

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

**ORGANIZAÇÕES SINDICAIS COMO ATORES DO  
REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DE ATORES E  
PROCESSOS DO SUB-REGIME DE COOPERAÇÃO  
SINDICAL INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós- Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.  
Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Mónica Salomón.

Florianópolis,  
2015

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca  
Universitária da UFSC.

Rosa, Jonathan Raphael Vieira da  
Organizações Sindicais como Atores do Regime de  
Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: análise  
de atores e processos do sub-regime de cooperação sindical  
internacional para o desenvolvimento / Jonathan Raphael  
Vieira da Rosa; orientadora, Mónica Salomón - Florianópolis, SC, 2015.  
225 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico. Programa de Pós-Graduação em  
Relações Internacionais.

Inclui referências

1. Relações Internacionais. 2. Cooperação Internacional  
para o Desenvolvimento. 3. Cooperação Sindical  
Internacional para o Desenvolvimento. 4. Organizações  
Sindicais. 5. Regime Internacional. I. Salomón, Mónica. II.  
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de PósGraduação em  
Relações Internacionais. III. Título.

Jonathan Raphael Vieira da Rosa

**ORGANIZAÇÕES SINDICAIS COMO ATORES DO  
REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE DE ATORES E  
PROCESSOS DO SUB-REGIME DE COOPERAÇÃO  
SINDICAL INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre” e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.

Florianópolis, 3 de julho de 2015.

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Clarissa Franzoi Dri  
Coordenadora do Curso

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Mónica Salomón (Orientadora)  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Pedro Antonio Vieira  
Universidade Federal de Santa Catarina

---

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro



## AGRADECIMENTOS

Dedico este espaço a todos aqueles que, sem esperar elogios ou reconhecimentos, contribuíram ao seu modo e conforme suas potencialidades e enriqueceram minha jornada de aprendizagem.

A mais profunda gratidão aos meus pais, Sirlei e Marize, pelo apoio incondicional às escolhas sucedidas. E ao círculo familiar, sustentáculo de toda caminhada, Ana, Gustavo, Marili, Máior, Isolete, Marta e Arneldo.

Os mais sinceros agradecimentos aos amigos. Aos que permanecem próximos, Leandro e Daniel, com os quais compartilho experiências e angústias comuns e vivencio a parceria e o refúgio para todas as horas. Aos que, apesar da distância, mantêm-se os companheiros de sempre, Thiago, e que mesmo longe se fazem presentes diariamente, Louise. Aos amigos de longa data, Renata e Fernando, com os quais os laços de amizade se renovam de tempos em tempos.

Um muito obrigado à professora Mônica, por sua paciência e sabedoria na orientação acadêmica. E aos colegas e equipe do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial à sempre atenciosa Marina.



## RESUMO

Esta dissertação versa sobre o papel de organizações sindicais como atores do regime de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Esse regime internacional é tradicionalmente composto pelos maiores doadores governamentais, pelas principais instituições multilaterais e pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs) de desenvolvimento. No entanto, em meio a um quadro de transformações que pressiona seus arranjos institucionais, atores não-tradicionais passaram a participar e se engajar nas discussões do regime de CID. Dentre os atores não-tradicionais estão as organizações sindicais, cuja atuação conforma o sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID). A presente dissertação pretende analisar como esse sub-regime de CSID se organiza dentro do regime de CID, buscando identificar os principais atores e a natureza de suas ações tanto sob a perspectiva da trajetória histórica do movimento sindical internacional, em especial o momento de adaptação aos desafios da globalização, como pela perspectiva das transformações no regime de CID. De modo a analisar o sub-regime de CSID, propõe-se conceitualmente a compreensão da CSID como interseção da CID e da cooperação sindical em sentido *lato*. Em seguida, os principais atores promotores da CSID são mapeados, buscando-os dentre as organizações sindicais dos países que são os maiores doadores tradicionais e também dos denominados doadores emergentes, com destaque para o caso brasileiro. A partir do estudo desses casos e do cotejo de aspectos destacados ao longo da pesquisa, algumas características-chave do sub-regime de CSID são ressaltadas: a existência de uma divisão de cunho Norte-Sul; a disponibilidade e dependência de financiamento público para a maior parte das atividades de CSID; a discricionariedade das ações do Estado em relação à maior ou menor abertura para o financiamento da CSID; os efeitos ambíguos para o movimento sindical internacional dos rumos dos debates sobre a CID; e o questionamento acerca do caráter técnico ou político das ações de CSID.

**Palavras-chave:** Organizações Sindicais. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento. Regime Internacional.



## ABSTRACT

This thesis addresses the role of trade unions as actors of the international development cooperation (IDC) regime. This international regime is traditionally composed of the largest government donors, the main multilateral institutions and development Non-Governmental Organizations (NGOs). However, in the midst of a transformation framework that presses its institutional arrangements, non-traditional actors began to participate and engage in discussions of the IDC regime. Among the non-traditional actors are trade unions, whose acting shapes the International Trade Union Development Cooperation (ITUDC) sub-regime. This thesis aims to analyze how this ITUDC sub-regime is organized within the IDC regime, seeking to identify the main actors and the nature of their actions both from the perspective of the historical trajectory of the international trade union movement, especially the moment to adapt to challenges of globalization, and from the perspective of changes in IDC regime. In order to analyze the ITUDC sub-scheme, it is conceptually proposed understanding ITUDC as the intersection of IDC and trade union cooperation in the broad sense. Then the main promoters of ITUDC actors are mapped, searching them among the trade unions of the countries that are major traditional donors and also the so-called emerging donors, especially for Brazil. From the study of these cases and confrontation of issues highlighted during the research, some key features of ITUDC sub-scheme are highlighted: the existence of a North-South division; the availability and reliance on public funding for most of ITUDC activities; the discretion of the State's actions in relation to greater or lesser openness to the financing of ITUDC; the ambiguous effects for the international trade union movement of the direction of discussions on the ICD regime; and the question about the technical or political nature of ITUDC actions.

**Keywords:** Trade Unions. International Development Cooperation. Trade Union International Development Cooperation. International Regime.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Interações políticas no <i>World Politics paradigm</i> .....	31
Quadro 2 – Tipos de organizações internacionais em relação à composição.....	38
Quadro 3 - Membros da plataforma Global Unions .....	63
Quadro 4 – Ações de Cooperação Sindical lato senso x Ações de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento .....	142
Quadro 5 – Projetos de CSID com participação CUT do Brasil.....	185
Figura 1 – Efeito Bumerangue.....	44
Figura 2 – A CSID como intersecção entre a CID e a cooperação sindical lato senso.....	141
Gráfico 1 – Agitação Trabalhista em escala mundial – 1870-1996... ..	80
Gráfico 2 – Volume total de AOD por membro do CAD em 2013, em US\$ bi.....	102
Gráfico 3 – AOD em porcentagem do Produto Nacional Bruto por membro do CAD em 2013 .....	103
Gráfico 4 – AOD líquida total do CAD de 1960 a 2012 em dólares constantes de 2012.....	107
Gráfico 5 – Volume de AOD para e por meio de ONGs, 2008-2011 em bilhões de dólares correntes.....	111
Gráfico 6 – Porcentagem da AOD bilateral alocada para e através de ONGs em 2011 .....	112
Gráfico 7 – Fluxos oficiais x Fluxos privados de investimento, remessas e filantropia de países doadores para países em desenvolvimento, 1991-2001, US\$bi. ....	125
Gráfico 8 – Rendimentos da APHEDA nos anos fiscais de 2004-2005 a 2012-2013 por subvenções governamentais e demais contribuições.....	162



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Engajamento econômico total líquido dos EUA com países em desenvolvimento, 2010-2011 .....	128
Tabela 2 – Fontes de recursos do Solidarity Center em 2012 e 2013 .....	146
Tabela 3 – Gastos do NPA por área de atividade .....	156
Tabela 4 – Gastos e Ingressos ISCOD 2012 e 2013, valores selecionados.....	170



## LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação (Brasil)  
ACTU – Australian Council of Trade Unions (Austrália)  
ACFID – Australian Council for International Development (Austrália)  
ACFTU – All China Federation of Trade Unions (China)  
AECID – Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (Espanha)  
AFL-CIO – American Federation of Labour-Congress of Industrial Organisations (Estados Unidos)  
AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento  
APD – Assistência Privada para o Desenvolvimento  
APHEDA – Union Aid Abroad-Australian People for Health, Education and Development Abroad (Austrália)  
ASTM – Alliance Syndicats et Tiers-Monde (Canadá)  
AusAID – Australian Agency for International Development (Austrália)  
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
BMZ – Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (Alemanha)  
CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
CC.OO – Comisiones Obreras (Espanha)  
CCSCS – Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul  
CIA - Agência Central de Inteligência (Estados Unidos)  
CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento  
CIDA – Canadian International Development Agency (Canadá)  
CLC – Canadian Labour Congress (Canadá)  
COSATU – Congress of South African Trade Unions (África do Sul)  
CONCUT – Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores (Brasil)  
CSA – Confederação Sindical das Américas  
CSC – Confederation of Christian Trade Unions (Bélgica)  
CSI – Confederação Sindical Internacional  
CSID – Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento  
CSN – Confédération des Syndicats Nationaux (Canadá)  
CSS – Cooperação Sul-Sul  
CUT – Central Única dos Trabalhadores (Brasil)

DANIDA – Danish International Development Agency (Dinamarca)

DGB – Deutsche Gewerkschaftsbund (Alemanha)

DFAT – Department of Foreign Affairs and Trade (Austrália).

DFID – Departamento de Desenvolvimento Internacional (Reino Unido)

ECOSOC – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas

EPI – Economia Política Internacional

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

FES – Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Alemanha)

FGTB – General Federation of Belgian Labour (Bélgica)

FNV – Federatie Nederlandse Vakbeweging (Holanda)

FPS-SA – Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga (Espanha)

FTF – Danish Confederation of Salaried Employees and Civil Servants (Dinamarca)

GONGOs – Government Organized Non-Governmental Organization

GUFs – Global Union Federations

HLFs – High Level Forums

ICFTU – International Confederation of Free Trade Unions

IDE – Investimento Direto Externo

IFAs – International Framework Agreements

IFTU – International Federation of Trade Unions

IFWEA – International Federation of Workers’ Education Associations

ISCOD – Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (Espanha)

IQUANGOS – Organizações Quase Não-Governamentais Internacionais

ITF - International Transport Workers' Federation

ITSs – International Trade Secretariats

IUF – International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers’ Associations

JILAF – Japan International Labour Foundation (Japão)

KMU – Kilusang Mayo Uno (Movimento Primeiro de Maio, Filipinas)

LO – Landsorganisationen (Confederação Sindical Sueca, Suécia)

LO – Landsorganisasjonen i Norge (Norwegian Confederation of Trade Unions, Noruega)  
LO – Danish Confederation of Trade Union (Dinamarca)  
LIDC – Labour International Development Committee (Canadá)  
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul  
MFA – Ministério de Relações Exteriores (Dinamarca)  
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
NPA – Norwegian People's Aid (Noruega)  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos do Milênio  
OI – Organização Internacional  
OIG – Organização Intergovernamental  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONGs – Organizações Não Governamentais  
ONGI – Organização Não-Governamental Internacional  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNB – Produtos Nacionais Brutos  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
RENGO – Japanese Trade Union Confederation (Japão)  
RI – Relações Internacionais  
RSCD – Rede Sindical de Cooperação ao Desenvolvimento  
SICD – Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento  
SIDA – Swedish International Development Authority (Suécia)  
TCO – Tjänstemännens centralorganisation (Confederação Sueca de Empregados Profissionais, Suécia)  
TRI – Teoria de Relações Internacionais  
TUAC – Comitê Consultivo Sindical  
TUC – Trade Union Congress (Reino Unido)  
TWN – Third World Network  
UGT – Unión General de Trabajadores (Espanha)  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
WCL – World Confederation of Labour  
WFTU – World Federation of Trade Unions  
WP-EFF – Working Party on Aid Effectiveness



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>23</b>
<b>1 ATORES NÃO-ESTATAIS E SUAS FORMAS DE ATUAÇÃO NA POLÍTICA INTERNACIONAL</b> .....	<b>27</b>
1.1 ESTADO, ATORES NÃO-ESTATAIS E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	27
1.2 TIPOLOGIA DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA POLÍTICA INTERNACIONAL .....	35
1.3 LIÇÕES DA LITERATURA SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS .....	39
1.3.1 Diversidade e definição conceitual para ONGs .....	39
1.3.2 Estratégias e impacto das ONGs na política internacional .....	42
1.3.3 A emergência das ONGs e da Sociedade Civil Global: visões críticas.....	48
<b>2 GLOBALIZAÇÃO E OS DESAFIOS PARA O MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL</b> .....	<b>59</b>
2.1 MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL: ATORES E ORGANIZAÇÕES .....	59
2.2 HISTÓRICO DO MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL E O PAPEL DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL .....	63
2.3 GLOBALIZAÇÃO E CRISE NO TRABALHO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS .....	72
2.4 RENOVAÇÃO DO MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL: LIMITAÇÕES, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS .....	83
2.4.1 A agenda do movimento sindical contemporâneo.....	89
2.4.2 Desafios e Estratégias: Global x Local, as Alianças com a Sociedade Civil e a emergência de um Sindicalismo Social .....	92
<b>3 O REGIME INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ATORES TRADICIONAIS E TRANSFORMAÇÕES</b> .....	<b>99</b>
3.1 O REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: ATORES, DEFINIÇÕES E TRAJETÓRIA HISTÓRICA.....	99
3.2 AS ONGS COMO ATORES PLENOS DO REGIME TRADICIONAL DE CID.....	110

3.3 TRANSFORMAÇÕES E DEBATES ATUAIS NO REGIME: DOADORES EMERGENTES; SETOR PRIVADO; EFICÁCIA DA AJUDA .....	118
3.3.1 Novos atores governamentais: o debate sobre os doadores emergentes na CID.....	119
3.3.2 A ascensão do setor privado: assistência privada para o desenvolvimento; AOD e setor privado; e fluxos privados de investimento e remessas de migrantes .....	123
3.3.3 As transformações no regime de CID e o debate sobre a eficácia da ajuda.....	129
<b>4 A CONSTRUÇÃO DE UM SUB-REGIME DE COOPERAÇÃO SINDICAL INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>135</b>
4.1 ORGANIZAÇÕES SINDICAIS E ATORES NÃO-TRADICIONAIS NO REGIME DE CID.....	135
4.2 A CSID COMO INTERSECÇÃO DA CID E DA COOPERAÇÃO SINDICAL EM SENTIDO LATO .....	140
4.3 MAPEANDO OS ATORES DA CSID.....	142
4.3.1 A CSID da American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations – Estados Unidos .....	144
4.3.2 A CSID do Trade Unions Congress – Reino Unido.....	146
4.3.3 A CSID da <i>Deutsche Gewerkschaftsbund</i> e das Fundações Políticas - Alemanha .....	149
4.3.4 A CSID da Confederação de Sindicatos do Japão - Japão .....	151
4.3.5 A CSID da Landsorganisationen e da Tjänstemännens Centralorganisation - Suécia .....	152
4.3.6 A CSID da Landsorganisasjonen i Norge - Noruega .....	154
4.3.7 A CSID da Federatie Nederlandse Vakbeweging - Holanda ...	156
4.3.8 A CSID do Canadian Labor Congress e da Confédération Des Syndicats Nationaux - Canadá.....	158
4.3.9 A CSID da Australian Council of Trade Unions Union - Austrália.....	161
4.3.10 A CSID da Danish Confederation of Trade Union e da Danish Confederation of Salaried Employees and Civil Servants - Dinamarca .....	163
4.3.11 A CSID da Confederation of Christian Trade Unions e da General Federation of Belgian Labour - Bélgica .....	165
4.3.12 A CSID da Comisiones Obreras e da Unión General de Trabajadores - Espanha.....	167
4.3.13 A CSID na Rede Solidar de ONGS da União Europeia.....	170

4.3.14 A CSID da International Federation of Workers' Education Associations .....	172
4.3.15 A CSID da All China Federation of Trade Unions - China....	174
4.3.16 A CSID do Congress of South African Trade Unions - África do Sul.....	176
4.3.17 A CSID da Central Única Dos Trabalhadores - Brasil .....	178
4.4 ANÁLISE DO SUB-REGIME DE CSID COM BASE NOS CASOS ESTUDADOS .....	189
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>211</b>



## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo da presente dissertação é o sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID). Em outras palavras, examina-se o papel de organizações sindicais como atores de uma dimensão específica da política internacional: o regime de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Esse tema posiciona a investigação em um ponto de interseção das disciplinas de Relações Internacionais (RI) e de Economia Política Internacional (EPI), pois o ator fundamental da pesquisa - as organizações sindicais, ou o trabalho organizado, em termo mais geral - é tema estudado por abordagens da EPI, mas pouco explorado pelas teorias do *mainstream* das RI. Ainda assim, por constituírem-se uma força social e um ator transnacional, afirmar-se-á que abordagens das RI podem auxiliar no estudo da atuação transnacional das organizações sindicais.

O tema da CID é relativamente recente na comunidade acadêmica brasileira e reflete o destaque da posição que o Brasil ocupa nas discussões atuais sobre as transformações na ordem política e econômica internacional e na redefinição das estruturas de governança global. Conceitualmente, compreende-se a CID como o conjunto de atuações internacionais públicas e privadas que visam ao progresso econômico e social dos países em desenvolvimento; constituindo reconhecido instrumento na agenda de desenvolvimento internacional pré e pós 2015. A CID é organizada em torno de um regime internacional formado por uma pluralidade de atores: organizações internacionais, governos e agências nacionais e subnacionais, e organizações da sociedade civil. O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), órgão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), reúne os países que são os maiores doadores bilaterais de assistência para o desenvolvimento e possui suas próprias definições, princípios e critérios para o fornecimento de ajuda pelos seus países membros, conformando, junto das principais instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a União Europeia, o denominado 'regime tradicional' de CID.

Assim, o regime tradicional de CID é composto por três pilares: a CID dos governos nacionais; a CID multilateral e a CID levada a cabo pelas Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Geralmente é em referência às ONGs que se menciona a participação de organizações da sociedade civil na CID, primariamente através de projetos financiados pelos maiores doadores. Entretanto, a estrutura do regime de CID tem sofrido transformações na direção de uma diversificação e fragmentação de atores, intervenções e processos, especialmente com a maior participação de países emergentes não membros do CAD e da relevância dos fluxos privados em direção aos países em desenvolvimento. Nesse quadro de transformações, emerge, gradualmente, um quarto pilar na CID, composto de organizações diversas que incluem departamentos governamentais, prefeituras e estados federados, sindicatos, associações e movimentos sociais, fundações, companhias, universidades etc. Gradualmente, desenvolvem-se estudos acerca da participação desses atores no regime de CID. No caso da presente dissertação, trata-se das organizações sindicais, que formam um sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID).

De modo a se analisar a CSID, formulou-se a pergunta de pesquisa da seguinte forma: ‘Como se organiza o sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento no regime de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento? O objetivo é explorar o tema identificando os principais atores e a natureza de suas ações sob duas perspectivas. Primeiramente, analisa-se a CSID na perspectiva da trajetória histórica do movimento sindical internacional, em especial o momento de adaptação das estruturas sindicais às dinâmicas da globalização. Em seguida, busca-se examinar o sub-regime de CSID e as posições que o movimento sindical internacional assume nas discussões sobre as transformações no regime de CID. Em suma, propor-se-á a integração dessas duas perspectivas para uma compreensão sólida das características-chave do sub-regime de CSID.

A pesquisa realizada tem caráter exploratório e privilegia o uso de métodos qualitativos com a seleção de casos representativos de organizações sindicais envolvidas no sub-regime de CSID. A seleção dos casos ocorreu segundo critérios de representatividade, disponibilidade de dados e informações e, em relação a um caso específico, proximidade nacional e possibilidade de investigação *in loco*. A proposta inicial de pesquisa compreendia uma análise comparativa dos casos de

organizações sindicais do Canadá e do Brasil e da Confederação Sindical Internacional. Todavia, com o objetivo de alcançar maior representatividade e elucidar um número maior de aspectos do sub-regime de CSID, julgou-se necessário ao longo da pesquisa a inclusão de mais casos para a análise. Assim, foram selecionadas as principais organizações sindicais dos maiores doadores governamentais de assistência oficial ao desenvolvimento e dos denominados doadores emergentes. No caso brasileiro, especialmente relevante pela posição do país no debate sobre os doadores emergentes, realizou-se pesquisa *in loco* na Central Única dos Trabalhadores (CUT).

A estrutura de apresentação da dissertação é dividida em quatro capítulos. Nos dois primeiros capítulos, pretende-se construir uma base para a compreensão da atuação transnacional das organizações sindicais. Nesse intento, o primeiro capítulo, inicialmente, promove uma discussão, no âmbito da Teoria de Relações Internacionais, a respeito da extensão da participação de atores não-estatais na política internacional e, em seguida, descreve uma tipologia das principais categorias de atores não-estatais e apresenta uma análise aprofundada e crítica acerca do papel das ONGs nas relações internacionais, argumentando que aspectos dessa análise podem contribuir para o estudo da atuação transnacional das organizações sindicais. Já o segundo capítulo almeja detalhar a trajetória histórica do movimento sindical internacional, ressaltando as iniciativas de cooperação sindical ao longo da mesma, e os desafios contemporâneos trazidos pela globalização.

Estabelecida a base nos dois capítulos iniciais, o terceiro capítulo delinea a configuração atual do regime de CID, salientando os conceitos, os atores envolvidos e a trajetória histórica. Atribui-se ênfase às ONGs como atores plenos desse regime internacional, refletindo criticamente, com o auxílio de discussões do primeiro capítulo, a forma como as ONGs atingiram a posição que gozam no regime de CID. O mais importante para os interesses da dissertação, porém, é compreender o quadro das transformações em curso no regime de CID, em particular a maior participação de países doadores não tradicionais e do setor privado na CID e o reflexo dessas mudanças nos debates das instâncias de governança do regime.

O entendimento crítico desse panorama de transformações no regime de CID é fundamental para a compreensão do sub-

regime de CSID, descrito e analisado no quarto capítulo. Argumenta-se que as transformações no regime internacional de CID, juntamente com os desafios do movimento sindical internacional, explicam a atuação das organizações sindicais na formação do sub-regime de CSID. Assim, o capítulo posiciona inicialmente a participação das organizações sindicais, junto de outros atores não-tradicionais, em meio a tendências identificadas no quadro de transformações do regime de CID. Em seguida, propõe-se conceitualmente a compreensão da CSID como interseção da CID e da cooperação sindical em sentido *lato*. Por fim, os principais atores promotores da CSID são mapeados, buscando-os dentre as organizações sindicais dos países que são os maiores doadores tradicionais e também os denominados doadores emergentes, com destaque para o caso brasileiro. O estudo desses casos, junto do cotejo de aspectos destacados ao longo dos capítulos precedentes, permite que se realize uma análise do sub-regime de CSID na qual se destacam algumas de suas características-chave. Dentre as questões abordadas, salientam-se: a existência de uma divisão Norte-Sul no sub-regime de CSID, a disponibilidade e dependência de financiamento público para a maior parte das atividades de CSID; a discricionariedade das ações do Estado para maior ou menor abertura para o financiamento da CSID; os efeitos ambíguos para o movimento sindical internacional dos rumos dos debates sobre a CID; e o questionamento acerca do caráter técnico ou político das ações de CSID.

## 1 ATORES NÃO-ESTATAIS E SUAS FORMAS DE ATUAÇÃO NA POLÍTICA INTERNACIONAL

O objeto de estudo da pesquisa - o sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento - constitui-se oportunidade para a integração de abordagens das Relações Internacionais (RI) e da Economia Política Internacional (EPI). Isso porque o ator fundamental da pesquisa - as organizações sindicais, ou o trabalho organizado, em termo mais geral - é tema estudado por abordagens da EPI, mas pouco explorado pelas teorias do *mainstream* das RI. Ainda assim, por constituírem-se uma força social e um ator não-estatal de atuação transnacional, poder-se-ia afirmar que as organizações sindicais figuram no histórico e nas discussões teóricas das RI e guardam semelhanças com outros atores, como as Organizações Não Governamentais (ONGs). Neste sentido, este primeiro capítulo apresentará, primeiramente, a discussão, no âmbito da Teoria de Relações Internacionais (TRI), a respeito da extensão da participação de atores não-estatais na política internacional. Em seguida, descreve-se uma tipologia das principais categorias de atores não-estatais e se apresenta uma análise aprofundada e crítica acerca do papel das ONGs nas relações internacionais. Argumenta-se que elementos dessa análise sobre as ONGs podem contribuir para o estudo da atuação transnacional das organizações sindicais.

### 1.1 ESTADO, ATORES NÃO-ESTATAIS E TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O Estado nacional é, por excelência, o ator fundamental das relações internacionais e a unidade de análise privilegiada da TRI. A centralidade da unidade estatal remonta ao contexto do estabelecimento da disciplina e aos contínuos esforços de dotá-la de aspectos científicos. As origens da formação das RI como disciplina são comumente registradas no período posterior à Primeira Guerra Mundial e, por isso, ela é orientada à problemática da guerra entre as nações. A publicação de ‘Vinte Anos de Crise’ por Carr (1981), nas vésperas da eclosão da Segunda Guerra Mundial, protagonizou o que se convencionou denominar de o primeiro grande debate da TRI, no qual se atribuiu vitória à corrente ‘realista’, definida pelo autor como

aquela que buscava compreender o mundo como ele realmente era, em contraposição a um grupo que Carr denominou de ‘idealistas’, os quais entenderiam o mundo em termos de como ele ‘deveria ser’. A publicação de ‘A Política entre as Nações’, de Morgenthau, em 1948, e a grande influência da obra nas décadas seguintes, confirmaram a posição do realismo.

A posição de supremacia do pensamento realista, favorecida pelo cenário de tensões e conflitos da pauta de segurança nacional da Guerra Fria, fortalecia suas premissas analíticas e explica a força, na TRI, da orientação centrada no Estado nacional. O estatismo é um dos três elementos-chave do corpo teórico realista— junto de sobrevivência e auto-ajuda - e se baseia na distinção do legítimo monopólio do uso da força que o Estado detém internamente com a ausência de uma autoridade superior equivalente no nível internacional (DUNNE; SCHMIDT, 2001, p.141). Assim, já para Morgenthau (2003, p.6; 19), a teoria realista deveria analisar os fatos sob a perspectiva do decisor político racional, sendo o Estado o ponto de referência final da política externa contemporânea.

Resulta da afirmação de tais premissas realistas e de seu modelo estado-centrista a menor importância atribuída a atores não-estatais na TRI. Tanto no realismo clássico de Morgenthau, como no neorealismo, formulado por Waltz, os Estados são os atores relevantes na análise. Em *Theory of International Politics*, Waltz respondeu às crescentes críticas que a teoria realista recebia no âmbito acadêmico diante das transformações pelas quais passava a ordem político-econômica internacional. No esforço de construção de uma teoria sistêmica, e em analogia à teoria microeconômica, Waltz (1979) afirmava estabelecer uma teoria da política internacional orientada pelos efeitos da estrutura (nível sistêmico), que se forma a partir do arranjo de Estados em interação (nível das unidades). A distinção analítica entre o nível da estrutura e o das unidades é essencial na análise de Waltz e explica porque, do ponto de vista teórico, são os Estados as unidades que conformam o sistema político internacional, da mesma maneira que a interação entre firmas forma o mercado na teórica econômica.

Segundo Waltz (1979, p.94), a importância de atores não-estatais e atividades transnacionais são óbvias, mas não tornam a concepção estado-cêntrica obsoleta, pois, ao fim, são os Estados que definem as regras e os limites das atividades transnacionais:

*States set the scene in which they, along with nonstate actors, stage their dramas or carry on their humdrum affairs. Though they may choose to interfere little in the affairs of nonstate actors for long periods of time, states nevertheless set the terms of the intercourse, whether by passively permitting informal rules to develop or by actively intervening to change rules that no longer suit them. When the crunch comes, states remake the rules by which others actors operate (WALTZ, 1979, p.94).*

Portanto, o espaço em que os atores não-estatais, bem como também as instituições internacionais, podem desempenhar, de acordo com a teoria neorealista, é restrito àquele permitido e definido pelos Estados nacionais, em particular os mais fortes.

O modelo estado-centrista realista foi um dos principais pontos que passaram a ser questionados na academia das RI durante a década de 1970. O contexto político de distensão da Guerra Fria, crise do sistema de Bretton Woods e choques do petróleo favoreceu a ocorrência do terceiro debate da TRI, também denominado de debate realismo-globalismo ou debate inter-paradigmático, o qual apresentou a crítica transnacionalista da insuficiência do modo de teorização vigente, baseado na preponderância do Estado, em descrever e explicar a realidade internacional (SALOMÓN, 2002, p. 9).

Em meio ao novo cenário internacional, a participação, muitas vezes já anterior, de atores não-estatais nas questões da política internacional passou a ser melhor reconhecida nas RI. A densidade dos fenômenos relacionados aos atores transnacionais, às inovações tecnológicas nos setores de transportes e comunicações e à crescente interdependência política e econômica, comumente associados à globalização, foram capazes de desafiar a centralidade atribuída ao Estado nas RI.

Dois obras de Keohane e Nye marcaram a crítica transnacionalista ao realismo. A primeira foi a edição de *Transnational Relations and World Politics* na revista *International Organization* em 1971. A edição apresentou um conjunto de artigos que analisavam as atividades transnacionais

de uma série de atores não-estatais, como empresas multinacionais, ONGs, fundações, sindicatos, igreja, redes de cientistas, organizações do setor aéreo, de energia nuclear, entre outros. No entanto, Keohane e Nye (1971,p.729) afirmavam que o objetivo era ir além de meramente listar essas iniciativas: “*we seek to challenge basic assumptions that underlie the analysis of international relations, not merely to compile a list of transnational activity and organizations*”. Tratava-se, portanto, de propor um novo paradigma conceitual ao tradicional paradigma estado-centrista e de demonstrar que as relações transnacionais, embora não fossem novas nem substituíssem a política interestatal, impunham incentivos e custos à autonomia dos Estados, estimulando barganhas e coalizões entre atores governamentais e transnacionais. Em essência, o paradigma proposto, denominado de *world politics*, buscava transcender o nível de análise, ampliando o conceito de atores para incluir atores transnacionais, mas também a dimensão das subunidades (KEOHANE; NYE, 1971, p.730-732). O quadro total de interações possíveis é resumido no quadro 1 abaixo, no qual o paradigma proposto cobre as relações interestatais (IS), transgovernamentais (TG), e transnacionais (TN):

Quadro 1 – Interações políticas no *World Politics paradigm*

Actor	A States as units	B Governmental subunits	C International organ- izations as units	D Subunits of interna- tional organizations	E Transnational organ- izations as units	F Subunits of transna- tional organizations; also certain individuals
A States as units	IS	TG	IS	TG	TN	TN
B Governmental subunits	TG	TG	TG	TG	TN	TN
C International organ- izations as units	IS	TG	IS	TG	TN	TN
D Subunits of interna- tional organizations	TG	TG	TG	TG	TN	TN
E Transnational organ- izations as units	TN	TN	TN	TN	TN	TN
F Subunits of transna- tional organizations; also certain individuals	TN	TN	TN	TN	TN	TN

IS = Interstate interactions

TG = Transgovernmental interactions

TN = Transnational interactions

TG + TN = Transnational relations

TG + TN + IS = World politics interactions

Fonte: Keohane e Nye (1971, p.732).

A segunda obra de Keohane e Nye que representa a crítica transnacionalista ao realismo é *Power and Interdependence*, publicada em 1977. O livro complementa diversos argumentos apontados acima em relação à crítica à insuficiência das visões tradicionalistas, isto é, realistas, de fornecer explicações para a política internacional, principalmente frente às transformações na economia internacional, que tornaram o mundo mais interdependente. Conceitualmente, os autores definem interdependência como situações que geram efeitos recíprocos, em termos de custos, a países ou atores diferentes; e, como condição de mútua dependência, frequentemente de forma assimétrica, ela pode fomentar tanto relações de cooperação como de conflito (KEOHANE; NYE, 1977, p.8).

Em contraponto ao tipo ideal -conjunto de supostos - da visão realista, os autores propõem um tipo ideal oposto, o da Interdependência Complexa. Nesse modelo, observa-se, primeiramente, que os Estados não atuam sozinhos, não são os únicos atores do sistema internacional, o qual é constituído de uma variedade de atores, como Organizações Internacionais, empresas transnacionais, ONGs etc. Existiria, assim, uma multiplicidade de canais por quais passam as informações e são realizadas as negociações internacionais. As relações externas compreendem outros atores que não apenas os funcionários ligados aos serviços de relações exteriores dos países, mas participam também outras agências intergovernamentais e até mesmo agentes privados. Além disso, o leque de questões discutidas abre-se para uma multiplicidade de temas relevantes aos Estados, como o meio ambiente, por exemplo, abandonando-se a velha concepção de hierarquia de questões, as quais eram divididas em sendo de alta política (segurança nacional) e baixa política (economia e outras questões). Resulta dessa nova configuração a alteração da visão tradicional do uso da força como fonte inerente de poder em todas as situações, isto é, o poder militar não é fungível, não transfere superioridade, automaticamente, na negociação de qualquer área específica (KEOHANE; NYE, 1977).

A obra conjunta de Keohane e Nye, apesar do impacto no questionamento ao realismo, não ofereceu um paradigma completo em sua substituição. De fato, enquanto na primeira obra se propunha um novo paradigma, na segunda apenas se oferecia um tipo-ideal alternativo e complementar ao realismo. Ainda assim, alguns autores classificam o trabalho de Keohane e Nye como fornecendo as bases para o paradigma '*global politics*', também conhecido como pluralismo (WILLETS, 1990, p. 264).

O expoente da perspectiva pluralista é Rosenau, cujo livro '*Turbulence in World Politics*', em 1990, apresentou um paradigma para descrever e explicar as profundas mudanças transcorridas na política mundial. Em 1997, ele retomou a questão em '*Along the Domestic-Foreign Frontier*', obra cujo objetivo era analisar o desafio da governança num espaço político, denominado de fronteira, resultante da porosidade da divisão entre o doméstico e o estrangeiro, tornada progressivamente obscura frente à complexidade dos processos transfronteiriços.

A proposta de Rosenau para explicar a política mundial é apresentada em seu modelo de turbulência. O modelo consiste de três parâmetros-variáveis, os quais presumivelmente não teriam sofrido extensivas e rápidas transformações desde o período do Tratado de Westfália, em 1648, mas que começaram a se transformar simultaneamente a partir da década de 1950, impulsionados pelas inovações tecnológicas da microeletrônica e outras fontes da globalização (ROSENAU, 1997, p.57-8). O primeiro é o micro-parâmetro, o qual se refere a uma revolução nas habilidades analíticas dos indivíduos, menos passíveis de serem enganados e capazes de mobilização coletiva em prol de objetivos que compreendem. O segundo é o macro-micro-parâmetro, que liga os indivíduos do nível micro às coletividades do macro. Esse nível intermediário sofre de uma crise global de autoridade, que perpassa Estados, governos, jurisdições subnacionais, organizações internacionais e entidades transnacionais. Como consequência dessa crise, ocorre nos Estados uma transferência de autoridade, tanto para dentro, em direção a grupos subnacionais, seja governos locais, facções políticas ou sindicatos, como para fora, em direção a organizações internacionais supranacionais, intergovernamentais ou não-governamentais. A transformação do parâmetro macro, o terceiro, é a de maior interesse para a presente discussão. Trata-se da bifurcação das estruturas globais, em que um sistema de Estados anárquico dá lugar a dois subsistemas, um ainda estado-centrado e outro multicêntrico. Essa bifurcação foi causada pelas diversas fontes de turbulência: a revolução nas habilidades, as crises de autoridade, as tecnologias de comunicação e da área nuclear, a globalização da economia e as questões interdependentes de poluição e crime transnacional. Todos esses fatores contribuíram para a emergência de um mundo multicêntrico de atores diversos e semi-autônomos, que competem, conflitam, cooperam ou apenas interagem com o mundo estado-cêntrico de Estados soberanos (ROSENAU, 1997).

De acordo com Rosenau (1997), a grande implicação da transformação da macroestrutura é um aprofundamento na confusão dos arranjos de governança, que inclui não só as atividades dos governos, mas de qualquer ator que recorre a mecanismos de controle para fazer demandas, enquadrar objetivos e perseguir políticas. No nível abstrato, a governança é concebida como diferentes esferas de autoridade, que é a unidade

de análise proposta por Rosenau. O autor classifica quatro tipos de esferas de autoridade: i) as estabelecidas, as quais mantêm a hierarquia do sistema interestatal e são sustentadas pelos Estados; ii) as acomodativas, que são aquelas cujo lócus de autoridade sofreu transformações aceitas pelos governos e pelos outros atores, os quais cooperam ; iii) as contestadas, quando acomodação não é o objetivo e há ameaça do uso da força; e iv) as transitórias, nas quais o lócus de autoridade não são claros porque derivam do transbordamento de atividades estritamente domésticas e possivelmente apenas passageiras (ROSENAU, 1997, p.154-5).

A influência da extensa obra de Rosenau, que por muitos anos se dedicou ao tema da governança internacional, reflete-se no debate contemporâneo das RI, no qual a literatura sobre governança global é a que melhor trabalha com os processos de interação entre os atores das relações internacionais e a construção de mecanismos, instituições e sistemas para lidar com a ordem internacional. Apesar de criticarem o fato de muitos acadêmicos utilizarem o termo governança global sem muita reflexão conceitual, Dingwerth e Pattberg (2006) argumentam que o termo pode ser visto como um dispositivo heurístico para capturar e descrever a confusa e aparentemente cada vez mais acelerada transformação do sistema internacional. Segundo os autores, a ideia de governança global não estabeleceria uma relação hierárquica prévia entre Estado e atores não-estatais, mas conceberia a política mundial como um sistema multinível em que os processos que ocorrem nos níveis locais, nacionais, regionais e global estão inseparavelmente vinculados. (DINGWERTH; PATTBERG, 2006, p.191-192).

Nessa mesma linha, Willets, especialista no estudo de ONGs na política internacional, apresenta sua concepção do paradigma *global politics*. Em sua proposição, que dialoga com conceitos de tradições de pensamento realista, liberal e estruturalista, não existiria um único sistema internacional, mas diversos sistemas constituídos de diferentes *issue-areas*, compreendidas como conjunto de questões conexas em relação às quais grupos distintos disputam a alocação de recursos econômicos ou apoio a valores não-materiais (WILLETS, 1990, p.269). Estão presentes premissas semelhantes àquelas defendidas por Keohane e Nye (1977), de que não há questão central englobando todas as demais e que o poder não é fungível; e

também a definição de sistemas de Waltz, que os define como padrões regulares de interações que constroem os atores e, por isso, não são anárquicos, mas podem também não ser hierárquicos (WILLETS, 1990). O caráter não hierárquico na definição desses sistemas determina que o tipo de autoridade, status, recursos, informações e habilidades relevantes para o sucesso político são específicos para cada *issue-area* (WILLETS, 2001, p.379).

Em suma, a discussão das obras de Keohane e Nye e de Rosenau, bem como os elementos mencionados do enfoque da governança global, permitem a concepção de um quadro de referência para compreender a participação de atores não-estatais nas relações internacionais de forma mais elaborada e complexa do que conceberia a perspectiva realista. Esse quadro reconhece a existência de um sistema internacional complexo, que é formado por uma variedade de atores, estatais e não-estatais, e uma multiplicidade de arenas nas quais se discutem os mais variados temas que compõem a política mundial. As interações possíveis de se estabelecer nessas diferentes arenas são igualmente múltiplas e envolvem os atores estatais e não-estatais tanto na forma centralizada e unitária, como também descentralizada em suas subunidades. O Estado nacional continua um dos mais importantes atores na cena internacional, porém, não se pode assumir previamente sua superioridade em todas as arenas internacionais e, por isso, barganhas e coalizões frequentemente marcam as interações com atores não-estatais.

Assim, o papel que os atores não-estatais podem assumir são muito mais ativos e com maior impacto nas relações internacionais do que a perspectiva realista assumiria. Tendo estabelecido esse quadro de referência para a compreensão dos atores não-estatais na política internacional, a seção seguinte buscará esclarecer quais são as principais categorias de atores não-estatais e que tipos de estratégias eles utilizam para atingir seus objetivos.

## 1.2 TIPOLOGIA DE ATORES NÃO-ESTATAIS NA POLÍTICA INTERNACIONAL

A terminologia utilizada até o momento referiu-se à participação de 'atores não-estatais' na política internacional, e a característica de pluralidade desses atores foi igualmente aludida.

Na presente seção, pretende-se esclarecer, primeiramente, as principais categorias de atores não-estatais relevantes nas relações internacionais. Em seguida, a discussão realizada focará nas ONGs, tipo de instituição abordada com maior frequência na literatura de RI.

O primeiro passo para a análise de atores não-estatais foi realizado na seção anterior, qual seja, o abandono do modelo estado-centrista associado à teoria realista das RI. O próprio adjetivo ‘não-estatal’ parece denotar menor importância, pois adota como referência o Estado. Por essa razão, o termo ‘atores transnacionais’ pode ser adotado no lugar dele. Além do abandono do estado-centrismo, Willets (2001, p.360-1) também aponta para a necessidade de diferenciar governo e sociedade, e conceber uma sociedade civil separada do Estado, como forma de reconhecimento da existência de atores transnacionais dentro dos Estados.

Um primeiro tipo de ator são as empresas transnacionais. Sua importância na política internacional passou a ser mais bem reconhecida no pós Segunda-Guerra, e seu movimento de expansão é parte dos processos de globalização da economia. O critério que as define é a instalação de filiais ou o controle de ativos de outras entidades em países diferentes de sua matriz. Por natureza, elas constituem-se atores econômicos, mas frequentemente executam também papéis políticos, seja quando almejam influenciar decisões de política econômica dos países onde atuam ou quando suas estratégias de produção e investimentos impactam nesses países. Dada a relação direta que detêm com os sindicatos, algumas das estratégias das empresas transnacionais e seu impacto sobre o trabalho serão abordadas no capítulo subsequente. Por ora, a amplitude do universo das empresas transnacionais pode ser demonstrada por alguns dados. No início dos anos 1990, havia a estimativa de existirem 37 mil empresas transnacionais no mundo, com 170 mil filiais estrangeiras; enquanto em 2005, estimava-se que haveria 77 mil empresas transnacionais, com mais de 770 mil filiais estrangeiras (UNCTAD, 2006, p.10). O peso econômico delas não pode ser subestimado, pois, considerando as 100 maiores ‘economias’ no mundo, 51 delas são empresas transnacionais, sendo somente a Walmart maior que 161 países, incluindo Israel, Polônia e Grécia; e as vendas combinadas das 200 maiores corporações, US\$ 7,1 trilhão, superam o Produto Interno Bruto (PIB) combinado de

todos os 182 países quando se desconsideram as 9 maiores economias mundiais (ANDERSON; CAVANAGH, 1996).

Um segundo grupo é formado por atores transnacionais cujas características imediatas são atividades violentas ou criminosas. Willets (2001, p.367) aponta que pode ser traçada uma diferença, na prática muito difícil de estabelecer, entre ações consideradas criminosas na maior parte do mundo, como tráfico de armas e drogas, e atividades às quais se reivindicam motivações políticas legítimas, como movimentos nacionalistas e minorias étnicas. Um aspecto central comum às várias questões de crime transnacional é a necessidade de combate concertado entre vários países, percepção aumentada após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, quando indivíduos membros de uma organização terrorista atingiram o território da maior potência militar do mundo.

O terceiro grupo, o qual se relaciona de maneira mais próxima a este trabalho, engloba as organizações internacionais no sentido amplo do termo. O uso dessa aceção ampla implica no reconhecimento da diversidade complexa da realidade política internacional, pois, como demonstra o quadro 2, as organizações internacionais podem variar através de um espectro formado, em um extremo, por uma Organização Intergovernamental (OIG) pura, na qual ONGs não têm qualquer status formal, e em outro, por uma Organização Não-Governamental Internacional (ONGI) também pura, que não aceita financiamento estatal. Numa posição intermediária há as Organizações Quase Não-Governamentais Internacionais (IQUANGOS), as quais são formas híbridas que incluem como membros tanto instituições governamentais como ONGs baseadas em um único país ou ONGIs (WILLETS, 1990, p.275-6).

Quadro 2 – Tipos de organizações internacionais em relação à composição

<b>OIGs - Organizações Intergovernamentais</b>	
1) Somente membros governamentais. -Vínculos informais e limitados com ONGs.	Ex: Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA)
2) Somente membros governamentais. -Vínculos formais e extensivos com ONGs.	Ex: Organização das Nações Unidas (ONU)
<b>IQUANGOS – Organizações Quase Não-Governamentais Internacionais</b>	
3) Governo e ONGs membros. -Governo tem status dominante	Ex: Organização Internacional do Trabalho
4) Governo e ONGs membros. -Ambos com status igual	Ex: Cruz Vermelha Internacional
5) Governo e ONGs membros. -ONGs com status dominante.	Ex: BirdLife International
<b>ONGI – Organizações Não-Governamentais Internacionais</b>	
6) Somente ONGs membros. -Financiamento governamental aceito.	Ex: Federação Internacional de planejamento familiar
7) Somente ONGs membros. -Financiamento governamental não rotineiramente aceito.	Ex: Anistia Internacional.

Fonte: Elaborada a partir da tabela 17.2 de Willets (1990, p.276).

Alguns comentários devem ser apontados a respeito das categorias de organizações internacionais acima mencionadas. As OIGs, que normalmente recebem a denominação de Organização Internacional (OI), são criadas pela vontade dos Estados, por meio de um tratado internacional e são reconhecidas pelo direito internacional público como sujeitos de direito. Dependendo da perspectiva teórica adotada, podem ser interpretadas como braços dos Estados ou como instituições que detêm algum grau de autonomia. Por essas razões, geralmente consideram-se as OIGs como atores tradicionais das RI, junto dos Estados.

De outro lado, a categoria de ONGs, sejam as de caráter nacional ou internacional, é a mais extensamente trabalhada nos

estudos sobre atores transnacionais em RI. Por isso, e levando em consideração a característica de complexidade e variedade que a categoria apresenta, defende-se aqui que elementos da análise de ONGs pelas RI podem fornecer subsídios à compreensão da atuação transnacional de organizações sindicais. Uma abordagem nesse sentido será desenvolvida na seção seguinte.

### 1.3 LIÇÕES DA LITERATURA SOBRE ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Esta seção apresentará aspectos da literatura a respeito das ONGs nas RI com duas finalidades. O objetivo primário é identificar elementos nos estudos sobre ONGs, dado o caráter múltiplo da categoria, que podem contribuir para a análise da atuação de outro ator transnacional – os sindicatos. Secundariamente, notar-se-á a relação entre o fenômeno de proliferação das ONGs no cenário internacional e o regime internacional de cooperação para o desenvolvimento. Dessa maneira, esses dois objetivos auxiliam a análise desta dissertação sobre a cooperação sindical para o desenvolvimento.

#### 1.3.1 Diversidade e definição conceitual para ONGs

A expressão ONG está amplamente difundida no vocabulário cotidiano, na mídia e na academia e rapidamente remete às mais conhecidas ONGI's, como *Greenpeace* e Anistia Internacional. No entanto, o mundo das ONGs é muito mais diverso e complexo, como o quadro 1, localizado na seção anterior, procurou retratar. O termo ONG é inovação cunhada pela Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, tendo se popularizado somente nas décadas de 1970 e 1980 com a proliferação de ONGs. Decorrência direta de sua diversidade, o conceito formal de ONG é contestado na literatura política e acadêmica, variando de acordo com particularidades de cada estudo.

De maneira inicial, ONGs podem ser definidas como “*private, non-profit, professional organizations, with a distinctive legal character, concerned with public welfare goals*” (CLARKE, 1998, p.36). A *Union of International Associations*, entidade fundada em 1910, define uma ONG como:

[a] private international organisation (as distinguished from an international intergovernmental organisation), set up either in the form of a single association or as a federation of various national organizations (UIA, s.d<sup>1</sup>).

Alguns elementos presentes nessas definições serão abordados na sequência. Porém, podem-se distinguir duas grandes linhas de interpretação sobre as ONGs: a abordagem jurídica e a perspectiva sociológica (MARTEENS, 2002). Na abordagem jurídica, a ênfase é dada ao caráter legal das ONGs nos sistemas jurídicos nacional e internacional. Diferentemente das OIGs, as ONGs não são reconhecidas como sujeitos de direito internacional público, apesar de discussões sobre a personalidade jurídica de organizações privadas sem fins lucrativos remontarem aos anos 1910 e aos rascunhos de tratados internacionais preparados no âmbito do *Institut de Droit International*, mas nunca adotados pelos Estados. A consequência imediata da inexistência de um status especial das ONGs no direito internacional as vincula, necessariamente, às legislações nacionais onde operam, e essas diferem nos critérios de reconhecimento jurídico e obrigações fiscais, sendo somente o ordenamento jurídico belga avançado nesse quesito, ao reconhecer status preferencial às ONGI's com atividades no país e possibilidade de se sujeitarem a sistemas legais estrangeiros (MARTEENS, 2002, p.275).

No âmbito da ONU, o artigo 71 de sua carta fundadora estabelece que o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) “poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência” (ONU, s.d.<sup>2</sup>). No entanto, critérios específicos para concessão de status consultivo a ONGs no ECOSOC foram definidos apenas em 1950 no Estatuto Consultivo, revisado em 1968 e 1996, e incluem, entre outros: as atividades da organização devem estar no âmbito

---

1 Union of International Associations, Glossary, NGO. Disponível em: < <http://www.uia.org/cs-glossary> > Acesso 05 dez. 2014.

2 Carta da ONU, Centro Regional de Informação das Nações Unidas. Disponível em: < <http://www.unric.org/pt/informacao-sobre-a-onu/12> > Acesso 05 dez. 2014.

de atuação do Conselho; ela deve ser reconhecida em seu campo de competência; ter sede estabelecida com diretor executivo; autoridade para falar em nome de seus membros; possuir constituição democraticamente adotada, estrutura representativa e mecanismos de prestação de contas; e seus recursos básicos devem derivar em sua maior parte de contribuições dos filiados nacionais ou membros individuais (ONU, s.d.<sup>3</sup>). Assim, os critérios do ECOSOC são geralmente utilizados para a definição de ONGs.

As abordagens sociológicas, conforme denominação de Marteens (2002), que, na verdade, se estendem às demais ciências sociais, também não compartilham uma definição comum de ONGs. Porém, elas compartilham algumas ideias em relação ao que as ONGs não são (MARTEENS, 2002; WILLETS, 2011). Em primeiro lugar, as ONGs são organizações formadas por indivíduos, não por representantes governamentais oficiais. Esse critério de independência pretende excluir as denominadas *Government Organized Non-Governmental Organization* (GONGOs), que são organizações criadas por governos nacionais com motivações diversas, como acessar fundos destinados a ONGs. Adicionalmente, entende-se que elas não podem almejar o poder governamental, distinguindo-as de partidos políticos<sup>4</sup>. Em segundo lugar, também é amplamente aceito o caráter sem fins lucrativos das ONGs, sendo o dinheiro obtido com publicações e campanhas utilizado para pagamento de *staff* e suporte das atividades da organização. Assim, empresas transnacionais não são ONGs, embora possam criar representações internacionais acreditadas no ECOSOC. Por fim, as ONGs devem ser organizações formais, sendo distintas, portanto, de grupos informais ou redes não estruturadas, muito embora algumas ONGs tenham sido formadas a partir de movimentos sociais.

No entanto, as características elencadas acima não devem transparecer qualquer uniformidade. Por isso a necessidade de não mistificar as ONGs, como ocorre quando o debate público

---

<sup>3</sup> ONU. Economic and Social Council, Resolution 1996/31 Consultative relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 1996.

<sup>4</sup> Partidos políticos podem ter acesso indireto ao ECOSOC, por meio de status consultivo atribuído a federações internacionais de partido (WILLETS, 2011, p.15).

limita a compreensão de ONGs apenas a determinadas organizações consideradas virtuosas. Além disso, a literatura apresenta algumas expressões alternativas, muitas vezes adaptações de termos utilizados na análise do contexto doméstico, como grupo de pressão ou interesse, organização privada voluntária, terceiro setor, sociedade civil etc. Todos esses grupos, segundo Willets (2011), quando atuam internacionalmente, no âmbito da ONU, são tratados como ONGs:

*Some analysts may wish to define certain civil society groups, notably faith communities and trade unions, as being separate from the world of NGOs, but, for the purposes of studying global politics and diplomacy, there is no logical basis for making such distinctions. There can be no generally agreed definition of a 'true' NGO that excludes other groups. There is no such thing as a typical NGO (WILLETS, 2011, p.31, grifos nossos).*

Assim, segundo esse autor, o ator objeto da presente dissertação – os sindicatos – são parte do mundo das ONGs quando atuam na política internacional. Salienta-se, por exemplo, que mesmo antes da primeira reunião do ECOSOC, em 1946, já havia quatro candidaturas para o mecanismo de consultas de ONGs, sendo duas delas de organizações sindicais.

Isso demonstra que, embora sejam atores com características distintas, a atuação de ONGs e de sindicatos no campo internacional podem ser analisadas através de uma lente comum. Nesse sentido, abordar-se-ão na sequência as estratégias utilizadas pelas ONGs na política internacional.

### 1.3.2 Estratégias e impacto das ONGs na política internacional

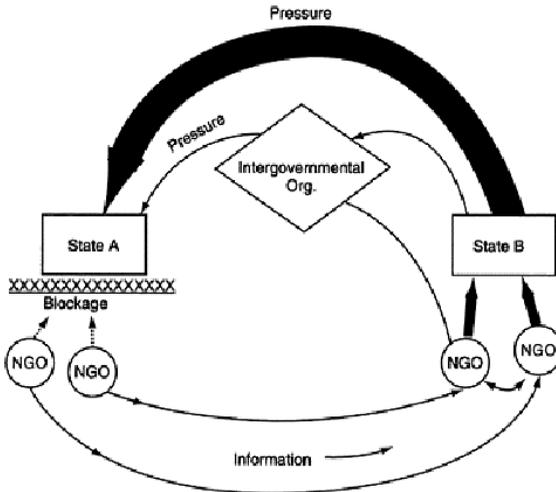
O modelo teórico apresentado anteriormente apontou a insuficiência da concepção estado-centrista nas RI em retratar a complexidade dos processos políticos da política internacional, ressaltando a participação de atores transnacionais. Porém, a emergência desse mundo multicêntrico não substituiu o mundo dos Estados, que continuam a desempenhar papel fundamental

para a ordem internacional. Sob a ótica do poder, os Estados são os principais detentores de poder militar e econômico.

Entretanto, para analisar o impacto da atuação das ONGs na política mundial, deve-se adotar uma postura baseada mais na influência que no poder, uma concepção de política global como processo no qual os atores mobilizam apoio para seus próprios valores e buscam influenciar uma decisão coletiva de forma mais ou menos compatível com seus resultados preferidos (WILLETS, 2011, p.128). Nesse papel, as ONGs utilizam-se do poder de suas informações, idéias e estratégias de persuasão e socialização (KECK; SIKKINK, 1998, p.2).

A obra conjunta de Keck e Sikkink (1998) é seminal no estudo das redes de advocacia transnacional, definidas como padrões de comunicação e troca horizontais, voluntários e recíprocos, criadas por ativistas para defesa ou promoção de uma causa, ou seja, centrado em valores (KECK; SIKKINK, 1998, p.8-9). As ONGs desempenham um papel central nessas redes, mas também podem integrá-las movimentos sociais, fundações, mídia, sindicatos, partes de OIGs ou governos. Como uma das explicações para emergência dessas redes, Keck e Sikkink (1998, p.12) definem o que denominam de efeito bumerangue, que ocorre quando os canais entre grupos nacionais e seus governos estão bloqueados ou são ineficazes para resolver um conflito. Nessa situação, observável na figura 2, as ONGs domésticas ignoram seu Estado e buscam diretamente aliados internacionais para fazer pressão em seus Estados. Observa-se que, embora o modelo apresentado seja focado nas relações bilaterais, ele pode ser estendido para todo o conjunto de interações possíveis, conforme quadro apresentado na figura 1, isto é, a ONG localizada no Estado A da figura abaixo, por meio da rede de advocacia transnacional, pode acessar: Estado ou subunidades de Estados; OIGs ou subunidades das mesmas; e atores transnacionais ou suas subunidades.

Figura 1 – Efeito Bumerangue



Fonte: (KECK; SIKKINK, 1998, p.13).

Estudo recente de Tarrow (2005) acerca do que denomina de novo ativismo transnacional apresenta uma concepção semelhantemente ampla de atores considerados importantes, pois abrange não somente os movimentos sociais, como também as ONGs, os movimentos trabalhistas, as coalizões transnacionais e elementos de instituições internacionais. Tarrow (2005) apresenta três conjuntos de processos pelos quais a política transnacional ocorre, enfatizando, porém, que nem todo ativismo relevante para esta ocorre na arena internacional. O primeiro conjunto se relaciona a eventos no âmbito doméstico, podendo ser o processo de i) *global framing*, que é a mobilização de símbolos internacionais para a agenda do conflito doméstico; ou de ii) *internalização*, que ocorre em resposta a pressões internacionais sobre a política doméstica. Um segundo conjunto de processos conecta o doméstico ao internacional, podendo ser de iii) *difusão*, quando ocorre a transferência de reivindicações ou formas de disputa política de um local para outro; ou de iv) *mudança de escala*, que é a coordenação de ação coletiva num nível diferente do qual começou, por exemplo, quando uma disputa local se transforma em uma ONGI. Por fim, o terceiro conjunto localiza-

se no nível internacional, e é representado pelos processos de v) externalização, que é a projeção vertical de reivindicações domésticas em instituições ou atores estrangeiros, no mecanismo descrito pelo efeito bumerangue; ou de vi) formação de coalizões internacional, quando atores de diferentes países que compartilham reivindicações similares formam redes para combinar recursos e oportunidades (TARROW, 2005).

Ao processo de formação de coalizões internacionais, Tarrow (2005, p.167) apresenta uma tipologia formada de quatro tipos ideais, que variam em grau de cooperação e duração. Em um extremo estão as coalizões instrumentais, que combinam características de cooperação de curto prazo e de menor nível de envolvimento, sendo formadas por uma conjuntura ocasional e que pouco mantém os vínculos. Ainda de curto prazo de duração, as coalizões de evento, criadas para promoção de protestos internacionais, apresentam maior grau de envolvimento e potencial de colaboração futura caso seus membros reconheçam identidades compartilhadas no processo de ação coletiva. No outro extremo estão formas de coalizão de longa duração. A primeira delas é a coalizão federada, que assume a forma de uma federação de organizações nacionais, as quais permanecem comprometidas com seus próprios objetivos, mas são coordenadas ou franqueadas por órgãos internacionais, que assumem mandatos gerais. A segunda são as coalizões de campanha, que se formam geralmente em torno de uma única questão, mas dispõem de um maior nível de envolvimento, sendo a campanha internacional contra as minas terrestres exemplo de como coalizões desse tipo podem durar e auferir resultados. Em comparação, as coalizões de campanha proporcionam vantagem sobre as federações pela flexibilidade em alterar suas atividades entre vertentes institucionais, ao passo que as federações, ao cristalizarem formato institucional, carecem dessa flexibilidade. A capacidade de adaptação, argumenta Tarrow (2005, p.164), além dos custos inerentes à formação de coalizões e de fatores como confiança e gerenciamento de diferenças, é uma virtude importante, dado que mudanças nas circunstâncias podem erodir o motivo original que gerou a colaboração.

Ao efeito bumerangue e processos de ativismo internacional, pode ser adicionada também uma tipologia de táticas que os atores transnacionais e suas redes empreendem na tentativa de influenciar decisões coletivas. Keck e Sikkink (1998,

p.16-24) definem quatro tipos de políticas que podem estar presentes, por vezes conjuntamente, nas campanhas movidas pelas redes de advocacia transnacional. A primeira é a política de informação, a qual consiste na capacidade de gerar informações com uso político de maneira rápida e credível. Servindo como fontes alternativas de informação, os atores transnacionais devem ser capazes de definir as questões de maneira simples, em termos de certo e errado, identificando responsáveis e soluções. Além disso, a informação apresentada deve ser confiável e bem documentada, e, ao mesmo tempo, dramática e em tempo oportuno. Já a política simbólica é a capacidade de recorrer a símbolos e histórias capazes de produzir impactos em audiências distantes. Para que tenham tal efeito, os eventos são conectados de maneira inovadora, interpretando problemas antigos com novas formulações. Assim, uma questão sobre direitos trabalhistas pode ser trabalhada em uma campanha dentro do quadro geral de direitos humanos. Em terceiro lugar, há a política de influência, pela qual os atores transnacionais que desejam alterar as políticas de Estados, OIGs ou atores privados, recorrem a atores mais poderosos para afetar uma situação em que estejam desfavoráveis. Para tanto, estabelecem vínculos entre a questão específica e dinheiro ou bens, como, por exemplo, a vinculação de práticas de direitos humanos à ajuda econômica ou militar, ou ainda escrutínio moral. Por fim, a quarta é a política de responsabilização, segundo a qual as redes de advocacia utilizam de suas informações para cobrar dos governos compromissos que assumiram (KECK; SIKKINK, 1998).

Todos esses processos e táticas podem levar a diferentes impactos e graus de influência na política internacional. Keck e Sikkink (1998, p.25-6) identificam cinco tipos ou estágios de influência das redes de advocacia transnacional. Através da atenção que geram na mídia e nos debates públicos, as redes trazem novas questões e definem a agenda; esse é o primeiro estágio. As redes também influenciam as posições discursivas de Estados e OIGs, persuadindo-os a apoiarem declarações internacionais ou a alterar procedimentos institucionais, sendo esses o segundo e terceiro estágios. Finalmente, a atuação das redes também pode produzir mudanças nas políticas oficiais de Estados, OIGs ou atores privados, como corporações transnacionais, ou no comportamento dos mesmos. É traçada uma distinção entre o quarto estágio –mudança na política oficial – e o

quinto – mudança no comportamento-, pois se argumenta que um governo que afirma estar protegendo determinada causa torna-se potencialmente mais vulnerável a acusações de que tal causa se encontra ameaçada.

No entanto, a capacidade de influência ao longo desses estágios não é a mesma para todos os atores e as questões. A possibilidade de variação nos impactos é captada pelo conceito de saliência, que Willets (2011, p.129) define como elemento que reflete a importância atribuída a valores no debate político e a extensão que um ator político espera ser afetado pelo resultado. O conceito permite, assim, reconhecer que diferentes atores, governos ou ONGs, atribuem maior ou menor prioridade a distintos itens da agenda política global, e em distintos momentos. Além disso, também pode ser usado para comparar diferentes questões, afirmando que a questão A, por exemplo, apresenta maior saliência que a B. Isso implica em reconhecer que as características das questões e dos atores alvos também influenciam nos resultados pretendidos. Segundo Keck e Sikkink (1998, p.27), as questões que mais eficientemente geram resultados são aquelas que envolvem sofrimento corporal de indivíduos vulneráveis, especialmente dentro de uma cadeia causal simples de atribuir responsabilidades, ou questões envolvendo igualdade legal de oportunidades. Problemas estruturais são mais fáceis de serem atingidos quando definidos dentro de quadros intencionais. Quanto aos atores alvo, eles devem ser vulneráveis a incentivos materiais, a sanções de atores externos, ou sensíveis diante de compromissos assumidos, sendo que países que aspiram a pertencer a uma comunidade normativa de nações são mais suscetíveis de serem pressionados (KECK; SIKKINK, 1998, p. 29).

Em suma, deve-se ressaltar a complexidade dos processos pelos quais os atores que compõem a categoria de ONG buscam influenciar as decisões coletivas na arena internacional. Esse reconhecimento permite que se analise criticamente a posição das ONGs na agenda das RI. A emergência das ONGs, na perspectiva do fenômeno de emergência de uma sociedade civil global, será abordada na sequência.

### 1.3.3 A emergência das ONGs e da Sociedade Civil Global: visões críticas

Na década de 1990, a rápida proliferação de ONGs, que se iniciara no decênio anterior, contribuiu para o desenvolvimento de uma abordagem nas RI centrada no conceito de sociedade civil global. Acadêmicos e promotores dessa agenda de pesquisa afirmam que a sociedade civil global já é uma realidade. Outros, entretanto, contestam o caráter indefinido do conceito e procuram relacionar as características do contexto em que se desenvolveu essa concepção de sociedade civil global. Percebe-se, assim, que a forma como as abordagens da sociedade civil global e das ONGs se desenvolveram guardam semelhanças em relação à complexidade, diversidade e contestação dos conceitos. Por essa razão que essas duas concepções serão abordadas criticamente de maneira conjunta.

De acordo com o *Global Civil Society Yearbook* de 2001, observa-se nos anos 1990 a emergência de uma esfera supranacional de participação política e social, na qual grupos de cidadãos e movimentos se engajam em diálogo, debate e negociação, entre si, com atores governamentais e com o mundo dos negócios. Dessa forma, conceitua-se a sociedade civil global como:

*the sphere of ideas, values, institutions, organisations, networks, and individuals located between the family, the state, and the market and operating beyond the confines of national societies, politics, and economies* (ANHEIER; GLASIUS E KALDOR, 2001, p.17).

Numa concepção ampla, pode-se definir que a “sociedade civil global é, ao mesmo tempo, o espaço inserido na sociedade política e os agentes não estatais que ocupam esse espaço” (LAGE, 2012, p.22).

Sendo a expressão sociedade civil global uma inovação recente, Scholte (2006) argumenta que sua concepção é inseparável da noção mais geral de globalidade e das forças que propulsionaram a globalização. Porém, como demonstra Scholte (2006, p.237-8), não são as concepções de internacionalização, liberalização, universalização ou americanização que tornam

singular a economia política do fim do século XX, mas sim a deterritorialização, que faz com que as relações globais ocupem um espaço social que transcende a geografia territorial. Considerando esse fator de globalidade como supraterritorialidade, manifestações da sociedade civil global podem ter as seguintes características: atividades cívicas que abordam questões globais, como os problemas ambientais; envolvem comunicação transfronteiriça; apresentam uma organização global, que pode assumir formas diversas centralizadas ou descentralizadas; e/ou ainda compartilham a premissa de solidariedade baseada em identidades coletivas ou um destino comum (SCHOLTE, 2006, p.238-40).

A relação intrínseca com a globalização ocorre num processo de mão dupla. Em sua análise, Anheier, Glasius e Kaldor (2001) concluem que o posicionamento em relação à globalização e aos seus direcionamentos funciona como categoria organizadora do conceito de sociedade civil global melhor do que uma tipificação de atores. Desse modo, os autores estabeleceram quatro categorias: i) apoiadores e entusiastas da globalização, que inclui desde atores ligados aos negócios transnacionais a proponentes de guerras justas pelos direitos humanos; ii) os que rejeitam os desenvolvimentos da globalização, desde grupos de esquerda contrários ao avanço do capitalismo até grupos tanto de esquerda como de direita que desejam preservar a soberania nacional; iii) reformistas - que inclui uma grande parte de ONGs e redes de movimentos sociais - são aqueles que aceitam os avanços do capitalismo e das interconexões advindas com a globalização, mas veem como necessário civilizar esse processo, entre outros, por meio da reforma das instituições; e iv) alternativos, que são normalmente movimentos sociais de base que nem rejeitam nem apóiam, mas procuram se desvincular da globalização e adotar cursos de ação próprios e independentes (ANHEIER; GLASIUS E KALDOR, 2001, p.7-10).

Entre os sinais que indicam a expansão de atores da sociedade civil global, a maioria dos autores utiliza a proliferação de ONGs e ONGIs. Embora as ONGIs datem do século XIX, desde a década de 1990 houve aceleração do crescimento tanto em número - estima-se que um quarto das 13 mil ONGIs atuais foram criadas após 1990 - como também em escala e nas interligações que elas estabelecem entre si, com OIGs e com outros atores da sociedade civil global, que também passaram a

se manifestar por meio de cúpulas paralelas às grandes conferências internacionais ou por meio de protestos em torno de questões globais (ANHEIER; GLASIUS; KALDOR, 2001, p.4-6). Como outro indicativo de quão recente foi essa expansão, Scholte (2006, p.240) menciona que menos de 10% das associações cívicas transfronteiriças ativas em 1998 tinham mais de 40 anos de existência.

A escala da proliferação de ONGs foi analisada por centros políticos e acadêmicos na década de 1990. Reconhecia-se o fenômeno como verdadeira revolução: “[i]ndeed, we are in the midst of a global ‘associational revolution’ that may prove to be as significant to the latter twentieth century as the rise of the nation-state was to the latter nineteenth” (SALAMON, 1994, p.109). Porém, a interpretação do contexto que gerou essa expansão no número de ONGs e das forças que a geraram, apesar de pontos comuns, é também bastante variada. De acordo com Salamon (1994), as pressões para expansão do setor voluntário originaram-se de pelo menos três fontes: ‘de baixo’, na forma de energias espontâneas de base, ‘de fora’, por meio de ações de várias instituições públicas e privadas, como organizações voluntárias privadas ocidentais e agências oficiais de ajuda externa, e ‘de cima’, sob a forma de políticas governamentais.

Em uma das linhas de interpretação, ressalta-se a ligação entre a expansão do setor de ONGs e as formas de ajuda externa. Clarke (1998, p.37) enumera quatro fatores para explicar a proliferação de ONGs. Primeiramente, agências não governamentais de desenvolvimento no mundo industrial direcionaram fundos de ajuda para seus parceiros não governamentais no mundo em desenvolvimento. Dados da ONU, apresentados pelo autor, mostram que em 1990, ONGs do Norte forneceram para organizações do Sul US\$ 7,2 bilhões, o que equivaleu a 13% dos gastos líquidos em ajuda oficial. Em segundo lugar, as agências de desenvolvimento governamentais e multilaterais também passaram a direcionar parcelas de seus fundos de ajuda externa por meio de ONGs. Como terceiro fator, países em desenvolvimento, muitas vezes com posturas contrárias a ONGs, foram forçados pelo ambiente de recessão econômica dos anos 1980 a envolver essas organizações em programas socioeconômicos. Por fim, o último fator apontado é a fragmentação de movimentos sociais de larga escala,

anteriormente coesos, em diversos movimentos de pequena escala, nos quais ONGs desempenham um papel.

As transformações proporcionadas pela globalização no Estado também fazem parte da explicação. Lipschutz e Fogel (2002) procuram compreender o processo através de uma abordagem que denominam de ‘autoridade moral’, isso é, a introdução de mecanismos de justiça social nas instituições e na prática internacional. Nessa interpretação, argumenta-se que ocorreu uma transferência de autoridade jurisdicional dos Estados como resultado dos desafios da globalização e competitividade econômica. Em parte, transferem-se parcelas de regulação doméstica a regimes e OIGs. Outra parte da regulação, porém, ocorre no estabelecimento de arranjos transnacionais semipúblicos e privados, criados para regular externalidades negativas ambientais e sociais, e sob a forma de normas, princípios e costumes sociais emergentes. Esse último tipo de autoridade desenvolve-se, de um lado, porque grupos sociais específicos estão assumindo responsabilidades que outros atores não almejam, e de outro, por causa do nível de expertise que esses grupos adquiriram em redes globais de conhecimento e prática. Conforma-se, assim, uma sociedade civil global, representada por uma estrutura de atores e redes dentro da qual se desenvolve essa nova forma de regulação, e na qual os grupos que fazem parte assumem diferentes papéis normativos e funcionais especializados<sup>5</sup>, com interesses individuais variando entre doses de altruísmo e auto-interesse, antagonismos e desafios representação, mas que de alguma forma se relacionam com uma noção de bem comum global.

Ao relacionar-se com a globalização e as transformações no Estado nacional, pode-se buscar compreender a emergência das ONGs em relação aos macro-processos da economia internacional. Kamat (2004, p.156-8) realiza tentativa nesse sentido, argumentando que o fenômeno das ONGs deve ser

---

<sup>5</sup> Na visão de Lipschutz e Fogel (2002, p.124), a redistribuição de autoridade está gerando uma forma de diferenciação funcional globalizada, em vez de um federalismo mundial, pois os diferentes tipos de autoridade regulatória, tanto governamentais como sociais, estão lidando com problemas específicos aplicados - meio ambiente e direitos humanos, por exemplo - ao contrário de uma ampla gama de problemas gerais, como os Estados têm feito.

teorizado em relação aos processos políticos e econômicos que envolvem uma reestruturação geral do bem público e do interesse privado pelo neoliberalismo. A maneira como o conceito de sociedade civil global foi retrabalhado explica a ascensão das ONGs. Como mostra o autor, no período dos anos 1950 aos 1980, a concepção de Estado associava-se, dentro da teoria democrática, com a noção de interesse público ou bem estar geral, daí decorrendo seu papel central nas políticas de desenvolvimento no Terceiro Mundo. Em oposição à concepção de Estado, sociedade civil referia-se a ‘interesses privados e sectários’ representados por organizações religiosas, empresariais e sindicais. Contemporaneamente, porém, promoveu-se uma inversão dessas concepções, e o Estado é representado como fragmentado por interesses privados, e por isso incapaz de representar o bem geral; enquanto a sociedade civil é vista como mais pura representante dos interesses do povo. Nessa concepção, a ascensão das ONGs é vista como evidência da capacidade autorregulatória de uma sociedade civil composta de organizações racionais capazes de ir além de interesses sectários, substituindo, conseqüentemente, outras organizações políticas anteriores, como sindicatos e organizações religiosas, as quais tradicionalmente representavam os interesses de vários setores da sociedade.

De forma a explicar como essas transformações ocorrem no seio do neoliberalismo, Kamat (2004) argumenta estar ocorrendo um processo de privatização da esfera pública. Segundo ao autor, políticas estatais efetivas para a privatização e a liberalização econômica requerem, ao mesmo tempo, um Estado minimalista e uma sociedade civil dinâmica capaz de assumir parte do trabalho do Estado, particularmente em setores não lucrativos ao interesse privado, sendo bem recebida a ajuda das ONGs na educação e saúde primárias, combate ao vírus da AIDS e programas empregatícios para os pobres. No entanto, identifica-se uma construção emergente nos principais fóruns de formulação política globais, como o Banco Mundial e a ONU. Em relatórios desses organismos, Kamat (2004, p.165) identifica que a própria concepção de sociedade civil vem sendo retrabalhada de forma distinta. Primeiramente, o termo retornou, em certa medida, ao sentido liberal de relações sociais e econômicas fora do Estado, não sendo realizadas, por isso, distinções entre corporações multinacionais e movimentos que representam cidadãos vulneráveis. Em segundo lugar, adota-se

também uma definição formal de ONG sem qualquer distinção com as ONGs empresariais, por exemplo, as quais integram um consenso ideológico de reforma econômica e possuem maiores condições de acesso aos fóruns políticos que às ONGs de advocacia. O resultado dessa construção é o enfraquecimento de organizações que representem uma agenda contrária aos interesses dominantes:

*The pluralization of the global policy forum by multiple particular interests constitutes a privatization of the public sphere, and delegitimizes any notion of the public interest. (...) The pro-poor and anti-capitalist agenda of advocacy NGOs is effectively marginalized by such a pluralist and non-discriminatory approach to global governance (KAMAT, 2004, p.167).*

Além desses processos no nível macro, efeitos no nível micro também são apontados pela literatura crítica às ONGs. Kamat (2004) e Petras (1997), por exemplo, apontam para tendências de despolitização e profissionalização entre as ONGs responsáveis por gerir programas de desenvolvimento local. Primeiramente, as exigências dos sistemas de monitoramento e avaliação dos doadores criaram uma cultura de profissionalização das ONGs e redução do caráter político dos projetos. Adicionalmente, há uma competição por fundos com organizações criadas exclusivamente em resposta ao financiamento. Em segundo lugar, a abordagem de desenvolvimento comunitário se baseia numa noção liberal de empoderamento, a qual enfatiza capacidades individuais e necessidades dos pobres, mas que nunca vai além de influenciar pequenas áreas da vida social, pois foca antes em projetos técnico-financeiros de assistência que em movimentos contrários às condições estruturais. Por essas razões, esses autores argumentam que a ideologia das ONGs mina o senso de bem-estar público e a ideia de responsabilidade do governo com o mesmo, acabando por promover um tipo de desenvolvimento econômico compatível com o livre-mercado, em vez de organização social para mudança.

O mérito dessa perspectiva que relaciona a emergência e a atuação das ONGs com o neoliberalismo, apesar de atribuir uma racionalidade em algum sentido simplificadora, é capaz de demonstrar que não se trata de um fenômeno de todo espontâneo e desinteressado. Alguns aspectos referentes à práxis da pesquisa sobre ONGs dificultam a percepção dos fatores políticos que influenciaram a ascensão das ONGs e a maneira como essa foi interpretada. De acordo com Tvedt (2006, p.680), “[t]he historiography of research on NGOs in development can be summarised as a history of NGO activism, producing ideology in favour of what has been conceived as a progressive NGO agenda”, pois, desde o início, o campo de pesquisa era formado por muitos pesquisadores, quase exclusivamente do setor de ajuda externa, os quais, com uma missão política e ideológica, colocavam sua pesquisa à serviço das ONGs e das principais instituições financiadoras. Isso obscureceu o caráter político identificado pelos primeiros estudos e conformou uma agenda amplamente *donor driven* e excessivamente normativa:

*Inevitably, the failure of political and other social scientists to subject the proliferation of NGOs to rigorous study, combined with the role of vested interests in promoting research, has led to an inadequate, explicitly normative, interpretation of NGO ideology* (CLARKE, 1998, p.40, grifos nossos).

Além da normatividade com que era construída, a agenda de pesquisa sobre as ONGs foi desenvolvida em oposição ao Estado. Consoante a Tvedt (2006, p.678), a ideia de que as ONGs, como grupo, detinham vantagens em comparação aos Estados era amplamente difundida na década de 1980 e, apesar de evidências em contrário, foi aceita e integrada às estratégias de desenvolvimento e discussões acadêmicas. Consequentemente, ainda segundo o autor, essa perspectiva desencorajava pesquisas empíricas que buscassem compreender sistematicamente as relações entre os Estados doadores e as ONGs:

*One main weakness of this approach is that it has tended to cover up the role of states in creating the civil society they*

*hail. Consequently, questions about the power of international and national donors in shaping development NGOs and their relations to states and entire civil societies in different countries have seldom been raised and never in a systematic manner (TVEDT, 2006, p.679, grifos nossos).*

Estudos sistemáticos das inter-relações entre os Estados e demais fundadores e o crescimento das ONGs foram realizados por Tvedt (2006) e Reimann (2006). Dada a estreita conexão com o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o primeiro será abordado no capítulo seguinte, e aqui se explanará o segundo. O ponto de partida de Reinmann (2006) é a constatação de que grande parte da literatura explicou a expansão das ONGs como respostas societais a fatores socioeconômicos, revolução informacional ou declínio do Estado; como afirma Fisher (1997, p.454), as práticas das ONGs são construídas discursivamente sempre em referência ao nível local. Entretanto, em contraste a essa imagem geral de uma resposta vindo de ‘baixo’, Reinmann (2006) argumenta que é impossível compreender a explosão no crescimento das ONGs sem reconhecer a maneira como Estados, OIGs e outras estruturas estimularam e promoveram as ONGs de ‘cima’<sup>6</sup>.

Utilizando-se do conceito de estrutura de oportunidade política, da teoria de movimentos sociais, o autor assinala que a expansão do sistema internacional ao longo do tempo, com a formação de regimes e instituições internacionais, ofereceu dois tipos de oportunidades internacionais cruciais ao crescimento das ONGs: recursos, na forma de subvenções, contratos e suporte institucional; e acesso político aos organismos decisórios e de definição de agenda. Diversas entidades, a partir das décadas de

---

<sup>6</sup> Embora neste artigo Reimann (2006) forneça uma explicação ‘de cima’ para a explosão no crescimento das ONGs, o autor reconhece, em suas conclusões, que se trata de um processo multi-direcional que envolve tanto o ativismo de ‘cima’, por Estados e OIGs, como o ativismo de ‘baixo’ pelas ONGs, que praticavam lobby por fundos e acesso político. Portanto, trata-se de um processo contínuo de globalização política que envolve uma relação simbiótica de interdependência mútua entre Estados, OIGs e ONGs.

1980 e 1990, passaram a direcionar recursos e garantir acesso institucional às ONGs, como a ONU, principalmente por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, a União Européia, as agências governamentais de ajuda externa, as fundações quasi-governamentais e as privadas. De acordo com estimativas do próprio autor, em fins dos anos 1990, havia entre US\$6 e US\$8 bilhões anuais de financiamento externo para as ONGs (REINMANN, 2006, p.48). A ONU, por exemplo, fornecia financiamento não só para implementação de seus projetos, mas também para comparecimento em suas conferências, treinamento e apoio para *networking*. Em termos de acesso institucional, além do maior acesso no Banco Mundial e no PNUD, as ONGs também obtiveram status de observador nas conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Porém, Reinmann (2006, p.58) salienta que esse aumento em oportunidades internacionais para ONGs na forma de financiamento e acesso político não ocorreu em um vácuo ideológico, devendo ser adicionada à explicação a promoção normativa das ONGs por Estados e OIGs. Essa norma teria emergido na década de 1980 nos círculos de desenvolvimento internacional e se institucionalizado na década de 1990 por meio das conferencias internacionais da ONU, em cujos documentos oficiais as ONGs eram formalmente reconhecidas, de numerosos estudos oficiais sobre o papel das ONGs e dos processos de socialização entre os Estados, como as pressões sobre os países em transição e em desenvolvimento.

Dessa forma, salienta-se notar a impossibilidade de compreender o fenômeno de crescimento das ONGs de forma isolada dos demais atores do sistema internacional, principalmente em relação ao Estado. Como aponta Fisher (1997, p.441), qualquer análise sobre as ONGs, portanto, deve levar em conta a existência de múltiplos e complexos vínculos formais e informais entre as ONGs, redes transnacionais, movimentos sociais, e agências governamentais e internacionais. Desses vínculos, as ONGs são intimamente conectadas com seus governos-sede em relações ambivalentes e dinâmicas, que variam de padrões de cooperação à competição, por exemplo, quando ambos disputam financiamento externo. Por essa razão, segundo Fisher (1997, p.451-4), a heterogeneidade dos vínculos e do campo de ONGs apresenta riscos de autonomia e controle por

forças políticas, principalmente por meio de financiamento, colocando as ONGs em posição de vulnerabilidade e menos prováveis em advogar posições contrárias ao seu financiador. Logo, como afirma Sorj (2005, p.16, grifos nossos), “[t]his financing always has, implicitly or explicitly, **strings attached**”.

Além disso, Sorj (2005) afirma que divisões entre Norte e Sul influenciam todo o setor de ONGs e do que alguns denominam de sociedade civil global. Uma das constatações de Anheier, Glasius e Kaldor (2001, p.7) foi a alta concentração da sociedade civil global na Europa Ocidental, especialmente na Escandinávia, nos países do Benelux<sup>7</sup>, Áustria, Suíça e Reino Unido; sendo que mais de 60% dos secretariados de ONGs estavam localizados na UE, e um terço dos membros dessas organizações estava na parte ocidental da Europa. Por isso, Sorj (2005, p.23) afirma existirem diferenças fundamentais entre as ONGs de países do Norte e as do Sul, pois as agendas das primeiras são expressão das suas próprias sociedades, de onde recebem seus recursos materiais e estão localizadas suas sedes, enquanto as ONGs do Sul são dependentes de suporte de fora de seus países. Em decorrência dessas condições, as ONGs do Norte conseguem estabelecer e disseminar agendas ‘globais’, enquanto a atuação das ONGs do Sul normalmente se restringe ao nacional, o que as coloca em uma posição de desigualdade quando tratam de discordâncias, as quais, para o autor, não podem ser ignoradas, em questões específicas, como governança da internet, subsídios agrícolas, comércio justo ou questões ambientais.

O resultado é que a importante influência desse tipo de fator fragiliza a idealização de conceitos como o de sociedade civil global, baseado numa concepção de cosmopolitismo metodológico, o qual tenta conceber os processos por lentes além dos Estados nacionais, mas que acaba por não reconhecer as distintas realidades nacionais de poder desigual e viés cultural:

*Yet it is not that the actors described by the label ‘global civil society’ have no key role in world politics. They do, but the concept supposes the existence of a cosmopolitan actor and a free global arena which don’t find any support in*

---

<sup>7</sup> Isto é, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo.

*empirical reality. Its stress on a global perspective overlooks that the national state is still the main locus of wealth distribution and life opportunities for most inhabitants of the planet. (...) The concept of global civil society supposes that for the actors of this new arena the **national realities of unequal power and cultural bias have disappeared thanks to the shared values of those that integrate this new realm** (SORJ, 2005, p.22, grifos nossos).*

Essa visão crítica da ideia de sociedade civil global e da ascensão das ONGs proporciona elementos que auxiliarão na análise do sub-regime de cooperação sindical internacional para o desenvolvimento mais adiante. Primeiramente, porém, o capítulo seguinte se voltará ao ator principal de interesse para a dissertação: as organizações sindicais.

## 2 GLOBALIZAÇÃO E OS DESAFIOS PARA O MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL

O capítulo anterior destacou elementos do estudo das ONGs a partir de abordagens de RI que pudessem contribuir à compreensão da atuação transnacional das organizações sindicais. O presente capítulo, por sua vez, almeja detalhar a trajetória histórica e os desafios contemporâneos do movimento sindical internacional com o objetivo de fornecer *insights* à análise da cooperação sindical internacional para o desenvolvimento. O capítulo subdivide-se em quatro seções principais. Na primeira, apresentam-se as organizações que formam o movimento sindical internacional. A segunda delinea a trajetória histórica desse movimento sindical internacional, ressaltando as diversas iniciativas de cooperação sindical estabelecidas durante todo o período. Na terceira seção, analisam-se, sob perspectivas teóricas de abordagens da EPI, os impactos de processos relacionados à globalização no mundo do trabalho. A partir do resultado desses impactos, a última seção enfatiza limitações, desafios e temas da agenda contemporânea do movimento sindical internacional.

### 2.1 MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL: ATORES E ORGANIZAÇÕES

A forma de associação de trabalhadores e empregados em sindicatos consolidou-se como expressão universal do trabalho organizado desde as primeiras iniciativas no século XIX (HARROD; O'BRIEN, 2003, p.3-4). Analiticamente, as expressões que o trabalho assume podem ser compreendidas tanto como fator de produção quanto como força política e social organizada (COX, 1971, p.557). Nesta segunda forma, assume-se que o trabalho constitui uma força social cuja pressão nas estruturas políticas, econômicas e sociais pode levar a mudanças e transformações no longo prazo (HARROD; O'BRIEN, 2003, p. 8).

Situado num projeto mais amplo de internacionalismo, entendido como projeto de criação de laços de solidariedade entre classes sociais, interesses e identidades progressivas, o internacionalismo sindical representou a parte mais importante e resistente do internacionalismo trabalhista e socialista, sendo o único dotado de espaço reconhecido na estrutura interestatal

através da sua representação na Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 (WATERMAN, TIMMS, 2005, p.179). Essas considerações justificam o foco do estudo na atuação das organizações sindicais como representantes do movimento trabalhista internacional. Também qualificam em parte a ‘novidade’ do impulso na atuação internacional dos sindicatos como atores de uma emergente sociedade civil global, pois o papel desempenhado por esses antecede e inspira a atuação de outros atores que compõem a sociedade civil global.

O movimento sindical internacional é formado por organizações articuladas em diferentes níveis. Num primeiro nível, estão as organizações que reúnem as confederações e centros sindicais nacionais. A maior delas é a Confederação Sindical Internacional (CSI) ou *International Trade Union Confederation* (ITUC), em sua sigla no idioma inglês, fundada em 2006 pela fusão da *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU) e da *World Confederation of Labour* (WCL). A CSI representa 176 milhões de trabalhadores localizados em 162 países e territórios, somando 328 organizações sindicais afiliadas. A estrutura da CSI inclui as organizações regionais: *Asia-Pacific Regional Organisation* (ITUC-AP), *African Regional Organisation* (ITUC-AF) e a Confederação Sindical das Américas (CSA), cooperando também com a organização independente *European Trade Union Confederation* (ETUC). As principais áreas de atividade da CSI são: direitos sindicais; direitos humanos; economia, sociedade e local de trabalho; igualdade e não discriminação; e solidariedade internacional; todas essas baseadas nos princípios de democracia e independência sindical (ITUC, s.d.<sup>8</sup>). Outro ator importante é a *World Federation of Trade Unions* (WFTU), da qual, após da cisão que levou a formação da ICFTU em 1949, no contexto da Guerra Fria, permaneceram afiliadas algumas organizações sindicais da antiga área de influência comunista.

Em um nível de organização semelhante estão as *Global Union Federations* (GUFs), as quais são federações sindicais internacionais que agrupam organizações sindicais nacionais em relação a setores econômicos específicos. Anteriormente conhecidas como *International Trade Secretariats* (ITS), elas

---

<sup>8</sup> ITUC. Disponível em: <<http://www.ituc-csi.org/about-us?lang=en>> Acesso em 10 fev. 2015.

estão entre as organizações sindicais mais antigas. A *International Transport Workers' Federation* (ITF), da qual são afiliados sindicatos que representam os trabalhadores de transporte marítimo, por exemplo, é uma das mais antigas, tendo sido fundada em 1896. Atualmente, em 2015, existem 10 GUFs, e, além da ITF, exemplos importantes incluem a *Education International* (EI), de sindicatos de professores, a *Public Services International* (PSI), do setor público, e a *IndustriALL Global Union*, fundada em 2012 pela fusão da *International Metalworkers' Federation* (IMF), da *International Federation of Chemical, Energy, Mine and General Workers' Unions* (ICEM) e da *International Textiles Garment and Leather Workers' Federation* (ITGLWF).

Além dessas organizações de cunho internacional, as organizações sindicais dos níveis nacionais e subnacionais também fazem parte do movimento sindical internacional. Assim, confederações e centros sindicais nacionais desempenham papel internacional proeminente, como é o caso da *American Federation of Labour-Congress of Industrial Organisations* (AFL-CIO), mas também alguns sindicatos de representação dos níveis regionais e locais podem ter atuação internacional relevante.

Finalmente, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) - agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) fundada em 1919, como parte do Tratado de Versalhes – é ator importante na esfera interestatal. Sua estrutura única tripartite atribui 25% de poder de voto às organizações que representam os trabalhadores, ao lado de outros 25% dos representantes dos empregadores e de 50% aos Estados. A missão da OIT é promover o Trabalho Decente, conceito formalizado em 1999 como ponto de convergência dos quatro objetivos estratégicos sobre o respeito aos direitos no trabalho, especialmente os definidos como fundamentais na Declaração Relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho e seu seguimento, adotada em 1998:

- (i) liberdade sindical e reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva;
- (ii) eliminação de todas as formas de trabalho forçado;
- (iii) abolição efetiva do trabalho infantil;
- (iv) eliminação de todas

as formas de discriminação em matéria de emprego e ocupação, a promoção do emprego produtivo e de qualidade, a extensão da proteção social e o fortalecimento do diálogo social (OIT, s.d.)<sup>9</sup>.

Ainda na esfera interestatal, organização relevante ao movimento sindical internacional é o Comitê Consultivo Sindical (TUAC), o qual tem status consultivo na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e seus vários comitês. O TUAC foi criado em 1948 no âmbito do Plano Marshall e teve sua estrutura mantida após a criação da OCDE em 1962. São afiliadas mais de 58 centrais sindicais nacionais nos 30 países industrializados da OCDE. O papel do TUAC é garantir que os mercados globais sejam balanceados por uma dimensão social efetiva e, para este fim, mantém consultas regulares com vários comitês da OCDE, seu secretariado e governos membros (TUAC, s.d.<sup>10</sup>).

O TUAC, a CSI e todas as GUFs formam o *Council of Global Unions*, criado como uma ferramenta para cooperação e coordenação das organizações sindicais internacionais, denominadas de *Global Unions*. Todos os membros dessa plataforma denominada *Global Unions* estão descritos no quadro 3 abaixo:

---

<sup>9</sup> OIT. Disponível em: < <http://www.oit.org.br/content/apresentação>> Acesso em 10 fev. 2015.

<sup>10</sup> TUAC. Disponível em: < <http://www.tuac.org/en/public/tuac/index.phtml>> Acesso em 10 fev. 2015.

Quadro 3: Membros da plataforma Global Unions

<i><b>Global Unions</b></i>
Confederação Sindical Internacional (CSI)
Comitê Consultivo Sindical (TUAC)
Building and Woodworkers International (BWI)
Education International (EI)
International Arts and Entertainment Alliance (IAEA)
International Federation of Journalists (IFJ)
IndustriALL
International Transport Workers' Federation (ITF)
International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations (IUF)
Public Services International (PSI)
Uni Global Union

Fonte: Elaboração própria.

A seção seguinte descreve a trajetória histórica do movimento sindical internacional, na qual se pode compreender a formação e a dinâmica das organizações sindicais apresentadas.

## 2.2 HISTÓRICO DO MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL E O PAPEL DA SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL

O esforço de periodização da trajetória histórica do movimento sindical internacional cobre, grosso modo, as fases iniciais do desenvolvimento do movimento, o estágio de maturidade, quando se conformaram suas principais instituições, e o momento atual de crise. Essa trajetória acompanha, ao mesmo tempo, os desenvolvimentos do modo de produção capitalista.

Waterman e Timms (2005, p. 180), baseando-se em Van der Linden (2008), classificam a história do internacionalismo sindical em três grandes fases. A primeira é a fase inicial do capitalismo mercantil e industrial, entre 1830 e 1870, a qual marca a ascensão do internacionalismo trabalhista em indústrias de larga escala, principalmente na Inglaterra, e que apresenta uma sobreposição dos internacionalismos trabalhistas, socialistas e democráticos mais gerais, combinando suas lutas com a oposição ao racismo, à escravidão e ao autoritarismo. A segunda é a

industrial-nacional madura, de 1880 a 1970. Nela, os vários internacionalismos trabalhistas e socialistas passaram a se isolar, e, após a Segunda Guerra Mundial, surgiram formas corporativas de sindicalismos do Ocidente, do Oriente, do Sul. Consequentemente, perdeu-se o papel de vanguarda que os sindicatos e o trabalhismo desempenhavam no internacionalismo mais geral. Por fim, a terceira fase inicia-se com a ascensão do capitalismo global em 1980, que instaura uma crise no internacionalismo sindical tradicional, causada pelas tendências de desindustrialização e novas formas de emprego, mas que apresenta também iniciativas de solidariedade trabalhista, normalmente em forma de redes, com todos os tipos de classes trabalhistas.

A periodização de Linden (2008), na qual se baseiam Waterman e Timms (2005), acrescenta detalhes em relação ao tipo de internacionalismo sindical e as fases de transição entre cinco estágios de desenvolvimento histórico do internacionalismo proletário. O primeiro desses estágios marcou a definição do próprio movimento trabalhista. Anteriormente a 1848, o conceito de proletariado não equivalia ao de classe trabalhadora, pois incluía, além de trabalhadores, também mendigos, ladrões e prostitutas. O esforço de demarcação da ‘classe trabalhadora’ coube então à Liga Comunista, que, em seu manifesto, situou o proletariado entre os estratos sociais da pequena burguesia e do *lumpen* proletariado (LINDEN, 2008, p.266-7).

O segundo estágio é denominado por Linden (2008, p.268-70) de internacionalismo subnacional, de 1848 a 1870, período de crescimento econômico no centro do capitalismo, principalmente Londres, de onde surgiram as primeiras expressões significantes de um internacionalismo consciente e organizado, como a formação de pequenas organizações com filiações multinacionais, por exemplo, a *Fraternal Democrats* e a *Communist Association for the Education of Working Men*, e iniciativas de solidariedade além das fronteiras na forma de ajudas a greves. A solidariedade, notavelmente entre Inglaterra e o Continente, ocorria na forma de ajuda financeira para realização de greves em outros países ou de oposição ao uso de fura-greves pelos empregadores, e contribuiu para a formação da Primeira Internacional, a Associação Internacional dos Trabalhadores, em 1864. O tipo de internacionalismo presente nesses exemplos de solidariedade é denominado de subnacional porque ocorria entre organizações

locais em diferentes países, visto que os sindicatos nacionais ainda não existiam.

A formação de organizações sindicais nacionais ocorreu no estágio seguinte, de transição, dos anos 1870 a 1890, em um período de crise no capitalismo. Mesmo diante de dificuldades, os sindicatos na Inglaterra gradualmente consolidaram suas operações no nível nacional, fundando o *Trade's Union Council* (TUC), em 1868, seguido nas décadas seguintes por outros países, como Suíça em 1880, Canadá em 1883, Estados Unidos (EUA) em 1886, Espanha em 1888, Alemanha em 1890, Áustria e Holanda em 1893 etc, quando se formaram confederações sindicais nacionais. Aos poucos as classes trabalhadoras ganharam reconhecimento na legislação e passaram a ter uma relação mais próxima com seus governos nacionais, resultado de uma política de integração expressa na educação primária, no serviço militar, cerimônias e monumentos públicos, entre outros, mas que, no conjunto, contribuíram para o declínio do internacionalismo subnacional e da Primeira Internacional (LINDEN, 2008, p.270-1).

O quarto estágio, que cobre todo o período dos anos 1890 a 1960, caracteriza-se como internacionalismo nacional. Gradualmente, iniciativas de cooperação internacional surgiam de atividades práticas em algumas áreas. Uma delas eram as ocupações de trabalhadores qualificados e de mobilidade internacional, como os tipógrafos. Outra era a migração internacional, fenômeno que influenciava os sindicatos a intentar organizar as novas chegadas de migrantes ou a excluir esses novos trabalhadores dos mercados de trabalho nacionais. A área de transporte internacional também se destacou nessas iniciativas, sendo que o *British Seamen's Union*, por exemplo, manteve desde os anos 1890 filiais na Noruega, na Suécia, na Dinamarca, na Alemanha e na Holanda. A fundação da Segunda Internacional, a Internacional Socialista, em 1889, também serviu de estímulo (LINDEN, 2008, p.272-7). De maneira semelhante, Harrod e O'Brien (2002, p.4-5) identificam como fatores para a origem das estruturas sindicais internacionais as ocupações internacionais, marinheiros, por exemplo; a promoção de questões trabalhistas internacionais, como a campanha pela jornada de oito horas diárias; e o movimento socialista internacional, que envolvia politicamente os trabalhadores num movimento político.

Os *International Trade Secretariats* (ITSs), federações de sindicatos nacionais organizados por setores econômicos, foram as primeiras organizações sindicais transfronteiriças criadas. Alguns exemplos incluem as ocupações de tipógrafos, chapeleiros, tabaco e sapateiros em 1889; mineiros em 1890; vidraceiros em 1891; alfaiates, metalúrgicos e ferroviários em 1893; trabalhadores têxteis em 1894; setor de transportes em 1897; entre outros. Até 1914, quando se iniciou a Primeira Guerra Mundial, existiam 28 ITSs, os quais apoiavam os objetivos socialistas de longo prazo, mas focavam suas atividades em questões práticas de disseminar informações sobre comércio e desencorajar o transporte internacional de fura-greves (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014, p.76). Em adição, formou-se um segundo tipo de organização sindical internacional, as confederações internacionais, compostas de federações sindicais centrais. Após conferências realizadas em Copenhague, em 1901, Stuttgart, em 1902, e Dublin, em 1903, criou-se uma organização, primeiramente denominada *International Secretariat of Trade Union Centres*, que foi nomeada *International Federation of Trade Unions* (IFTU) em 1913, e declarava ter em torno de 20 centrais sindicais nacionais afiliadas, na maioria da Europa, mas também a americana *American Federation of Labor* (AFL) (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014, p.76).

Dessa forma, o período entre 1889 e 1903 foi de excepcional importância para o movimento sindical internacional, pois permaneceriam, por todo o século XX, quase inalteradas, as estruturas criadas e a característica dual de ITSs e confederação internacional; ocorrendo, no entanto, mudanças dentro da estrutura, como a perda da posição dominante da Alemanha, onde 17 dos 28 ITSs se localizavam antes da Primeira Guerra, e posterior liderança da Inglaterra e dos EUA após 1918 (LINDEN, 2008, p.274-5). Além da reorganização do IFTU e dos ITSs após a Primeira Guerra, estabeleceram-se duas novas organizações concorrentes: a *Red International of Labour Unions* (RILU), fundada em 1921 pelo partido comunista soviético e dissolvida formalmente em 1943; e a *International Federation of Christian Trade Unions* (CISC, na sigla francesa), criada em 1920 por trabalhadores cristãos principalmente de Alemanha, Itália, França e Holanda, para os quais sindicatos socialistas e seus sentimentos

anticlericais, presentes na IFTU, não eram aceitáveis (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014, p.76-7).

A Segunda Guerra Mundial, igualmente, causou impactos no movimento sindical internacional, pois não só rompeu com o funcionamento das organizações sindicais, mas também criou um desejo de substituir a divisão do pré-guerra com uma unidade trabalhista. Nesse ímpeto, reuniu-se uma conferência trabalhista mundial em Londres em 1945, na qual se decidiu dissolver a IFTU e criar uma nova organização mundial trabalhista, a *World Federation of Trade Unions* (WFTU). Os esforços de criação da WFTU foram principalmente do TUC inglês, da *All Union Central Council of Trade Unions* (AUCCTU) da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da americana *Congress of Industrial Organizations* (CIO). No entanto, algumas ausências já demonstravam importantes divisões no movimento, sendo a mais importante a da AFL, que se recusava a ser identificada com organizações sindicais controladas por partidos políticos ou governos comunistas, e de outras centrais sindicais cristãs afiliadas ao CISC, que permaneceu organizada em pequena escala, adotando o nome de *World Confederation of Labor* (WCL) em 1969. Essas divisões se manifestaram também dentro da WFTU, e o choque de diferentes concepções acerca do papel dos sindicatos na sociedade, desacordos sobre o Plano Marshall e sobre questões como a independência dos ITSS tornaram inviáveis as relações das organizações sindicais dos países ocidentais com a organização em 1949. Nesse ano, então, as organizações sindicais desses países cindiram com a WFTU e fundaram uma nova organização, a *International Confederation of Free Trade Unions* (ICFTU), à qual se afiliou a AFL, desde 1955 fundida com a CIO dando origem à AFL-CIO (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014, p.77-8). Na opinião de Gallin (2002, p.236), a Guerra Fria não foi o único nem o principal motivo para a cisão no movimento sindical internacional, pois a oposição radical entre os objetivos políticos e sociais dos socialistas democráticos e dos comunistas, inconciliáveis depois de 1920, e a repressão do stalinismo aos sindicatos socialistas e independentes nos países sob controle da URSS, teria sido suficiente para dividir o movimento.

As condições nacionais que as organizações sindicais encontravam no imediato pós Guerra pareciam promissoras, pois os setores empresariais estavam enfraquecidos politicamente por

terem apoiado o fascismo na Europa, e o clima ‘anticapitalista’ assumia como dado o reconhecimento, através de legislação, dos direitos sindicais. No entanto, conforme argumenta Gallin (2002, p.235-6), o movimento trabalhista que re-emergiu nessas condições não era o mesmo do pré-guerra. Ao menos duas gerações políticas de sua liderança haviam sido perdidas nos campos de concentração. Assim, a reconstrução social do pós guerra, financiada principalmente pelos EUA, ocorreu na base ideológica da parceria social, que consistia no *trade-off* ente paz social e reconhecimento dos direitos trabalhistas, e no consentimento político e financeiro do setor empresarial na construção do estado de bem-estar social (GALLIN, 2002, p.235-6).

Reconhecidos nos países ocidentais como ‘parceiros sociais’, os sindicatos ganharam espaço nas estruturas decisórias, inclusive em instituições internacionais, tendo sido concedido status consultivo na Organização para Cooperação Econômica Europeia, mais tarde transmutado para o Comitê Consultivo Sindical (TUAC) da OCDE. Entretanto, Josselin (2001, p.4-5), ao apresentar as três faces do internacionalismo sindical no período posterior à Segunda Guerra Mundial, afirma que os sindicatos nacionais, em troca do reconhecimento obtido, frequentemente buscavam em suas atividades transnacionais avançar os interesses de seus governos domésticos, principalmente na Guerra Fria. Segundo Cox (1971, p.554-5), desde a Segunda Guerra Mundial, as organizações sindicais nacionais se envolveram nas questões políticas internas de outros países, sendo os sindicatos soviéticos os precursores do modelo, e

*such overseas activities have led American trade unionists to take sides in inter-union disputes, to support supposedly friendly leaders against their rivals, and, in some cases, to work against national governments.*

O caso emblemático é o da *American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO), cuja política internacional trabalhou contra os interesses de vários países em desenvolvimento, seja por políticas próprias ou em colaboração com o governo dos EUA e suas agências, como a Agência

Central de Inteligência (CIA), a *U.S. Agency for International Development*, *National Endowment for Democracy*, e o *U.S. State Department's Advisory Committee for Labor and Diplomacy* (SCIPES, 2010). Segundo Scipes (2010), o programa de política externa da AFL-CIO, conduzido sem o conhecimento informado até mesmo de lideranças sindicais americanas, auxiliou em golpes contra governos eleitos na Guatemala, no Brasil e no Chile, dando suporte às ditaduras neles instauradas, bem como também na Indonésia, nas Filipinas e na Coreia do Sul, entre outros, sabotando os princípios de sindicalismo proclamados por seus líderes<sup>11</sup>. Outro caso semelhante é a relação estreita entre o TUC inglês e seu governo na definição da política trabalhista das colônias britânicas, em que ajudou a perpetuar o Império Britânico, mesmo que em parte não intencionalmente, ao pedir que os sindicatos das colônias seguissem o caminho reformista moderado seguido domesticamente, ainda que o reformismo nas colônias produzisse resultados diferentes (LINDEN, 2008, p.275).

No âmbito das organizações sindicais internacionais, a Guerra Fria era travada na disputa por influência e afiliações entre a WTFU, liderada pela URSS, e a ICFTU, de tendência anticomunista e liderada pelas centrais sindicais americanas. O interesse pelo crescimento das organizações sindicais no Terceiro Mundo já vinha do período entre - guerras, e a ICFTU, desde sua criação, adotou como princípio focar na expansão de organizações regionais, como a *Confederacion Interamericana de Trabajadores* (CIT), fundada por iniciativa da AFL em 1948 e que, mais tarde, daria origem à CSA (PASTURE, 2002, p.283).

Além disso, a questão do desenvolvimento econômico passou a ganhar a atenção da ICFTU, tendo sido criado, em 1957, após o primeiro congresso da organização ocorrido fora da

---

<sup>11</sup> Na América Latina, essa política se deu principalmente através do Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre (IADESIL). As atividades de desestabilização incluíam o encorajamento de conflito entre tendências comunistas e anticomunistas, o apoio à formação de organizações sindicais rivais de tendência anticomunista e o direcionamento de recursos a grupos sindicais conservadores, os quais promoviam protestos e paralisações destinados a enfraquecer os governos e proteger os interesses políticos e econômicos do governo e das empresas americanas. A CSA, criada com apoio da AFL-CIO, também desempenhava papel de endossar tais atividades.

Europa, em Tunis, na Tunísia, um fundo de solidariedade internacional. Entretanto, o papel da ICFTU e de seu fundo de solidariedade seria minado pela tentativa de regimes recém independentizados de neutralizar qualquer interferência externa e pela decisão da AFL-CIO e da Confederação de Sindicatos da Alemanha (DGB) de direcionar seus fundos de ajuda através de programas próprios patrocinados, respectivamente, pelo governo americano e pela fundação política Friedrich Ebert Stiftung (PASTURE, 2002, p.284). A influência da AFL e do TUC na ICFTU lhe rendeu uma reputação de aliada do colonialismo e do neocolonialismo no Terceiro Mundo, não inteiramente infundada, visto que a organização por muito tempo tentou propagar um modelo de sindicalismo considerado correto, o qual deveria permanecer completamente independente de partidos políticos e Estados, concentrar-se em barganha coletiva e *lobby* na legislação de segurança social e defender a democracia parlamentar (LINDEN, 2008, p.276).

A instrumentalização das organizações sindicais internacionais e nacionais nas disputas ideológicas da Guerra Fria é uma das faces do internacionalismo do pós-guerra apontadas por Josselin (2001). A segunda face emergiu a partir dos anos 1960, no contexto de *détente* da Guerra Fria, quando a preocupação anticomunista diminuía à medida que a Europa se recuperava, e a insistência da AFL-CIO no tema levou ao desgaste e rompimento relações com a ICFTU entre 1969 a 1983 (COX, 1971, p.561-2). No campo econômico, duas mudanças estruturais afetaram o quadro de políticas para as organizações sindicais: a expansão das empresas transnacionais e integração regional no continente europeu, favorecendo a coordenação de ações sindicais em diferentes países nos quais uma mesma empresa operava (COX, 1971, p.559; 563). Dessa forma, a coordenação transnacional de ações contra empresas multinacionais tornou-se o principal objetivo das organizações sindicais, as quais, por meio de acordos privados com essas companhias, buscavam garantir um papel na regulação econômica internacional (JOSSELIN, 2001, p.5-7). Concretamente, o papel de vanguarda coube aos ITSs, principalmente na área de metalurgia e química; a ICFTU formulou sua própria “Carta sobre Multinacionais” em 1976; e as negociações na OIT e no TUAC levaram a dois importantes acordos: a ‘Declaração Tripartite de Princípios sobre Empresas

Multinacionais e Política Social’, da OIT, e a Declaração da OCDE sobre Investimento Internacional e Empresas Multinacionais (JOSSELIN, 2001, p.5-7).

Ao mesmo tempo, as organizações sindicais, com destaque para a ICFTU e os ITs, forneciam apoio fundamental para sindicatos em países pobres ou não democráticos, sendo que o direcionamento de recursos ao movimento sindical sul-africano foi fundamental para sua mobilização contra o *apartheid*. A partir do sucesso do caso sul-africano e junto de um esforço para influenciar o debate público sobre globalização e justiça social, nos anos 1990, as federações sindicais internacionais transformaram-se também em ativistas de advocacia internacional, muitas vezes colaborando com organismos de fora do movimento trabalhista, e sendo essa a terceira face do internacionalismo do pós-guerra apontada por Josselin (2001, p.6-7).

Finalmente, o quinto estágio da história do movimento sindical internacional, apontado por Linden (2008), é um período de transição que se inicia nos anos 1960. Embora outros autores, como Waterman e Timms (2005), estabelecem a década de 1980 como indicativo de uma nova fase na trajetória histórica, o diagnóstico apresentado é o mesmo. A dinâmica dessa nova fase são os desafios que instauraram um período de crise no modelo de ‘internacionalismo nacional’, ocasionada por uma série de processos: a descolonização; a nova divisão internacional do trabalho; a emergência de regionalismos e dos blocos comerciais; o colapso da URSS e dos governos comunistas do leste europeu; a ascensão dos movimentos feministas; o crescimento do trabalho assalariado na periferia e semi-periferia e a expansão do setor informal; a revolução eletrônica, entre outros (LINDEN, 2008, p.277).

Há consenso em que, atualmente, o movimento sindical como um todo está em crise, como afirma Waterman (2001, p.312): “[i]t is widely recognised within and around the labour movement that labour (...) is in profound crisis”. Os processos políticos e econômicos associados à globalização são geralmente apontados como os principais responsáveis pela atual situação de crise no movimento sindical internacional. A seção seguinte tratará desses processos e seus impactos no mundo do trabalho a partir de perspectivas da EPI.

## 2.3 GLOBALIZAÇÃO E CRISE NO TRABALHO: PERSPECTIVAS TEÓRICAS

A questão das transformações político-econômicas promovidas pela globalização e seus impactos no mundo do trabalho são exploradas pela literatura da EPI e são particularmente relevantes para os propósitos desta dissertação porque afetam diretamente o modo de organização e os rumos do movimento sindical internacional. Alguns autores divergem nos processos considerados como pontos de inflexão, porém a maior parte deles acorda que as décadas de 1970 e 1980 significaram um momento de profundas transformações na estrutura da economia mundial, constituindo, assim, o fenômeno da globalização e o modelo neoliberal.

O Estado nacional figura comumente como alvo dos processos globalizatórios, que supostamente ocorreriam passivamente, a sua revelia, e causariam seu enfraquecimento. O capítulo 1 demonstrou como o modelo estado-centrista da TRI foi questionado a partir da década de 1970, quando se passou a advogar pelo maior reconhecimento da atuação de atores transnacionais nos diversos arranjos de governança existentes na estrutura política internacional. Neste capítulo, defender-se-á uma visão cautelosa dos efeitos da globalização. Como afirma Gilpin (2001, p.375), a tese da globalização carece de perspectiva histórica, pois seus proponentes parecem acreditar que os governos em algum momento já possuíram autonomia nacional e liberdade ilimitadas. Na sua visão, o século XXI demonstra-se menos integrado em alguns aspectos do que o período anterior à Primeira Guerra, quando a doutrina do *laissez-faire*, por exemplo, tornava os mercados verdadeiramente supremos em relação aos governos, sendo a globalização econômica um fenômeno desigual e concentrado na América do Norte, Europa Ocidental, e Ásia-Pacífico (GILPIN, 2001, p.364).

Defendendo também uma perspectiva histórica, Sassen (2006) analisa o impacto das transformações da globalização no Estado nacional, porém através de uma ótica distinta e de uma visão particular dos processos históricos. O caráter distintivo da ótica adotada por Sassen em relação à compreensão da globalização é evitar o que ela denominou de ‘vitimização’ do Estado nacional, pois este ainda é o âmbito no qual formalização e institucionalização assumem seus valores máximos. Assim, seu

nível de análise, de alcance médio, investiga estruturas e práticas locais, o que implica observar a globalização como processo que ocorre, inclusive, dentro do nível nacional, identificando microprocessos, particulares e específicos, que desempenham a função de desnacionalizar o que foi construído historicamente como nacional, e que às vezes continuam sendo experimentados como tal, mas são orientados por agendas globais (SASSEN, 2006, p.1-2).

A análise de Sassen (2006) cobre da era medieval até a época atual. Entretanto, para os propósitos desta dissertação ressaltar-se-á o período que a autora denomina de ‘era global’, a partir de 1980. As capacidades críticas para a ascensão dessa era global já estavam presentes nos Acordos de Bretton Woods, em 1945, no entanto, elas estavam dispostas segundo uma lógica diferente, impossibilitando que se aponte o início da era global nesse período. Assim, Bretton Woods não pode ser considerado como o ponto de inflexão, pois suas características estão mais relacionadas à lógica anterior do que a da era global, que emergiria em 1980. Sob o regime de Bretton Woods, os Estados nacionais trabalhavam em prol de um sistema multilateral mais forte, mas não renunciavam às suas políticas de controle econômico baseadas em variantes do keynesianismo, com a expansão do estado de bem-estar e políticas de planejamento e de regulação financeira e bancária; em outras palavras, a lógica voltava-se para o uso do sistema internacional para proteger o interesse nacional (SASSEN, 2006, p.148-52).

Essas premissas seriam alteradas no fim dos anos 1970 e a partir de 1980, período que marca o ponto de inflexão para a era global, marcado pela crise do sistema bancário transnacional que operava o mercado de eurodólares. Com essa crise, ocorreram realinhamentos importantes nas relações entre Estado e finanças, abrindo espaço para novos atores, operações, flexibilidade e desregulação, reorganizando as capacidades do internacionalismo de Bretton Woods. Os EUA são o ator emblemático para essas mudanças, no qual o Estado, a partir de 1980, deixou de ser o tipo de ator econômico do New Deal e do pós-guerra, e alterou sua relação estratégia com a economia, movendo-se da produção e do planejamento físico para o sistema financeiro, sendo o crescimento explosivo da dívida pública americana sob Reagan um dos indicativos. Além disso, o conjunto de políticas comumente denominadas de privatização, desregulação e

mercantilização significaram, no agregado, uma transferência e concentração de poder para o Executivo, em detrimento da capacidade legislativa do Congresso e de um novo papel do judiciário. Sassen, no entanto, discorda de interpretações que veem essas mudanças como adaptação para a sobrevivência do Estado ou um sinal de seu declínio, e enxergam igualmente a pressão dos EUA sobre os demais Estados como mais adaptação. Segundo a autora, essas mudanças não significam uma simples perda de poder, mas elas representam uma transformação constitutiva de uma nova era, sendo o Estado, portanto, também parcialmente constitutivo dessa nova era (SASSEN, 2006, p.145; 157; 162-3).

A reestruturação da divisão público-privada é outro processo emergente da era global. Essa separação pressupõe a esfera privada como livre da política e na qual impera a técnica e a eficiência. Assim, no contexto em que se observa a proeminência do mercado e do direito, ambos formulados como neutros, a esfera privada adquire maior legitimidade. Sassen assinala, porém, que a historicidade da distinção público-privada varia no tempo e nos países. Sendo uma construção histórica, ela reflete interesses e poderes de determinado conjunto de atores. No caso da globalização das firmas e mercados iniciada em 1980, esses interesses se pautam pela liberdade para as empresas e o capital. O discurso de eficiência e neutralidade da esfera privada torna legítima a execução de atividades antes exclusivas do setor público em nome de um pretense bem comum, tanto na esfera doméstica como internacional. Conseqüentemente, o Estado retira-se ou delega certas funções a entes privados, dentre outras, as instituições que compunham o estado de bem-estar social. Como apresentado pela autora, esse discurso se viu com força nos reajustes estruturais encabeçados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial diante do denominado Consenso de Washington, na década de 1990, nos países subdesenvolvidos, em que o discurso de eficiência e de direito - respeito aos contratos - divorcia-se das questões distributivas e das escolhas políticas (SASSEN, 2006, p.191; 197; 201).

As transformações apresentadas por Sassen (2006) formam um quadro geral dos impactos promovidos pela globalização no Estado e na relação deste com a economia, os quais obviamente se refletem nas condições mais gerais do trabalho, como força produtiva e social. A esse quadro, adicionar-se-ão duas outras

dinâmicas apresentadas por Harvey (1990; 2005). A primeira delas é capturada pela categoria analítica de regime de acumulação e sua materialização em leis e regras que regulam o processo produtivo, o controle sobre a força de trabalho, o espaço geográfico, o Estado e a ideologia. Harvey (1990) destaca a passagem do regime fordista, associado com a produção em massa, para a acumulação flexível, ou toyotismo, a partir dos anos 1970. A compreensão dos efeitos dessa passagem para o mundo do trabalho lança luz ao período de crise no movimento sindical internacional a partir da década de 1980. Por isso, as características estruturais desses dois regimes de acumulação serão brevemente descritas.

O regime de acumulação fordista foi simbolicamente inaugurado em 1914, quando se introduziu na linha de montagem da fábrica de carros de Henry Ford a jornada diária de oito horas e o pagamento de cinco dólares por hora. O modelo continha continuidades a elementos introduzidos no século XIX, como a forma corporativa de organização dos negócios e a racionalização da divisão do trabalho, mas apresentava como elemento inovador a identificação da equivalência entre produção e consumo em massa, resultando em *“a new system of the reproduction of labour power, a new politics of labour control and management, a new aesthetics and psychology, in short, a new kind of rationalized modernist, and populist democratic society”* (HARVEY, 1990, p. 126). Porém, a consolidação do modelo fordista requereu capacidades desenvolvidas com a Grande Depressão e o esforço de guerra, conformando uma configuração ótima após 1945, com a união do fordismo ao keynesianismo dando a base para a expansão material que se manteria até 1973. Essa configuração consistiu num equilíbrio de poder entre o trabalho organizado, que ganharia direitos em troca de uma atitude cooperativa sobre as técnicas fordistas, o poder corporativo, com o compromisso de processos estáveis, com forte mudança tecnológica e investimento em capital fixo, e o Estado, ao qual cabia controlar os ciclos econômicos através da combinação macroeconômica de políticas fiscais e monetárias voltadas a garantir o pleno emprego e o estado de bem-estar social (HARVEY, 1990, p. 130-5).

A ampliação dos fluxos de comércio mundial e de investimento externo permitiu a expansão do modelo fordista em escala global. Porém, essa expansão foi necessariamente desigual,

conforme as diferentes realidades e opções políticas de cada Estado, beneficiando apenas os mercados do setor ‘monopolista’ que detêm os privilégios, isto é, os trabalhadores brancos, masculinos e sindicalizados (HARVEY, 1990, p.138-9). O desgaste gradual do modelo fordista, já visível, segundo Harvey, em meados dos anos 1960, relaciona-se com sua expansão, pois a reconstrução da Europa e do Japão e os processos de industrialização do Terceiro Mundo, baseados numa espécie de fordismo periférico, o qual atingia o campo da produção, mas não respeitava o contrato social com o trabalho, incrementaram a competição interempresarial e reduziram a lucratividade. Nesse ambiente internacional, o fordismo-keynesianismo tornou-se difícil de sustentar-se pela rigidez dos investimentos de capital fixo em larga escala, que presumiam crescimento estável e consumo invariável; dos contratos de trabalho; e dos compromissos do Estado, o qual, posto sob pressão para garantir os benefícios sociais apesar da situação fiscal desfavorável, recorria à medida inflacionária de emissão de moeda. Todos esses fatores, aliados à crise de 1973 e ao choque do petróleo, alteraram a realidade empresarial, causando forte deflação. A profunda mudança nos custos dos insumos de energia forçou todos os segmentos a buscar economia energética através de mudanças tecnológicas e organizacionais. Ao mesmo tempo, as corporações identificavam muita capacidade excedente inutilizada, forçando-as a adotar processos de racionalização, reestruturação e intensificação do controle do trabalho e estratégias orientadas para mudança tecnológica, automação, busca de novas linhas de produto e nichos de mercado e dispersão geográfica para zonas de controle do trabalho mais fácil (HARVEY, 1990, p.141-5).

Dessa forma, reestruturação econômica e reajustamento social e político seriam lemas da nova configuração que evidenciou a passagem para um regime de acumulação denominado por Harvey de acumulação flexível. Este novo modelo se baseia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, caracterizando-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1990, p.147).

A estratégia de controle de trabalho sob esse novo modelo consistiu na construção de focos de acumulação flexível em regiões sem tradição industrial anterior e posterior importação para os centros mais antigos das normas estabelecidas nessas novas áreas. O impacto imediato foi o retrocesso da antiga coluna política do sindicato forte e o desemprego estrutural causado pelas novas tecnologias e automação. O mercado de trabalho foi reestruturado em contratos de trabalho flexíveis e o emprego regular cedeu lugar ao trabalho parcial, temporário ou subcontratado. Formaram-se, assim, segundo Harvey, distintas regiões, formadas por um centro cada vez mais reduzido, o qual detém maior segurança do emprego e condições, e uma periferia bastante variada de contratados temporários, ou ainda integrais, mas facilmente substituíveis. No campo da organização industrial, com a subcontratação, surgiram oportunidades para os pequenos negócios, nos quais reapareceram como peças centrais formas antigas de trabalho doméstico, artesanal, familiar e paternalista. Nota-se que essa reestruturação significou o desmembramento da classe trabalhadora, cuja consciência de classe baseava-se na reunião na fábrica, além da crescente utilização da força de trabalho feminina e mal paga. As economias de escala fordista foram substituídas pela economia de escopo, com a predominância do alto ritmo de inovação de produto, especialização em nichos de pequena escala e redução do tempo de giro, com utilização de tecnologias de gerenciamento de estoques *just in time*. No campo político-estatal, com as insuficiências das políticas keynesianas, que se mostraram inflacionárias, viu-se na América do Norte e Europa Ocidental uma virada conservadora, com a gradual retirada de apoio ao Estado do bem-estar social, austeridade e ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, medidas que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975 e foram transformadas em virtude governamental (HARVEY, 1990, p.150-5).

A segunda dinâmica ressaltada por Harvey (2005) refere-se a mudanças na geografia da produção, âmbito no qual ocorre o deslocamento de partes ou da totalidade da produção para locais onde os custos de produção - capital e trabalho - apresentam taxas menores, isto é, mais competitivas. Harvey denominou essa dinâmica de ajuste espacial, ou *spatial fix*, o qual tem como função aliviar temporariamente o capital excedente que, sem ser

reintegrado na circulação de capital, geraria crises de superacumulação, recorrentes no capitalismo. Porém, como a expansão geográfica não pode ocorrer ilimitadamente, essa é uma solução apenas de curto prazo, visto que, no longo prazo, o resultado é o aumento da competição internacional e inter-regional (HARVEY, 2005).

A dinâmica do ajuste-espacial relaciona-se diretamente com uma das principais controvérsias acerca dos efeitos da globalização, qual seja o processo denominado de *race to the bottom*, uma espécie de espiral de rivalidade que resultaria em padrões mais baixos para as partes. Spar e Yoffie (2000) analisam as condições e evidências de ocorrência desse fenômeno. A lógica do argumento reside no fato de que o capital e as empresas transnacionais, em busca constante por vantagens competitivas, conduzem os países a reduzirem todos os fatores que os atores globais objetivam minimizar, como padrões trabalhistas, salários, impostos e normas sanitárias e ambientais, reduzindo suas capacidades de governança:

*In the process, crucial functions of governance effectively slip from the grasp of national governments and corporations and capital markets reap what societies and workers lose. (...) Forced to compete in an ever-tighter market, firms will have ever greater **incentives to race towards whatever bottoms they can find** (SPAR; YOFFIE, 2000, p.30, grifo nosso).*

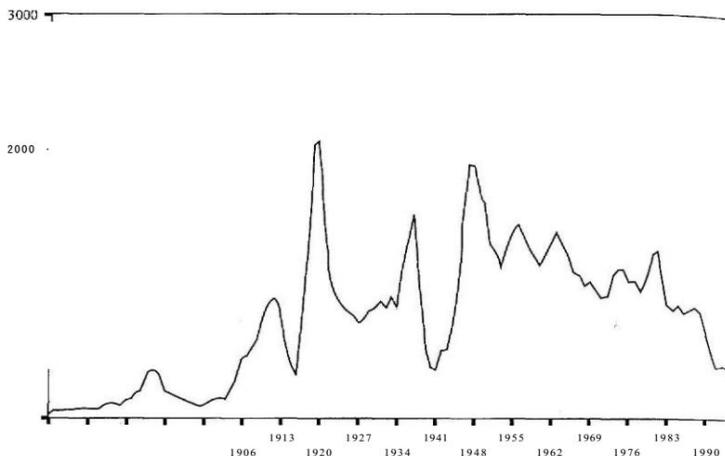
Entretanto, Spar e Yoffie (2000, p.34-5) argumentam que a evidência empírica da ocorrência de *races to the bottom* é consideravelmente confusa por algumas razões. Uma delas é a dificuldade de obter evidência em meio de muitas variáveis e motivos pelos quais as empresas escolhem suas locações: expandir mercados, proximidade com clientes, seguir competidores e reduzir custos de fatores e regulação. Outra razão é o falso senso em parte da literatura de que as empresas se movem à velocidade de mudanças nos custos relativos, ignorando fatores que dificultam esse movimento, como custos de transação e custos irrecuperáveis de investimento, que se elevam conforme mais intensiva em capital é a operação. Por isso, os autores

definiram condições em que *rates to the bottom* podem surgir, as quais são controles de fronteira mínimos e diferenças de custos de fatores entre mercados nacionais, e elementos que aumentam a possibilidade de ocorrência, como a homogeneidade dos produtos e custos de transação e irrecuperáveis mínimos. Porém, a evidência demonstra também que um *race to the bottom* pode ser restringido pelo que os autores denominaram de ‘*governance from the top*’, que é a imposição de regulação supranacional por decisão governamental, através de um tratado internacional, por exemplo, ou mesmo de empresas transnacionais. Nesta última, ressaltam os autores, empresas transnacionais resolvem cooperar para manter um determinado padrão comum, impedindo um *race to the bottom*, e, apesar de serem esquemas desprovidos de mecanismos de cumprimento formais, ocorrem com certa frequência (SPAR; YOFFIE, 2000, p.41-2).

Nota-se que, até aqui, as características ressaltadas em Sassen (2006), Harvey (1990; 2005) e Spar e Yoffie (2000) referem-se aos processos associados à globalização nas décadas de 1970 e 1980, argumentando-se que essas transformações impactaram em um período de crise no movimento sindical internacional. Porém, como afirma Silver (2003, p.3), a maneira como as transformações contemporâneas da globalização são percebidas influencia diretamente a avaliação acerca do futuro do movimento trabalhista, pois aqueles que as percebem como inteiramente novas e sem precedentes tendem a apontar uma crise terminal do movimento trabalhista em decorrência da remodelação pelos processos econômicos da classe trabalhadora e do terreno em que seu movimento de representação opera. Em posição oposta, a obra de Silver (2003) adota uma análise histórica e geográfica de longa perspectiva acerca da contínua criação de contradições e conflito entre capital e trabalho, fundamentada na base empírica do *World Labor Group Database*, construída com informação de jornais de relatos de agitação trabalhista, ou *labor unrest*, como greves, demonstrações e ocupações de fábricas, somando 91.947 menções de agitação trabalhista em 168 ‘países’ no período de 1870 a 1996. O quadro geral de agitação trabalhista em escala mundial é reproduzido no gráfico 1 abaixo e demonstra, como característica mais marcante no século XX, a interligação entre a agitação trabalhista e as duas guerras mundiais, sendo os maiores picos do século os anos de 1919-1920 e em seguida 1946-1947; com pontos baixos nos anos

iniciais das guerras e pontos de subida rápida os anos que antecederam as mesmas (SILVER, 2003, p.125-6).

Gráfico 1 – Agitação Trabalhista em escala mundial – 1870-1996



Fonte: Silver (2003, p.126).

Enfatizar-se-á aqui a análise de Silver (2003) da relação entre a trajetória do movimento trabalhista e a política mundial através da lente teórica de Polany, o qual destacou que o trabalho é uma mercadoria fictícia e que qualquer tentativa de tratar os seres humanos como uma mercadoria semelhantemente às demais geraria resistência. A trajetória do movimento trabalhista no século XX poderia ser compreendida pela ideia de pêndulo e seus contra-movimentos de Polany, consistindo de dois balanços do pêndulo: o primeiro com o movimento de comodificação do trabalho no final do século XIX e o início do contra-movimento de reação trabalhista; e o segundo com a descomodificação do trabalho em resposta à militância trabalhista no período posterior à Segunda Guerra Mundial e a construção de pactos sociais nacionais e internacionais entre o trabalho, o capital e o Estado, os quais seriam quebrados com a onda de globalização do fim do século XX (SILVER, 2003, p.124).

No primeiro movimento, localiza-se o nascimento do movimento trabalhista moderno na Europa Ocidental e na América do Norte em meio às transformações da maior expansão econômica mundial de meados do século XIX, a era de ouro do

capitalismo, que culminaria na grande depressão de 1873-1896 e em intensa competição intercapitalista. Essas transformações envolveram ajustes espaciais, tecnológicos, de produto e também um ajuste financeiro, isto é, a retirada de capital da produção para investimento financeiro, normalmente ligado à corrida armamentista e às guerras imperiais. A reação aos processos de reestruturação do fim do século XIX levou a um ápice de agitação trabalhista nos anos 1880, quando proliferaram sindicatos e partidos políticos de orientação trabalhista na Europa e na América, sendo também criada a Segunda Internacional. O resultado foi uma tentativa de ‘socialização do Estado’ através da adoção de políticas de bem-estar pelos países ocidentais, como pensão para idosos e seguro saúde e desemprego, ainda no século XIX, em parte como esforço de afastar a agitação socialista, mas também pela necessidade de cooperação dos cidadãos para as guerras imperialistas. Ao mesmo tempo, nos países periféricos, o período entre o fim do século XIX e a Primeira Guerra Mundial levou a novas ondas de proletarização, sendo a resistência a esse fenômeno grande parte da agitação trabalhista do período (SILVER, 2003, p.131-45).

O segundo movimento é marcado por uma mudança na agitação trabalhista de níveis elevados na primeira metade do século XX para um declínio após a Segunda Guerra Mundial. A grande concentração de poder militar e econômico dos EUA pôs fim à rivalidade entre as potências, mas de igual importância foram as profundas reformas institucionais realizadas nos níveis da firma, nacional e global, que descomodificaram o trabalho e ofereceram uma resposta à crescente força dos movimentos revolucionários, exitosos na China e na URSS. Esse processo de acomodação, no entanto, tinha fundações instáveis pelos riscos à lucratividade, por causa dos custos, e pela crise de legitimidade com as falhas das reformas prometidas. O pacto amplo, conforme mencionado anteriormente, significou a prática de políticas keynesianas pelos Estados e a aceitação do sindicalismo por governos e empresas, resultando na abertura de um mercado de massas e no arrefecimento do conflito capital-trabalho. No Terceiro Mundo, porém, esse pacote não incluiu um mercado de massas nem o pleno emprego e, embora tenham sido implementadas reformas para frear o ímpeto de revolução social do movimento trabalhista, o caráter delas foi muito mais limitado para controlar a militância trabalhista, e o balanço entre reforma e

repressão tendeu mais para o último. Por fim, os processos de reestruturação capitalista, que se manifestariam com maior força nos anos 1970, já estavam presentes nos anos 1950. Conjuntamente, reformas, repressão e reestruturação explicam o declínio de greves, fenômeno avaliado por tese em voga nos anos 1950 na literatura sobre sociologia industrial (SILVER, 2003, p.149-60).

Os pactos construídos no pós Segunda Guerra foram gradualmente minados pela crise de acumulação e lucratividade. Na década de 1960, as tentativas iniciais de resolver a crise acelerando o ritmo de trabalho geraram greves massivas na Europa Ocidental, resultando em aumentos salariais sem precedentes e senso de descontrole dos trabalhadores. Porém, a combinação de ajustes espaciais, tecnológicos-organizacionais e financeiro enfraqueceu seriamente os trabalhadores nos anos 1970 e 1980, e as estruturas corporativas ou falharam em entregar ganhos e perderam a credibilidade com os trabalhadores, ou colapsaram pela repressão governamental, não sem resistência trabalhista, como mostram os dados de agitação. A crise do movimento trabalhista, instaurada nos anos 1980, não foi replicada imediatamente em todo lugar, pois os ajustes espaciais da década anterior criaram novos e fortes movimentos trabalhistas na periferia. Porém, a crise da dívida externa dos países do Terceiro Mundo e os programas de ajuste estrutural do FMI acabariam por levar a crise aos movimentos trabalhistas da periferia. Para a autora, a mudança política nos EUA, com a subida dos juros e a financeirização, foi uma contra-revolução global que liquidou um regime internacional do pós guerra, o qual era amigável ao trabalho e ao desenvolvimento (SILVER, 2003, p.161-6).

A análise histórica de longa perspectiva poderia, assim, lançar luz às perspectivas do movimento trabalhista contemporâneo. Segundo Silver (2003, p.166-78), o desmantelamento do regime internacional do pós-guerra em 1980 compartilha características importantes com o contexto do período anterior no século XIX. Em ambos os períodos, a ideologia do *laissez-faire* era abraçada e havia um movimento de liberação de restrições do capital e de transformações, entre elas a financeirização, as quais contribuíram para o crescimento do desemprego, da desigualdade e rupturas nos modos de vida dos trabalhadores. Similarmente, os períodos imediatamente

seguintes aos ajustes financeiros do século XIX e do século XX foram de crise nos movimentos trabalhistas. Porém, embora tenha sofrido reveses nos anos 1890, em menos de uma década a agitação trabalhista cresceu novamente, levando ao crescimento da força e da militância do movimento trabalhista em escala mundial na primeira metade do século XX, o qual foi freado pelas guerras imperialistas e pelos processos de socialização do Estado. Assim, Silver (2003) indaga em que medida a desocialização do Estado, a partir de 1980, poderia favorecer o reflorescimento do internacionalismo trabalhista. Nas conclusões da autora, a desocialização do Estado não seria base suficiente para o internacionalismo trabalhista. Isso porque, no passado, os padrões de vida dos trabalhadores do Primeiro Mundo e a expansão de direitos tiveram relação com as guerras de seus Estados. Atualmente, porém, esses padrões estariam mais relacionados à proteção contra a competição dos trabalhadores do Terceiro Mundo, através de restrições às imigrações e o protecionismo nacional de tons racistas e xenófobos. A crise contemporânea do movimento trabalhista parece ser mais longa e profunda que a do século XIX, mas a análise conduzida por Silver (2003) deixou claro que os pactos sociais globais do pós guerra não eram uma solução estável, nem para o capital nem para o trabalho, e, portanto, um simples retorno ao passado não seria suficiente.

Se um retorno ao passado não é a uma opção de saída da crise para o movimento sindical internacional, um grande número de sindicalistas e estudiosos do trabalho defende a necessidade de uma avaliação e renovação dos rumos do movimento sindical contemporâneo. A seção seguinte procura apresentar alguns dos principais desafios ressaltados na literatura sobre o trabalho organizado.

#### 2.4 RENOVAÇÃO DO MOVIMENTO SINDICAL INTERNACIONAL: LIMITAÇÕES, DESAFIOS E ESTRATÉGIAS

As transformações na economia mundial e no mundo do trabalho, intensificadas a partir da década de 1980, exigiram das organizações sindicais, em geral, esforços de adaptação ou resistência. Os processos de adaptação significaram, tanto para as organizações sindicais nacionais como para as estruturas sindicais

internacionais, a reavaliação de suas abordagens e limitações na busca da renovação de todo o movimento sindical internacional.

De acordo com Jose (2002), os sindicatos de países como Canadá, Suécia e Cingapura estão entre os que adotaram novas abordagens. Nos dois últimos casos, a necessidade de flexibilidade foi aceita, e os sindicatos mobilizaram recursos com o Estado e os empresários para a preparação contínua da força de trabalho através de treinamento. Todavia, ressalta o autor, as estratégias de adaptação de países desenvolvidos diferem da posição do trabalho organizado de países em desenvolvimento, pois os primeiros lidam com uma força industrial empregada na fronteira do progresso tecnológico e liderança econômica global, enquanto, nos últimos, as organizações sindicais tem sido incapazes de garantir uma renda segura para a grande maioria dos trabalhadores e a linguagem de flexibilidade tornou-se uma crítica à legitimidade e à posição do movimento trabalhista (JOSE, 2002, p.4-5).

Essas condições diferenciadas em países desenvolvidos e em desenvolvimento são características do desenvolvimento desigual. Nessa perspectiva, definida por autores como Harvey, os efeitos geográficos da produção capitalista são sempre desiguais e, conseqüentemente, por longos períodos de tempo, os interesses materiais de grupos de trabalhadores em lugares específicos podem coincidir com as estratégias de seus empregadores, mesmo que ao custo da exploração e do abuso de trabalhadores em outros lugares (CUMBERS; NATIVEL; ROUTLEDGE, 2008, p.373). Implica também, essa concepção, em enxergar os sindicatos como organizações que representam elementos da classe trabalhadora, com geografias distintas e contradições internas, capazes de comprometer os objetivos de solidariedade internacional entre trabalhadores:

*From this standpoint, trade unions are organizations that represent particular forms of labour, fraught with their own tensions and contradictions, stemming from the geographical entanglements of space and power that run through them. (...) In particular, union elites face the continuing dangers of being drawn into particular corporate agendas rather than staying faithful to the goals of*

*international labour solidarity*  
(CUMBERS; NATIVEL; ROUTLEDGE,  
2008, p.384).

As organizações que compõem o movimento sindical internacional também tiveram de realizar esforços de adaptação às novas condições internacionais. Segundo O'Brien (2002), o movimento sindical internacional contemporâneo se defronta com um ambiente transformado por duas mudanças estruturais: o fim da Guerra Fria e a globalização neoliberal. O fim do conflito bipolar significou o colapso da maior divisão ideológica entre as organizações sindicais, a qual trouxe danos para a capacidade organizativa dos sindicatos ocidentais, com a expulsão do movimento de comunistas e radicais, responsáveis pela mobilização sindical nos anos 1920 e 1930; a natureza conservadora que levou à burocratização das estruturas sindicais, preocupadas estritamente com salários ao custo de condições sociais mais amplas; e o recorrente risco de agitações trabalhistas serem taxadas de subversivas. Já a globalização neoliberal simultaneamente desafia o poder organizado dos trabalhadores, ao ser usado como ideologia que justifica o desmantelamento do estado de bem-estar social, mas também oferece oportunidade de transcender o nível nacional, facilitando a comunicação e a formação de coalizões e redes transnacionais. Essas duas transformações estruturais influenciaram na avaliação do movimento sindical internacional, por ocorrerem em um contexto de ascensão de governos neoliberais nos EUA e na Inglaterra, combinado com uma ofensiva contra trabalhadores e a ejeção do trabalho da coalizão de governo (O'BRIEN, 2000, p.536-8), isto é, dos pactos entre capital, trabalho e Estado, que emergiram no pós-guerra.

Diversos autores, na literatura sobre o trabalho organizado, ressaltaram um processo de renovação e de resultados positivos no movimento sindical internacional a partir da década de 1990 e dos anos 2000 (SILVER, 2003, p.2; FAIRBROTHER; HAMMER, 2005, p.418). Uma das razões apresentadas como justificativa para essa renovação diz respeito ao equilíbrio entre formas de sindicalismo baseadas no nível nacional e os organismos no nível internacional. De acordo com Fairbrother e Hammer (2005, p.418; 421-2), o nível de representação internacional ficou muito tempo isolado porque o lócus do

sindicalismo estava no local de trabalho e no nível nacional e era direcionado primariamente às circunstâncias políticas e econômicas dos Estados em que se localizavam os sindicatos, considerando-se secundárias as questões internacionais. Porém, o declínio relativo ou absoluto em filiação sindical, influência e relevância das organizações sindicais durante a década de 1980 começou a mudar o equilíbrio entre as formas de representação nacional e internacional.

Assim, sob a nova conjuntura da década de 1990, as organizações sindicais internacionais começaram a rever abordagens do passado e reconsiderar suas limitações. Harrod e O'Brien (2002, p.5) sublinham que o convencionalmente denominado 'movimento sindical internacional' é uma coleção de organizações sindicais internacionais que tentam coordenar sindicatos nacionais, os quais são primariamente locais em intenção e operações. Cumbers, Nativel e Routledge (2008, p.351) alegam que as agendas internacionais seriam denominadas pelos sindicatos europeus, em novas formas de colonialismo imposto aos trabalhadores do Sul. Adicionalmente, a extensão em que a economia política internacional impacta a realidade dos trabalhadores é um obstáculo à mobilização de um movimento sindical global. Conforme contabilizaram Harrod e O'Brien (2002, p.14), somente entre 10 e 15% da força de trabalho mundial tem um vínculo direto e facilmente observável com a economia política global, se considerado o total de empregados por corporações multinacionais, estimado em 80 milhões de trabalhadores, a proporção de trabalhadores em indústrias exportadoras de bens e serviços e somado com a força de trabalho migrante; e, embora considerar vínculos indiretos aumentaria essa quantia, mais de 80% da força de trabalho mundial não apresentam vinculação direta com a economia global. Essa limitação poderia ser um ponto de apoio para autores<sup>12</sup> contrários ao que consideram ser uma ênfase excessiva em questões internacionais. Na visão deles, a fascinação com o internacionalismo pode desviar recursos e energia das lutas domésticas, consideradas mais importantes e que deveriam ser

---

<sup>12</sup> De acordo com Harrod e O'Brien (2002, p.25-6), Panitch (2001) e Wood (1998) são exemplos de autores que, através de uma perspectiva política de esquerda, defendem esse argumento.

apoiadas pela atividade internacional (HARROD; O'BRIEN, 2002, p. 25-26).

As limitações das principais estruturas sindicais que compõem o movimento sindical internacional foram identificadas e sublinhadas por acadêmicos e sindicalistas. Em particular, avalia-se a maior confederação sindical internacional, a ICFTU, antecessora da atual CSI. Primeiramente, ela é considerada uma burocracia alguns níveis – local, nacional, internacional – distante dos trabalhadores de base (WATERMAN, 2001, p.5; O'BRIEN, 2000, p.542). Em segundo lugar, ela é formalmente subordinada às centrais sindicais nacionais, cujos representantes, portanto, estão acostumados a pensar e agir no âmbito do Estado-nação (GALLIN, 2002, p.238), por vezes em tons nacionalistas (WATERMAN, 2001, p.5). A terceira limitação apontada diz respeito à extensão pela qual a agenda de política internacional da antiga ICFTU tende a ser dominada pelas federações nacionais membros maiores e mais ricas do Norte, como dos EUA, da Alemanha, do Japão e do Reino Unido (JOSSELIN, 2001, p.15). Como quarto ponto, alega-se que a antiga ICFTU reproduza o comportamento de agências interestatais e, como demais organizações sindicais internacionais, seja fortemente dependente de financiamento público para suas atividades de desenvolvimento internacional (WATERMAN, TIMMS, 2005, p. 185). Por fim, Gallin (2002, p.238-9) salienta que a ICFTU, atual CSI, não possui ideologia e programa próprios, tendo em vista que o anticomunismo perdeu sentido após a Guerra Fria e a parceria social pós 1945 se revelou uma ficção, com o modelo social-democrata tendo interiorizado o neoliberalismo.

As críticas e avaliações em relação às atuais GUFs, ainda denominadas de ITSs na literatura consultada, são semelhantes às feitas em relação à antiga ICFTU, embora, como se mostrará, modificações recentes tentam aprimorar algumas questões. Historicamente, tanto a ICFTU como as GUFs têm sido subfinanciadas e, com recursos e capacidades limitadas (LERNER 2007, p.31), mantêm estruturas centrais relativamente pequenas, cujos secretariados incluem de 15 a 50 pessoas (GALLIN, 2002, p.241). A principal limitação avaliada é a falta de coordenação, comunicação e cooperação entre as GUFs, mesmo em pequenos grupos (GALLIN, 2002, p.241). Ainda assim, consoante a Gallin (2002, p.240-2), as GUFs são consideradas as organizações sindicais internacionais existentes

mais eficientes, e suas atividades se tornaram marcadamente profissionalizadas, com notórios exemplos de sucessos, como as ações da *International Union of Food, Agricultural, Hotel, Restaurant, Catering, Tobacco and Allied Workers' Associations* (IUF), no ramo de alimentos, em defesa de direitos sindicais no Peru e na Guatemala, envolvendo as empresas Nestlé e Coca Cola, e em demanda à retirada das empresas Heineken, Carlsberg e Pepsico da Birmânia, atual Myanmar. Outro exemplo que serve de modelo internacional é a campanha ITF, no ramo de transporte marítimo, contra a prática denominada de ‘bandeira de conveniência’, que é o registro de um navio mercante em um país diferente de seu respectivo proprietário para evitar taxas, impostos e regulamentações, dentre outras, da força de trabalho. Nessa campanha, a ITF negociou acordos coletivos globais com as maiores companhias de transporte marítimo, os quais garantem a definição de salários e condições de trabalho para todos os trabalhadores a bordo de navios de ‘países de bandeira de conveniência’, independente de suas nacionalidades, garantindo certificados a essas embarcações e fiscalizando sua implementação por meio de mais de 150 inspetores em portos (LERNER, 2007, p.33; ITF, s.d.<sup>13</sup>).

Em relação às organizações sindicais nacionais, a imensa diversidade de fatores envolvidos dificulta generalizações acerca das principais limitações à atuação internacional. Porém, o estudo de Larsson (2012), que se baseia em uma pesquisa realizada com organizações sindicais de 14 países europeus para analisar os maiores obstáculos para a cooperação transnacional na Europa, pode ser um exemplo a respeito dessas limitações. Os resultados do estudo revelam que as diferenças de recursos financeiros disponíveis para as organizações sindicais são os maiores obstáculos para a cooperação transnacional apontados por elas, seguidos de outros relacionados às diferenças de regimes de relações industriais entre os países e, igualmente importante, da prioridade e interesse de líderes sindicais e membros à cooperação sindical transnacional (LARSSON, 2012, p.166-7). Adicionalmente, o estudo mostrou também que fatores como diferenças ou semelhanças culturais, ideológicas e religiosas, ou o

---

<sup>13</sup> ITF. Flags of convenience. Disponível em: <<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>> Acesso em 3 mar. 2015.

idioma, são considerados menos importantes para a cooperação transnacional do que fatores institucionais e contextuais, sendo, por exemplo, mais importante as redes de relacionamento pessoal dos líderes sindicais do que fatores culturais e linguísticos (LARSSON, 2012, p.166-7).

Consideradas e avaliadas as limitações que constrangeram sua atuação, o movimento sindical internacional colocou-se em posição de reavaliar os temas que compõem sua agenda contemporânea.

#### 2.4.1 A agenda do movimento sindical contemporâneo

A atuação das principais organizações sindicais do movimento sindical internacional, atualmente, compreende ações cujos alvos são o Estado Nacional, as OIGs e as empresas transnacionais, além de buscar medidas de aperfeiçoamento institucional para corrigir suas limitações. De acordo com Fairbrother e Hammer (2005, p.407; 413), nota-se uma emergente divisão de trabalho entre a antiga ICFTU e as GUFs, na qual as últimas promovem discussões setoriais entre si, mas na questão mais ampla dos padrões de trabalho e de quesitos institucionais em relação à OMC, ao mecanismo de solução de controvérsias e aos direitos de representação de ONGs é geralmente aceito que a antiga ICFTU desempenharia um papel de liderança.

Reformas institucionais buscaram garantir essa divisão de trabalho. Traub-Merz e Eckl (2007) discutem os impactos das transformações recentes nesse âmbito. A primeira transformação relevante ocorreu em 2002, quando os 10 ITs existentes à época passaram a se denominar GUFs. Identifica-se também uma tendência de fusões entre as GUFs, com vistas a superar limitações de recursos financeiros. Porém, de muito maior impacto transformativo, foi o congresso fundador da CSI, o qual reuniu 1700 delegados, de 156 países, em Viena, em 2006. Seu grande significado é que a organização sindical internacional criada no evento, a CSI, funda-se sob os princípios de unidade e pluralismo, abrindo-se a filiações de centrais sindicais democráticas, independentes e representativas e respeitando a autonomia e a diversidade das mesmas em relação às fontes de inspiração e formas de organização, excluindo, pela primeira vez, portanto, critérios ideológicos. Por fim, resultou do congresso também o estabelecimento do *Council of Global Unions*, que

reúne a CSI, as GUFs e o TUAC. O objetivo desse novo órgão era criar um processo permanente de cooperação entre essas organizações, evitando casos de duplicação e repetição de trabalho, tendo sido definidas também metas de adoção de um orçamento coletivo para financiamento de campanhas (TRAUB-MERZ E ECKL, 2007, p.1-5).

A agenda atual das organizações sindicais internacionais, em particular da CSI e das GUFs, inclui diversos temas, os quais serão brevemente expostos a seguir. Um tema bastante controverso é a inclusão de cláusulas sociais em acordos comerciais no âmbito da OMC. As origens dessa campanha remontam à demanda por uma cláusula social, apresentada pela ICFTU e pela *International Metalworkers' Federation*, em negociações na esfera do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) na década de 1970, mas que somente atingiu saliência política nos anos 1990 (FAIRBROTHER; HAMMER, 2005, p.412-3). Embora a proposta tenha sido oficialmente rejeitada em fórum ministerial da OMC em 1996, a campanha pela cláusula social continua central para o movimento sindical internacional, pois, ao comprometer os Estados com as convenções cruciais da OIT, forneceria um piso mínimo de direitos trabalhistas e auxiliaria a minar formas autoritárias de relações industriais ao prover espaço para liberdade de associação e barganha coletiva (O'BRIEN, 2000, p.543). Entretanto, a ideia de uma cláusula social tem sérios oponentes, tanto por defensores do livre comércio, como também de dentro do movimento sindical, majoritariamente de países em desenvolvimento, os quais apresentam preocupações legítimas de que a cláusula social poderia ser utilizada como medida protecionista para proteger trabalhos menos qualificados da competição com o Terceiro Mundo (EWING, 2001, p.21). Como reporta O'Brien (2000, p.544), a ICFTU trabalha para reduzir oposição à ideia, argumentando que a cláusula social não fere o princípio do livre mercado, mas fortalece a autoridade política da OMC, com a possibilidade de sanções comerciais somente aos maiores violadores após anos de relatórios e consultas, e defendendo que o objetivo não seria nivelar salários entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e que as maiores ameaças competitivas aos últimos são outros países também em desenvolvimento. A realização de uma reforma na OMC seria uma maneira de trazer apoio das organizações sindicais de países em desenvolvimento

para a ideia de uma cláusula social, além da atribuição de um papel chave da OIT no processo, como era demanda da ICFTU (EWING, 2001, p.22).

Outra temática, a qual se desenvolve desde a década de 1970, é a tentativa de regulação das empresas transnacionais. Iniciativa nesse sentido são os códigos de conduta, os quais definem princípios para o comportamento de empresas transnacionais e seus fornecedores em relação a práticas trabalhistas e políticas ambientais, cujo exemplo notável é o da empresa Levi Strauss, que não somente bane a exploração dos trabalhadores, como também se retira de países com formas autoritárias de relações industriais, como Burma e China (O'BRIEN, 2000, p.546). A partir do início dos anos 1990, as GUFs e as ONGs iniciaram campanhas de pressão para que empresas transnacionais adotassem códigos de conduta (FAIRBROTHER; HAMMER, 2005, p.410). Entretanto, permanecem críticas à falta de mecanismos de monitoramento, controle e envolvimento das organizações sindicais na elaboração desses códigos (EWING, 2001, p.24; O'BRIEN, 2000, p.547). Experiência mais recente são os *International Framework Agreements* (IFAs), negociados no nível internacional entre as GUFs, com a participação de organizações sindicais relevantes e empresas transnacionais. Os IFAs começaram a ser construídos com base em alguns códigos de condutas dos anos 1980 e 1990, principalmente após a experiência de acordos entre a IUF e a Danone, e incluem, normalmente, reconhecimento aos padrões de trabalho chave da OIT, podendo apresentar disposições também de compromisso com salários decentes, condições de trabalho, envolvimento sindical, processo de implementação, procedimento de reclamações e, no aspecto que se diferencia de códigos de conduta internos, mecanismos de monitoramento (FAIRBROTHER; HAMMER, 2005, p.414-8). Até março de 2005, segundo dados de Fairbrother e Hammer (2005, p.414-8), haviam sido concluídos 37 IFAs, sendo que 32 elaborados desde o início dos anos 2000. No entanto, adicionam os autores, algumas questões práticas permanecem a ser resolvidas, como a relação entre os vários níveis de organizações sindicais signatárias, a relação entre GUFs cujas esferas de atividade se sobrepõem, e aspectos de centro e periferia que surgem pelo fato de que a maioria dos IFAs são assinados por sindicatos de países sede das empresas, geralmente no Norte, mas que cobrem as

operações mundiais das empresas, normalmente no Sul (FAIRBROTHER; HAMMER, 2005, p.414-8).

Salienta-se, contudo, que o Estado nacional continua a ser ator privilegiado para as temáticas de interesse do movimento sindical internacional, pela sua atuação na definição de normas tanto no âmbito das OIGs e regimes internacionais, como nos âmbitos domésticos. Os Estados podem ser aliados para pressionar outros Estados pela observância de padrões de trabalho, entre outros mecanismos, através do poder econômico, como a inclusão de provisões sobre o respeito aos padrões de trabalho da OIT no sistema geral de preferências da União Europeia, e também através da ajuda bilateral, seja a governamental ou coordenando aquela levada a cabo por ONGs e sindicatos (EWING, 2001, p.20-2). Além disso, a legislação dos Estados tem papel fundamental em permitir ou restringir ações de solidariedade sindical, na esfera da qual Ewing (2001, p.25) advoga pela greve solidária, que é realização de uma ação sindical em apoio à luta de trabalhadores em disputa trabalhista em outros países, prática proibida no Canadá, na Alemanha e na Inglaterra, mas permitida na França e nos EUA.

Inerente ao envolvimento das organizações sindicais nesses temas está uma série de considerações em relação às estratégias de ação a serem tomadas, principalmente em relação aos méritos de ações de orientação global ou local e ao estabelecimento de alianças com a sociedade civil, as quais oferecem potencialidades para a emergência de uma nova concepção da sindicalismo.

#### 2.4.2 Desafios e Estratégias: Global x Local, as Alianças com a Sociedade Civil e a emergência de um Sindicalismo Social

Não obstante o momento de renovação do movimento sindical internacional, as organizações sindicais nacionais devem, na definição de suas estratégias de ação, ser prudentes em relação ao equilíbrio entre ferramentas de luta local e global. Herod (2002) questiona a tese assumida acriticamente de que os trabalhadores naturalmente terão que operar transnacionalmente para desafiar com sucesso as corporações transnacionais. O autor sugere que o modelo de solidariedade transnacional, pelo qual os trabalhadores intentam trabalhar em uma causa comum, globalmente, junto de trabalhadores estrangeiros de uma mesma

empresa transnacional, pode ser crucial para o sucesso em alguns casos, porém, em outros, um modelo de ação focado não na escala global de organização trabalhista, mas na local, pode ser igualmente eficaz, especialmente se atinge partes cruciais das operações globais da corporação (HEROD, 2002, p.83).

Assim, não haveria uma fórmula escalar definida e os trabalhadores não precisam sempre espelhar a escala de organização de seus empregadores para atingir as empresas transnacionais, pois os próprios processos da globalização apresentam contradições e, simultaneamente, levam a maior competição entre lugares e trabalhadores, através da redução das barreiras espaciais, mas também facilitam o contato e a solidariedade entre trabalhadores de diferentes partes do mundo, com os avanços nas comunicações, e acabam reduzindo o tempo de resposta das empresas a crises, como greves, agitação política e eventos que dificultem acesso às matérias primas (HEROD, 2002, p. 88; 96-98).

Não se poderia assumir, deste modo, que uma estratégia seja, necessariamente, mais progressiva que outra, como parece ser tendência considerar as campanhas transnacionais, por si só, mais progressivas porque juntam trabalhadores de vários espaços, visto que campanhas de solidariedade internacional podem disfarçar interesses de preservar a posição de determinados trabalhadores na economia global, por exemplo, de países desenvolvidos contra a competição do Terceiro Mundo. Por isso, o autor aponta para o perigo politicamente paralisante de uma retórica de solidariedade global a todo custo, isto é, que assuma que os trabalhadores sempre devam se organizar globalmente, desprezando organização em outras escalas (HEROD, 2002, p. 98-9).

Influenciando igualmente as estratégias sindicais globais e locais, um tema recorrente nas discussões contemporâneas sobre o movimento sindical como um todo é a relação das organizações sindicais nacionais e internacionais com outros grupos da sociedade civil, como ONGs e movimentos sociais, e as possibilidades de renovação que emergem dessas parcerias. O'Brien (2000) procurou mostrar como o papel do movimento sindical internacional 'oficial', em particular a antiga ICFTU e as GUFs, transformou-se de uma posição de apoio ao capitalismo americano, no passado, para uma de freio de formas neoliberais de relações industriais e de potencial defensor de uma forma de

economia política distinta, em aliança com outros grupos. Esse processo ocorreu, por um lado, porque os sindicatos foram excluídos dos pactos do pós-guerra em países chave e também, por outro lado, por causa de encontros com movimentos sociais e outros grupos que lidam com questões trabalhistas, como os movimentos feministas, e podem resultar numa radicalização do próprio movimento (O'BRIEN, 2000, p.534; 555).

O intercâmbio da antiga ICFTU e das GUFs com outros movimentos sociais permite a confrontação de práticas antigas das organizações sindicais e a expansão de sua atividade em direção a uma forma mais ampla de sindicalismo social. O'Brien (2000) apresenta como exemplo dessa reflexão o debate entre a ICFTU e uma coalizão de institutos de pesquisa do Sul, denominada *Third World Network* (TWN), a qual articulou um grupo de ONGs que se opunham à extensão do mandato da OMC para questões trabalhistas -a ideia de uma cláusula social - na Reunião Ministerial da organização em Cingapura, em 1996. As diferenças entre os dois grupos, que se reuniram para discutir suas posições, eram significativas e expuseram, do lado da ICFTU, argumentos em favor de ganhos dentro das estruturas existentes e uma visão de mundo que separava trabalhadores e empregadores contra, do lado da TWN, a defesa de uma nova arquitetura internacional que possibilitasse mais igualdade aos países em desenvolvimento, numa visão de Norte e Sul. Embora não tenha alterado sua posição em relação à cláusula social, o debate mostrou o quanto os sindicatos de países do Norte e a ICFTU precisam trabalhar para corrigir os danos do legado da Guerra Fria e impactou criticamente no trabalho da ICFTU em criar vínculos com a comunidade de ONGs e incorporar questões relacionadas aos países em desenvolvimento na OMC, em vez de apenas padrões de trabalho (O'BRIEN, 2000, p.534; 555).

O estabelecimento de laços com movimentos sociais e ONGs é visto também como imprescindível para o progresso e renovação das organizações sindicais em três áreas específicas: i) na globalização para desafiar as empresas transnacionais; ii) na organização do setor informal; e iii) na multiplicação de raízes na sociedade civil para avançar uma visão de ordem social alternativa (GALLIN, 2000, p.8). O compromisso dos sindicatos com preocupações políticas e sociais mais amplas, como direitos humanos, desenvolvimento, educação, direitos das mulheres e meio ambiente, bem como o envolvimento das ONGs nessas

áreas e em questões tradicionais do movimento sindical, como emprego, condições de trabalho e níveis de salário, são todos pontos de contato para colaboração (GALLIN, 2000, p.9). Na visão de O'Brien (2000, p.550), os movimentos pelos direitos das mulheres são os que apresentam os efeitos de maior alcance para o movimento sindical internacional, porque lidam diretamente com as transformações nas condições de emprego associadas com as trabalhadoras: setor de serviços, baixos salários, meio período ou contratos curtos. Ao mesmo tempo, os impactos dessa aproximação são potencializados porque se relacionam com a cultura sindical dominante baseada no trabalhador masculino e industrial (GALLIN, 2000, p.17). Alianças com ONGs e grupos da comunidade local também têm sido apontadas como aspectos chave para a sindicalização de novas categorias de trabalhadores, como imigrantes, jovens e homossexuais, além de garantir exemplos de êxito em campanhas pela conservação de empregos contra ameaças de deslocamentos da produção, como reportado por estudos de Levesque e Murray (2004, p.25-6) na região de Québec, no Canadá.

Uma das razões que tornam a aproximação com ONGs, movimentos sociais e outros grupos da sociedade civil elemento de discussão em relação a estratégias e desafios para a renovação do movimento sindical é a interligação do tema com o modelo de sindicalismo adotado pelas diferentes organizações sindicais. Isso porque uma das divisões no movimento sindicalista como um todo diz respeito à concepção de sindicalismo adotada, dividindo, de um lado, defensores de uma interpretação economicamente restrita da função dos sindicatos, denominada de *business unionism*, e, do outro lado, aqueles que advogam por uma concepção de 'sindicalismo social', ou *social unionism*, também denominado de 'sindicalismo de movimento social', com uma visão política e social mais ampla do papel dos sindicatos na sociedade como um todo (HARROD; O'BRIEN, 2003, p.5).

A maneira como as organizações sindicais de vários países responderam à globalização adotando variações de um *business unionism* ou de um sindicalismo social ainda é pouco explorada pela literatura. Porém, Lambert (2002) apresenta um estudo, focado nas respostas à globalização na Ásia, em que apresenta dois modelos e duas variações de sindicalismo. O primeiro é o *business unionism*, cuja variante 'estratégica' se basearia em uma atitude cooperativa entre sindicatos e empregadores com o

objetivo de tornar as empresas mais eficientes, e que na atividade de solidariedade internacional buscava mudanças similares e níveis minimamente comparáveis de habilidades, salários e princípios de melhores práticas. A experiência da Austrália demonstra a falha desse engajamento construtivo, na qual um presidente da *Australian Council of Trade Unions* (ACTU) tornou-se o Primeiro Ministro e, entre 1983 e 1991, conduziu um programa, apoiado até mesmo por tendências comunistas, de aumento da competitividade das empresas, que resultou em constrangimentos de aumentos salariais, os quais se reduziram em termos reais, aumento nos níveis de desemprego e deterioração das condições de trabalho (LAMBERT, 2002, p.189). Dentro do modelo de *business unionism* existe ainda a variante ‘autoritária’, na qual os interesses da classe trabalhadora são subordinados aos das corporações através da imposição de um modo de sindicalismo, processo que ocorreu historicamente de três formas diferentes: por intervenção direta do Estado, tornando os sindicatos um aparato estatal fora do qual a liberdade de associação é reprimida; através do estabelecimento de um controle burocrático de regras e procedimentos complexos; ou ainda indiretamente por meio da promoção de um sindicalismo de empresa dominado pelos empregadores. Por toda a região asiática, o sindicalismo independente foi reprimido em fins dos anos 1940 para abrir caminho para formações organizadas pelo Estado ou pelos empregadores. A Indonésia e a China são exemplos de modelos impostos pelos respectivos Estados, nos quais somente uma organização sindical é apontada como legítima perante a lei e são definidos procedimentos de controle das lideranças sindicais, gerando um sindicalismo cujo objetivo é garantir os fluxos de investimentos estrangeiros. Malásia, onde o modelo sindical foi herdado do colonialismo britânico, é exemplo do caso de controles burocráticos que, através de procedimentos complexos e demorados, dificultam a ação sindical. Por fim, nas Filipinas vigora o terceiro mecanismo, com o estabelecimento de sindicatos de empresa, os quais são formados pela gerência das empresas e negociam acordos coletivos de acordo com as suas necessidades (LAMBERT, 2002, p.194-7).

Um segundo modelo foi identificado como emergindo a partir da abertura de regimes autoritários e formação de novos regimes populares em Tailândia, Filipinas, Coreia do Sul e Indonésia. Apesar de apresentarem oportunidades de organização

da sociedade civil, essas democracias continuaram hostis a noção de sindicalismo independente, forçando as organizações sindicais a buscar uma base de poder alternativo, que se forma, segundo o autor, somente pela redefinição do papel e do caráter dos sindicatos. Essa redefinição envolve duas dimensões principais, quais sejam a transcendência da organização especificamente voltada ao local de trabalho, que se torna um movimento comprometido com ação coletiva, e a formação de alianças duradouras com outros movimentos sociais, dando origem a um novo modelo: o sindicalismo de movimento social. A experiência do Movimento Primeiro de Maio (Kilusang Mayo Uno, KMU), nos anos 1980, nas Filipinas, é exemplo tanto do potencial do modelo, que chegou a atrair mais de 800 mil trabalhadores filiados, como também do perigo de redução para um modelo diferente, de 'sindicalismo político', quando o movimento sindical torna-se subordinado a um partido político, como foi o caso do KMU e do Partido Comunista das Filipinas (LAMBERT, 2002, p.197-9).

A emergência de um modelo de sindicalismo de movimento social é analisada como uma esperança, todavia localizada em condições desfavoráveis e sem uma voz política que a conduza. Por essa razão, Lambert (2002) defende que somente uma orientação global, isto é, um sindicalismo de movimento social global, apresente chances de sobrevivência. A criação da *Southern Initiative on Globalization and Trade Union Rights* (SIGTUR), rede formada por organizações sindicais de quinze países do denominado Sul Global, é apresentada pelo autor como possivelmente o estágio de infância desse novo estilo de sindicalismo. Uma das iniciativas da rede foi pesquisar o processo de reestruturação e imaginar uma alternativa, durante seu sexto congresso, realizado na Coreia do Sul, em 2011. O evento gerou a Declaração de Seul, que propõe uma visão alternativa e uma estratégia de organização para remodelar as agendas políticas nacionais, para a qual se defende uma nova aliança popular entre o trabalho organizado e a comunidade mais ampla a partir da experiência adquirida por alguns de seus membros, como a COSATU, da África do Sul, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), do Brasil, a KMU, das Filipinas e a *Korean Confederation of Trade Unions* (KCTU), da Coreia do Sul (LAMBERT, 2002, p.199-200).

Ainda que a substituição do *business unionism* para o sindicalismo social seja central para a sobrevivência do movimento sindical segundo os debates de acadêmicos e ativistas, o significado e as implicações da concepção de sindicalismo social continuam vagamente definidos e apegados a idealizações (ROSS, 2007, p.16-8). Em uma tentativa de preencher essa lacuna, Ross (2007) propõe um quadro analítico que se utiliza de três conceitos da teoria de movimentos sociais para analisar as variações de sindicalismo social. Em primeiro lugar, o sindicalismo social existiria como *frame* coletivo, a partir do qual são definidos os objetivos legítimos a serem perseguidos, normalmente em termos que não se restringem a interesses puramente econômicos ou particulares dos trabalhadores, mas dizem respeito à classe trabalhadora em geral. Em segundo lugar, o sindicalismo social estaria associado a repertórios específicos, que são os meios ou estratégias de ação, os quais variam de estratégias de envolvimento na atividade política eleitoral, *lobby* não partidário, construção de coalizões e trabalho de caridade e voluntarismo. Finalmente, em terceiro lugar, os *frames* e repertórios são implementados por práticas organizacionais internas que atribuem importância à participação ativa de seus membros. As combinações desses três elementos variam de acordo com as condições históricas de cada local e, portanto, aparecerão em medidas diferentes em cada organização, permitindo que elementos do sindicalismo social possam até mesmo coexistir com outros do *business unionism* (ROSS, 2007, p.18-27).

De toda forma, vislumbrou-se, neste capítulo, um quadro aprofundado dos desafios contemporâneos para a renovação do movimento sindical internacional. Nesse contexto de desafios, insere-se a postura de maior engajamento do movimento sindical internacional com os rumos da globalização, como mostrado em sua trajetória histórica. Além disso, como parte desse movimento, as organizações sindicais passaram a se engajar também nos debates do regime internacional de cooperação para o desenvolvimento, dentro do qual formam um sub-regime de cooperação sindical internacional para o desenvolvimento – objeto da presente dissertação. No capítulo seguinte, analisar-se-á esse regime internacional de cooperação para o desenvolvimento.

### **3 O REGIME INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO: ATORES TRADICIONAIS E TRANSFORMAÇÕES**

Os dois capítulos precedentes estabeleceram uma base para a compreensão da atuação das organizações sindicais na política internacional. Porém, o objetivo desta dissertação é analisar as organizações sindicais como atores em uma dimensão específica da política internacional: o regime internacional de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, o presente capítulo analisa os principais atores, processos e transformações desse regime internacional em três seções principais. Na primeira seção, apresentam-se definições, atores e trajetória histórica do regime de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A segunda analisa a posição das ONGs de desenvolvimento como atores plenos desse regime internacional. Por fim, a última seção aborda as principais transformações em curso no regime de CID - a maior participação de países doadores não tradicionais e do setor privado na CID - e o reflexo dessas mudanças nos debates das instâncias de governança do regime. O entendimento crítico da configuração atual do regime de CID e das transformações contemporâneas serão essenciais para a compreensão do sub-regime de cooperação sindical internacional para o desenvolvimento.

#### **3.1 O REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: ATORES, DEFINIÇÕES E TRAJETÓRIA HISTÓRICA**

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) constitui uma modalidade de cooperação tradicionalmente presente nas relações Norte-Sul, mas também nas relações Sul-Sul. Embora ainda não se tenha alcançado um consenso geral em torno das definições e práticas que compõem esse regime internacional, podem ser extraídos alguns conceitos e entendimentos básicos que guiam a prática da CID nas relações internacionais ao longo de sua trajetória histórica.

Concomitantemente à evolução e conformação da agenda de CID, seu escopo conceitual refinou-se. Por isso, apesar de o termo *foreign aid*, ‘ajuda externa’, ser comum no léxico da academia norte-americana, tal conceito abrange tanto formas de

assistência para o desenvolvimento, como também de auxílio militar, comércio e outras transferências públicas entre países. Portanto, a literatura especializada, sobretudo a europeia, trabalha com um conceito mais estrito de CID, no qual a meta primária deve ser o desenvolvimento econômico. Esse conceito se aproxima da definição de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Subvenções ou empréstimos para países e territórios na lista do CAD de receptores de AOD (países em desenvolvimento) e para agências multilaterais, que são: (a) administrados pelo setor oficial; (b) com a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar como principal objetivo; (c) em termos concessionais de financiamento (se um empréstimo, tendo um elemento de concessão de pelo menos 25 por cento). Além de fluxos financeiros, cooperação técnica é incluída como ajuda. Subvenções, empréstimos e créditos para propósitos militares são excluídos. Transferências para indivíduos privados (por exemplo, pensões, reparações ou pagamentos de seguros) geralmente não são contadas (OCDE, s.d.<sup>14</sup>).

Entretanto, os critérios que definem a AOD aplicam-se somente aos países doadores membros do CAD e não representam a totalidade da CID. Assim, a CID pode ser definida numa perspectiva ampla como “o conjunto de atuações internacionais públicas e privadas com vistas ao progresso econômico e social dos países em desenvolvimento” (AYLLÓN, 2006, p.7). Em termos concretos, a CID, de acordo com a modalidade executada, assume principalmente as formas de cooperação financeira e cooperação técnica. A primeira envolve a

---

<sup>14</sup> As definições fornecidas estão disponíveis no *DAC Glossary of Key Terms and Concepts*: <  
<http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm>>  
Acesso 05 out. 2012.

maior parte dos recursos de CID e constitui-se de subvenções, investimentos financeiros a fundo perdido, operações de cancelamento de dívidas, doações e créditos concessionais de longo prazo e com taxas de juros favoráveis; seja para financiamentos de projetos específicos ou programas mais amplos. Já a cooperação técnica objetiva a transferência de conhecimentos, técnicas e experiências para fortalecimento individual e institucional, incluindo também subvenções ou bolsas para programas de educação, treinamento e pagamentos de consultores e professores, além do custo de equipamentos associados (AFONSO; FERNANDES, 2005, p.73-4).

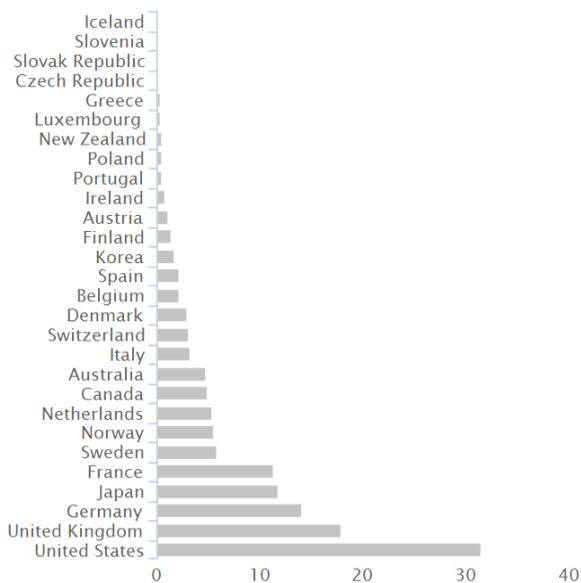
A rede de instituições públicas e da sociedade civil que promove atuações de CID forma o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD) (AYLLÓN, 2006, p.7). Esse é formado por uma pluralidade de atores: OIGs, como as organizações do Sistema das Nações Unidas, a OCDE, o Banco Mundial, o FMI e a União Europeia, governos e agências nacionais e subnacionais, ONGs, empresas, sindicatos e universidades. O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), órgão da OCDE, reúne os maiores doadores bilaterais de AOD e possui suas próprias definições, princípios e critérios para o fornecimento e a contabilização da ajuda pelos seus países membros, desempenhando um forte papel normativo sobre o tema e conformando, junto das instituições financeiras de Bretton Woods, o denominado ‘regime tradicional’ de CID. Todavia, não são membros do CAD, e, portanto, não fazem parte desse regime tradicional, os países receptores de ajuda; os denominados ‘doadores emergentes’, como Brasil, China e Índia; nem organizações da sociedade civil.

A ausência de uma definição consensual e de critérios de contabilização abrangendo os demais atores dificulta a disponibilidade e comparação de dados. Ainda assim, os dados do CAD retratam, em certa medida, os principais atores do SICD. De acordo com os dados reportados ao órgão em 2013, a AOD líquida para esse ano totalizou US\$ 134,5 bilhões e conforma um quadro no qual EUA, Reino Unido, Alemanha, Japão e França são os maiores doadores de AOD se considerados os volumes totais, conforme reproduzido no gráfico 2 abaixo; e Noruega, Suécia, Luxemburgo, Dinamarca e Reino Unido são os países cujos gastos em AOD representam a maior porcentagem de seus

Produtos Nacionais Brutos (PNB), como apresentado no gráfico 3 abaixo.

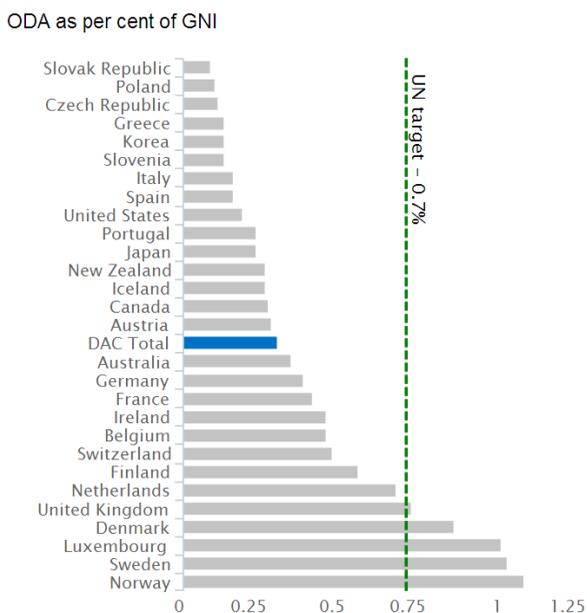
Gráfico 2 – Volume total de AOD por membro do CAD em 2013, em US\$ bi.

ODA - USD billion (2013)



Fonte: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/statistics/datalab/>>  
Acesso em 10 jan. 2015.

Gráfico 3 – AOD em porcentagem do Produto Nacional Bruto por membro do CAD em 2013



Fonte: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/statistics/datalab/>>  
Acesso em 10 jan. 2015.

A análise da trajetória histórica da CID demonstra como se desenvolveu essa configuração de doadores e a agenda internacional de promoção do desenvolvimento socioeconômico. A partir da literatura consultada, três principais fases da CID foram delimitadas: i) o nascimento da CID no contexto da guerra fria; ii) a consolidação e crises nas décadas de 1970 e 1980; e iii) os desafios e as tendências da CID no pós Guerra-Fria.

O nascimento da CID localiza-se temporalmente no período subsequente à Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria. Alguns antecedentes podem ser apontados, como a prática de ajuda humanitária após guerras ou desastres e as políticas de desenvolvimento colonial inglesas e francesas, no século XIX, e a assistência técnica estadunidense a países da América Latina para fazer frente à aproximação da Alemanha no século XX; entretanto, antes da Segunda Guerra Mundial, não era tema presente nos círculos políticos a transferência de grandes

quantias de recursos públicos entre países por longos períodos de tempo (LANCASTER, 2007, p.25-7). Assim, é no âmbito da disputa da Guerra Fria e do processo de descolonização que se pode explicar o nascimento da CID (AYLLÓN, 2006, p.9). Nesse contexto, os EUA adotaram políticas de assistência econômica para estabilização da Grécia e da Turquia, seguidas do Plano Marshall, amplo programa de recuperação econômica da Europa; os países europeus, à medida que recuperavam suas economias, estabeleceram programas de ajuda externa nas décadas de 1950 e 1960, pressionados pelos EUA; e, após os anos 1960, países pertencentes ao bloco socialista – URSS e China – e alguns países em desenvolvimento, exportadores de petróleo, como Kuwait, Líbia, Iraque, ou países de influência regional, como África do Sul, Brasil, Índia e Nigéria, também promoveram iniciativas de CID.

O sucesso do Plano Marshall inspirou a crença na efetividade dos programas de ajuda externa e na possibilidade de que intervenções técnicas e financeiras poderiam levar os países pobres a obterem, em uma geração, os padrões de vida materiais que os países industrializados levaram três ou mais (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p. 21; 133). Na base de tais crenças estava o pensamento e as teorias sobre o desenvolvimento econômico, para o qual se criou, no pós-guerra, a disciplina de Economia do Desenvolvimento, no seio da qual se desenvolveram as teorias de modernização e o modelo de crescimento em etapas de Rostow<sup>15</sup> (POZO, 2000). A concepção de desenvolvimento à época era ligada indiscutivelmente ao crescimento econômico, à industrialização e à crença no progresso, originando o que Wallerstein (1995, p.163) denominou de ‘geocultura do desenvolvimento’, pela qual, até a década de 1970, a possibilidade do desenvolvimento econômico de todos os países

---

<sup>15</sup> Segundo o modelo de desenvolvimento econômico formulado por Rostow (1960), os países passam por cinco etapas de desenvolvimento: i) sociedade tradicional; ii) pré-condições de arranque; iii) o arranque; iv) marcha para maturidade; v) era do consumo em massa. Nesse modelo, as condições que levam ao arranque: o aumento de investimento produtivo, o desenvolvimento de setores manufatureiros e a emergência de uma estrutura política, social e institucional capaz de transmitir impulsos pela economia, são a justificativa nas quais se baseiam a ajuda externa (PANKAJ, 2005, p.108).

veio a ser uma fé universal, compartilhada igualmente por conservadores, liberais e marxistas.

A segunda fase marcou a consolidação e posterior crise de modelo de CID entre as décadas de 1970 e 1980. Atingindo um fluxo anual de US\$ 8 bilhões, e com uma estrutura de agências e programas na maioria dos países desenvolvidos, a CID, em 1970, já se tornara um elemento comum nas relações entre países ricos e pobres (LANCASTER, 2007, p.34). A estabilidade significou que, embora a maioria dos países continuasse a fornecer ajuda externa motivada por interesses diversos, havia sinais de aumento da ajuda para propósitos de desenvolvimento, processo possibilitado pelo contexto de redução das tensões da Guerra Fria e eventos internacionais tais quais duas crises de alimentos e fome na África, como também pela profissionalização das agências de ajuda externa, pela maior importância das organizações multilaterais e pela participação crescente de organizações da sociedade civil, em especial ONGs (LANCASTER, 2007, p.34). Além disso, a ajuda multilateral, que partia de quatro grandes instituições multilaterais<sup>16</sup>, cresceu rapidamente, passando de quase 10%, em meados dos anos 1960, para próximo de 25%, em meados de 1970, estabilizando em 30% nos anos 1980; aumento incentivado pelos EUA, que dobraram sua parcela de assistência ao desenvolvimento multilateral, e seguido por Canadá, Holanda e países Nórdicos (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p.23-5).

Entretanto, o clima de otimismo foi afetado a partir da constatação de que o pouco crescimento obtido em países que recebiam ajuda não era revertido em distribuição de renda, surgindo expressões tais como *donor fatigue* entre as agências envolvidas com a CID. Desse clima de crítica e crise do modelo de CID, na década de 1970, emergiu um redirecionamento de foco para as necessidades humanas básicas, introduzindo uma

---

<sup>16</sup> As quatro grandes instituições multilaterais que forneciam ajuda concessional na década de 1960 eram: i) a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), organização vinculada ao Banco Mundial criada em 1960; ii) o Fundo para Operações Especiais do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); iii) o Fundo de Cooperação da Comunidade Econômica Europeia; e iv) o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), formado em 1965 (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p.22).

dimensão social à CID<sup>17</sup>, com variáveis como luta contra a pobreza, distribuição de renda, situação marginal da mulher e meio ambiente<sup>18</sup> (IGLESIAS PUENTE, 2000, p.44-5). Porém, esse enfoque foi parcialmente suspenso já na década de 1980, quando estourou a crise da dívida externa em vários países em desenvolvimento na América Latina e na África, dando lugar a uma reorientação da CID, principalmente de instituições multilaterais, como Banco Mundial e FMI, para a realização de reformas estruturais de cunho liberalizante, as quais se tornaram, até mesmo, condição para o cofinanciamento de empréstimos concessionais de doadores bilaterais e bancos comerciais (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p.26).

A terceira fase da trajetória histórica da CID aqui traçada inicia-se com um período de redução da AOD, em finais de 1980 e início da década de 1990, e culmina na definição de um novo consenso sobre o desenvolvimento no ano 2000. O complexo sistema de arranjos institucionais na CID passou a ser percebido como demasiadamente pesado no final dos anos 1980 e suas limitações foram facilmente exploradas por uma nova orientação ideológica em muitos governos de países industrializados, os quais, na busca de redução de despesas governamentais, atacavam os orçamentos de CID (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p.28). Um dos grandes desafios do pós Guerra Fria é a justificação da concessão de ajuda externa perante a opinião pública e política nacional, pois não é mais imperioso sustentar aliados estratégicos e o próprio mundo subdesenvolvido é heterogêneo, com o destaque de algumas economias emergentes (AYLLÓN, 2006, p. 11-12). Assim, questionados os programas governamentais, a iniciativa individual e o setor privado foram anunciados como promotores do crescimento econômico e do desenvolvimento (SAGASTI; ALCALDE, 1999, p.28). Essas tendências foram confirmadas na década de 1990, quando se observou um declínio global nos níveis de AOD, conforme pode

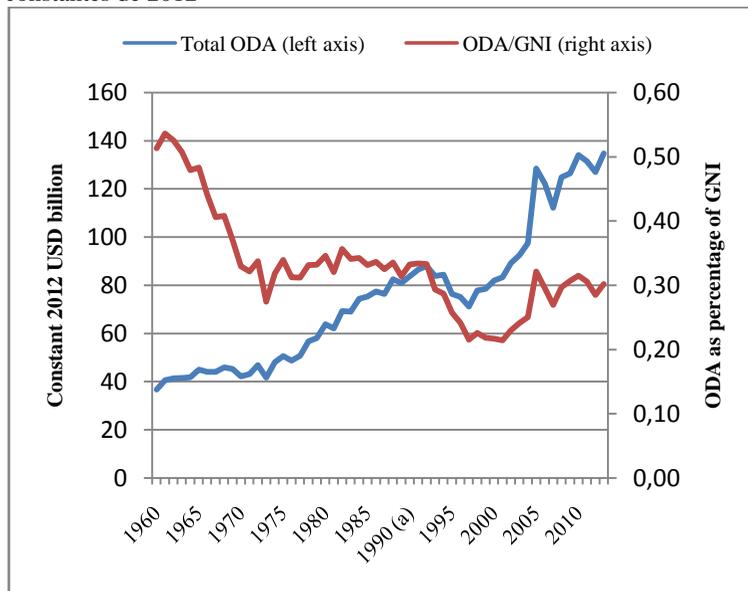
---

<sup>17</sup> Consoante a Iglesias Puente (2000, p.44), o O *Institute for Development Studies*, do Reino Unido, e a OIT foram pioneiros em estudos que recomendavam a incorporação da dimensão social na CID; posteriormente, não sem hesitação, incorporada também em relatórios do Banco Mundial.

<sup>18</sup> Em relação ao meio ambiente, em 1972, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia.

ser observado no gráfico 4 abaixo, que mostra a trajetória do volume total de AOD líquida dos países do CAD de 1960 a 2012, no eixo esquerdo, e em porcentagem do PNB no eixo direito<sup>19</sup>.

Gráfico 4 – AOD líquida total do CAD de 1960 a 2012 em dólares constantes de 2012



Fonte: OCDE (2014, p.397).

Em meio ao declínio dos níveis de AOD, que pareciam apontar para o esgotamento do modelo de CID, re-emergiu, principalmente no seio das instituições multilaterais, o debate sobre a eficácia da ajuda externa. Esse debate voltou a ganhar destaque com o aperfeiçoamento das técnicas econométricas e suas principais teses geraram estudos, geralmente financiados pelo Banco Mundial, baseados na criação de modelos de eficiência da ajuda, sobretudo pela correlação entre ajuda e o

<sup>19</sup> Nota-se que os valores estão sujeitos a mudanças de interpretações na contabilização da AOD durante o período e inclusão de novos membros do CAD cuja AOD anterior à entrada no órgão também foi contabilizada, somando ao total do volume de AOD e reduzindo o a porcentagem em relação ao PNB. Ver notas estatísticas em OCDE (2014).

ambiente de instituições e políticas econômicas<sup>20</sup>. Um dos resultados desse debate, na doutrina e na prática da CID, foi a proposição de um novo paradigma baseado na questão da ‘boa governança’<sup>21</sup>, que se tornou condicionalidade política para a concessão de ajuda (IGLESIAS PUENTE, 2010, p.48).

A CID, a partir da década de 1990, com a redução da dimensão político-estratégica, passou a desempenhar novos propósitos. Algumas dessas novas funções são: auxiliar na transição política e econômica das economias do leste europeu; lidar com problemas globais, tais quais questões de meio ambiente e o vírus da AIDS; e promover a democracia, através de reformas e ajuda técnica para eleições, e a reabilitação de países que passaram por conflitos internos (LANCASTER, 2007, p.25).

Em suma, com o enfoque da eficácia da ajuda externa e seus novos propósitos, conformou-se uma nova agenda de CID, a qual abrange uma pluralidade de temas: direitos humanos, meio ambiente, democracia, reformas econômicas e, principalmente, luta contra a pobreza. A expressão dessa nova agenda foi um novo consenso internacional sobre o desenvolvimento, consagrado nos Objetivos do Milênio (ODM) das Nações Unidas para o ano de 2015<sup>22</sup>, adotados pela Assembleia Geral<sup>23</sup> no ano 2000, os quais consistem em oito objetivos e suas respectivas metas, que os membros da ONU se comprometeram em alcançar

---

<sup>20</sup> Famoso modelo nesse sentido foi desenvolvido por Collier e Dollar (2001), segundo o qual a ajuda externa e política econômica interagem mutuamente, com a ajuda aumentando os benefícios da política econômica, que, por sua vez, aumenta o impacto da ajuda, principalmente na redução da pobreza.

<sup>21</sup> Para uma visão crítica dos critérios de ‘boa governança’ como condicionalidade política, ver Chang (2004). O autor mostra que o desenvolvimento institucional nos atuais países em desenvolvimento demorou décadas ou talvez gerações, além de passar por diversos retrocessos. Além disso, os atuais países em desenvolvimento se encontram institucionalmente mais avançados no desenvolvimento institucional que os desenvolvidos em seus estágios iniciais de desenvolvimento, de forma que as demandas por reformas em prazos de 5-10 anos deveriam ser mais realistas.

<sup>22</sup> Mais informações: < <http://www.objetivosdomilenio.org.br> > Acesso 1 mar 2015.

<sup>23</sup> United Nations Millennium Declaration. General Assembly, Resolution A/RES/55/2.

até o ano de 2015, e resultam de uma série de compromissos debatidos nas cúpulas da ONU na década de 1990, que foram assumidos pelo CAD/OCDE como metas para a assistência ao desenvolvimento de seus membros em 1996 e promovidos pela ONU e pelas instituições de Bretton Woods para se tornar compromisso global em setembro de 2000 (AYLLON, 2006, p.13). Em 2010, a Assembleia Geral da ONU requisitou ao Secretário Geral da organização que iniciasse o processo de negociações para definição da agenda de desenvolvimento pós-2015, a ser formada por um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável. Essa agenda está sendo elaborada por consultas informais com Estados e grupos da sociedade civil na Assembleia Geral e no Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD), vinculado ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). O lançamento oficial da agenda de desenvolvimento pós-2015 acontecerá em uma cúpula em setembro de 2015, data definida como meta para atingir os ODM (ONU, s.d<sup>24</sup>).

Desde os anos 2000, os níveis de AOD voltaram a crescer, como pode ser observado no Gráfico 4, mas não só por países doadores do CAD, como também pelos denominados doadores emergentes e promotores da Cooperação Sul-Sul, que serão abordados nas seções seguintes. Na busca da consecução dos ODM, a CID tornou-se um dos elementos fundamentais para o conceito geral de financiamento do desenvolvimento, juntamente dos fluxos de capital e investimentos internacionais, conforme reafirmado no Consenso de Monterrey<sup>25</sup>, documento resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, realizada no México em 2002.

A trajetória histórica apresentada até aqui enfatizou apenas os Estados e as OIGs como promotores e atores do Sistema Internacional de CID. Entretanto, sabe-se que o mesmo é composto de uma pluralidade de atores, dentre os quais, atores da sociedade civil, com destaque para as ONGs. A seção seguinte

---

<sup>24</sup> ONU. ECOSOC. Sustainable Development. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>> Acesso em 15 mar. 2015.

<sup>25</sup> Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002 (A/CONF.198/11).

demonstra a posição das ONGs no regime internacional de CID e reflete criticamente esse processo de ascensão.

### 3.2 AS ONGS COMO ATORES PLENOS DO REGIME TRADICIONAL DE CID

A participação de ONGs no regime de CID, como se mostrará nesta seção, estabeleceu-se desde o nascimento da CID, mas consolidou-se nos anos 1980 com o fenômeno da proliferação de ONGs, tema já tratado ao longo da seção 1.3 do capítulo 1. A discussão realizada nesta seção complementa aquela realizada no primeiro capítulo ao marcar a relação entre o processo de proliferação das ONGs e seu papel na CID. Nos moldes da seção anterior, primeiro retratar-se-á a posição das ONGs no atual do regime de CID e, em seguida, mostrar-se-á a trajetória histórica que conformou tal quadro.

Há duas formas de contemplar a participação das ONGs na CID segundo a origem dos recursos envolvidos, os quais podem ser de origem pública ou privada. Historicamente, ressalta-se a participação do financiamento público, foco nesta seção, mas a CID de ONGs com fundos privados tem despertado atenção dos círculos políticos recentemente e será abordada na seção seguinte.

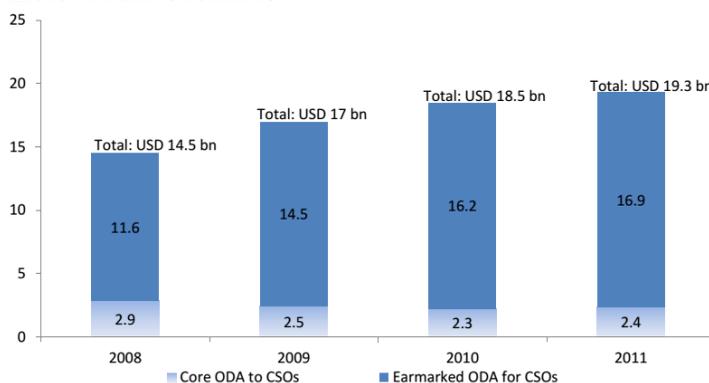
O relatório da OCDE sobre os fluxos de assistência ao desenvolvimento para e por organizações da sociedade civil em 2011 (OCDE, 2013) fornece um panorama da posição das ONGs<sup>26</sup> no regime de CID. De acordo com dados reportados à OCDE por 24 doadores membros do CAD, incluindo as instituições da União Europeia, o volume total de AOD canalizado para e por ONGs em 2011 foi de US\$ 19,3 bilhões. Porém, há uma qualificação importante na distinção entre a ajuda **para** ONGs e a ajuda canalizada **por meio** de ONGs. A primeira são as denominadas *core contributions* e fundos comuns, ambos programados pelas ONGs para financiar seus projetos. Já a segunda modalidade são fundos canalizados por meio de ONGs e outros organismos privados para implementar projetos iniciados

---

<sup>26</sup> Os termos “ONGs” e “*Civil Society Organizations (CSOs)*” são sinônimos no relatório, o qual dá preferência ao último, ao passo que o *Creditor Reporting System (CRS)*, sistema para o qual os doadores do CAD reportam os dados utilizados no relatório, utiliza a categoria de ONGs.

pelos doadores, denominado de *earmarked funding*. O gráfico 5, reproduzido abaixo, apresenta o volume de AOD para e por meio de ONGs no período entre 2008 e 2011, demonstrando que a parcela de recursos denominados *earmarked*, barra mais escura, é significativamente maior que a parcela de suporte denominado *core*, barra mais clara, implicando que os doadores do CAD utilizam as ONGs principalmente como parceiros implementadores (OCDE, 2013, p.5).

Gráfico 5 – Volume de AOD para e por meio de ONGs, 2008-2011 em bilhões de dólares correntes



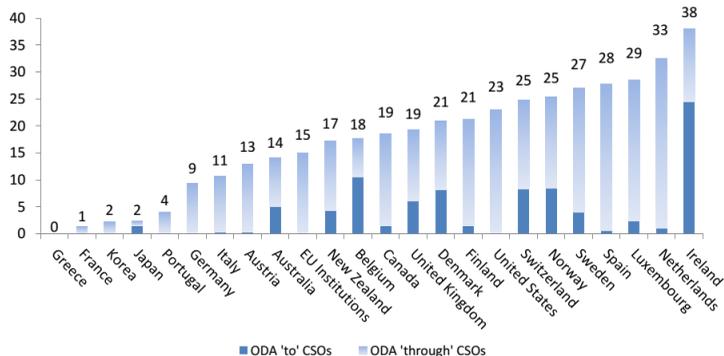
Fonte: Dados do OCDE Credit Reporting System (OCDE, 2013, p.5).

Em relação aos setores envolvidos, 51% da AOD bilateral canalizada por meio de ONGs em 2011, US\$ 8,7 bilhões, foram destinados ao setor de ‘infraestrutura social e serviços’. Dentro desse, os subsetores mais representativos são o de ‘governo e sociedade civil’, para o qual foram destinados US\$3,2 bilhões, e políticas populacionais e saúde reprodutiva, US\$ 2,2 bilhões, seguidos dos subsetores de saúde, US\$ 1,3 bilhões, e educação, 937 milhões. O segundo setor mais importante foi o de ajuda humanitária (OCDE, 2013, p.10).

O referido relatório da OCDE também revela diferentes padrões de financiamento de ONGs por parte dos membros do CAD. Em primeiro lugar, como apresentado no gráfico 6 abaixo, em 2011, a parcela de AOD bilateral destinada para ou por meio de ONGs varia entre 38% da AOD da Irlanda e 33% da Holanda a uma parcela bastante reduzida de países como França e Japão, resultando em uma média em torno de 20% do total de AOD

bilateral. Em segundo lugar, os dados também demonstram uma forte preferência pelo financiamento de ONGs baseadas no próprio país doador, especialmente sendo o caso de Alemanha, Espanha e Áustria, dos quais mais de 80% destina-se a ONGs nacionais. No total, os membros do CAD destinaram, em 2011, quatro vezes mais ajuda por meio de ONGs baseadas nos países doadores do que por meio de ONGs internacionais e dez vezes mais do que por meio de ONGs baseadas em países em desenvolvimento (OCDE, 2013, p.5; 8). As instituições doadoras multilaterais também destinam muitos recursos a ONGs, porém não há disponibilidade de dados para esses volumes.

Gráfico 6 – Porcentagem da AOD bilateral alocada para e através de ONGs em 2011



Fonte: Dados do *OCDE Credit Reporting System* (OCDE, 2013, p.6).

A inserção histórica das ONGs no regime de CID ocorreu sob pequenas iniciativas desde o período do nascimento da CID. Porém, foi na fase de consolidação do modelo de CID, a partir dos anos 1970, como narrado na seção anterior, que as ONGs envolvidas em questões de desenvolvimento e alívio humanitário passaram a ocupar uma posição de crescente destaque na CID e desempenhar, consoante a Lancaster (2007, p.36), o papel de reforçar a prioridade dada à finalidade de desenvolvimento, bem como aumentar os volumes dos programas de ajuda.

A tradição de ONGs no campo humanitário existe desde o século XIX, mas, como retratado no primeiro capítulo, a grande expansão no número de ONGs se deu sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. A trajetória de inclusão das ONGs no regime de

CID é apresentada por Lancaster (2007, p.37-9), segundo a qual, desde os anos 1940 e 1950, ocorreram pequenas iniciativas de utilizar ONGs como implementadoras de CID. Nos anos 1960, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) contribuiu para o envolvimento das ONGs em questões de desenvolvimento ao iniciar a campanha '*Freedom from Hunger*', criando comitês antifome em países europeus, os quais encorajaram a criação de ONGs na área de redução da fome e da pobreza. De similar importância, no fim dos anos 1950, a ONG *World Council of Churches* passou a advogar aos governos que dedicassem 1% de seus PIBs para o desenvolvimento de países pobres, influenciando a adoção desse objetivo pela ONU nos anos 1960, o qual se tornaria, posteriormente, a meta internacionalmente reconhecida de 0,7% do PNB<sup>27</sup>. Problemas de repercussão internacional influenciaram a emergência de ONGs nas áreas de crescimento populacional nas décadas de 1950 e 1960 e de direitos humanos e meio ambiente nas décadas de 1970 e 1980, além de institutos de pesquisa em diversos países doadores. Conjuntamente, as ONGs atuantes na área de desenvolvimento e assistência humanitária, aquelas ligadas à igreja e outras organizações interessadas em questões de desenvolvimento, como sindicatos e universidades, formaram um importante *constituency* para a promoção da agenda de CID (LANCASTER, 2007, p.37-9).

Toda essa evolução possibilitou que emergisse, na década de 1980, uma nova abordagem nas políticas de CID de doadores nacionais e multilaterais. O modelo de 'empoderamento da sociedade civil' baseou-se na experiência de ONGs, como a Oxfam, de promoção de cooperativas empresariais gerenciadas localmente em áreas rurais de América Latina e Ásia, e foi incorporado à estratégia de 'boa governança' do Banco Mundial e ao *mainstream* do regime de CID (STILES, 2000, p.32). A discussão realizada na seção 1.3 do primeiro capítulo é fundamentalmente relevante para a compreensão do modo como as ONGs emergiram, parcialmente como uma resposta vinda 'de baixo', mas em grande parte sistematicamente alavancadas 'de

---

<sup>27</sup> Breve histórico da meta de 0,7% do Produto Nacional Bruto (PNB) para a AOD pode ser consultado em OCDE (s.d), disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>> Acesso em 6 abr. 2015.

cima' por meio de oportunidades internacionais cruciais na forma de recursos, na forma de subvenções, contratos e suporte institucional e de acesso político aos organismos decisórios e de definição da agenda de CID.

De forma correlata, Stiles (2000) discute a emergência do modelo de 'empoderamento da sociedade civil' como dominante na CID através da posição relativa dos atores envolvidos. Os choques no sistema internacional entre o período de 1982 a 1992 teriam ocasionado, para o autor, mudanças significativas nos pesos desses atores. A crise das dívidas externas minou a autonomia dos Estados do Terceiro Mundo em relação aos países doadores e às OIGs, e o modelo de ajuste estrutural do FMI e do Banco Mundial criou aberturas para atores não-estatais e para a idéia de sociedade civil. Primeiro, pela razão de estar ligado à crença na indispensabilidade do setor privado para a saúde política e econômica de um país e por coincidir com o período denominado de *donor fatigue*, mencionado na seção anterior. Segundo, pela redução nos gastos de bem-estar financiados pelo Estado, conforme recomendado pelos ajustes, que criou oportunidades para intervenção de ONGs, as quais, principalmente as ONGIs, passaram a ser subcontratadas pelos países doadores para a implementação de programas de assistência humanitária e de desenvolvimento, como uma forma de redução de custos. Outra *rationale* envolvida na mudança de pesos relativos diz respeito à redução da necessidade das potências ocidentais, principalmente os EUA, de sustentar Estados autoritários, em meio à 'terceira onda de democratização' e ao fim da Guerra Fria, condição que permitiu a priorização dos direitos humanos e a popularização da 'condicionalidade política', abrindo espaço para a maior participação das ONGIs, as quais teriam o papel de fortalecer a posição das ONGs locais em relação aos seus governos. Em suma, o modelo de 'empoderamento da sociedade civil' é resultado do contexto de relativa fraqueza dos países menos desenvolvidos frente à força dos países doadores e da maior presença das OIGs e ONGIs (STILES, 2000, p.36-42).

Portanto, ambos os fenômenos, nas décadas de 1970 e 1980, de proliferação de ONGs, analisado no primeiro capítulo, e de emergência de um modelo de 'empoderamento da sociedade civil' na CID devem ser analisados em sua interação com os Estados nacionais, como um dos fatores de influência em sua

promoção material e ideológica. De forma a reconhecer os vínculos entre os Estados doadores, as ONGs de desenvolvimento e as ONGs de pesquisa e consultoria, Tvedt (2002; 2006) propõe que se compreenda o Sistema Internacional de CID como um sistema social, composto de uma mistura complexa de ajuda ao desenvolvimento, assistência humanitária, instituições e instrumentos financeiros e iniciativas de política externa, a qual resulta numa amálgama de dois campos políticos de valores originários distintos: a ajuda ao desenvolvimento, construída historicamente nas visões do que constitui o ‘bom desenvolvimento’, e a política externa tradicional, de considerações de interesse nacional. Resulta, assim, o que o autor denomina de *Dostango-System*<sup>28</sup>, um sistema no qual todos os atores comunicam o mesmo objetivo oficial – ajudar o ‘Sul’- e compartilham, nas instituições comuns, uma mesma linguagem de desenvolvimento (TVEDT, 2006, p. 681-4).

As características-chave do *Dostango-System* são particularmente relevantes ao tema desta dissertação. O primeiro ponto a se considerar são as delimitações materiais do sistema. Elas são delineadas pelos fluxos de recursos, os quais criam um sistema fechado em que novos membros devem candidatar-se ou serem convidados. A capacidade de receber recursos de países doadores é o sinal de pertencimento do sistema. Torna-se mister, portanto, compreender como essa delimitação altera-se ao longo do tempo e dos espaços nacionais, porque isso envolve relações de poder entre os atores e reflete políticas, tradições e contextos político-econômicos dos Estados doadores individuais. Os diversos subsistemas nacionais apresentam características próprias quanto a esse quesito, permitindo ou negando que organizações com fins lucrativos, ou sindicatos, por exemplo, sejam elegíveis ao canal de financiamento de ONGs (TVEDT, 2006, p.685; 2002, p.367-8).

Outra característica a ser destacada é o funcionamento do sistema como um regime de comunicação estratégica formado por uma rede que conecta a comunicação com as intervenções no campo das políticas de desenvolvimento, regula internamente o regime e o promove externamente. O mecanismo de circulação de elites, no qual as pessoas circulam de uma instituição a outra,

---

<sup>28</sup> O termo *Dostango-System* resulta da composição: *donor states* + *NGOs* (TVEDT, 2006, p.684).

como pesquisador de ONGs por um ano, ativista de ONG por outro, agente político no seguinte etc., reforça esse regime. Desse modo, há uma série de princípios, implícitos e explícitos, regras e normas compartilhadas pelos atores do *Dostango-System* e uma mesma linguagem, baseada na noção legitimadora das ONGs como voz dos pobres e forças de base democráticas, a qual é internalizada através de processos de socialização, como as grandes conferências internacionais (TVEDT, 2006, p.686). As numerosas ONGs criadas na Europa, na América do Norte, na Ásia, na África e na América Latina compartilham essa mesma linguagem adotada pelos doadores e funcionam, pelo canal de financiamento da ajuda, como transmissores do discurso dominante sobre desenvolvimento. Porém, isso não diminui o fato de se tratar de uma arena de disputa entre agendas de valores, ideologias, paradigmas e ONGs e de relações de poder, geralmente baseado na desigualdade entre o doador e o recipiente, mas que também pode ser negociada em favor do mais fraco, como as ONGs locais de países pobres, nível no qual reside a legitimidade ética do sistema (TVEDT, 2002, 370-1).

Alguns efeitos dos mecanismos regentes do Sistema de CID e do modelo de ‘empoderamento da sociedade civil’ já foram apontados no primeiro capítulo como aspectos críticos na compreensão da proliferação das ONGs, principalmente a relação com processos mais amplos da globalização e do Estado nacional, a agenda de pesquisa excessivamente normativa e tendências à profissionalização e despolitização das ONGs. Nesta seção as duas últimas tendências serão destacadas. Primeiro, o critério de delimitação material do sistema – o financiamento – pressiona para organizações de base de pequena escala tenham que se transformar em ONGs formalmente estabelecidas e adotar a linguagem do doador do subsistema nacional em questão (TVEDT, 2002, p.369). Segundo, determinadas posições podem causar a exclusão de ONGs dos sistemas de financiamento, sendo que o Banco Mundial, por exemplo, posiciona-se fortemente contra trabalhar com ONGs nacionais detentoras de agendas políticas, o que, junto de outros fatores, resultou na proliferação e financiamento de inúmeras ONGs de caráter estritamente técnico (STILES, 2000, p.42).

Basicamente, duas lógicas distintas podem ser extraídas da análise do processo de profissionalização e despolitização das ONGs. Elbers, Knippenberg e Schulpen (2014) definem essas

duas lógicas enquanto tipos-ideais modelos de abordagem na CID. A primeira é a da ‘transformação social. Ela teria emergido nos anos 1980, quando um grupo de ONGs do Norte adotou amplamente diversas visões comuns sobre o desenvolvimento, focadas em princípios de abordagens *bottom-up*, perspectivas de base, igualdade de gênero, empoderamento e participação. O desenvolvimento, para essa perspectiva, era compreendido como um processo político que objetivava alterar as relações desiguais de poder, as quais eram as causas profundas da pobreza, e as ONGs se viam como parceiras das organizações locais, as quais deveriam deter a *ownership*, ou apropriação, do processo de mudança estrutural interno. Porém, na década de 1990 emergiu uma nova lógica, denominada de ‘gerencialismo’, cujo modelo se baseava em princípios científicos de planejamento e mensuração de efetividade, eficiência e transparência, por meio de práticas como a auditoria financeira independente, o planejamento estratégico e a análise de risco. Nessa lógica, a concepção de desenvolvimento é de um processo que pode ser planejado e mensurado e que requer as ferramentas corretas. A relação com as organizações locais passa a ser contratual, com objetivos e atividades especificados, e, para que possam receber financiamento, elas necessitam ser capazes de utilizar as ferramentas gerenciais, ter missão e visão formais, manter contas padronizadas, pagar seus impostos e desempenhar auditorias financeiras independentes e periódicas (ELBERS; KNIPPENBERG; SCHULPEN, 2014, p.1-6).

Os referidos autores conduziram dois estudos de caso com ONGs<sup>29</sup>, os quais demonstraram que, embora o sistema de crenças das mesmas continuava primariamente ligado à lógica da transformação social, suas práticas se tornaram híbridos das duas lógicas, tendendo para a gerencial. A coexistência de ambas as lógicas é problemática porque a ênfase gerencial em políticas neutras para resolver problemas técnicos conflita com a visão do

---

<sup>29</sup> As ONGs utilizadas nos estudos de caso dos autores foram a ‘*Christian Aid*’ e a ‘*Interchurch Organization for Development Cooperation*’, escolhidas por serem conhecidas em seus países de origem, o Reino Unido e a Holanda, desde os anos 1980, por abordagens relacionadas à transformação social. O objetivo dos estudos de caso era avaliar o impacto da introdução da lógica gerencial nas suas práticas (ELBERS; KNIPPENBERG; SCHULPEN, 2014, p.6).

desenvolvimento, e da CID, como inerentemente político, e torna os objetivos dos doadores o ponto de partida para as intervenções, minando a idéia de apropriação local. Da mesma forma, os requisitos gerenciais para recebimento de financiamento, os quais exigem alta capacidade profissional, acabam excluindo do processo os tipos de organização preferidos pela lógica de transformação social (ELBERS; KNIPPENBERG; SCHULPEN, 2014, p.9-10).

Em suma, o modelo atual garante às ONGs que trabalham nas áreas de desenvolvimento e assistência humanitária espaço no regime tradicional de CID, no qual, sobretudo as maiores ONGs do Norte participam dos processos decisórios nas estruturas de governança do desenvolvimento internacional, juntamente com os Estados doadores membros do CAD e as instituições financeiras multilaterais. Todavia, essa estrutura, o regime tradicional e a própria CID têm sofrido diversas transformações que apontam para a diversificação e fragmentação de atores, intervenções e processos, tema da seção seguinte, a qual encerra esse capítulo.

### 3.3 TRANSFORMAÇÕES E DEBATES ATUAIS NO REGIME: DOADORES EMERGENTES; SETOR PRIVADO; EFICÁCIA DA AJUDA

A estrutura do regime internacional de CID, como reflexo de transformações maiores na ordem política e econômica internacional, tem passado por modificações importantes, as quais dizem respeito aos atores, modalidades e instituições envolvidas na CID. Dessa forma, muitas das características presentes no contexto da Declaração dos ODM, em 2000, e do financiamento do desenvolvimento no Consenso de Monterrey, em 2002, alteraram-se até o presente momento, em que se iniciam as discussões da agenda de desenvolvimento pós-2015.

Nos países doadores tradicionais de CID, a ideologia de austeridade fiscal tem motivado a aceleração de tendências na AOD em direção a um foco baseado em resultados e uma pressão em justificar orçamentos de ajuda mais explicitamente relacionados a objetivos comerciais e de política externa (GREENHILL; PRIZZON, 2012, p.9). Porém, as mudanças na arquitetura da CID incluem não somente essas tendências na AOD de doadores tradicionais, mas também nos recursos de CID

de atores não-estatais e de economias emergentes (WORTHINGTON; PIPA, 2010, p.29). Isso porque o modelo de financiamento dos ODM discutido em Monterrey assumia que os recursos necessários para financiar o progresso dos países em direção aos ODM, quando insuficientemente mobilizados de forma doméstica, deveriam ser preenchidos através de AOD ou de cancelamento de débitos (GREENHILL; PRIZZON, 2012, p.1). Nesse contexto, a CID de países não membros do CAD e formas de financiamento privadas, tanto orientadas para lucro como para filantropia, eram consideradas não-existentes ou muito menos importantes que a AOD e os recursos domésticos (GREENHILL; PRIZZON, 2012, p.1). No entanto, esses elementos, antes não considerados, passaram a desempenhar um papel crescentemente importante no regime de CID e serão tratados em seguida.

### 3.3.1 Novos atores governamentais: o debate sobre os doadores emergentes na CID

O contexto de transformações na ordem política e econômica internacional - as quais passaram a ser percebidas com maior intensidade na primeira década dos anos 2000 - direcionou maior atenção dos círculos políticos e acadêmicos ao comportamento internacional de potências emergentes e aos diversos arranjos de coalizões articulados entre si. A atuação dos países que compõem o bloco dos BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - passaram a receber destaque especial. O principal questionamento é a avaliação dos impactos do maior protagonismo dessas potências emergentes e de suas demandas pela reforma das estruturas internacionais de governança. No âmbito das estruturas de governança voltadas à promoção do desenvolvimento internacional, ressaltam-se os processos envolvendo a revalorização da Cooperação Sul-Sul (CSS) e, como parte integrante desta, a CID promovida por países em desenvolvimento.

Especificamente no campo da CID, grande parte da literatura tem se dedicado ao tema dos chamados 'doadores emergentes', procurando discutir como a participação desses países impacta no regime estabelecido de CID, descrito até aqui, o qual é orientado, em grande medida, por regras e procedimentos definidos pelos 'doadores tradicionais' organizados no âmbito do

CAD/OCDE. Salienta-se, entretanto, a imprecisão dos termos ‘doadores emergentes’ ou ‘novos doadores’, recorrentes na literatura, pois desconsideram boa parte da história e da experiência de vários países em desenvolvimento na CID; sendo utilizado, portanto, com o único intuito de contrastar aqueles Estados promotores de CID que não são membros do CAD da OCDE. O caráter de ineditismo assumido equivocadamente pela literatura sobre os doadores emergentes deriva, parcialmente, da primazia da CID do CAD na década de 1990, responsável por quase 95% de toda a ajuda internacional naquela década (MANNING, 2006, p. 2). Historicamente, porém, a regra foi de competição ou coexistência entre os doadores que pertencem e não ao órgão (MANNING, 2006, p. 2), porquanto a trajetória histórica da CID descrita na primeira seção deste capítulo demonstrou que, desde os anos 1960, alguns países em desenvolvimento, em regra não pertencentes à OCDE, passaram a desenvolver políticas de CID, assumindo condição dupla de doador e receptor.

O conjunto de países denominados de doadores emergentes é bastante heterogêneo. Três modelos distintos de filosofias de CID pelos doadores emergentes podem ser caracterizados didaticamente: i) o modelo do CAD; ii) o modelo árabe; e iii) o modelo do Sul (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p.8-15). No primeiro modelo estão Rússia e Coréia do Sul, países que reportam os dados de seus programas de CID ao CAD, órgão ao qual a Coréia do Sul ingressou em 2010. O segundo é formado por países como Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Kuwait, sendo um grupo relativamente mais coeso, antigo e cuja escala correspondeu, em média, a 13% da AOD do CAD e 75% da AOD de fora do órgão entre 1973 e 2008. O terceiro modelo é um grupo acentuadamente assimétrico, mas aquele que desperta maior atenção em relação às potencialidades e impactos, e tem como caráter distintivo a filosofia cooperativa no marco da CSS (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p.8-15). De fato, África do Sul, Brasil, China e Índia, enquadrados nesse modelo, enfatizam a parceria e a CSS em seus programas, e relutam em serem vistos como reprodutores de hierarquias do tipo doador-receptor, preferindo não ser rotulados de doadores, mas sim parceiros em uma cooperação para o desenvolvimento mutuamente benéfica (ROWLANDS, 2008).

As características da CID dos doadores emergente, principalmente do modelo do Sul, são diversificadas e variam de intervenções em setores sociais a projetos de infraestrutura, na modalidade de cooperação técnica e ou também financeira, geograficamente destinados as suas próprias regiões ou ao continente africano. Uma característica marcadamente diferente dos padrões estabelecidos pelo CAD é a interação estratégica existente entre os três vetores de desenvolvimento - ajuda, comércio e investimento direto externo - na relação das economias emergentes com a África (KAPLINSKY; FAROOKI, 2009). Essa interação resulta em intervenções, por vezes denominadas de '*aid-like flows*', contrastantes com a política dos doadores tradicionais do CAD de separação do vetor ajuda.

Estimativa recente da escala da CID dos doadores emergentes foi realizada por um estudo do ECOSOC (2008), o qual estima que o total desembolsado pelos contribuintes do Sul cobertos pelo estudo<sup>30</sup> - dezoito doadores emergentes e três instituições multilaterais - em assistência ao desenvolvimento em 2006 foi entre US\$ 9,5 bi e US\$ 12,1 bi, quantia que representa de 7,8% a 9,8% dos fluxos totais no mundo. No entanto, a maior limitação ainda é a imprecisão desses valores, dadas as dificuldades de mensuração da CID desses doadores. Como não fazem parte do CAD/OCDE, eles não compartilham uma definição para o escopo de ações e critérios que consideram ser CID, nem têm responsabilidade em reportar seus dados de acordo com os padrões do CAD, não sendo, conseqüentemente, os dados necessariamente comparáveis. A heterogeneidade das estruturas administrativas envolvidas na CID, difusa num rol de diferentes agências e ministérios que participam em fases específicas das intervenções, igualmente dificulta a contabilização dos gastos em CID.

De forma geral, as preocupações acerca da CID dos doadores emergentes tomam como marco de referência os

---

30 O estudo analisa os dez principais doadores bilaterais (Brasil, China, Índia, Kuwait, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia do Sul, Turquia, Emirados Árabes Unidos e Venezuela) e oito menores (Argentina, Chile, Egito, Israel, Malásia, Cingapura, Tailândia e Tunísia), além de três instituições multilaterais (Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico na África- BADEA, o Banco Islâmico de Desenvolvimento - IsDB e o Fundo da OPEP para o Desenvolvimento Internacional - OFID).

padrões e procedimentos dos doadores tradicionais membros do CAD, questionando, assim, o risco de comprometer os esforços realizados ao longo dos anos para garantir a eficácia da assistência para o desenvolvimento, como a política de ajuda não-ligada e as diretrizes acordadas na Declaração de Paris, que serão tratados adiante. Em 2006, o então presidente do CAD apontou quais seriam os três principais riscos decorrentes da maior participação dos doadores emergentes na CID: i) prejuízo à sustentabilidade das dívidas de ex-países endividados, os *Heavily-Indebted Poor Countries*, pelo maior acesso a fluxos de financiamento em maneiras que podem endividá-los novamente; ii) adiamento de reformas necessárias e prejuízo aos padrões de governança e transparência, no caso de financiamentos a um país cujos doadores do CAD aguardavam alguma reforma antes de comprometer altas somas de fundos; iii) desperdício de recursos com investimentos improdutivos, se houver avaliações descuidadas ou pressões de companhias e fornecedores (MANNING, 2006, p.10).

A avaliação dos impactos da re-emergência do modelo do Sul, mas também dos doadores emergentes em geral, apresenta inúmeras indefinições de ordem técnica e empírica, permanecendo, portanto, complexa e inconclusiva. Woods (2008) analisa algumas das questões apontadas na literatura sobre o assunto, a qual geralmente se refere à atuação da China. Em relação aos perigos de endividamento, por exemplo, embora não seja infundado, deve-se reconhecer o próprio envolvimento da China, da Índia e do Brasil em operações de cancelamento de dívidas<sup>31</sup>. Já os padrões de governança e meio ambiente, requisitados por instituições multilaterais, como o Banco Mundial, são questionáveis em si mesmos, pois os resultados dessas condicionalidades parecem superestimados, sendo o esforço de melhoria desses padrões uma questão de longo prazo (WOODS, 2008). O estudo do ECOSOC (2008) anteriormente

---

<sup>31</sup> As operações de cancelamento de dívidas da China são estimadas em US\$ 2 bilhões para 44 países, dos quais 31 estão na África (WOODS, 2008, p.1209); as da Índia, até 2008, US\$ 24 milhões (NAIDU *apud* KRAGENLUG, 2010, p.11); e o Brasil, sob os auspícios da iniciativa do Clube de Paris, também já cancelou dívidas de diversos países africanos, com destaque para a dívida de US\$ 360 milhões de Moçambique (SCHLÄGER, 2007, p.7).

referido propôs uma avaliação da qualidade da CID de doadores emergentes, mostrando que o grau de concessionalidade dos termos de empréstimos -cooperação financeira- oferecidos pela maioria dos doadores emergentes para os países mais pobres está acima dos padrões utilizados pelo FMI; e que muitos dos doadores emergentes são vistos como mais previsíveis no desembolso dos recursos, e com desempenho em linha, ou ainda maior, que a média do CAD. Entretanto, o relatório reconhece que a CID na modalidade de assistência a projetos pelos doadores emergentes não-árabes é geralmente ligada à compra ou utilização de produtos, principalmente de China, Índia e Venezuela (ECOSOC, 2008, p.30); o que difere da política oficial do CAD, mas não necessariamente da prática, haja vista que 23% assistência dos EUA é ligada, 45% da Grécia e 64% da Coreia do Sul (WALZ; RAMACHANDRAN, 2011, p.18).

Em resumo, ainda não existem evidências suficientes sobre o fundamento dessas preocupações sobre os doadores emergentes, que, na verdade, são doadores reemergentes não pertencentes ao CAD. A amplitude do debate sobre os doadores emergentes pode ser explicada pelo quadro de desilusão entre os países pobres com o regime de CID estabelecido, mantido por um consenso desalinhado com as prioridades dos receptores e que a cada década adiciona novas promessas e condicionalidades, cenário em que se põe em marcha uma revolução silenciosa, pela qual os doadores emergentes não buscam, declaradamente, substituir as regras existentes, mas oferecem alternativas aos países que recebem ajuda e, assim, introduzem pressões competitivas sobre o sistema e diminuem a posição de barganha dos doadores tradicionais (Woods, 2008). Porém, o quadro de transformações no regime de CID, além da re-emergência de doadores não pertencentes ao CAD, inclui também a ascensão de formas de CID e outros recursos promotores do desenvolvimento advindos de fonte privada, tratados na sequência.

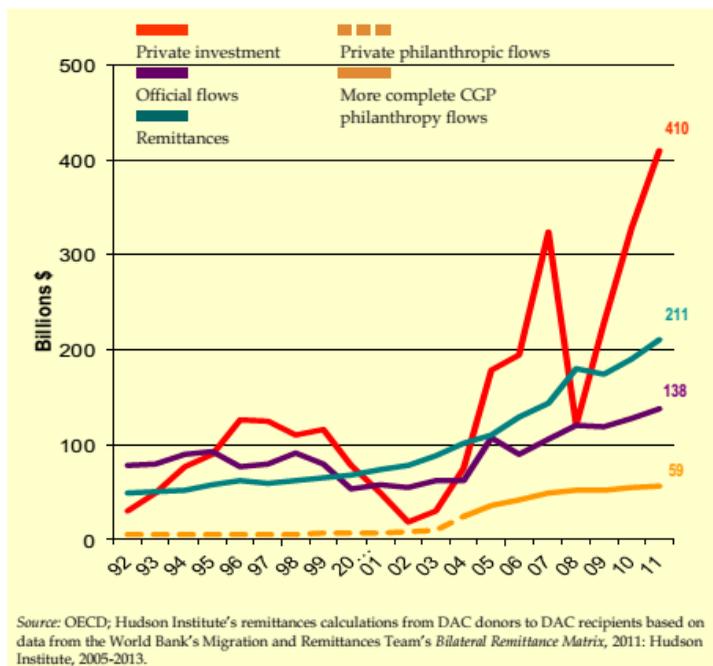
3.3.2 A ascensão do setor privado: assistência privada para o desenvolvimento; AOD e setor privado; e fluxos privados de investimento e remessas de migrantes

Outra transformação profunda no modelo de financiamento ao desenvolvimento, iniciada em meados da década de 1990 e consolidada nos anos 2000, é a ascensão da

posição do setor privado em relação aos fluxos oficiais de AOD. Esse processo de emergência do setor privado verificou-se tanto no que diz respeito mais propriamente à CID, interagindo com os fluxos de AOD dos países doadores ou atuando ele próprio como doador, âmbito no qual se denomina de Assistência Privada para o Desenvolvimento (APD), como também no quadro geral de todos os fluxos de recursos em direção aos países em desenvolvimento, os quais, potencialmente, contribuem para o desenvolvimento dos mesmos. Ambos os aspectos serão brevemente expostos nesta seção.

O gráfico 7 abaixo fornece um panorama da dimensão dos principais fluxos de recursos privados que partem dos países doadores, neste caso incluindo os países do CAD mais os doadores emergentes África do Sul, Brasil, China, Índia. No gráfico, estão representados os fluxos oficiais de CID, na cor roxa; na cor vermelha, os fluxos de investimento privado, que incluem, no caso dos membros do CAD, investimento de portfólio bilateral, créditos de exportação e investimento direto externo (IDE), e apenas o último no caso dos doadores emergentes; as remessas de migrantes enviadas a países em desenvolvimento, na cor azul; e na cor amarela os fluxos de filantropia do Índice de Filantropia Global calculados pelo *Hudson Institute* (2013). Os dados do gráfico demonstram que todos os fluxos privados somaram, em 2011, US\$ 680 bilhões, dos quais US\$ 577 bilhões são dos países do CAD e US\$ 103 bilhões dos doadores emergentes; enquanto os fluxos oficiais de CID atingiram um valor quatro vezes menor, de US\$ 138 bilhões, dos quais US\$ 134 são dos países do CAD e o restante a estimativa para os doadores emergentes (HUDSON INSTITUTE, 2013, p.25).

Gráfico 7 – Fluxos oficiais x Fluxos privados de investimento, remessas e filantropia de países doadores para países em desenvolvimento, 1991-2011, US\$ bi.



Fonte: Reproduzido com adaptações de Hudson Institute (2013, p.25).

Os fluxos privados derivam de uma pluralidade de atores e motivações, porém suas dimensões, quando comparados com os fluxos oficiais de CID, tornam-nos elementos fundamentais no panorama de recursos disponíveis aos países em desenvolvimento. Entretanto, a distribuição desses recursos é bastante desigual entre os países de renda média e os de baixa renda. Para os primeiros, os fluxos de AOD, IDE e remessas de migrantes são significativamente inferiores às suas receitas fiscais, enquanto que para os últimos, a AOD é próxima ou superior às receitas fiscais e equivaleram a 9,7% do PIB desses países em 2010 (PRIZZON, 2013, p.5). Os fluxos de IDE, especialmente, são intensamente concentrados nos países de renda média, os quais receberam US\$ 501,2 bilhões em 2010,

sendo que 50% dos fluxos foram somente para três países, quais sejam o Brasil, a China e a Rússia; enquanto os países de baixa renda receberam somente US\$ 13 bilhões (PRIZZON, 2013, p.8). A mesma desigualdade ocorre com as remessas de migrantes, as quais, em 2010, somaram US\$ 300,7 bilhões para os países de renda média e US\$ 24,6 para os de renda baixa (PRIZZON, 2013, p.8). Esses fluxos têm potencial de impactar no desenvolvimento dos países receptores, podendo ocorrer, por exemplo, no caso das remessas de migrantes, quando associações nas cidades natais reúnem recursos de remessas para projetos de desenvolvimento de suas comunidades locais (LITTLE, 2009, p.1094), mas que não têm, necessariamente, o mesmo impacto significativo se direcionados, por exemplo, a famílias de média e alta rendas.

O contexto anteriormente mencionado de pressão nos orçamentos de CID e maior vinculação a interesses comerciais e de política externa significou, entre outros, um foco dos doadores de AOD no setor privado. Na busca de efetividade de custos, os doadores adotaram mecanismos de financiamento e soluções em parceria com o setor privado, o qual se tornou o novo queridinho dos doadores - '*donor darling*' (KINDORNEY; REILLY-KING, 2012, p.27). O setor privado, composto de atores que variam entre grandes empresas a indivíduos, pode atuar nessa relação com os governos doadores como: recipiente direto de AOD para seus investimentos e atividades, como subsídios e empréstimos; agente implementador de projetos de CID; e com parcerias público-privadas ou mescla de subsídios de CID com empréstimos comerciais (THE REALITY OF AID INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE, 2012, p.2). As intervenções de CID através do setor privado ocorrem nos níveis macro, em que o foco é o ambiente favorável aos negócios, como direitos de propriedade e regulamento financeiro e empresarial; no meso, que busca a integração dos atores aos mercados e a competitividade deles, através de ajuda para o comércio, criação de cadeias de valor e transferência tecnológica; e também no nível micro, no qual o foco é o suporte, financeiro e tecnológico, para negócios e pessoas, no incremento de infraestrutura, saúde, educação e treinamentos vocacionais (KINDORNEY; REILLY-KING, 2012, p.30-1).

Além da interação com recursos oficiais de AOD e fluxos privados de IDE e remessas, o setor privado envolve-se na CID ele próprio como doador. Denomina-se essa esfera de assistência

privada para o desenvolvimento (APD), conceito que pode ser definido formalmente como transferências transfronteiriças de dinheiro, subsídios, empréstimos, contribuições em gênero ou tempo de voluntariado para indivíduos, ONGs ou governos de países em desenvolvimento, as quais são: i) empreendidas por atores privados, incluindo indivíduos, fundações, corporações, organizações voluntárias privadas, universidades e organizações religiosas; e ii) com o objetivo de promoção do desenvolvimento econômico ou necessidade humanitária; e iii) em termos financeiros concessionais quando se tratar de mercadorias ou empréstimos (LITTLE, 2009, p.1092). Nota-se que as atividades cobertas pela APD nem sempre se conformam com o modelo de ajuda baseado em projetos da CID e as melhores práticas do regime internacional (WORTHINGTON; PIPA, 2010, p.30). Por exemplo, parte das intervenções de congregações religiosas são missões de curto-prazo e pequenos projetos, e das universidades são bolsas de estudo; enquanto a APD de ONGs e fundações se conforma melhor com as práticas do regime de CID (WORTHINGTON; PIPA, 2010, p.30).

A escala da APD, pela pluralidade de atores e fluxos envolvidos, torna-se complexa de se contabilizar. Desde 2003, o *Center for Global Prosperity*, do *Hudson Institute*, publica o Índice Global de Filantropia e Remessas, principal documento na contabilização dos fluxos privados em direção aos países em desenvolvimento. O Instituto desenvolveu metodologias para a contabilização da filantropia privada – APD – de fundações, corporações, organizações voluntárias privadas, voluntariado, universidades e organizações religiosas. Segundo os dados mais atuais do Instituto, levantados entre 2008 e 2011, o total de filantropia privada dos países membros do CAD foi de US\$ 58,87 bilhões anuais (HUDSON INSTITUTE, 2013, p.12). O relatório salienta que os números reportados pelos países à OCDE em 2011, num total de US\$ 31,5 bilhões, são consideravelmente subestimados se comparados com o total de US\$ 58,9 bilhões anuais levantados pelo instituto através de parcerias com organizações de 13 países do CAD. A última edição do Índice procurou reunir, pela primeira vez, os dados de filantropia internacional das economias emergentes – África do Sul, Brasil,

China e Índia -, a qual foi estimada em US\$ 366 milhões<sup>32</sup>. A Tabela 1 abaixo mostra os valores de filantropia privada dos EUA, país onde a contabilização de APD está mais desenvolvida, reproduzida aqui com o objetivo de demonstrar os principais atores envolvidos, quais sejam, principalmente as organizações privadas voluntárias e as corporações, nas quais a APD se relaciona com os projetos de responsabilidade social corporativa.

Tabela 1 – Engajamento econômico total líquido dos EUA com países em desenvolvimento, 2010-2011

	Billions of \$	%
U.S. Official Development Assistance	<b>\$30.9</b>	<b>11%</b>
U.S. Private Philanthropy	<b>\$39.0</b>	<b>14%</b>
Foundations	\$4.6	12%
Corporations	\$7.6	19%
Private and Voluntary Organizations	\$14.0	36%
Volunteerism	\$3.7	9%
Universities and Colleges	\$1.9	5%
Religious Organizations*	\$7.2	18%
U.S. Remittances	<b>\$100.2</b>	<b>36%</b>
U.S. Private Capital Flows	<b>\$108.4</b>	<b>39%</b>
<b>U.S. Total Economic Engagement</b>	<b>\$278.5</b>	<b>100%*</b>
<small>*Data from last available year: 2010; *Variation due to rounding  Sources: OECD; Hudson Institute's remittances calculations from DAC donors to DAC recipients based on data from the World Bank's Migration and Remittance Team's <i>Bilateral Remittance Matrix</i>, 2011; Hudson Institute, 2013.</small>		

Fonte: Reproduzido com adaptações de Hudson Institute, (2013, p.9).

Na maior parte, os canais de AOD e de APD permanecem separados um do outro (WORTHINGTON; PIPA, 2010, p.31) e há o receio de que os fundos de APD sejam fragmentados demais para atingir impactos de larga-escala (LITTLE, 2009, p.1102). A diversidade de fundos é ao mesmo tempo ponto forte, porque

<sup>32</sup> As estimativas para a filantropia internacional da África do Sul são US\$6,4 milhões; a do Brasil de US\$ 19,8 milhões; da China de US\$ 1,2 milhões e da Índia de US\$ 249 milhões (HUDSON INSTITUTE, 2013, p.3; 16; 19; 21).

representa uma imensa pluralidade de valores, motivações e abordagens dos problemas dos países em desenvolvimento, mas também uma fraqueza, por diluir a habilidade de atores privados individuais em intervenções de maior escala e complexidade (LITTLE, 2009, p.1106).

De toda forma, os fluxos de APD e demais que partem do setor privado são outros fatores que devem, necessariamente, ser levados em conta pelas estruturas decisórias do regime de CID na busca de canais de diálogo e construção de complementaridades. A seção seguinte, que encerra este capítulo, procura demonstrar como tanto os fundos de CID do setor privado, como os públicos dos doadores emergentes, inserem-se nas discussões levadas a cabo pelo *mainstream* do regime de CID.

### 3.3.3 As transformações no regime de CID e o debate sobre a eficácia da ajuda

Na terceira fase ressaltada da trajetória histórica da CID empreendida na primeira seção deste capítulo, demonstrou-se como o debate sobre a eficácia da ajuda externa reemergiu sob o contexto de ascensão de governos ideologicamente predispostos à redução de despesas, declínio nos níveis de AOD na década de 1990 e aperfeiçoamento de técnicas econométricas. Nesta seção, o objetivo é considerar brevemente a maneira como o regime de CID, por meio do debate sobre a eficácia da ajuda, buscou enquadrar as transformações no cenário da CID da última década.

O fórum no qual o debate contemporâneo sobre a eficácia da ajuda se mobilizou constituiu-se inicialmente a partir de um grupo de países doadores no âmbito do CAD/OCDE em 2003, denominado de *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF). Marcadamente, organizaram-se quatro *High Level Forums* (HLFs) nos quais os principais passos do debate foram definidos: Roma, em 2003; Paris, em 2005; Accra, em 2008; e Busan, em 2011. A trajetória dos resultados desses eventos, bem como a própria localização geográfica onde foram sediados, demonstra como se buscou acomodar as transformações acima traçadas. O primeiro HLF, em Roma no ano de 2003, representou a primeira ocasião em que os princípios de efetividade da ajuda foram delineados em uma declaração concreta. A Declaração de Roma, endossada por chefes de agências de ajuda externa, instituições multilaterais e 28 países recipientes, reconheceu que alguns

requerimentos dos doadores geravam custos de transação improdutivos e definiu como prioridades que a assistência ao desenvolvimento fosse entregue baseada nas prioridades dos países que a recebem, que os doadores concentrassem seus esforços na delegação de co-operação e flexibilidade, e que as boas práticas fossem encorajadas e monitoradas (OCDE, s.d<sup>33</sup>).

Os princípios definidos em Roma foram reforçados no HLF de Paris, em 2005, quando doadores e recipientes acordaram compromissos com metas e indicadores para monitoramento e avaliação de progresso dos esforços de efetividade da ajuda. Resultante do encontro, a Declaração de Paris é um dos mais importantes documentos no debate sobre a eficácia, tendo sido assinada por 91 países, entre doadores e recipientes, 26 instituições multilaterais doadoras e 14 organizações da sociedade civil observadoras. Na declaração, foram estabelecidos compromissos entre países doadores e seus parceiros em torno de cinco conceitos básicos de: **apropriação**, **harmonização**, **alinhamento**, **resultados** e **responsabilidade mútua**. Esses conceitos significam que os países em desenvolvimento definem suas próprias estratégias de redução de pobreza e melhoram suas instituições para combater a corrupção –**apropriação**–; os países doadores alinham-se com esses objetivos e utilizam os sistemas locais – **alinhamento**–; e também coordenam-se, simplificam processos e compartilham informação para evitar duplicação – **harmonização**; e ambos países em desenvolvimento e doadores mudam o foco para resultados de desenvolvimento e mensuração de **resultados**; e são **mutuamente responsáveis** pelos resultados (OCDE, s.d<sup>34</sup>, grifos nossos).

O terceiro HLF, em Accra, em 2008, avaliou o progresso das metas estabelecidas em Paris, em 2005, e reconheceu, na Agenda de Ação de Accra, a insuficiência desses resultados, enfatizando a necessidade de reforço para acelerar o progresso. Não somente pela localização geográfica do evento, em Gana, mas o HLF de Accra sinalizou importantes transformações.

---

<sup>33</sup> OCDE. Aid Effectiveness. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>> Acesso em 15 mar. 2015.

<sup>34</sup> OCDE. Aid Effectiveness. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>> Acesso em 15 mar. 2015.

Primeiramente, porque se conferiu espaço a uma pluralidade de parceiros de desenvolvimento: países doadores, em desenvolvimento, economias emergentes, a ONU e instituições multilaterais, fundos globais e organizações da sociedade civil. Após Accra, modificações importantes ocorreram no WP-EFF, o qual passou a ser liderado por dois co-presidentes, um de um país em desenvolvimento e outro de uma organização doadora; e inclui ainda participantes de 24 países recipientes, 8 países que tanto provêm como recebem ajuda, 31 países doadores, 9 instituições multilaterais e 6 organizações da sociedade civil e de outras instituições (OCDE, 2010, p.1-2).

O processo de transformações consolidou-se no quarto HLF, em Busan, Coréia do Sul, no ano de 2011, visto como um ponto de inflexão nas discussões internacionais sobre desenvolvimento e CID, por incluir governos doadores tradicionais, recipientes, promotores de Cooperação Sul-Sul, economias emergentes, organizações da sociedade civil e atores privados. Na declaração resultante, a ‘Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento’<sup>35</sup>, assinada por mais de 162 países e territórios, além de OIs multilaterais, não governamentais, plataformas e fundos, reconhece-se a complexidade da arquitetura atual CID com a inclusão de novos atores<sup>36</sup> – promotores de CSS, sociedade civil e atores privados – os quais participam da Aliança na base de princípios compartilhados e objetivos comuns, mas compromissos diferenciados (OCDE, 2011, p.4).

A Parceria de Busan afirma ainda que a ajuda é apenas parte da solução para o desenvolvimento, e por isso pede pela ampliação do foco e da atenção de ‘eficácia da ajuda’ para os desafios de um ‘desenvolvimento eficaz’. Esse novo foco demandaria um quadro no qual o desenvolvimento é

---

<sup>35</sup> *Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011.*

<sup>36</sup> O documento reconhece que a Declaração de Paris não tratou da complexidade desses novos atores na arquitetura da CID, enquanto a Agenda de Accra reconheceu a importância e especificidades desses atores. Afirma também que os compromissos adotados em Busan servem de referência voluntária aos parceiros da CSS (OCDE, 2011, p.1; 4).

impulsionado por um crescimento forte, sustentável e inclusivo, no qual as receitas governamentais domésticas têm maior papel, as instituições estatais e não-estatais desenham e implementam suas próprias reformas e prestam contas umas as outras, e os países em desenvolvimento crescentemente se integram regional e globalmente; devendo a ajuda ser repensada para catalisar o desenvolvimento (OCDE, 2011, p.9).

Além disso, mudanças no fórum de discussão e de revisão do progresso também resultaram de Busan. Acordou-se na criação de um espaço de diálogo novo, inclusivo e representativo, a ‘Parceria Global para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, a qual substituirá o WP-EFF, mas contará com o suporte da OCDE e do PNUD para seu funcionamento (OCDE, 2011, p.12). De fato, em o WP-EFF reuniu-se pela sua última vez em julho de 2012, e os anos seguintes foram de preparação para a nova plataforma. No âmbito da ‘Parceria Global para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento’, atualmente endossada por 161 governos e 56 organizações, organizou-se o Primeiro Encontro de Alto Nível em Abril de 2014, no México (GLOBAL PARTNERSHIP, s.d.<sup>37</sup>). De forma semelhante ao antigo WP-EFF, o Comitê Diretivo da Parceria Global é atualmente composto por 24 membros de *stakeholders* múltiplos: três co-presidentes; representantes em número de seis de recipientes de CID; dois de simultaneamente recipientes e provedores de CID; três de provedores de CID; um de provedores árabes; um de partes interessadas do setor privado; um de parlamentares; um de governos locais; dois da sociedade civil; um de fundações; um de bancos multilaterais de desenvolvimento; um do PNUD; e um do CAD/OCDE (GLOBAL PARTNERSHIP, s.d.<sup>38</sup>).

Os impactos dos novos rumos após Busan ainda são difíceis de serem analisados. Porém, de acordo com Mawdsley; Savage e Kim (2014), os anos de 2011 e 2012 podem ter marcado uma mudança profunda nas construções dominantes sobre a CID

---

<sup>37</sup> Global Partnership for Effective Development Co-operation. Disponível em: < <http://effectivecooperation.org>> Acesso em 20 abr. 2015.

<sup>38</sup> Global Partnership for Effective Development Co-operation. Disponível em: < <http://effectivecooperation.org>> Acesso em 20 abr. 2015.

e a arquitetura de governança do desenvolvimento, como resultado de pressões internas frente aos resultados desapontadores dos compromissos de Paris e externas, principalmente com a crise financeira global, que acelerou mudanças já presentes, como a ascensão de atores estatais e não-estatais. Ressaltar-se-ão aqui elementos apontados pela participação de duas das autoras acima mencionadas como observadoras críticas e participantes acadêmicas no HLF de Busan, em 2011. Inicialmente, a atmosfera geral do HLF de Busan era de mudança fundamental, que marcaria o fim da agenda de eficácia da ajuda e o começo da busca pela eficácia do desenvolvimento. Essa nova ênfase implicaria um foco menos restritivo que a AOD e uma maior abertura a outras formas de finanças para o desenvolvimento e o reconhecimento de um conjunto muito mais diverso de atores de desenvolvimento. Assim, o foco de redução da pobreza pela promoção de boa governança e bem-estar pareceu, na visão das autoras, criticamente interrogado, apontando para uma revalidação de um foco no crescimento econômico como motor principal do desenvolvimento (MAWDSLEY; SAVAGE; KIM, 2014, p.30).

A atenção central nos corredores do evento e nas negociações girava em torno da participação dos novos atores, em primeiro lugar os doadores emergentes. Para os doadores tradicionais do CAD, a adesão de China, Índia e Brasil aparentou ser preocupação absolutamente central, porém, as representações diplomáticas de China e Índia pareciam demonstrar menos interesse, preferindo a discrição<sup>39</sup>. Os resultados, conferindo explicitamente caráter voluntário à adesão dos doadores emergentes e compromissos diferenciados no documento final, podem ser vistos como concessões que sinalizam o desespero da comunidade doadora do *mainstream* em engajar os novos parceiros (MAWDSLEY; SAVAGE; KIM, 2014, p.31-2). Em segundo lugar, após os doadores emergentes, os atores do setor privado eram os parceiros mais celebrados em Busan, representados por entidades como o *Business Call to Action*, a

---

<sup>39</sup> Segundo o relato das autoras, enquanto China e Índia demonstravam menor interesse, os delegados do Brasil pareciam atribuir de maneira mais confortável um papel de liderança ao país, afirmando que o caso brasileiro representaria uma cooperação sul-sul genuína (MAWDSLEY; SAVAGE; KIM, 2014, p.31).

*Confederation of Indian Industries*, a *European International Contractors*, a *International Business Leaders Forum* e a *International Chamber of Commerce*, além de CEOs e presidentes das principais empresas transnacionais. Entretanto, na análise das autoras, o setor privado não foi bem compreendido em Busan, deixando a impressão de ter ficado reservado em si, e as discussões focaram quase exclusivamente nas parcerias público-privadas, sem explorar as outras maneiras de engajamento do setor privado no desenvolvimento (MAWDSLEY; SAVAGE; KIM, 2014, p.34).

Os atores da sociedade civil, tendo participação já em Accra, tinham a expectativa de consolidar sua posição nas negociações globais de CID em Busan. Estavam presentes no evento 300 atores da sociedade civil, sob a liderança de duas plataformas coordenadoras, o *Open Forum for CSO Development Effectiveness* e a *Better Aid*, cabendo a um membro desta última o papel de representante da sociedade civil entre os 18 negociadores do documento final, o qual foi anunciado como uma vitória para os representantes da sociedade civil, ao reafirmar o papel independentemente vital dela para o desenvolvimento. Todavia, as autoras observaram uma discrepância entre a visão dominante no evento, centrada no crescimento econômico, e o projeto dos atores da sociedade civil, para os quais a eficácia para o desenvolvimento está vinculada a uma agenda baseada em direitos, isto é, centrada nos direitos humanos, na redução de pobreza, na igualdade de gênero, na justiça social, no trabalho decente e na sustentabilidade ambiental. Mawdsley, Savage e Kim (2014) assinalam que concepção de uma agenda baseada em direitos representou um ponto de vista minoritário em Busan em relação à agenda focada no crescimento que parece emergir. Porém, alguns elementos da delegação da sociedade civil, como as organizações sindicais, por exemplo, pareciam estar mais a par dessas tendências e defendiam que o crescimento econômico não poderia ser dirigido pelas *rationales* do mercado e do setor privado de uma maneira que comprometesse a agenda de trabalho decente e proteção social (MAWDSLEY; SAVAGE; KIM, 2014, p.33).

Em todo caso, esse quadro de transformações no regime de CID será o ponto de partida para a análise do sub-regime de cooperação sindical internacional para o desenvolvimento no capítulo seguinte.

## **4 A CONSTRUÇÃO DE UM SUB-REGIME DE COOPERAÇÃO SINDICAL INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), como o capítulo anterior procurou demonstrar, encontra-se, desde meados dos anos 2000, em um período de transformações e questionamentos. Argumenta-se que as transformações no regime internacional de CID, juntamente com os desafios do movimento sindical internacional, explicam a atuação das organizações sindicais na formação de um sub-regime de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID). O presente capítulo objetiva analisar os principais atores e processos desse sub-regime. A estrutura do capítulo divide-se em quatro seções. Na primeira, posiciona-se a participação das organizações sindicais, junto de outros atores não-tradicionais, em meio a tendências identificadas no quadro de transformações do regime de CID. Na segunda, procura-se definir conceitualmente essa participação ao propor a compreensão da CSID como interseção da CID e da cooperação sindical em sentido lato. A terceira seção intenta mapear os principais atores promotores de CSID, buscando-os dentre as organizações sindicais dos países que são os maiores doadores tradicionais e também os denominados doadores emergentes, com destaque para o caso brasileiro. Por fim, a quarta seção realiza uma análise do sub-regime de CSID a partir dos casos estudados e de elementos destacados ao longo dos capítulos precedentes.

### **4.1 ORGANIZAÇÕES SINDICAIS E ATORES NÃO-TRADICIONAIS NO REGIME DE CID**

As atividades internacionais na esfera da CID de instituições e organizações que não pertencem aos atores tradicionais desse regime internacional passaram a adquirir maior notoriedade desde meados da década de 1990 e início dos anos 2000. Como demonstrado nas seções anteriores, o regime internacional de CID é composto tradicionalmente por três pilares: o primeiro é a CID governamental, direta e bilateral; o segundo a CID multilateral; e o terceiro relaciona-se com a CID levada a cabo pelas ONGs de desenvolvimento (DEVELTERE; BRUYN, 2009, p.3). No entanto, emerge gradualmente um

quarto pilar na CID, composto de organizações diversas que incluem departamentos governamentais (ministérios da educação, por exemplo); prefeituras e estados federados; sindicatos; associações e movimentos sociais; fundações; companhias; universidades, entre outros:

*Over the last five to ten years, this development aid community, arena and market have been challenged in Western countries. The actors of the three specialised pillars are no longer considered the only authorities in the field. Other institutions and organisations are staking their claim, taking over a part of the tasks or suggesting alternative methods. **The rise of non-specialists includes other government departments (ministry of education, ministry of trade,..), unions, farmers' associations, social movements, schools, hospitals, foundations, migrant organisations, companies, sports clubs and many groups of friends.** Based on their experiences in their own communities and economies in the North, these new actors are forging ties with their colleagues and communities in the South. We refer to these organisations, institutions and private initiatives as the **fourth pillar in development co-operation** (DEVELTERE; BRUYN, 2009, p.4, grifo nosso).*

Aos poucos, conforme adquirem maior visibilidade, cria-se também uma rede de pesquisadores e literatura acerca da atuação desses atores nos temas de Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento; Cooperação Educacional para o Desenvolvimento e, no caso do presente estudo, Cooperação Sindical para o Desenvolvimento. Entretanto, o campo de estudos a respeito desses temas é ainda bastante limitado e disperso em meio às tentativas de análise dos processos de transformação do SICD. Por essa razão, nessas análises se buscarão as pistas para a compreensão da Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID).

O quadro geral que favoreceu as iniciativas de sindicatos e outras organizações na CID é o contexto da década de 1990, no qual alguns analistas apontaram uma revolução associativa e a emergência de uma sociedade civil global, formada por uma pluralidade de atores e diversidade de posicionamentos em relação à globalização, conforme descrito no capítulo 1. Nesse contexto, grandes quantias de fundos foram disponibilizados para a implementação de projetos por ONGs nos denominados países em transição do leste europeu, com o fim da Guerra Fria, e também nas novas democracias e nos países em processo de redemocratização nos continentes americano e africano, principalmente por meio das agências de EUA, Canadá, Alemanha e países nórdicos (ROOY, 2001, p.24-26). A proliferação de ONGs descrita no capítulo 1 é decorrência dessa maior disponibilidade de financiamento, porém, outro processo, menos conhecido, é que o direcionamento aos temas de democratização e governança trouxe ao SCID organizações domésticas distintas, algumas sem experiência internacional, mas também os sindicatos, cuja atuação internacional é de longa data:

*The impact on the aid industry, and on solidarity movements, was immediate. (...)The emphasis on governance and democracy left many of the traditional NGOs out of the loop, but **brought in domestic organisations**— the bar associations, the auditing umbrella groups, the parliamentary research centres – which had not had an international presence in earlier years, **as well as the labour unions, which had long been present** (ROOY, 2001, p.24-26, grifo nosso).*

Tendências relacionadas ao mundo das ONGs na CID também contribuem para a explicação de como as organizações sindicais passaram a integrar esse regime internacional. Rooy (2001) discute vários elementos sobre a possibilidade de que as ONGs de desenvolvimento do Norte tenham se colocado para fora de seu trabalho tradicional, tanto pelos sucessos obtidos, como a inserção na agenda internacional de temas sobre as desigualdades da globalização, como também por fraquezas

organizacionais envolvendo relações de dependências trazidas pelo financiamento e descolamento com as bases locais. Duas tendências apontadas pela autora dizem respeito à atuação de organizações de fora do mundo das ONGs e devem ser ressaltadas aos propósitos do tema aqui discutido. Primeiramente, uma das questões assinalada é a falta de correspondência entre ações de ajuda domésticas e internacionais, pois as ONGs do Norte pouco se envolvem no trabalho contra a pobreza em seus próprios países, e, como resultado, tem ocorrido uma tendência para o financiamento direto<sup>40</sup> de organizações do Sul e entidades fora do mundo das ONGs do Norte, dentre outros, os sindicatos:

*Specialists in someone else's problems, and not their own, the value of their organisational 'learning' and their credibility begin to wane. One of the outcomes has been growing interest in direct funding—both for Southern organisations, and for Northern non-NGOs (Professional associations, unions) (...)* (ROOY, 2001, p.35-6, grifo nosso).

Em segundo lugar, discute-se o engajamento de organizações do Norte e do Sul em questões não tradicionais de desenvolvimento, como especulação cambial, responsabilidade corporativa e, especialmente, fluxos de comércio e de investimento direto externo, os quais correspondem a quantias muito maiores que a AOD. No entanto, nessas discussões também, são as organizações não tradicionais que assumem um papel protagonista: *"This is another area where non-NGOs such as unions and universities are taking the lead alongside NGO think-tanks (like the Third World Network)."* (ROOY, 2001, p.37).

---

<sup>40</sup> Essa tendência para o financiamento direto de organizações no Sul é analisada também por Riddell e Bebbington (1995), e tornou-se possível por causa do crescimento em número e capacidades de ONGs localizadas em países em desenvolvimento (ODI, 1995, p.2-3). Desse quadro resultam delicados dilemas envolvendo possíveis parcerias entre ONGs do Norte e do Sul, visto as assimetrias existentes entre esses dois tipos de organização, conforme assinalado no capítulo 1.

As tendências aludidas implicaram também em transformações nas ações de ONGs ligadas a movimentos sociais, cooperativas e organizações sindicais. Essas entidades, nos países doadores, fundaram suas próprias ONGs de desenvolvimento para iniciativas de CID por volta da década de 1960, e gradualmente adquiriram maior autonomia para atuar em temas não necessariamente semelhantes aos movimentos que os criaram. Porém, de acordo com Develtere e Bruyn (2009, p.4-5), essas ONGs foram requisitadas a se realinharem com os objetivos e as dinâmicas dos movimentos que lhe deram origem, processo observável, por exemplo, nos movimentos sindicais belga e holandês, cujas ONGs têm focado novamente, nos últimos 15 anos, em projetos relacionados aos direitos dos trabalhadores e relações industriais.

Esse realinhamento seria, consoante a Develtere e Bruyn (2009, p.5), um dos indicadores de que a emergência do que denominam de quarto pilar da CID representa um fenômeno realmente novo, e não um processo similar à maneira pela qual as ONGs ascenderam no regime de CID. Na visão desses autores, portanto, o quarto pilar, cuja apreciação política está em alta e se faz presente nos fóruns internacionais, é produto das redes e interações possibilitadas pela globalização, que faz com que essas organizações, entre elas os sindicatos, busquem redefinir e adaptar suas instituições às dinâmicas globais, sendo a participação na CID baseada em sua própria experiência, e não em teorias específicas de desenvolvimento:

*They want to redefine and adapt their organisation, institution or life to the new morphology and dynamics of a globalising society. Already existing working patterns, experiences and ambitions determine what these organisations and individuals want to do on the global scene (DEVELTERE; BRUYN, 2009, p.5).*

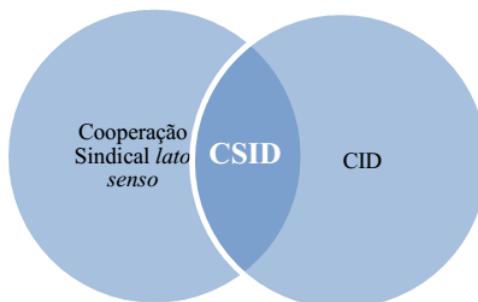
Todas essas tendências acima elencadas conformam um quadro geral para a compreensão da atuação sindical no regime internacional de CID. Cabe indagar, portanto, quais tipos de atividades podem ser considerados como CSID, tarefa que se intenta realizar em seguida.

## 4.2 A CSID COMO INTERSECÇÃO DA CID E DA COOPERAÇÃO SINDICAL EM SENTIDO LATO

As ações desempenhadas pelas organizações sindicais na esfera da CID serão denominadas aqui de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento (CSID). Na perspectiva analítica dos regimes internacionais, o conjunto dessas ações mais os princípios e as normas que são advogados conformariam o sub-regime de CSID, dentro do regime maior de CID. No entanto, não se avançará numa definição rígida da CSID, diante de uma série de dificuldades para tanto. Primeiramente, deve-se alertar que a própria definição de CID não é consensualmente aceita por todos os atores que compõem o regime, podendo ser citado o caso de os ‘doadores emergentes’ não aceitarem os critérios definidos pelo CAD/OCDE. Em segundo lugar, e também semelhantemente aos governos promotores de CID, os atores sindicais frequentemente referenciam suas ações na CSID apenas com o termo geral ‘cooperação internacional’, ou até mesmo como ‘ação internacional’, sendo a utilização da referência a ‘cooperação para o desenvolvimento’ comum apenas entre as centrais sindicais européias.

As particularidades da atuação internacional sindical igualmente tornam complexos os esforços de definição da CSID. A solidariedade internacional, conforme demonstrado no capítulo 2, representou importante papel político e ideológico ao longo de toda a história do movimento sindical internacional. Em vista do conceito de CID trabalhado anteriormente, argumenta-se que muitas das atividades tradicionalmente levadas a cabo pelos sindicatos traduzem-se em ações de CID, no sentido de que são intervenções promovidas com em prol do objetivo de desenvolvimento econômico de outras nações. Assim, a CSID pode ser compreendida na intersecção entre as áreas de cooperação sindical *lato senso* e de CID, como representado na figura 2 abaixo.

Figura 2 – A CSID como intersecção entre a CID e a cooperação sindical lato senso



Fonte: Elaboração própria.

Nessa perspectiva, propõe-se no quadro 4 abaixo, uma classificação didática de atividades de cunho internacional praticadas por organizações sindicais. Um primeiro conjunto de atividades é englobado pelo rótulo mais geral de cooperação sindical, incluindo formas de contato político formalizado entre centrais sindicais de países estrangeiros, participação em campanhas internacionais por direitos trabalhistas e atividade de lobby. Um segundo conjunto abrange atividades classificadas como CSID, assumindo, em geral, três formas. A primeira delas são atividades educativas de treinamento e formação de quadros sindicais, que visam a colaborar com o desenvolvimento do movimento sindical do país beneficiário. A segunda são ações de suporte às atividades e projetos locais de sindicatos, por meio de contribuições para gerenciamento e financiamento, por exemplo, de material áudio-visual. A terceira ocorre com a negociação e execução de projetos em parceria entre organizações sindicais estrangeiras, normalmente sob a forma de subvenções. Nota-se que as formas básicas de CSID correspondem às da CID geral, quais sejam a cooperação financeira e a cooperação técnica.

#### Quadro 4 – Ações de Cooperação Sindical lato senso x Ações de Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento

Cooperação Sindical lato senso
Contato político com central sindical estrangeira
Co-participação em redes e ou campanhas internacionais
Influência (lobby) político sobre questões trabalhistas estrangeiras
Ato político de solidariedade, por exemplo, greve solidária

Cooperação Sindical Internacional para o Desenvolvimento
Suporte financeiro a projetos e campanhas de central sindical estrangeira parceira
Subvenção para execução de projeto em parceria com central sindical estrangeira
Treinamento e formação de quadros sindicais de organizações parceiras

Fonte: Elaboração própria.

As áreas contempladas pelos projetos desenvolvidos abrangem relações industriais, direitos de associação e negociação coletiva, emprego, saúde e segurança ocupacional, planejamento familiar, combate ao trabalho infantil e à discriminação de gênero, entre outros. Normalmente, as ações de CSID são desempenhadas sob o emblema de solidariedade internacional, fortalecimento sindical, ou também de condições de trabalho e da Agenda de Trabalho Decente da OIT.

Todo o rol de atividades descritas foi desenvolvido com base nas informações públicas disponibilizadas pelas principais centrais sindicais internacionais. A pesquisa a essas organizações revelou também diferentes desenhos institucionais na condução da CSID. A seção seguinte procura, com base nessas informações, apresentar as atividades de CSID de algumas centrais sindicais que declaradamente promovem ações de CSID.

### 4.3 MAPEANDO OS ATORES DA CSID

Estabelecidas as atividades que, de maneira geral, abrangem o escopo conceitual da CSID, procura-se, nesta seção, mapear os principais atores da CSID com o objetivo de se obter uma ideia geral da extensão desse sub-regime da CID.

A pouca literatura produzida sobre o tema, bem como a análise realizada no capítulo anterior sobre o movimento sindical internacional, apresenta pistas sobre as organizações sindicais de quais países seriam os maiores promotores da CSID. Assim, sabe-se que “[m]any of the large European and North American labor unions and global or regional union federations also raise funds from their members for aid and development work” (KNOWLES; EADE, 2005, p.342). O fato de serem as organizações sindicais européias e norte americanas as mais engajadas na CSID explica-se pela maior capacidade institucional e financeira de que dispõem. Os fundos públicos são fonte primordial das atividades de CSID, porém, as iniciativas são conduzidas sob uma diversidade de modelos institucionais, podendo ser diretamente bilateral ou multilateral e promovida por sindicatos nacionais, centrais sindicais e seus departamentos internacionais, federações internacionais, ou organizações especializadas criadas para promoção da CSID:

*Because of their perceived obligation to advance a broader social and political agenda, trade unions in **industrialized countries** have engaged in development activities at national and international levels. In most cases the activities focus on trade union development through education and organizing programs. The programs are conducted through international trade union organizations (such as ITs), and are in general supported by **public development funds** when national trade union federations (or centres) have access to such funds, as in Canada, Japan, the United States and most countries in Western Europe. Some national centres conduct activities directly through their international departments, (...) while others have created specialized agencies for this purpose. Some large national trade union organizations (...) conduct similar programs on a bilateral basis. (GALLIN, 2000, p.12-13, grifo nosso).*

Os diferentes modelos institucionais adotados pelas organizações sindicais relacionam-se com os diferentes sistemas de CID nacionais ao qual estão ligadas, bem como também com a abordagem adotada na CSID e atividades prioritárias. De forma a retratar essa diversidade e fornecer uma compreensão ampla e mais clara acerca do sub-regime de CSID, descreve-se, a seguir, o perfil das principais organizações sindicais promotoras da CSID, com base nas informações disponibilizadas por elas mesmas. As informações apresentadas se focam nos aspectos gerais da política internacional da organização sindical, na interação entre as formas de cooperação sindical apresentadas na tabela anterior, na concepção, princípios e abordagens para a CSID, nas principais atividades, áreas e regiões de atuação, se possível quantificadas, bem como também as principais fontes de recursos, os valores monetários e os processos de interação com as agências governamentais de CID.

A ordem de apresentação adotada segue a sequência dos maiores doadores governamentais de AOD, conforme o gráfico 2 apresentado no capítulo anterior, partindo da hipótese que, desconsiderando os diferentes graus de tradição de participação da sociedade civil e dos sindicatos nas políticas governamentais, os países em que os sistemas nacionais de CID são mais desenvolvidos apresentam maiores estruturas de oportunidade para a captação de fundos e participação das organizações sindicais na CID. Em forma tentativa, buscou-se também incluir a CSID de organizações sindicais em países considerados doadores emergentes, principalmente dos países que compõem os BRICS, com destaque para o caso brasileiro, para o qual realizou-se pesquisa de campo. As omissões na ordem de apresentação são para a CSID de organizações sindicais da França, da Itália, da Suíça da Rússia e da Índia, para as quais não foram encontradas informações atualizadas sobre atividades de CSID.

#### 4.3.1 A CSID da American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations – Estados Unidos

A AFL-CIO é a maior confederação sindical dos EUA. Suas origens mais imediatas apontam para a fundação da *American Federation of Labor* (AFL), em 1886, e o *Committee for Industrial Organization* (CIO), formado em 1935. Essas duas entidades se fundiram em 1955, originando a *American*

*Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO).*

Historicamente, a atuação internacional da AFL-CIO tem sido intensa e, controversamente, entrelaçada com a política externa governamental estadunidense. Esse assunto já foi citado no capítulo 2, mas tem sua importância assinalada também aqui, visto que um dos elementos apontados por Scipes (2010) é a colaboração com a agência americana de CID, a USAID. Reporta-se, no entanto, um redirecionamento das atividades internacionais da AFL-CIO com efeitos positivos desde a mudança de liderança a partir de 1995 (GALLIN, 2002, p.242).

Segundo as informações de seu sítio eletrônico, a AFL-CIO estabelece parcerias entre os trabalhadores do mundo para temas diversos, como reformas de legislação trabalhista, atualmente buscando melhorias nas legislações de Colômbia, Panamá, Vietnã, Malásia, Geórgia, Sri Lanka e Bangladesh; e emissão de reclamações oficiais por ações de desrespeito de cláusulas trabalhistas em acordos de comércio, para os quais advoga uma maior linguagem trabalhista<sup>41</sup>.

Enquanto a atuação política internacional ocorre no âmbito da AFL-CIO, a CSID é realizada por meio de uma ONG fundada para tal propósito, o *American Center for International Labor Solidarity (ACILS)*, mais conhecido pela denominação *Solidarity Center*. Fundada em 1997, a entidade atual é resultado da consolidação de quatro institutos criados nas décadas de 1960 e 1970: i) Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre (IADESIL); ii) *Asian-American Free Labor Institute*; iii) *the African-American Labor Center*, e vi) *Free Trade Union Institute*.

De acordo com informações do Relatório Anual de 2013, o *Solidarity Center*, através de sua equipe de 221 profissionais e 20 escritórios de campo pelo mundo, atua em 64 países com mais de 400 organizações sindicais, ONGs pró-trabalhadores, grupos de ajuda legal, defensores dos direitos humanos, associações de mulheres e coalizões de advocacia em apoio aos trabalhadores (SOLIDARITY CENTER, 2014, p.3). As ações de CSID assumem a forma de: treinamento e expertise técnico em questões

---

<sup>41</sup> Solidarity Center. Global Labor Movement. Disponível em: <<http://www.aflcio.org/Learn-About-Unions/Global-Labor-Movement>> Acesso em 22 jan. 2015.

como trabalho infantil, tráfico humano e leis trabalhistas injustas; fortalecimento das estruturas internas, como paridade de gênero; treinamentos em questões de saúde e segurança no trabalho; programas de assistência legal; conexão de trabalhadores migrantes; esforços de advocacia em campanhas; suporte a pesquisas etc<sup>42</sup>. Dados do relatório indicam que entre julho de 2013 a junho de 2014 mais de 150 mil trabalhadores foram treinados pelo centro (SOLIDARITY CENTER, 2014, p.2).

O financiamento dessas atividades advém de fontes públicas e privadas, sendo os valores tornados públicos nos relatórios anuais. Conforme demonstram os dados de 2012 e 2013, reproduzidos na Tabela 2, quase a totalidade dos recursos são de fontes públicas, do governo federal americano. Os gastos de 2013 concentram-se nas Américas e na Ásia, cerca de US\$ 8,5 milhões em cada, seguido de US\$ 5 milhões para África e igual quantia para Oriente Médio (SOLIDARITY CENTER, 2014, p.9).

Tabela 2 – Fontes de recursos do Solidarity Center em 2012 e 2013

SUPPORT AND REVENUE	2012	2013
Federal awards	\$31,247,492	\$32,140,740
In-kind contributions for federal awards	\$1,306,067	\$1,233,113
Other contributions (AFL-CIO, foundations and affiliates)	\$554,174	\$678,140
Other revenues	\$197,194	\$268,825
<b>Total support and revenue</b>	<b>\$33,304,927</b>	<b>\$34,320,818</b>

Fonte: SOLIDARITY CENTER (2014, p.9).

#### 4.3.2 A CSID do Trade Unions Congress – Reino Unido

O *Trade Union Congress* (TUC), fundado em 1868, é a maior confederação sindical do Reino Unido, representando 54

<sup>42</sup> Solidarity Center. What we do. Disponível em: <<http://www.solidaritycenter.org/what-we-do/>> Acesso em 22 jan. 2015.

sindicatos afiliados e 6,2 milhões de trabalhadores. Conforme declara, o internacionalismo faz parte de sua história, pois:

*[t]he TUC has always been internationalist, working with unions throughout the world for social justice. In particular, the TUC has played a key role in advancing workers' rights in Europe and making the case for social Europe (TUC, s.d.<sup>43</sup>).*

Em sua atuação internacional, o TUC apóia as lutas de trabalhadores pelo mundo, incluindo disputas industriais; protesta contra abusos por outros países de direitos humanos e sindicais; promove campanhas por justiça econômica global, por padrões de trabalho e por doação e arrecadação de fundos em solidariedade com sindicatos<sup>44</sup>. Devido à questão de recursos, as atividades se concentram em um pequeno número de países, nos quais os sindicatos encontram circunstâncias difíceis; os quais têm papel internacional significativo no mundo ou em discussões internacionais; têm um grande movimento sindical ou ainda que conduza significativo trabalho de solidariedade<sup>45</sup>. Nesse rol de atividades internacionais, o trabalho de desenvolvimento divide-se em três áreas principais: lobby e campanhas para questões de desenvolvimento em parceria com ONGs e organismos sindicais internacionais; suporte e conscientização aos sindicatos filiados para se engajarem em desenvolvimento internacional; e a caridade *TUC Aid*<sup>46</sup>.

As atividades de CSID se concentram no *TUC Aid*, estabelecida como entidade de caridade, segundo a lei britânica, em 1988, para a promoção de assistência humanitária emergencial e contribuição em projetos de desenvolvimento de

---

43 TUC. International Issues. Disponível em: <<http://www.tuc.org.uk/international-issues>> Acesso em 25 jan. 2015.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> TUC. Countries. Disponível em: <<http://www.tuc.org.uk/international-issues/countries>> Acesso em 25 jan. 2015.

<sup>46</sup> TUC. International Development. Disponível em: <<http://www.tuc.org.uk/international-issues/international-development>> Acesso em 25 jan. 2015.

longo prazo, através de assistência técnica e financeira para a construção de capacidades de organizações sindicais. Os projetos seguem o princípio de serem dirigidos pela demanda, e as principais áreas de atuação são saúde e segurança, AIDS, igualdade e discriminação (KEEN; DINSMORE, 2010, p.15). A abordagem do TUC para a CID em geral inclui a definição de indicadores mensuráveis de projeto, além da posição de que embora qualquer forma de ajuda externa não deve ser ligada a conceitos generalizados de condições econômicas, como liberalização econômica, mas a CID deve ser ligada a reformas políticas no sentido de padrões decentes de trabalho, democracia, boa governança e igualdade<sup>47</sup>.

O relatório de revisão das atividades de desenvolvimento internacional do TUC de 2005-2010, comissionado para elaboração por uma instituição independente, aponta para uma profissionalização recente nesse ramo. Segundo o relatório, “*The TUC’s role as an independent development actor is closely tied to its relationship with the UK Government and DFID [Department for International Development] in particular*” (KEEN; DINSMORE, 2010, p.15). Anteriormente à formação do Departamento de Desenvolvimento Internacional (DFID), em 1997, o TUC recebia financiamento de AOD principalmente para a luta contra o apartheid na África do Sul. O apoio financeiro direto do DFID foi limitado até 2003, quando foi assinado um *Strategic Grant Agreement*, avaliado como particularmente efetivo em institucionalizar as estruturas e processos de aprendizado dentro do movimento trabalhista inglês e contribuir para, juntamente com as campanhas ‘*Make Poverty History*’ e ‘*Playfair*’, demonstrar ao governo britânico o papel de ator de desenvolvimento que o TUC poderia desempenhar. O Fórum Ministerial DFID-TUC, em 2005, seria prova dessa aceitação do TUC pelo DFID e outras partes da comunidade de desenvolvimento (KEEN; DINSMORE, 2010, p.15-16).

Embora o TUC Aid também arrecade fundos do público geral e de mecanismos com empregadores, a escala de ações de CSID potencializou-se com o financiamento do DFID. Pelo *Strategic Grant Agreement (2003-2006)*, foram disponibilizados

---

<sup>47</sup> TUC. Aid and Debt. Disponível em: <<http://www.tuc.org.uk/international-issues/international-development/aid-and-debt>> Acesso em 25 jan. 2015.

£455 mil. Em 2006, assinou-se o *Strategic Framework Partnership Arrangement (2006-2009)*, no total de £756 mil. A grande escalada de fundos adveio da assinatura de um *Partnership Programme Arrangement (2009-2011)*, o qual é um dos principais mecanismos de parceria com organizações da sociedade civil de alcance global e expertise, e que proveu no período £2,4 milhões<sup>48</sup>. Ainda assim, o TUC recebe menos suporte financeiro de seu governo nacional se comparado com outras organizações sindicais, por exemplo, o *Solidarity Center*, cujo orçamento de US\$30 milhões advém 99% do governo americano, ou a federação sindical da Noruega, que recebe 90% de seu orçamento de NOK 30 milhões do governo norueguês (KEEN; DINSMORE, 2010, p.16).

#### 4.3.3 A CSID da *Deutsche Gewerkschaftsbund* e das Fundações Políticas - Alemanha

A confederação sindical nacional primária da Alemanha é a *Deutsche Gewerkschaftsbund* (DGB), estabelecida em 1949, formada por 8 sindicatos afiliados e representando 6 milhões de trabalhadores. As atividades de CSID ocorrem sobretudo por projetos de educação. Esses projetos são executados *Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes*, ou Centro Educacional da DGB, criado em 1974 como organização sem fins lucrativos para a promoção de treinamento e consultoria em questões gerais, políticas e sindicais. As áreas de atuação focam-se em direitos humanos e sindicais, padrões sociais e trabalhistas mínimos, negócios sustentáveis e promoção de projetos de parceiros em países em desenvolvimento, principalmente na América Latina, Ásia, sudeste da Europa e sul da África<sup>49</sup>.

Não obstante a ausência de uma ampla gama de informações acerca da CSID da DGB, o sistema nacional de CID e político da Alemanha apresenta uma particularidade na existência de fundações políticas. Elas têm o direito de receber

---

<sup>48</sup> TUC. The TUC and the Department for International Development. Disponível em: <[http://www.tuc.org.uk/international-issues/TUC\\_DFID.cfm](http://www.tuc.org.uk/international-issues/TUC_DFID.cfm)> Acesso em 25 jan. 2015.

<sup>49</sup> BMZ Bilateral Development Partners Selection. Disponível em: [http://www.bmz.de/en/what\\_we\\_do/approaches/bilateral\\_development\\_cooperation/players/selection/dgb/index.html](http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/selection/dgb/index.html)> Acesso em 25 jan. 2015.

financiamento público na proporção da percentagem dos votos que os partidos políticos aos quais são conectadas obtiveram nas eleições legislativas nacionais. De acordo com o Ministério Federal de Cooperação Económica e Desenvolvimento (BMZ) da Alemanha, as fundações políticas crescentemente se envolvem na política de desenvolvimento internacional, auxiliando organizações da sociedade civil de países em desenvolvimento por meio de construção de capacidades e introdução às estruturas transnacionais e às redes políticas. O BMZ reporta ter contribuído com € 216 milhões para o trabalho em desenvolvimento das fundações políticas em 2009, afirmando ainda que as fundações atuam independentemente do governo alemão<sup>50</sup>. O financiamento para fundações políticas está incluído no orçamento do BMZ, o qual previa 12% dos gastos (€ 775 milhões) para instituições e grupos da sociedade civil e dos negócios<sup>51</sup>.

A Fundação *Friedrich Ebert Stiftung* (FES), fundada em 1925 e ligada ao partido social democrata, é a que apresenta maior ligação com o movimento sindical e apóia ações de CSID:

*The social-democratic **Friedrich Ebert Stiftung** has the closest links with the trade union movement and conducts an extensive **trade union development program** at the international level, both bilaterally and through ITSs, as well programs supporting co-operatives, political groups and local NGOs. Its Christian-democratic counterpart, the **Konrad Adenauer Stiftung**, also sponsors trade union programs, as do some of the smaller foundations (GALLIN, 2000, p.14, grifo nosso).*

---

<sup>50</sup> BMZ Bilateral Development Partners. Political Foundations.

Disponível em:

[http://www.bmz.de/en/what\\_we\\_do/approaches/bilateral\\_development\\_cooperation/players/political\\_foundations/index.html](http://www.bmz.de/en/what_we_do/approaches/bilateral_development_cooperation/players/political_foundations/index.html)> Acesso em 25 jan. 2015.

<sup>51</sup> BMZ. Budget. Disponível em: <

<http://www.bmz.de/en/ministry/budget/index.html>> Acesso em 25 jan. 2015.

As ações de CSID do FES apóiam-se no “mandato conferido pela DGB para pôr em prática projetos que fortaleçam organizações sindicais independentes, representativas, pluralistas e democráticas em países estrangeiros”<sup>52</sup>. Dados da fundação também indicam um orçamento de € 139 milhões em 2012, numa estrutura de 107 escritórios estrangeiros, a qual promoveu, em 2013, mais de 2.600 cursos educacionais, fóruns e conferências<sup>53</sup>.

#### 4.3.4 A CSID da Confederação de Sindicatos do Japão - Japão

A Confederação de Sindicatos do Japão (RENGO) é a maior central sindical do Japão, representando 6.750.000 membros, e também da região Ásia-Pacífico dentre os afiliados da CSI, da qual a RENGU é a terceira maior organização membro (JOSE, 2002, p.53). Desde sua criação, em 1989, a RENGU afirma lutar pela proteção de trabalhos e por uma vida melhor para todos os trabalhadores. Nas sete prioridades que lista como políticas de ação, sua política internacional objetiva fortalecer as atividades internacionais para realizar sociedades sustentáveis através de uma globalização justa<sup>54</sup>.

A CSID da RENGU é levada a cabo pela *Japan International Labour Foundation* (JILAF), criada no mesmo que a central sindical. A JILAF é uma ONG de promoção de cooperação internacional na área do trabalho, baseada no princípio da ‘cooperação para o desenvolvimento’ e ‘mútua interação com amigos trabalhadores em todo o mundo’<sup>55</sup>. As atividades de CSID constituem três pilares. O primeiro ocorre através de convite para jovens líderes sindicais de países em desenvolvimento e, desde 2003, também desenvolvidos, para irem ao Japão. O segundo pilar são os projetos de campo, iniciados em 1994 (JOSE, 2002, p.56), para os quais o JILAF envia pessoal ou financiamento para a operação de projetos

---

<sup>52</sup> FES and Trade Unions. Disponível em: <[http://www.fesmoe.eu/en/fes\\_tradeunions\\_en.php](http://www.fesmoe.eu/en/fes_tradeunions_en.php)> Acesso em 25 jan. 2015. Tradução nossa.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Rengo’s priorities. Disponível em: <<http://www.jtuc-rengo.org/about/>> Acesso em 26 jan. 2015.

<sup>55</sup> JILAF. Disponível em: <<http://www.jtuc-rengo.org/relatedorgs/>> Acesso em 26 jan. 2015.

iniciados em outros países em questões sindicais tradicionais, como segurança ocupacional, saúde e relações industriais, mas também em questões não convencionais, como planejamento familiar e desenvolvimento comunitário. Além disso, a JILAF também supre equipamentos para sindicatos em países em desenvolvimento, como material áudio visual, educacional, impressoras etc. (JOSE, 2002, p.56). Como terceiro pilar, a JILAF conduz missões de pesquisa trabalhista e programas educacionais para líderes sindicais japoneses e estrangeiros<sup>56</sup>.

Segundo dados da JILAF, em 2012, foram realizados 47 seminários, os quais atingiram 17 organizações em 14 países e 2.896 participantes. Os dados apresentam resultados de seminários realizados desde 1994 e demonstram que o período de maior intensidade foi entre 1997 e 2005, quando se realizavam entre 200 e 300 seminários anuais, com expressivo número de participantes entre 6 e 9 mil. De 1994 a 2012, totalizaram-se 2894 seminários e 89 mil participantes<sup>57</sup>. Ainda de acordo com a JILAF, todos os projetos são implementados com apoio governamental, como através dos projetos internacionais relacionados ao trabalho do Ministério de Saúde, Trabalho e Bem-Estar e o esquema de subvenções às ONGs japonesas do Ministério de Relações Exteriores.

O orçamento anual da JILAF é de aproximadamente 500 milhões de ienes, equivalentes a US\$ 4,2 milhões, arrecadado por contratos governamentais, doações e o financiamento da RENGO (JOSE, 2002, p.57).

#### 4.3.5 A CSID da Landsorganisationen e da Tjänstemännens Centralorganisation - Suécia

O movimento trabalhista e sindical na Suécia é bastante organizado, o que se reflete em um alto nível de filiação sindical, em 71% (FULTON, 2013). A maior central sindical é a Confederação Sindical Sueca (LO, *Landsorganisationen*), fundada em 1989, representando cerca de 1,5 milhões de trabalhadores manuais. A segunda maior central é a

---

<sup>56</sup> JILAF. Disponível em: <<http://www.jtuc-rengo.org/relatedorgs/>> Acesso em 26 jan. 2015.

<sup>57</sup> JILAF Field Projects. Disponível em: <<http://www.jilaf.or.jp/English-jilaf>>> Acesso em 26 jan. 2015.

Confederação Sueca de Empregados Profissionais (TCO, *Tjänstemännens Centralorganisation*), que foi criada em 1931 e representa mais de 1,2 milhões de trabalhadores de setores não-manuais.

Além de manterem boas relações entre si, a LO e a TCO compartilham um histórico de colaboração na CSID. Em 1977, as duas centrais sindicais criaram o ‘LO-TCO *Secretariat of International Trade Union Development Co-operation*’, que é uma organização politicamente independente de coordenação da CSID. O Secretariat funciona como uma organização guarda-chuva e administra projetos de CID por meio da LO, TCO e suas afiliadas, na construção de organizações sindicais fortes, independentes e democráticas na África, Ásia, Europa, Ásia Central, América Latina e Europa do Leste. Projetos de cooperação multilaterais com o ITUC e com as *Global Unions* também recebem o apoio do Secretariat, que é por vezes a única organização de suporte (ONSANDER, 2007, p.21). Segundo dados atualizados em junho de 2014, o Secretariat patrocinava 122 projetos em 82 países, principalmente através de treinamento sindical básico, educação em direitos humanos, liderança, ambiente de trabalho, oportunidades iguais, efeitos da globalização e AIDS, mas que também pode incluir apoio ao desenvolvimento de capacidades administrativas e redes.<sup>58</sup>

Os projetos de CSID são financiados pela *Swedish International Development Authority* (SIDA), que é a agência de CID governamental sueca, fundos da União Europeia e contribuições do movimento sindical sueco. A CSID está institucionalmente inserida no modelo de CID da Suécia, o qual destina 27% do orçamento da SIDA para a sociedade civil (ONSANDER, 2007, p.18). Conforme explica Onsander (2007, p.18-21), de forma a gerenciar e organizar os pedidos de projetos de CID por ONGs, a SIDA desenvolveu um sistema baseado em ‘*frame organizations*’, as quais administrariam a assistência de ONGs dentro de grandes grupos que poderiam ser distinguidos, como organizações sindicais, cooperações e igrejas. Esse mecanismo consiste hoje de 15 ‘*frame organizations*’, as quais recebem subvenções de 90% da SIDA para CID, embora existam

---

<sup>58</sup> LO-TCO Secretariat of International Trade Union Development Co-operation. Disponível em: < <http://www.lotcobistand.org/en/about>> Acesso em 26 jan. 2015.

também outros canais para financiamentos de 100%. O primeiro acordo desse tipo *frame agreement* foi firmado com o ‘LO-TCO *Secretariat of International Trade Union Development Cooperation*’, em 1977, quando o movimento sindical acordou parceria com a SIDA com a garantia de autodeterminação em seu trabalho. Dentro do *frame agreement* de 2007, foi alocado ao Secretariat à quantia de SEK 120 milhões para a CID.

Outra organização que também mantém um *frame agreement* com a SIDA é o *Olof Palme International Centre*, fundado em 1992 pela LO e pelo Partido Social Democrata. Antes desse acordo, a SIDA já cooperava desde 1972 com o predecessor do *Palme Centre*. As atividades de CID do centro somavam 180 projetos em 2007; e dentro do *frame agreement* de 2006 ele recebeu SEK 86 milhões, além de mais contribuições de outros departamentos da SIDA no valor de SEK 64,7 milhões (ONSANDER, 2007, p.21).

#### 4.3.6 A CSID da Landsorganisasjonen i Norge - Noruega

A *Norwegian Confederation of Trade Unions* (LO), *Landsorganisasjonen i Norge* no idioma nativo, é a maior central sindical da Noruega, tendo sido fundada em 1899 e da qual são afiliados 22 sindicatos noruegueses, que representam ao todo 900 mil trabalhadores. Embora não seja afiliada a nenhum partido político, a LO afirma que os objetivos do movimento sindical somente podem ser atingidos por resoluções políticas e, por isso, mantém historicamente uma relação próxima ao Partido Trabalhista Norueguês<sup>59</sup>.

O elemento político também está fortemente inserido em sua política de CSID. A LO desenvolve cooperação solidária com a África, o sudeste da Ásia, a América Central e o Oriente Médio, onde considera muito importante a defesa dos direitos do povo palestino, demandando pressão para desocupação dos territórios por Israel e apoiando o movimento sindical palestino, principalmente a *Palestinian General Federation of Trade Unions* (PGFTU). A LO atua também nas organizações sindicais internacionais e regionais e busca esforços para aumentar a

---

<sup>59</sup> Norwegian Confederation of Trade Unions (LO). Disponível em: <<http://www.lo.no/language/English>> Acesso em 27 jan. 2015.

cooperação com organizações sindicais de novas e fortes economias, como da China e do Brasil<sup>60</sup>.

Destaca-se, ainda no âmbito da CSID, a colaboração da LO, na Noruega e internacionalmente, com a *Norwegian People's Aid* (NPA)<sup>61</sup>. A NPA é a organização humanitária do movimento trabalhista para solidariedade, ainda que seja uma politicamente independente e governada por membros eleitos.

Entre os valores que guiam sua atuação, a NPA afirma se basear na solidariedade e na cooperação entre parceiros iguais, diferentemente de caridade, que se traduz em controle sobre quem recebe. Além disso, a NPA declara que sua condição de politicamente independente não significa ser politicamente neutra, devendo, portanto, assumir posições em debates sociais importantes e, para atingir seu objetivo de um mundo mais justo, frequentemente escolhe parceiros que podem ser opostos ou conflitantes com os detentores do poder. Nessa esfera de atuação tipicamente política, a NPA também coopera com associações da LO para realizar lobby, tanto na Noruega, como internacionalmente<sup>62</sup>.

O trabalho da NPA divide-se em quatro principais atividades. Na Noruega, a NPA atua nas áreas de primeiros socorros e resgate e de refúgio, asilo e integração. Internacionalmente, as áreas de atuação são a remoção de minas e explosivos e a cooperação de longo prazo. Observa-se, assim, que a CID é apenas um dos braços da NPA. Na visão da organização, desenvolvimento não seria apenas crescimento econômico ou soluções técnicas. Portanto, a CID deveria fundar-se no princípio de que pré-requisito para uma distribuição justa é a oportunidade de participar e influenciar o processo decisório, e disso decorre o foco no fortalecimento da capacidade organizacional dos atores. Segundo dados da organização, a NPA está engajada em atividades de CID de longo prazo com mais de 200 organizações

---

<sup>60</sup> LO International. Disponível em: <<http://www.lo.no/language/English/News-articles/13-International/>> Acesso em 27 jan. 2015.

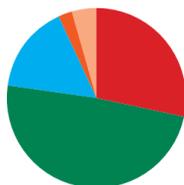
<sup>61</sup> LO International. Disponível em: <<http://www.lo.no/language/English/News-articles/13-International/>> Acesso em 27 jan. 2015.

<sup>62</sup> NPA. About us. Disponível em: <<http://www.npaid.org/About-us>> Acesso em 27 jan. 2015.

em mais de 20 países, com foco no sul da África e América Latina, como, por exemplo, Bolívia, Colômbia, Cuba, Guatemala, Honduras, Moçambique, Palestina, Ruanda, Somália, Tanzânia, Zimbábue etc.<sup>63</sup>

O financiamento das atividades da NPA advém de várias fontes públicas e privadas nacionais e internacionais. Há uma lista dos maiores doadores em seu sítio eletrônico, dos quais constam, por exemplo: as agências de CID da Noruega (NORAD), da Suécia (SIDA), dos EUA (USAID) e do Canadá (CIDA); do Ministério Real Norueguês de Relações Exteriores; do Departamento de Estado dos EUA; do Banco Mundial; da Comissão Européia; e de sindicatos noruegueses afiliados a LO, entre outros<sup>64</sup>. De acordo com o Relatório Anual de 2011, a NPA adquiriu um total de fundos no valor de NOK 816 milhões, sendo NOK 574 milhões de doadores públicos e NOK 5 milhões de seus membros. A tabela 3 abaixo demonstra os gastos por área de atividade, em milhões de NOK, sendo que as atividades de CID somaram NOK 360 milhões (NORWEGIAN PEOPLE'S AID, 2012, p.32).

Tabela 3 – Gastos do NPA por área de atividade



Activity	Mill NOK
Mines clearance	210 054
Development cooperation	360 271
Asylum and integration	116 186
Members' organisation	20 595
Other activities in Norway	
	738 218

Fonte: Norwegian People's Aid (2012, p.32).

#### 4.3.7 A CSID da Federatie Nederlandse Vakbeweging - Holanda

A *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV), fundada em 1976, é a maior central sindical da Holanda, e representa mais de 1 milhão de membros. Sua atuação internacional é desempenhada pela *Mondiaal FNV*, que funciona como um

<sup>63</sup> NPA Development Cooperation. Disponível em: < <http://www.npaid.org/Our-Work/Development-Cooperation> > Acesso em 27 jan. 2015.

<sup>64</sup> *Ibid.*

departamento internacional e conduz três tipos de atividades: suporte de projetos de sindicatos e organizações relacionadas em países em desenvolvimento, lobby político em governos nacionais e instituições européias e internacionais, e divulgação e campanhas com os membros da FNV, companhias, setores e consumidores<sup>65</sup>.

Os princípios da CSID da FNV foram definidos em conjunto com organizações sindicais de países nórdicos, gerando um documento de diretrizes sobre critérios para requisição de fundos e elaboração de relatórios, denominado *Guidelines for International Trade Union Development Cooperation*<sup>66</sup>.

De acordo com o Atlas Anual de 2013 (FNV MONDIAAL, 2014, p.2-6), a CSID da FNV *Mondiaal* apóia anualmente de 150 a 200 projetos, tendo sido designados nove ‘países programas’ e uma região para um engajamento de maior prazo: Colômbia, Peru, África do Sul, Gana, Zimbábue, Bangladesh, Indonésia e a região do leste da África, que compreende Quênia, Tanzânia, Uganda, Ruanda e Burundi; além de China e Índia, que serão gradualmente retirados da lista. Ressalta-se que a CSID não é realizada apenas pela FNV *Mondiaal*, mas também pelas organizações sindicais filiadas à FNV, como a FNV *Bondgenoten*, *ABVAKABO* FNV, FNV *Bouw* e *General Education Union* (AOB), as quais possuem seus próprios fundos de solidariedade.

Além dos recursos financeiros recebidos de contribuição das organizações afiliadas à FNV *Mondiaal*, a principal fonte de financiamento da CSID é um mecanismo de co-financiamento do Ministério de Relações Exteriores da Holanda, o *Trade Union Co-Financing Programme* (VMP). No escopo desse mecanismo, a FNV *Mondiaal* submeteu o ‘*Trade Union Cooperation Programme* (TUCP) 2013-2016’, o qual foi aprovado com a concessão de um valor menor que o solicitado em decorrência da crise econômica, levando à decisão de gradualmente retirar a China e a Índia da lista de ‘países programa’. Segundo esse

---

<sup>65</sup> Moondial FNV. Disponível em: < <http://www.fnv.nl/over-fnv/internationaal/mondiaal-fnv/english/projects/about-mondiaal-fnv/> > Acesso em 28 jan. 2015.

<sup>66</sup> Guidelines for International Trade Union Development Cooperation. Disponível em: < [http://www.lotcobistand.org/pdf/Guidelines\\_eng.pdf](http://www.lotcobistand.org/pdf/Guidelines_eng.pdf) > Acesso em 28 jan. 2015.

documento, o orçamento total do programa para o período de 2013 a 2016 será de € 31,7 milhões (FNV MONDIAAL, 2013, p.3).

#### 4.3.8 A CSID do Canadian Labor Congress e da Confédération Des Syndicats Nationaux - Canadá

A maior central sindical do Canadá é o *Canadian Labour Congress* (CLC), que foi fundado em 1956 pela fusão de duas centrais rivais, o *Trades and Labor Congress of Canada* e o *Canadian Congress of Labour*. Outra central sindical, de maior importância na província de Quebec, é a *Confédération des Syndicats Nationaux* (CSN), a qual foi fundada em 1921 como *Confédération des Travailleurs Catholiques du Canada*, mas adotou em 1960 sua presente forma secular. De acordo com as estatísticas governamentais de 2013, o CLC representa 3,2 milhões de trabalhadores, o que equivale a 69,2% dos trabalhadores canadenses, e a CSN 329.586 mil, ou 7% dos trabalhadores (CANADA, 2014, p.12).

O histórico de atuação do CLC na CSID é relatado por Gibb e Hutchinson (2000, p.23-5). De acordo com os autores, já no ano seguinte a sua fundação, a CLC criou um fundo de atividades internacionais para apoiar os movimentos trabalhistas em outros países. Até 1982, o CLC financiou projetos de CSID implementados pela ICFTU. Porém, já nesse período, o CLC contratou cinco planejadores de projetos na América Latina, na África anglófona e francófona e na Ásia, os quais eram responsáveis por auxiliar as centrais sindicais dessas regiões na elaboração de propostas de projetos para a ICFTU. Assim, a partir de 1987, o CLC passou a conduzir seu próprio programa bilateral de CSID e a demanda por projetos aumentou, principalmente nas áreas de saúde e de promoção das mulheres. Em 1988, totalizavam-se 93 projetos ativos em 34 países. Historicamente, o programa de CSID do CLC contou com financiamento da antiga agência de CID canadense - a *Canadian International Development Agency* (CIDA) -, com contribuições para projetos individuais desde 1976 e, a partir de 1988, financiamento anual do programa bilateral do CLC.

No âmbito da CSID, o CLC e as organizações sindicais filiadas que possuem fundos de solidariedade internacional, os quais serão tratados a seguir, criaram o *Labour International*

*Development Committee (LIDC)*<sup>67</sup> em 1995. Segundo a administradora do Programa Internacional do CLC, havia, na esfera do LIDC, até 2012, um total de 32 projetos sendo implementados em pelo menos 17 países, nas áreas de crescimento econômico sustentável e equitativo, treinamento vocacional, negociação coletiva e práticas de saúde e segurança (CHARRON, 2012). O programa do LIDC executado no período de 2007 a 2012 está cadastrado no diretório de projetos de CSID da CSI. De acordo com os dados do diretório, o orçamento total do programa, cofinanciado pela antiga CIDA, foi de EUR 9.282.440 (ITUC, s.d)<sup>68</sup>. Alguns resultados do programa também foram apresentados, como, por exemplo, a elaboração de legislação sobre assédio sexual na África do Sul e sobre salário mínimo na Nigéria; 14 vilas e 249 locais de trabalho na Índia declarados livres de mão de obra infantil, sendo fornecidos educação básica e treinamento para antigas vítimas dessa prática; 185 líderes sindicais do setor minerador da Bolívia treinados para negociar melhores condições de trabalho; criação de departamentos para a juventude em 13 sindicatos palestinos, entre outros (ITUC, s.d)<sup>69</sup>.

As organizações sindicais da província de Quebec também são promotoras ativas da CSID, individual e conjuntamente. Em comparação com o CLC, observa-se que a CSN insere seu projeto de solidariedade internacional de forma mais política, compreendendo-o no objetivo de responder a globalização do capital e das forças econômicas neoliberais através da globalização das forças sindicais progressistas (CSN, s.d.)<sup>70</sup>. A CSN criou, em 1986, a *Alliance Syndicats et Tiers-Monde*

---

<sup>67</sup> Integram o LIDC atualmente: CLC; *Steelworkers Humanity fund; Communications, Energy and Paperworkers Humanity Fund; Canadian Auto Workers Social Justice Fund; Canadian Union of Public Employees Union Aid; Ontario Secondary School Teachers' Federation; Canadian Union of Postal Workers; Public Service Alliance of Canada; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.*

<sup>68</sup> ITUC Trade Union Development Projects Directory. Disponível em: <<http://projects.ituc-csi.org/the-labour-international>> Acesso em 2 mai. 2015.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> CSN. La CSN sur la scène internationale. Disponível em: <<http://www.csn.qc.ca/web/international/scene-internationale>> Acesso em 2 mai 2015.

(ASTM), fundo com o objetivo de canalizar os esforços de CSID dos seus afiliados. Em 2012, a ASTM apoiou 8 projetos, sendo a maior parte deles na América Central e na África subsaariana (CSN, s.d.)<sup>71</sup>. Um desses projetos, localizado no diretório da CSI, tem como objetivo apoiar centrais sindicais de Mali, Senegal e Togo na organização e formação de trabalhadores da economia informal. É um projeto de 3 anos de duração, orçado em EUR 66.000 e implementado pela CSN, pela *African Regional Organisation* (ITUC-AF) e pelo *Institut Belleville*, ligado ao movimento sindical francês (ITUC, s.d.)<sup>72</sup>. Além disso, de forma conjunta, a CSN e quase todas as centrais sindicais de Quebec são membros do *Centre International de Solidarité Ouvrière* (CISO), organização formada por sindicatos, grupos populares e membros individuais.

Ressalta-se a pluralidade de iniciativas de CSID no movimento sindical canadense, as quais não se restringem às atividades das grandes centrais sindicais. Muitas organizações sindicais filiadas ao CLC conduzem programas próprios de CSID. Algumas delas estabeleceram os fundos de solidariedade internacional mencionados anteriormente. Esses fundos são negociados em contratos coletivos e estabelecem contribuições dos trabalhadores, as quais são combinadas com as dos empregadores para o financiamento de projetos de desenvolvimento e assistência humanitária. O *Steelworkers' Humanity Fund*, criado pela *United Steelworkers of Canada* em 1985, foi o primeiro mecanismo de CID desse gênero, sendo registrado oficialmente como uma organização de caridade. De acordo com seu relatório de atividades de 2014, o fundo obteve, em 2014, uma receita total de \$ 1.698.248, formada, entre outros, por contribuições negociadas e financiamento governamental, e um gasto total de \$1.521.214, destinados a projetos de desenvolvimento, assistência humanitária, bancos de alimentos e outros, implementados no exterior, mas também no Canadá (STEELWORKERS HUMANITY FUND, 2015, p.7).

Além disso, destaca-se ainda a coordenação entre todo o setor não-governamental envolvido em atividades de CID no

---

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> ITUC Trade Union Development Projects Directory. Disponível em: <<http://projects.ituc-csi.org/organisation-et-formation-des>> Acesso em 2 mai. 2015.

Canadá. Uma das principais coalizões existentes é o *Canadian Council for International Cooperation* (CCIC), o qual inclui as maiores ONGs do Canadá, e do qual fazem parte o CLC e seus afiliados de maneira direta, e o CISO de maneira indireta através da filiação à *Association québécoise des organismes de coopération internationale* (CCIC, s.d.)<sup>73</sup>.

#### 4.3.9 A CSID da Australian Council of Trade Unions Union - Austrália

Na Austrália, a maior central sindical é a *Australian Council of Trade Unions Union* (ACTU), a qual foi fundada em 1927 e possui 46 organizações sindicais afiliadas. Atua internacionalmente de forma política, com declarações de protesto a governos e apoio a lutas sindicais, e também na CSID, por meio da *Union Aid Abroad - Australian People for Health, Education and Development Abroad* (APHEDA).

A APHEDA é a “agência humanitária de ajuda externa da ACTU”, tendo sido criada em 1984. Ela compromete-se com os valores de justiça, solidariedade e auto-suficiência, não de caridade, buscando-os através de apoio a projetos educacionais e de treinamento para trabalhadores e suas organizações. Atualmente, a APHEDA trabalha em mais de 40 projetos de treinamento com mais de 30 parceiros de projeto em 15 países do sudeste da Ásia, do Pacífico, do Oriente Médio, do sul da África e do Caribe<sup>74</sup>.

As atividades de CSID da APHEDA são apoiadas por diversas fontes de contribuições, dentre elas, sindicatos afiliados, a ACTU, o público australiano, doações mensais regulares pelo programa *Global Justice Partners*<sup>75</sup>, patrocínio do fundo de pensão *AustralianSuper* e do *ME Bank*. Adicionalmente, há o

---

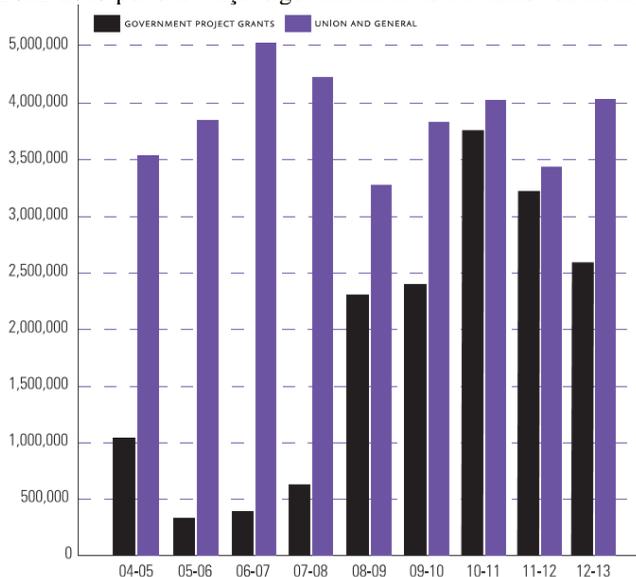
<sup>73</sup> CCIC. Disponível em: <[http://www.ccic.ca/about/index\\_e.php](http://www.ccic.ca/about/index_e.php)> Acesso em 2 mai. 2015.

<sup>74</sup> APHEDA. Disponível em: <<http://www.apheda.org.au>> Acesso em 29 jan. 2015.

<sup>75</sup> Global Partners é uma coalizão de ONGs, congregações, grupos e indivíduos que atuam em parceria promovendo workshops e treinamento de advocacia para conscientização e promoção da Carta ad ONU. Disponível em: <<http://www.partnershipforglobaljustice.com>> Acesso em 29 jan. 2015

financiamento público da agência de CID da Austrália (AusAID), que operava como agência independente até 2013, quando a marca AusAID foi dissolvida e a atividade de CID incorporada ao *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT). Segundo dados do Relatório Anual de 2013 da APHEDA, o rendimento total obtido pela organização no ano fiscal que vai de 1º de Julho de 2012 a 30 de Junho de 2013 totalizou \$ 6.705.640, dos quais \$ 2.672.277 advieram de subvenções da AusAID (UNION AID ABROAD–APHEDA, 2013, p.10). Ressalta-se, porém, conforme pode ser verificado no gráfico 8 abaixo, como a participação do financiamento público governamental nos rendimentos da APHEDA, apesar de responder por parcela significativa dos fundos da organização, não ultrapassa as quantias obtidas sobre as demais formas.

Gráfico 8 – Rendimentos da APHEDA nos anos fiscais de 2004-2005 a 2012-2013 por subvenções governamentais e demais contribuições



Fonte: UNION AID ABROAD–APHEDA (2013, p.10).

Além disso, em cooperação com ONGs australianas que trabalham no campo do desenvolvimento internacional e da ajuda externa, a APHEDA é membro do *Australian Council for International Development* (ACFID), fundado em 1965 como

uma associação independente de ONGs e do qual fazem parte hoje mais de 100 organizações, e também signatária do Código de Conduta da ACFID, o qual contém mais de 50 princípios e 150 obrigações para melhorar resultados de desenvolvimento internacional<sup>76</sup>. Segundo dados do DFAT, a parceria do Ministério com o ACFID, formalizada por um memorando de entendimentos 2013-2016, prevê um financiamento de até \$ 2,7 milhões para o período<sup>77</sup>.

#### 4.3.10 A CSID da Danish Confederation of Trade Union e da Danish Confederation of Salaried Employees and Civil Servants - Dinamarca

Fundada em 1898, a *Danish Confederation of Trade Union* (LO) é a maior central sindical da Dinamarca, representando mais de 1,1 milhões de membros; seguida da *Danish Confederation of Salaried Employees and Civil Servants* (FTF), com mais de 350 mil membros, na maioria funcionários públicos (FULTON, 2013).

Em sua estratégia de política de desenvolvimento, a LO salienta a importância de que os fundos da CID dinamarquesa sejam direcionados para melhorar os direitos dos trabalhadores em países em desenvolvimento e promover a agenda de Trabalho Decente, defendendo que o movimento sindical, com sua vasta e valiosa experiência com o trabalho de desenvolvimento, seja um parceiro auto-evidente para o governo (LO, 2010, p.2).

A LO e a FTF trabalham juntas na CSID, criando, em 1987, o *Danish Trade Union Council for International Development Cooperation* (LO/FTF Council). As atividades de CSID do LO/FTF Council são de apoio técnico e econômico aos movimentos trabalhistas em países em desenvolvimento, com foco nas áreas estratégicas de democracia e diálogo social no mercado de trabalho; direitos trabalhistas; erradicação da pobreza, políticas de distribuição e economia informal; e saúde

---

<sup>76</sup> ACFID. Disponível em: < <http://www.acfid.asn.au> > Acesso em 29 jan. 2015.

<sup>77</sup> DFAT-ACFID partnership. Disponível em: < (<http://www.dfat.gov.au/aid/who-we-work-with/ngos/Pages/australian-council-for-international-development-partnership.aspx>) > Acesso em 29 jan. 2015.

ocupacional, segurança e AIDS. Tipicamente, os projetos são iniciados através da colaboração entre um sindicato dinamarquês ligado à LO ou à FTF e a organização correspondente no país em desenvolvimento. O LO/FTF Council mantém uma estrutura de escritórios regionais na África, na Ásia, no Oriente Médio, e na América Latina<sup>78</sup>. Segundo o Relatório Anual de 2013, a distribuição dos projetos focou-se principalmente na África, que representou 45% dos projetos, seguido de Ásia, com 27%, região que inclui Oriente Médio e Norte da África, com 16%, e América Latina, com 12% dos projetos (LO/FTF Council, 2013a, p.13).

O LO/FTF Council foi capaz de estabelecer, desde os anos 1990, uma parceria com a agência de CID da Dinamarca, a *Danish International Development Agency* (DANIDA), a qual é vinculada ao Ministério de Relações Exteriores (MFA) da Dinamarca. No período de 1992 a 2004, o LO/FTF Council manteve um tipo de acordo – ‘*framework agreement*’ – com o MFA, sob o qual recebeu financiamento para suas atividades de CSID na modalidade de projetos. Como consequência da revisão da estratégia de CID dinamarquesa para a sociedade civil, o MFA iniciou, em 2008, discussões com ONGs do país para desenvolver relações para projetos de maior duração, e, nesse mesmo ano, o LO/FTF Council foi a primeira ONG convidada a transformar um número de atividades de projetos anteriores em um único programa regional coerente, o ‘*Support to Decent Work in Asia - a regional programme*’. Para tanto, um processo de avaliação das capacidades organizacionais do LO/FTF Council foi iniciada pelo MFA, objetivando a coordenação futura de projetos semelhantes também na África, Ásia e América Latina (DINAMARCA, 2009, p.14).

O portal *DANIDA Open Aid* disponibiliza, desde 2013, em formato interativo, todas as informações da AOD dinamarquesa e, dentre elas, as quantias que foram destinadas para ONGs e sociedade civil. Segundo os dados do portal para 2013, do total de AOD de US\$ 2,9 bilhões, 18% foram destinados a ONGs e a organizações da sociedade civil, somando US\$ 521,8 milhões. Desse valor, US\$ 378,4 milhões - 73% - são para ONGs baseadas na Dinamarca, US\$ 87,4 milhões - 17% para ONGs baseadas em

---

<sup>78</sup> LO/FTF Council. Disponível em:

<<http://www.ulandssekretariatet.dk/content/objectives-areas-activity-and-partners>> Acesso em 1 fev. 2015.

países em desenvolvimento e US\$ 35 milhões - 11% - para ONGs internacionais. O LO/FTF Council, considerado como ONG baseada na Dinamarca, recebeu em 2013 um volume total de US\$ 8.519.045,20; sendo que US\$ 8.011.536,61 são reportados como 'core contributions', que, na metodologia da OCDE, significa que são contribuições às ONGs para financiamento de seus próprios projetos, em distinção dos fundos 'earmarked', canalizados para implementação dos projetos iniciados pelo próprio doador. O volume recebido pelo LO/FTF Council representa 1,63 % dos fundos destinados à categoria geral de ONGs e sociedade civil, ou 2,25% da quantia destinada às ONGs baseadas na Dinamarca<sup>79</sup>.

#### 4.3.11 A CSID da Confederation of Christian Trade Unions e da General Federation of Belgian Labour - Bélgica

As organizações sindicais na Bélgica são divididas entre confederações com diferentes tradições políticas. As duas maiores são a *Confederation of Christian Trade Unions* (CSC), ligada ao movimento cristão, com mais de 1,6 milhões de membros, e a *General Federation of Belgian Labour* (FGTB), vinculada ao movimento socialista, da qual são filiados mais de 1,5 milhões de trabalhadores (FULTON, 2013). Ambas as organizações sindicais se envolvem com a CSID.

A CSC promove CSID no entendimento de que o trabalho decente para todos é sinônimo de uma mundialização social, para a qual apóia sindicatos representativos e livres em suas lutas por justiça social, com ações concretas de intercâmbio, suporte, formação e cooperação no âmbito internacional<sup>80</sup>.

Um dos meios pelos quais a CSC participa da CSID é pelo *Institute for International Workers Education*<sup>81</sup> (IIWE),

---

<sup>79</sup> DANIDA Open Aid – Ministry of Foreign Affairs. Organizations 2013. Disponível em: < <http://openaid.um.dk/en/organisations/>> Acesso em 1 fev. 2015.

<sup>80</sup> CSC. Coopération. Disponível em <<https://www.csc-en-ligne.be/csc-en-ligne/La-CSC/Que-faisons-nous/International/Cooperation/cooperation.html>> Acesso em 30 jan. 2015.

<sup>81</sup> Institute for International Workers Education. Disponível em: < <http://eng.acv->

vinculado ao departamento internacional da organização sindical. O Instituto foi criado em 1991 para atender as necessidades de treinamento de muitas organizações sindicais que emergiam na África e na região central e oriental da Europa. Posteriormente, passou a englobar também, em escopo geográfico, a América Latina e a Ásia, e em áreas de atuação, atividades educacionais e de pesquisa relacionada ao desenvolvimento.

Outro meio de envolvimento na CSID é através da *Solidarité Mondiale*, que é a ONG do movimento trabalhista cristão belga. Embora possa promover como parte de seus esforços, a *Solidarité Mondiale* declara não ser uma organização de ajuda emergencial, preferindo optar por uma abordagem estrutural e de longo-prazo. A ONG opera em três níveis. No Sul, ela apóia financeira e tecnicamente aproximadamente 90 organizações em 32 países da África, Ásia e América Latina. Também denuncia violações de direitos trabalhistas, busca soluções para os problemas de suas organizações parceiras, entre outros, através de atividades de pesquisa, e estimula a coordenação entre parceiros de uma mesma região sobre um problema comum. No Norte, a *Solidarité Mondiale* realiza campanhas de sensibilização para o público em geral e atividades políticas para autoridades belgas e internacionais. O terceiro nível é justamente o trabalho de advocacia, pelo qual atua em instituições e redes regionais e internacionais para colocar na agenda as questões de trabalho decente, proteção social e criação de empregos<sup>82</sup>.

A CSID da *Solidarité Mondiale* é financiada através de doações, acordos estruturais e subsídios. A receita total de 2013 totalizou mais de € 7,9 milhões. Desse valor, € 4,9 milhões foram na forma de subvenções, o que representou 62% das receitas, sendo € 4,8 milhões do governo federal e o restante dos âmbitos locais. A concessão dessas quantias é sujeita a aprovação de um plano plurianual. O grande desafio da *Solidarité Mondiale* é coletar pelo menos 35% de receitas de fundos não-subsidiados pelo governo. Em 2013, essa parcela correspondeu a 38%, com um total de € 2.985.704. Uma parte desse valor vem de doações e

---

[online.be/The\\_ACV\\_CSC/International\\_action/international.asp](http://online.be/The_ACV_CSC/International_action/international.asp)>

Acesso em 30 jan. 2015.

<sup>82</sup> Solidarité Mondiale. Disponível em: <<http://www.wsm.be/en/who-are-we>> Acesso em 30 jan. 2015.

receitas de vendas, dos quais se reporta para 2013 uma quantia de € 625.431 em doações de 3.805 particulares e 875 associações; e outra grande parte também de acordos estruturais estabelecidos com 29 parceiros de dentro e de fora do movimento trabalhista cristão, os quais somaram € 2.256.082. Em relação às despesas de 2013, € 5,8 milhões, que corresponderam a 74% dos fundos, foram dedicados ao suporte de projetos de 92 parceiros em 31 países<sup>83</sup>.

O FGTB também é ativo na CSID, buscando exercer um contrapoder sindical internacional e elaborar uma regulamentação social internacional. No apoio ao desenvolvimento e fortalecimento da força de trabalho internacional, o FGTB afirma apoiar as ações da CSID e das *Global Unions*, não significando isso que seja menos presente ‘no terreno’ através de projetos e contatos bilaterais<sup>84</sup>.

A CSID também se insere no sistema nacional de CID da Bélgica. Desde 2002, o governo belga subsidia programas de CSID desenvolvidos pelo *International Workers' Education* (IWE), da CSC, pelo *International Trade Union Training Institute* (IFSI) e pelo *International Solidarity Movement* (ISM). A cooperação com essas instituições é regulamentada por um acordo assinado com as três organizações sindicais belgas em 2007, cobrindo todo tipo de atividade de suporte ao desenvolvimento de organizações sindicais livres, democráticas e independentes<sup>85</sup>.

#### 4.3.12 A CSID da Comisiones Obreras e da Unión General de Trabajadores - Espanha

Na Espanha, há duas confederações sindicais dominantes, a *Comisiones Obreras* (CC.OO) e a *Unión General de*

<sup>83</sup> Solidarité Mondiale en chiffres. Disponível em:

<<http://www.solmond.be/2013-Solidarite-Mondiale-en>> Acesso em 30 jan. 2015.

<sup>84</sup> FGTB. Disponível em: <<http://www.fgtb.be/web/guest/international>> Acesso em 30 jan. 2015.

<sup>85</sup> Development Cooperation Partnerships. Disponível em:

[http://diplomatie.belgium.be/en/policy/development\\_cooperation/who\\_we\\_are/partnerships/non-governmental\\_actors/trade\\_union\\_programmes/](http://diplomatie.belgium.be/en/policy/development_cooperation/who_we_are/partnerships/non-governmental_actors/trade_union_programmes/)> Acesso em 30 jan. 2015.

*Trabajadores* (UGT), cada uma com cerca de 1,1 milhões de membros (FULTON, 2013). Ambas promovem CSID.

A CC.OO, fundada em 1976 a partir de um movimento sociopolítico, declara-se um sindicato internacionalista promotor de solidariedade. Sua CSID é realizada pela *Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga* (FPS-SA), a qual é “*una organización no gubernamental constituida en 1989 por el sindicato Comisiones Obreras, para el trabajo de Cooperación Sindical Internacional*”<sup>86</sup>. A FPS-SA é a organização da CC.OO criada na esfera nacional espanhola, mas também as uniões territoriais da CC.OO criaram suas próprias fundações no âmbito das comunidades autônomas, formando, no conjunto, a *Red de Fundaciones Paz y Solidaridad*.

Segundo a FPS-SA, as linhas mais destacadas de sua atuação incluem o desenvolvimento institucional e de capacidades de dirigentes, a promoção da igualdade de gênero, o trabalho em rede de organizações setoriais vinculadas a empresas transnacionais espanholas, a formação sindical, a promoção do diálogo, da negociação coletiva, da saúde e segurança no trabalho, tendo como parceiros organizações sindicais nacionais, regionais ou continentais, institutos de formação e pesquisa, além de federações setoriais mundiais. Porém, conforme afirma a FPS-SA, sua cooperação se enquadra no marco geral da ação sindical internacional e “[l]a elección de nuestras contrapartes ni de los proyectos que apoyamos no es neutral”<sup>87</sup>. As regiões de intervenção, por razões históricas, geográficas e culturais, são semelhantes à política externa espanhola, sendo priorizadas, assim, a América Latina e o Caribe e o sul e leste da bacia do Mediterrâneo, especialmente o Magreb, sem, contudo, significar que não possam haver intervenções no leste europeu e África subsaariana (CC.OO, 2001, p.8).

A lei de CID da Espanha, de 1998, reconhece os sindicatos como atores não-governamentais da CID (ESPANHA, 1998), e, em 2007, a *Agencia Española de Cooperación Internacional al*

---

<sup>86</sup> CCOO. Fundaciones. Disponível em:

<[http://www.ccoo.es/cscceo/Conoce\\_CCOO:Fundaciones](http://www.ccoo.es/cscceo/Conoce_CCOO:Fundaciones)> Acesso em 29 jan. 2015.

<sup>87</sup> FPS-SA. Areas Cooperacion. Disponível em:

<<http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/pazysolidaridad/Areas:Cooperacion>> Acesso em 29 jan. 2015.

*Desarrollo* (AECID) acreditou a FPS-SA como ONG de desenvolvimento qualificada e especializada no setor de fortalecimento da sociedade civil (ESPANHA, 2007). Esse processo de acreditação rege a concessão de subvenções e financiamento para as atividades das ONGs de desenvolvimento contempladas. De acordo com informações da FPS-SA, o ‘Convenio de Fortalecimento das Organizações Sindicais e estruturas regionais de coordenação sindical, fomentando o diálogo e a concertação social e favorecendo a auto-reforma’ para América Latina foi firmado no ano de 2008, para execução até 2012, e supôs um custo total de € 10,5 milhões, dos quais € 8,4 milhões foram subvenções da AECID. Entre 2008 e 2012, a FPS-SA também executou o ‘Convenio de Cooperação para o Desenvolvimento para fortalecimento dos sindicatos da África Ocidental e Mediterrâneo e suas estruturas regionais’, com um aporte global de € 5.512.500, co-financiado com € 4.410.000 da AECID<sup>88</sup>.

A segunda grande confederação sindical espanhola, a UGT, constituída em 1888, também tem papel ativo na CSID. Para tal fim, ela criou, em 1989, o *Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo* (ISCOD). O ISCOD considera a formação como um dos eixos transversais de suas atividades, junto da política de gênero e de fomento da participação de atores juvenis nas organizações sindicais, e objetiva através dela contribuir para a governabilidade de países em desenvolvimento pela inclusão das organizações sindicais como interlocutores sociais. As ações de formação são direcionadas a pessoas e grupos com capacidades de multiplicar resultados, como líderes, dirigentes e equipes que se responsabilizam em pôr em marcha projetos formativos dentro de suas próprias organizações<sup>89</sup>.

Do mesmo modo que o FPS-SA, o ISCOD foi acreditado formalmente como ONG de Desenvolvimento de caráter geral qualificado pela AECID, em 2007 (ESPANHA, 2007). Além dos convênios com a AECID, outros projetos e programas da ISCOD são co-financiados por organismos públicos e privados dos níveis

---

<sup>88</sup> FPS-SA. Areas Cooperacion. Disponível em: <<http://www.pazysolidaridad.ccoo.es/pazysolidaridad/Areas:Cooperacion>> Acesso em 29 jan. 2015

<sup>89</sup> ISCOD. Disponível em: <<http://www.iscod.org/>> Acesso em 29 jan. 2015.

internacionais, nacionais, regionais e locais. Destaca-se, no caso espanhol, a grande participação dos níveis regionais e locais na CID, tratando-se da esfera da Cooperação Descentralizada. Os documentos ‘*Memoria de Actividades 2013*’ (ISCOD, 2013, p.23) e ‘*Memoria de Actividades 2012*’ (ISCOD, 2012, p.39) exibem os gastos e ingressos de fundos ao ISCOD nos anos de 2012 e 2013, conforme valores selecionados na tabela 4. Eles demonstram as três principais fontes de financiamento dos projetos de CSID do ISCOD. A primeira são os fundos públicos de subvenções da AECID. A segunda é a parcela da Cooperação Descentralizada, advinda das Comunidades Autônomas e dos *Ayuntamientos* - forma executiva de governo local similar às prefeituras no Brasil. Uma terceira fonte de recursos é o ‘*Fondo de Solidaridad de UGT*’, alimentado por 0,7% das cotas dos sindicatos afiliados<sup>90</sup>.

Tabela 4 – Gastos e Ingressos ISCOD 2012 e 2013, valores selecionados

<b>Gastos</b>	
Gestión de proyectos y Convenios (2013)	€ 1.285.015,32
Gestión de proyectos y Convenios (2012)	€ 3.022.566,16
<b>Ingressos 2013</b>	
Gestión proyectos vía Ayuntamientos y Comunidades Autónomas	€ 862.175,96
Gestión de proyectos y cofinanciación Fondo de Solidaridad de UGT	€ 404.708,99
Gestión proyectos y convenios AECID	€ 330.172,96
<b>Ingressos 2012</b>	
Gestión proyectos vía Ayuntamientos y Comunidades Autónomas	€ 1.267.527,09
Gestión de proyectos y cofinanciación Fondo de Solidaridad de UGT	€ 648.149,30
Gestión proyectos y convenios AECID	€ 1.455.246,51

Fonte: Elaboração própria a partir de valores ISCOD (2013, p.23; 2012, p.39).

#### 4.3.13 A CSID na Rede Solidár de ONGS da União Europeia

A SOLIDAR é uma rede europeia de ONGs que busca avançar a justiça social na Europa e no mundo ao expressar as preocupações de suas organizações membros para as instituições europeias e internacionais nos setores de assuntos sociais, cooperação internacional e educação<sup>91</sup>.

<sup>90</sup>Disponível em: <[http://www.iscod.org/sitio/ugt\\_07.aspx](http://www.iscod.org/sitio/ugt_07.aspx)> Acesso em 29 jan. 2015.

<sup>91</sup>SOLIDAR. Disponível em: <<http://www.solidar.org>> Acesso em 3 fev. 2015.

No entanto, a característica que distingue a SOLIDAR das demais ONGs envolvidas na CID e marca sua participação também na CSID é a íntima relação histórica com o movimento trabalhista e socialista internacional e as diversas organizações sindicais membros da rede. A SOLIDAR foi fundada em 1948 pelos Comitês da Internacional Socialista e denominada formalmente, em 1951, de *International Workers Aid* (IWA), a qual estabeleceu as fundações para a cooperação internacional entre partidos socialistas e organizações sociais de ajuda. Nas décadas de 1970 e 1980, a organização fortaleceu seu papel externo criando vínculos com a ICFTU e a *European Trade Union Confederation*, sendo reconhecida como ONG internacional pela OIT em 1973, pelo Conselho Europeu em 1984 e pelas Comunidades Europeias em 1985. Nessa época, também mudou suas atividades, crescentemente se focando em serviços sociais e desenvolvimento internacional. Desde 1995, adotou o nome oficial de SOLIDAR e Bruxelas se tornou sede permanente<sup>92</sup>.

O trabalho da rede SOLIDAR é desenvolvido em cooperação com organizações progressivas da sociedade civil, do movimento trabalhista e partidos políticos. A rede conta com 60 membros em 27 países, dos quais 22 fazem parte da União Europeia, e é ativa em 90 países. Dentre os membros, identificam-se algumas organizações promotoras de CSID descritas anteriormente, como o ISCOD, a NPA, o *Olof Palme International Center*, e a APHEDA, além de outras organizações também envolvidas com CSID, como o *Istituto Sindacale di Cooperazione allo Sviluppo* (ISCOS), criado pela *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* (CISL).

As áreas de atuação da SOLIDAR e de suas organizações membros são bastante diversas e incluem projetos de monitoramento e avaliação do progresso social na Europa; promoção da economia social como modelo europeu; fortalecimento da cidadania e do voluntariado; serviços sociais de qualidade; política de migração; educação e treinamento não-formal e informal para adultos e grupos socioeconômicos, como jovens, migrantes, trabalhadores pobres ou em condições precárias de trabalho. A SOLIDAR também defende um modelo

---

<sup>92</sup> SOLIDAR History. Disponível em: <<http://www.solidar.org/History,1106.html>> Acesso em 3 fev. 2015.

de cooperação internacional baseado em uma abordagem de direitos que lute nas causas da pobreza global. Uma das frentes para essa luta são os projetos de solidariedade, Trabalho Decente e proteção social universal. Os projetos são financiados pela União Europeia e pela UKAid do *Department for International Development* do Reino Unido<sup>93</sup>.

#### 4.3.14 A CSID da International Federation of Workers' Education Associations

A *International Federation of Workers' Education Associations* (IFWEA) é uma ONGI responsável pelo desenvolvimento de educação dos trabalhadores. Fazem parte dela organizações sindicais nacionais e internacionais, associações de educação de trabalhadores, ONGs e fundações que provêm educação para adultos e trabalhadores e as comunidades em que eles vivem. A IFWEA se considera parte da família de organizações do movimento trabalhista e democrático internacional.

A maior parte dos exemplos acima desenvolvidos incluía como atividades de CSID programas de educação aos trabalhadores de países em desenvolvimento, por isso a relevância da IFWEA como organização coordenadora dessas atividades<sup>94</sup>.

A história da IFWEA remete ao século XIX, quando a atividade educacional de trabalhadores era vista como rota ao poder e à transformação da sociedade por meio de organizações sindicais, cooperativas e partidos socialistas. Dessa forma surgiram as primeiras iniciativas de cooperação internacional entre organizações de educação dos trabalhadores, encorajadas pela fundação da OIT. Porém, somente após a Segunda Guerra que, com o apoio da *Worker's Education Association* britânica em reconstruir as organizações nos países que sofreram com o fascismo e a guerra, fundou-se a IFWEA, em 1945. Atualmente, a IFWEA mantém status consultivo na OIT e na UNESCO,

---

<sup>93</sup> SOLIDAR International Cooperation. Disponível em: <<http://www.solidar.org/-International-Cooperation,9-.html>> Acesso em 3 fev. 2015.

<sup>94</sup> IFWEA. Disponível em: <<http://www.ifwea.org/about-ifwea/>> Acesso em 4 fev. 2015.

relações próximas com a CSI e as *Global Unions* e também compartilha filiação mútua com a SOLIDAR. Mais de 100 organizações, em 65 países, são filiadas à IFWEA<sup>95</sup>.

O trabalho da IFWEA se baseia no fortalecimento da organização democrática dos trabalhadores, nacional e internacional, através da educação como ferramenta primária. As atividades da IFWEA ocorrem tanto na esfera da solidariedade, como a manifestação de cartas de suporte ou protesto, quando suas organizações membros passam por dificuldades e violações de seus direitos; como também na esfera do desenvolvimento internacional, na qual se insere a CSID. A IFWEA declara que embora não seja uma agência de desenvolvimento do terceiro mundo, um número significativo de seus afiliados no Norte empreende programas em suporte à educação de trabalhadores no Sul, principalmente na construção de capacidades dos movimentos trabalhistas democráticos. Nessa esfera, é papel da IFWEA, juntamente com ONGs de desenvolvimento relacionadas ao trabalho, como a SOLIDAR, reunir organizações do trabalho no Norte e no Sul, iniciar programas de desenvolvimento e construir parcerias entre organizações sindicais e ONGs de trabalho<sup>96</sup>.

O financiamento do orçamento da IFWEA deriva das taxas de afiliação de suas organizações membros e seus programas e atividades são suportados por doações e subvenções de agências de desenvolvimento. Conforme reporta, contribuíram em anos recentes organizações internacionais, como a União Europeia, a OIT e a UNESCO, os governos nacionais da Noruega, Finlândia e Reino Unido, e ONGs e instituições como a *Friedrich Ebert Stiftung*, a *War on Want*, a *Oxfam*, a *Overseas Private Investment Corporation* (OPIC) e o *UK Community Fund*<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> IFWEA Solidarity and International Development. Disponível em <<http://www.ifwea.org/about-ifwea/ifwea-solidarity-international-d/>> Acesso em 4 fev. 2015.

<sup>97</sup> IFWEA Funding. Disponível em: <<http://www.ifwea.org/about-ifwea/funding/>> Acesso em 4 fev. 2015.

#### 4.3.15 A CSID da All China Federation of Trade Unions - China

O sistema de relações industriais chinês apresenta particularidades decorrentes do regime político-econômico vigente no país. Na China, um sistema sindical único é imposto pela lei, que reconhece apenas uma organização como representante dos trabalhadores, a *All China Federation of Trade Unions* (ACFTU). A lei sindical do país condiciona o estabelecimento de qualquer organização sindical, seja local, nacional ou industrial, à aprovação da organização sindical que está no nível superior; e confere à ACFTU a prerrogativa de controle financeiro sobre todos seus membros. Essas condições, descritas na Pesquisa de Violações de Direitos Sindicais da CSI, justificam a concessão do índice de número ‘5 - *No guarantee of rights*’, no seu *Global Rights Index*, calculado a partir de 97 indicadores de violações de direitos trabalhistas e que varia de 1 a 5<sup>98</sup>.

A ACFTU foi fundada em 1º de maio de 1925 e tem como afiliados 31 federações sindicais provinciais, 10 sindicatos nacionais industriais e 1,324 milhões de organizações sindicais de base, somando um total de mais de 169,94 milhões de membros, 543 mil membros do quadro sindical em tempo integral e outros 4,5 milhões em tempo parcial<sup>99</sup>.

Em sua política internacional, a ACFTU afirma estar pronta para se erguer acima de diferenças ideológicas, culturais, religiosas e de filiações internacionais para desenvolver relações amistosas com organizações sindicais de todos os países e do movimento sindical internacional, baseado nos princípios de independência, igualdade, respeito mútuo e não-interferência nos assuntos internos. Além de participar das atividades da OIT, a ACFTU mantém relações amistosas com mais de 400

---

<sup>98</sup> ITUC Survey of violations of Trade Unions Rights. Disponível em: <http://survey.ituc-csi.org/China.html> Acesso em 2 fev. 2015

<sup>99</sup> ACFTU. Disponível em: <http://english.acftu.org/template/10002/file.jsp?cid=63&aid=156> Acesso em 2 fev. 2015.

organizações sindicais em 150 países e regiões, além de organizações regionais e internacionais<sup>100</sup>.

Os mesmos princípios de atuação internacional se aplicam a CSID. A ACFTU declara atribuir importância ao desenvolvimento de intercâmbio internacional e cooperação, com base nos já referidos princípios, nas áreas de relações trabalhistas e sindicais, como também econômicas, culturais, tecnológicas e educacionais. Essas atividades de intercâmbio são realizadas através do *Chinese Workers' Center for International Exchange*, uma ONG fundada em 1984 sob os auspícios da ACFTU e de outras organizações: *China Enterprise Management Association, China Council for the Promotion of International Trade, China Science and Technology Association, All-China Youth Federation and All-China Women's Federation*.

O *Chinese Workers' Center for International Exchange* organiza intercâmbio de pessoal técnico e trabalhadores, visitas de especialistas estrangeiros e professores para orientação técnica, e envio ao exterior de pessoal técnico, gerencial e trabalhadores jovens para pesquisa ou cooperação técnica. Além disso, o *Workers' Center* serve como intermediário entre empresas estrangeiras e empresas chinesas em trocas econômicas e acordos de cooperação técnica, promovendo seminários sobre políticas, leis e regulamentos para essa cooperação<sup>101</sup>.

De acordo com o *International Liaison Department do Workers' Center*, desde sua fundação, o centro de intercâmbio recebeu uma média anual de 1200 pessoas vindas do Japão, EUA, Austrália, Reino Unido, Canadá e outros, em intercâmbios nas áreas de economia, cultura, educação, relações trabalhistas, ajuda mútua e cooperação entre trabalhadores, história, ciência, tecnologia e saúde pública. O departamento também despacha grupos de treinamento profissional em relação a assuntos sindicais cada ano, incluindo treinamentos em legislação,

---

<sup>100</sup> ACFTU. Foreign Relations. Disponível em:

<<http://english.acftu.org/template/10002/file.jsp?cid=69&aid=234>>  
Acesso em 2 fev. 2015.

<sup>101</sup> ACFTU. A Brief Introduction to Chinese Workers' Center for International Exchange. Disponível em:

<<http://english.acftu.org/template/10002/file.jsp?cid=102&aid=222>>  
Acesso em 2 fev. 2015.

relações e proteção trabalhista, emprego, ajuda mútua e cooperação, treinamento vocacional e intercâmbios técnicos; o número de pessoas geralmente é por volta de 150-200 e os treinamentos duram 3 semanas<sup>102</sup>.

#### 4.3.16 A CSID do Congress of South African Trade Unions - África do Sul

O *Congress of South African Trade Unions* (COSATU), formado em 1985, após quatro anos de conversas de unidade entre sindicatos de oposição ao *apartheid*, é a maior das três principais federações sindicais da África do Sul, representando mais de 2 milhões de trabalhadores em 20 sindicatos afiliados<sup>103</sup>. A CSID tem papel fundamental na história do movimento sindical sul-africano. Embora seja mais facilmente identificada no lado em que o desenvolvimento do movimento é auxiliado, também há evidências de iniciativas de CSID desempenhadas pelo COSATU.

O documento sobre a Política Internacional do COSATU mostra alguns exemplos da CSID sob a forma de solidariedade internacional. Desde o início, a organização reconhece que a luta contra o *apartheid* ensinou-lhe que a solidariedade é um processo de duas vias: é sobre receber solidariedade dos outros, mas também dar suporte àqueles envolvidos em lutas similares em outros lugares (COSATU, 2012, p.5).

O histórico do internacionalismo do COSATU também demonstra a evolução da concepção de solidariedade internacional da organização. Na primeira fase, de 1985 a 1991, o ambiente hostil do *apartheid*, em que se formava a central sindical, exigiu a busca por solidariedade política e econômica no exterior. O apoio recebido entendeu-se além de suporte material e financeiro, incluindo, adicionalmente, visitas, intercâmbios, seminários e ações práticas. Porém, o COSATU igualmente

---

<sup>102</sup> Chinese Workers' Center for International Exchange. International Liaison Department. Disponível em: <[http://www.cwcie.org.cn/businessintro\\_info\\_en.aspx?ID=14](http://www.cwcie.org.cn/businessintro_info_en.aspx?ID=14)> Acesso em 2 fev.2015.

<sup>103</sup> COSATU. Disponível em: <<http://www.cosatu.org.za/show.php?ID=925#sthash.l9lizbih.dpuf>> Acesso em 2 fev. 2015.

apoiou lutas em outros lugares, como o suporte ao movimento sindical e de liberação da Namíbia para a realização das primeiras eleições democráticas e a mobilização de recursos para Cuba após o fim da União Soviética. A segunda fase, de 1992 a 1997, é o internacionalismo do início da democracia sul-africana, que significou a mudança de foco da busca de apoio para a luta contra o *apartheid* para o enfrentamento do capitalismo e a promoção dos direitos dos trabalhadores e do socialismo. A partir de 1997, inicia-se a terceira fase, na qual a organização sindical definiu um programa internacional de três pilares: construção do movimento da classe trabalhadora internacional, solidariedade internacional e luta por uma ordem mundial justa. O internacionalismo e a solidariedade internacional do COSATU são fundados por uma postura anticapitalista e antiimperialista, reconhecendo o imperativo de atacar as relações de poder desigual dentro do próprio movimento sindical internacional e a posição subserviente dos sindicatos africanos. A solidariedade prática deve servir como um mecanismo para auxiliar os sindicatos mais fracos, principalmente na África e no Sul global, para melhorar sua capacidade interna e sustentabilidade financeira como forma de neutralizar a dependência e a influência financeira (COSATU, 2012, p7-8; 13; 18).

Já desde 2003, como resultado do 8º Congresso Nacional do COSATU, construiu-se um programa para 2015 em que se refletia o papel da organização na consolidação do poder internacional da classe trabalhadora. A solidariedade trabalhista, especialmente na região, deveria ter como um dos seus objetivos impedir fenômenos do tipo *'race to the bottom'*, já que os ganhos de direitos trabalhistas na África do Sul poderiam ser erodidos se os trabalhadores da região não tivessem direitos similares, já tendo ocorrido realocações de empresas para o Lesoto, Moçambique e Suazilândia. Nessa perspectiva, o documento reflete que o COSATU deve definir ações concretas em como construir e o que esperar do movimento sindical africano, seu papel nele e os recursos dispostos a comprometer. Uma dessas ações decididas, já para os 3 anos seguintes a 2003, era o aumento do trabalho de solidariedade com as organizações sindicais: *Swaziland Federation of Trade Unions* (SFTU),

*Zimbabwe Congress of Trade Unions (ZCTU), Workers' Central Union of Cuba (CTC) e outros*<sup>104</sup>.

#### 4.3.17 A CSID da Central Única Dos Trabalhadores - Brasil

A análise empreendida nesta seção realizar-se-á de modo semelhante aos demais casos apresentados. Porém, atribuir-se-á maior ênfase a detalhes do quadro sindical brasileiro e do histórico da política internacional da central sindical brasileira analisada, bem como da própria CSID no Brasil. O foco da análise será a Central Única dos Trabalhadores (CUT), escolhida por ser a central sindical brasileira na qual os estudos da pesquisa levaram ao julgamento de estar mais desenvolvida a esfera da CSID, ainda que se reconheça a participação de outras centrais sindicais brasileiras na mesma.

A densidade sindical no Brasil apresentou uma taxa de 17% das pessoas ocupadas em 2011, valor que retrata certa estabilidade se comparado com os 16,8% registrados em 2002 (FUNDAÇÃO PERSEU ABRAHMO, 2013, p.3). No quadro sindical brasileiro, a CUT é a central sindical que representa o maior número dos trabalhadores sindicalizados no país, cerca de 2,9 milhões, apresentando um índice de representatividade<sup>105</sup> de 31,73% (BRASIL, 2015, 262). Em segundo lugar está a Força Sindical, cujo índice de representatividade é 10,82%. Esse índice, auferido anualmente pelo Ministério do Trabalho e Emprego, baseia-se no número de 9.154.248 de trabalhadores que estavam

---

<sup>104</sup> Consolidating Working Class Power for Quality Jobs - Towards 2015: Programme Arising from the COSATU 8th National Congress. Disponível em:

<<http://www.cosatu.org.za/show.php?ID=1332#sthash.xPjkN4YV.DMnfh6mn.dpuf>> Acesso em 2 fev. 2015.

<sup>105</sup> A aferição do índice de representatividade é prevista pela Lei nº 11.648, de 31 de março de 2008, que reconheceu legalmente as centrais sindicais como entidades de representação dos trabalhadores. O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) divulga anualmente a relação das centrais sindicais que atendem aos requisitos da lei: filiação de pelo menos 100 sindicatos distribuídos nas cinco regiões do país; filiação em pelo menos três regiões de 20 sindicatos em cada uma; sindicatos filiados em cinco setores de atividades econômicas e representação de, pelo menos, 7% do total de empregados sindicalizados no âmbito nacional.

associados a sindicatos filiados a centrais sindicais no dia 31 de dezembro de 2014 (BRASIL, 2015, p.262).

O período histórico em que se deu a formação das maiores centrais sindicais do Brasil foi o do início da abertura política do regime militar brasileiro. Enquanto que na Argentina e no Uruguai, onde a tradição sindical era forte, o período de oposição às respectivas ditaduras levou ao enfraquecimento das centrais sindicais existentes, no Brasil, o movimento sindical passou a se fortalecer a ponto de permitir a fundação das principais centrais sindicais do país (MARIANO, 2011, p.69). No final dos anos 1970, emergiu o que mais tarde se denominaria de ‘novo sindicalismo’, tendo como referência as greves dos metalúrgicos do ABC paulista a partir de 1978 (ALVES, 2000, p.112). Era o surgimento de um movimento sindical mais combativo, contrário ao sindicalismo oficial, e que lutava contra a “superexploração do trabalho causada pelo arrocho salarial [e pela crise no modelo de substituição de importações], contra a estrutura sindical vigente e contra o próprio regime militar, de caráter repressor” (LEÃO, 2006, p.109). Apesar dos esforços empreendidos pela criação de uma central sindical única dos trabalhadores, divergências entre as múltiplas correntes e tendências no movimento sindical deram origem a dois grandes blocos: o bloco reformista e o bloco combativo (OLIVEIRA, 1995). Deste último, fundou-se a CUT em 1983, a partir de duas grandes tendências: o novo sindicalismo e as oposições sindicais<sup>106</sup> (LEÃO, 2006, p.109). Do primeiro bloco, a corrente denominada de ‘unidade sindical’<sup>107</sup> fundou a Central Geral dos Trabalhadores do Brasil em 1986. Já a Força Sindical, fundada em 1991, baseia-se numa concepção denominada de ‘sindicalismo de resultados’, que muitos autores associam à ascensão dos governos neoliberais no Brasil (BOITO

---

<sup>106</sup> Segundo Leão (2006, p.109), o ‘novo sindicalismo’ reunia setores da esquerda e segmentos da burocracia sindical que o autor denomina de pelega [isto é, a serviço do patronato ou governo] e buscava transformar a estrutura sindical vigente por dentro; já as ‘oposições sindicais’ reunia ex-militantes da esquerda organizada pré-1964 e setores da esquerda católica e buscava uma atuação independente, apoiada nos organismos de base, com destaque para as comissões de fábrica.

<sup>107</sup> Esta corrente, segundo Leão (2006, p.109), era formada por setores da esquerda tradicional e de um sindicalismo moderno considerado pelego para o autor e se contrapunha ao sindicalismo combativo, adotando tendência conciliadora e moderada.

JR, 1996). Em meio à era neoliberal dos anos 1990 e às transformações no mundo do trabalho, um tipo de ‘sindicalismo de resultados’ emergiu também no interior da CUT, que passou de uma orientação de confronto para uma estratégia de concertação social, propositiva e mais disposta ao diálogo com o capital (ALVES, 2000, p.120).

O exame de uma periodização da política de relações internacionais da CUT mostra que, mesmo sendo dada prioridade ao âmbito nacional no período de criação da central, já nesse momento, o contexto político-econômico da América do Sul e Central influenciou seu pensamento e ação na esfera internacional. Costa (2005) propõe uma periodização em cinco fases da política de relações internacionais da CUT. A primeira (1983-1988) foi uma etapa preparatória dessa política, haja vista a prioridade de consolidação de uma identidade sindical nacional, tema que se destacava no 1º Congresso Nacional da CUT (CONCUT) em 1984. Porém, a campanha contra o pagamento da dívida externa dos países da América Latina e os programas do FMI eram temas internacionais de destaque já nesse período. Nessa campanha, a CUT propôs, no 2º CONCUT, em 1986, a realização de encontros de trabalhadores latino-americanos e suas centrais sindicais. A segunda fase (1988-1991) coincide com a consolidação da lógica organizativa da CUT, mas que tem destaque ainda para a luta contra o pagamento da dívida externa, campanha sobre a qual se multiplicavam iniciativas e encontros com apelos de solidariedade de movimentos populares, partidos políticos e centrais sindicais de países desenvolvidos. Em outras temáticas, a CUT orientou sua solidariedade internacional também para a luta contra as ditaduras militares, a defesa da Revolução Sandinista na Nicarágua e dos movimentos revolucionários dos trabalhadores de El Salvador e Guatemala, o repúdio ao *apartheid* na África do Sul e apoio ao povo palestino. A partir do 3º CONCUT, começou-se a traçar uma verdadeira política de relações internacionais com a definição de prioridades: intensificação das relações com organizações dos países da América Latina, aprofundamento das relações bilaterais com centrais sindicais européias, interiorização das relações internacionais nas instâncias da CUT, entre outros.

Esse desenvolvimento permitiu que, na terceira fase (1991-1992), a CUT buscasse aumentar sua capacidade de influência no movimento sindical internacional. Até então, a CUT havia

buscado conservar uma posição de autonomia frente às centrais sindicais internacionais e regionais, preferindo manter contatos bilaterais com diversas centrais sindicais em todo o mundo. No entanto, tal posição diminuía sua capacidade de intervenção em fóruns internacionais, dos quais participava somente quando convidada. Por essa razão, após o 4º CONCURTO, em 1991, a CUT requisitou e teve sua filiação aprovada na antiga ICFTU e na CSA, passando a definir uma estratégia de atuação internacional com base nas prioridades já mencionadas, mas também na busca pelo aprofundamento de relações com confederações sindicais de todo o mundo, o reforço da solidariedade internacional da central e o apoio a ações unitárias em tornos de questões de interesse para os trabalhadores, como o combate às políticas neoliberais, ao pagamento da dívida externa e aos efeitos negativos dos processos de integração regional. A quarta fase cobre o período de 1992 até o início do século XXI e marcou a maior atenção, concedida já no 5º CONCURTO, aos assuntos internacionais, especialmente ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), para o qual se visava a conferir uma dimensão social. Os objetivos da política de relações internacionais da CUT continuavam centrados na América Latina, mas acompanhados de uma prioridade estratégica já anterior, qual seja a relação com as centrais sindicais dos países industrializados que enfrentaram antecipadamente os desafios da modernização, como a DGB da Alemanha, a *Confédération française démocratique du travail* (CFDT) da França, a *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* (CGIL) da Itália e a CC.OO da Espanha. Além disso, a defesa de uma unidade continental dos trabalhadores contra o processo de negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) foi aspecto presente na política de relações internacionais da CUT. Essa discussão serviu, na visão de Costa (2005, p.144), como estratégia de defesa simultânea do MERCOSUL, que estava sob clima de insegurança e incertezas no início dos anos 2000, passando a ser fundamental para a CUT o fortalecimento das organizações sindicais dos países do Cone Sul e da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS<sup>108</sup>). Por fim, a quinta fase, iniciada em fins dos anos

---

<sup>108</sup> A Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS) foi criada em 1986, por iniciativa da organização regional do continente americano que precedeu à CSI. Nos primeiros anos, tratou sobretudo da

1990, definiu-se pela importância política atribuída à articulação da CUT com outras organizações da sociedade civil. Essa tendência teve como referência as mobilizações populares contra a globalização em Seattle, nos EUA, em 1999, e atestou-se com a realização da 1.<sup>a</sup> edição do Fórum Social Mundial (FOSM), em Porto Alegre, em 2001; além da participação de entidades não sindicais internacionais convidadas ao 8º CONCUT, em 2003.

A periodização da política internacional da CUT representa um indicativo da valorização das atividades internacionais pelos sindicatos brasileiros após a década de 1990. Assim, conforme apontam Amorim e Fisher (2009, p.34), o contexto dos desafios na economia mundial e de maior abertura da economia brasileira no início da década de 1990 levou à inserção das organizações sindicais brasileiras na agenda sindical internacional, como é atestado pela adesão das centrais sindicais brasileiras às estruturas internacionais, como a CSI. Nesse movimento, criaram-se demandas por uma maior conexão entre os trabalhadores brasileiros e dos países de origem das empresas transnacionais que operam no Brasil, bem como a própria expansão transnacional brasileira também gerou comparações entre os padrões trabalhistas nacionais e dos demais países. Além disso, as experiências adquiridas pelas organizações sindicais dos países centrais frente às mudanças na economia internacional e no mundo do trabalho servem de referência para os sindicatos brasileiros (AMORIM; FISHER, 2009, p. 36-7).

Essa maior inserção na agenda sindical internacional significou também uma revalorização da CSID. Como apresentam Amorim e Fisher (2009, p.35-6), as atividades de CSID no Brasil datam já dos anos 1960, sendo anterior à criação das centrais sindicais brasileiras, como é o caso do polêmico Instituto Americano para o Desenvolvimento do Sindicalismo Livre (IADESIL), tratado na seção sobre a CSID da AFL-CIO americana. Entretanto, uma série de transformações na liderança da AFL-CIO na década de 1990 levou à reorientação da política externa dessa central sindical e de sua CSID, sendo o IADESIL substituído pelo *Solidarity Center*, o que proporcionou uma aproximação com a CUT e com outras centrais sindicais

---

redemocratização da América Latina e da crise da dívida. Porém, somente com a criação do MERCOSUL em 1991 a instituição efetivamente se consolidou (CASTRO *apud* RICUPERO, 1995, p.3).

brasileiras. Além disso, exemplos de organizações sindicais promotoras de ações de CSID no Brasil incluem os antigos ITS, principalmente a IMF e a ICEM, e centrais sindicais nacionais, das quais se destacam a CGIL e a CISL italianas, a DGB alemã e a FNV holandesa, todas essas politicamente próximas a CUT. Um resultado importante da CSID da DGB e da FNV foi o apoio à criação, em 1997, do Instituto Observatório Social, primeiramente ligado a CUT, mas juridicamente autônomo desde 2002, como instituição que promove pesquisas sobre o comportamento de empresas transnacionais que atuam no Brasil. A criação da Escola Sul da CUT em Florianópolis-SC também resulta da cooperação com a DGB alemã e a fundação FES (AMORIM; FISHER, 2009, p. 35-6).

Dessa forma, nota-se a interligação entre uma estratégia de política internacional e a CSID na trajetória histórica da CUT. De acordo com o Secretário de Relações Internacionais Adjunto da CUT, Sr. João Felício, a política internacional sempre foi uma prioridade para esta central sindical desde sua fundação em 1983, e a CUT teria demorado muito mais tempo para se consolidar em âmbito nacional se não tivesse o apoio das centrais sindicais européias, norte-americanas e outras, por meio de projetos de CSID nas áreas de formação e organização sindical, comunicação, juventude, mulher e racismo. Além disso, a CUT julga que uma política de relações internacionais é fundamental para a construção de um sindicalismo mais amplo, visto que, semelhantemente a temas de interesse de toda a classe trabalhadora nacional, existiriam campanhas de abrangência internacional, como as lutas na OIT, no G20, na OMC e contra as companhias transnacionais, as quais exigem uma articulação ampla, que pode ser realizada seja através de parcerias bilaterais e regionais<sup>109</sup>, ou, com maior capacidade de análise conjuntural, através da CSI (FELÍCIO, 2015).

A visão da política internacional da CUT abrange também um consenso acerca dos princípios que devem guiar a CSID. Na opinião de Felício (2015), não obstante divergências nas

---

<sup>109</sup> Também existem articulações da CUT com organizações sindicais no âmbito da *Southern Initiative on Globalisation and Trade Union Rights* (SIGTUR); da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS); da Comunidade Sindical dos Países de Língua Portuguesa (CSPLP); e no Fórum Sindical dos BRICS.

concepções de desenvolvimento e ou democracia, haveria um consenso na CSI em torno de direitos que devem ser respeitados, como salário mínimo, direito da mulher e da juventude, trabalho decente e desenvolvimento sustentável. Para a CUT, é consensual também que o desenvolvimento sustentável só pode ocorrer com uma articulação internacional em torno da luta contra o modelo neoliberal, a financeirização da economia e a hegemonia das companhias transnacionais (PAVAN, 2015). Nesse sentido, Artur Henrique, em 2012, quando era secretário-adjunto de Relações Internacionais e coordenador do Instituto de Cooperação Internacional da CUT, afirmou que cabia ao movimento sindical se apropriar do tema da CID, para influenciar os processos e fazer contraponto ao modelo burocrático de cooperação, que prioriza objetivos de comércio e lucratividade com a exploração dos trabalhadores, e para exigir compromissos e contrapartidas que garantissem trabalho decente, liberdade sindical, negociação coletiva e respeito aos direitos humanos (PEDREIRA, 2012).

Enquanto que desde sua fundação a CUT recebeu projetos de CSID, a consolidação financeira e organizativa da central permitiu que ela passasse também a colaborar com projetos de CSID em países mais pobres. E em função da grande quantidade de projetos de cooperação, decidiu-se, no 11º CONCURTO, pela criação do Instituto de Cooperação da CUT, ao qual caberia executar os planos de cooperação e solidariedade, que são definidos pela Secretaria de Relações Internacionais, aprovados pela Executiva Nacional e compõem-se de ações planejadas de acordo com a estratégia geral da CUT e de projetos que podem ser de caráter financeiro, técnico ou técnico-financeiro (CUT, 2012, p.32). O Instituto de Cooperação é órgão subordinado à Secretaria de Relações Internacionais e conta com dois funcionários, somados a um presidente e um vice-presidente. No entanto, a CSID não é área exclusiva da Secretaria de Relações Internacionais, pois, dependendo dos temas abordados nos projetos, participam também outras secretarias, como a Secretaria de Combate ao Racismo, de Comunicação, de Formação, de Juventude, de Meio Ambiente, da Mulher Trabalhadora etc.

De acordo com a Sra. Rosiver Pavan, assessora do secretário de relações internacionais adjunto e coordenadora de cooperações internacionais do Instituto de Cooperação, a CSID da CUT é prioritariamente Sul-Sul e baseia-se no princípio da não imposição de projetos de cooperação, isto é, os projetos são

discutidos de forma horizontal e a partir das demandas que a organização sindical em cada país considera mais importante para receber ajuda, diferentemente de formas de cooperação tradicionais nas quais as organizações dispunham de recursos, de um Estado doador e não seus, destinados a projetos já pré-determinados (PAVAN, 2015). O financiamento dos projetos de CSID da CUT é realizado exclusivamente com recursos próprios, sujeitos ao pagamento de impostos quando implicam envio de dinheiro ao exterior. Portanto, não há articulação entre a CUT e o governo brasileiro através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério de Relações Internacionais, para projetos de CSID. Segundo Felício (2015), é uma reivindicação da CUT que uma parte do orçamento da ABC seja disponibilizada para que o movimento sindical e outros movimentos sociais tenham recursos para seus projetos de cooperação, de maneira semelhante ao que ocorre com o SENAI, que executaria projetos na África com recursos públicos. Ainda de acordo com o Secretário, a falta de recursos bloqueia a expansão de projetos de CSID, já que muitos pedidos solicitados não são atendidos por falta de dinheiro.

Em que pese as restrições financeiras, a CUT participa de inúmeros projetos de CSID. O quadro 5 abaixo reúne os projetos de CSID com participação da central sindical brasileira, seja de forma bilateral ou em parcerias trilaterais e múltiplas com outras centrais sindicais de países do Norte, conforme relato obtido em visita técnica à CUT.

Quadro 5 – Projetos de CSID com participação CUT do Brasil

<p><b>Parceiros:</b> <i>Solidarity Center</i> (EUA) - CUT (Brasil) - Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal (ASSOTSI) / Organização dos Trabalhadores de Moçambique Central Sindical (OTM-CS, Moçambique).</p> <p><b>Objetivos:</b> Fortalecimento organizacional da ASSOTSI, criada pela OTM-CS, e melhoria da participação de jovens e mulheres e das condições para a conquista de direitos. A economia informal concentra 80% dos trabalhadores e responde por 60% do PIB de Moçambique, segundo relatado. Em mais de 12 anos de existência, a ASSOTSI nunca teria realizado uma grande conferência nacional.</p> <p><b>Resultados:</b> A primeira atividade do projeto foi a realização de um seminário de planejamento estratégico, do qual foram definidas como linhas prioritárias: a realização de uma campanha de sindicalização, a construção de núcleos da ASSOTSI nos mercados, e a organização de uma conferência</p>
---

para definir os rumos políticos e a direção da associação. Hoje, a ASSOTSI está presente em todas as regiões do país e está em melhores condições de negociar com os gestores dos mercados informais.

**Parceiros:** CSN (Canadá) – *Eusko Langileen Alkartasuna* (ELA, Espanha) – ONG *Alternatives* (Canadá) – CUT (Brasil) – Centrais Sindicais em Honduras e Nicarágua

**Objetivos:** Fortalecer a atuação das centrais sindicais de Honduras e Nicarágua. Vários focos: formação, juventude, mulheres, comunicação e meio ambiente. Embora tenha ações locais, os temas são discutidos em seminários internacionais realizados nos dois países.

**Parceiros:** Em discussão adesão da CUT (Brasil) – Centrais Sindicais de Honduras, Nicarágua, El Salvador e Guatemala

**Objetivos:** Esses países têm minas, na maioria de empresas transnacionais canadenses. Quando a exploração das minas é esgotada, elas são abandonadas e os trabalhadores, demitidos, voltam a explorar o que sobra da mina sob condições precárias para vender os produtos para a empresa. Nesse sentido, o projeto consiste de seminários para troca de experiências das várias soluções apontadas por cada trabalhador e cada país. Na Guatemala, por exemplo, os trabalhadores querem acabar com as minas e, para isso, buscam uma reconversão produtiva em terras doadas pelo Estado. CUT envolve nesse projeto os ramos químico e metalúrgico filiados à central sindical.

**Parceiros:** FGTB (Bélgica) – LO (Suécia) – CUT (Brasil) - Moçambique

**Objetivos:** Esse é um projeto antigo executado simultaneamente em países do continente africano, tradicionalmente naqueles de língua inglesa e francesa, mas também, agora, com a entrada da CUT (Brasil) nos de língua portuguesa. Neste primeiro momento, a CUT (Brasil) participa do projeto em Moçambique. Trata-se de um programa de formação sindical de base e de massa, que prevê a constituição de ciclos de estudo nos locais de trabalho. O processo de construção desses ciclos é conjunto. A primeira reunião se faz com a direção da central sindical, na qual se discute a concepção do projeto. Se ela aderir, realiza-se um seminário para elaboração de um manual que servirá de base para o ciclo de estudos. Esse seminário foi realizado em fevereiro. Em seguida, ocorre um seminário com os formadores para verificar a adequação do conteúdo do manual e são realizados testes em alguns núcleos. Se tudo estiver certo, são formados os líderes dos locais de trabalho e a aplica-se de fato o projeto. Na CUT (Brasil), participam funcionários do Instituto de Cooperação, mas também da Secretaria de Formação. No âmbito do projeto geral, existe um comitê que se reúne duas vezes por ano para definir as políticas e prioridades.

**Parceiros:** CGIL (Itália) – CUT (Brasil) – Central Sindical do Senegal

**Objetivos:** Projeto desenvolvido na Ilha de Gorée, no Senegal, primeira localidade de onde partiram os navios negreiros para os continentes europeu e americano. O objetivo é a construção de um centro de memória da escravidão para repensar a escravidão passada e suas formas modernas. Com o apoio da central sindical de Senegal e da prefeitura, que cedeu um espaço, a CUT contribuiu para reforma de uma parte do prédio e a CGIL de outra.

<p>Em um primeiro momento, o projeto consiste de seminários de formação envolvendo sindicalistas europeus, americanos e africanos para troca de experiência acerca da escravidão em cada país, as conseqüências disso e as formas contemporâneas de escravidão.</p>
<p><b>Parceiros:</b> CSA/CSI – CUT (Brasil) – Centrais Sindicais do Haiti</p> <p><b>Objetivos:</b> O Haiti é muito disperso em termos sindicais, pois existem aproximadamente 13 centrais sindicais no país. O objetivo do projeto é estabelecer a unificação das centrais sindicais ou, pelo menos, a unidade de ação em temas como: seguridade social, negociação de código de trabalho, luta pelo direito sindical e das mulheres. A CUT contribui financeiramente para o projeto e já foi três a quatro vezes para o Haiti para promover cursos de formação sobre o exemplo brasileiro no código de seguridade social.</p> <p><b>Resultados:</b> Já foram demonstradas primeiras provas de unidade das centrais sindicais, como, por exemplo, quando saíram juntas às ruas para comemoração do dia do trabalho no Haiti.</p>
<p><b>Parceiros:</b> CUT (Brasil) - União Nacional dos Trabalhadores de Cabo Verde Central Sindical (UNTC-CS, Cabo Verde).</p> <p><b>Objetivo:</b> Cabo Verde é um país formado por dez ilhas vulcânicas, o que torna bastante dificultoso reunir uma liderança sindical. A UNTC-CS ganhou um prédio do governo cabo-verdiano e desejava construir um centro de formação. A CUT está financiando a reforma de um dos andares do prédio e, em seguida, o projeto prevê também troca de experiências na área de formação sindical</p>
<p><b>Parceiros:</b> CUT (Brasil) - <i>Central Unitaria de Trabajadores de Chile</i> (CUT, Chile).</p> <p><b>Objetivos:</b> Projeto que já dura mais de 2 anos e foi construído a partir das necessidades da CUT Chile, ainda sob o governo de Sebastián Piñera (2010-2014), com o objetivo de fortalecer a comunicação da central sindical com a sociedade chilena.</p>
<p><b>Parceiros:</b> CUT (Brasil) – <i>Central Unitaria de Trabajadores Autentica</i> (CUT-Autentica, Paraguai).</p> <p><b>Objetivos:</b> Projeto que já dura mais de 3 anos e cuja ótica é o fortalecimento do movimento sindical e da luta dos trabalhadores. O eixo do projeto era disseminar a CUT-Autêntica para o interior, pois ela se concentrava na capital do país. Para cumprir o objetivo de internalizar, havia a necessidade de dispor de um carro, o qual foi doado pela CUT brasileira. As duas centrais sindicais são muito próximas, e a CUT brasileira esteve presente na fundação da CUT paraguaia, como porta voz do apoio-latino americano.</p> <p><b>Resultados:</b> O projeto permitiu não só interiorizar a central sindical, mas também se aproximar dos povos indígenas e das mulheres. A partir dos seminários desenvolvidos, conseguiu-se construir uma plataforma de luta da classe trabalhadora paraguaia, a qual foi, posteriormente, assinada por outras 11 centrais sindicais e serviu de base para a greve geral de 2014.</p>

**Parceiros:** CUT (Brasil) - *Sindicato Industrial de Trabajadores Costarricense del Banano y Afines Libre* (SINTRACOBAL, Costa Rica).

**Objetivos:** O SINTRACOBAL é um sindicato dos trabalhadores plantadores e colhedores de banana. Envolvia-se, portanto, apenas com uma parte da produção e busca, agora, participar de todo o processo produtivo, não só a colheita, mas também a produção e a venda para o exterior.

**Parceiros:** CUT (Brasil) – Centrais Sindicais de El Salvador

**Objetivos:** Projeto já concluído. O movimento sindical em El Salvador é bastante fragmentado. As centrais sindicais filiadas a CSA discutiam que não havia uma unidade mínima dos trabalhadores e que, por conta disso, o setor progressista corria o risco de perder as eleições.

**Resultados:** Após a realização de muitos seminários e discussões, os trabalhadores conseguiram construir uma plataforma unitária da classe trabalhadora para apresentarem seu projeto de Estado nas eleições e garantir sua influência no processo eleitoral.

Fonte: Elaboração própria a partir do relato de Pavan (2015).

Algumas limitações e desafios se fazem presentes na atual política de CSID da CUT. Alguns aspectos identificados foram: a análise de eficácia dos projetos, a coordenação de iniciativas descentralizadas de CSID e a divulgação dos valores monetários envolvidos. Em relação à análise da eficácia da CSID, segundo Pavan (2015), a CUT ainda precisa refletir e avançar na elaboração de um instrumento de análise, pois o manual de efetividade da CSID elaborado pela CSI ainda é muito sofisticado para certos parceiros. Como a CUT não recebe recursos governamentais para seus projetos de CSID, não há exigências legais para uma formalização excessiva e dispendiosa de prestação de contas ao governo. Porém, todas as centrais sindicais que trabalham em projetos com a CUT fazem a devida prestação de contas, necessária para, dependendo do valor envolvido, receber parcelas de recursos. Há também um coordenador em cada projeto que mantém comunicação com o Instituto de Cooperação, e os funcionários da CUT viajam constantemente para acompanhar os projetos. Um segundo aspecto a ser desenvolvido é a coordenação dos projetos de CSID, os quais ocorrem também por iniciativas das organizações sindicais filiadas à CUT. Por exemplo, há a informação de que a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) está ajudando a reconstruir o sindicato dos professores no Haiti e também de que coopera com a Angola. Em muitos casos, os parceiros envolvidos no projeto sabem que se trata de

organização filiada a CUT cooperando, porém a CUT não está diretamente coordenando e ciente das ações. Por fim, aponta-se que a CUT se abstém de divulgar a relação dos valores monetários envolvidos nos projetos de CSID. Essa posição pode ser explicada pela sensibilidade do tema, semelhantemente ao que ocorre na esfera da CID governamental, e pela celeuma que a divulgação geraria, em especial em relação à competição com outras centrais sindicais brasileiras.

#### 4.4 ANÁLISE DO SUB-REGIME DE CSID COM BASE NOS CASOS ESTUDADOS

O objetivo desta última seção da dissertação é analisar características do sub-regime de CSID que podem ser ressaltadas por meio do exame dos casos apresentados e do cotejo com elementos que foram destacados nos capítulos precedentes.

De forma geral, demonstrou-se a característica, já antecipada, de que as organizações sindicais dos países do Norte são as mais engajadas na CSID, fato que pode ser explicado por alguns motivos. De início, deve-se atentar para que, historicamente, as organizações sindicais primeiro se desenvolveram nos países do Norte e, com a expansão geográfica do capitalismo, também nos países do Sul. Tendo se consolidado há mais tempo, as centrais sindicais de países do Norte são dotadas de maiores capacidades organizacionais em termos técnicos e financeiros. Essas capacidades permitem maior possibilidade de intervenção tanto no movimento sindical internacional como no sub-regime de CSID. Consequentemente, de maneira semelhante às diferenças entre ONGs do Norte e do Sul apontadas por Sorj (2005, p.23) no capítulo 1, pode-se argumentar que as organizações sindicais dos países do Norte apresentam melhores condições de estabelecer e disseminar agendas globais, sendo essa expressão das sociedades em que estão inseridas e de onde recebem recursos materiais.

No entanto, essa diferenciação Norte-Sul não é absoluta, pois ações de solidariedade internacional, por menor que seja a escala, fazem parte da trajetória histórica de organizações sindicais do Norte e do Sul, como mostrado no capítulo 2. Essa divisão também não é imutável, haja vista a existência de processos de descentralização tanto no sub-regime de CSID como no movimento sindical internacional. No primeiro, a experiência

da CUT brasileira demonstrou como a consolidação financeiro-organizativa dessa central sindical do Sul permitiu a integração da mesma como promotora de CSID. O relato da COSATU sul-africana é semelhante. No âmbito do movimento sindical internacional, a necessidade de se descentralizar a CSI tem sido reconhecida e essa diferenciação Norte-Sul tem melhorado muito nos últimos anos na visão de João Felício (2015), presidente da CSI. A própria presidência da CSI respeita um rodízio no qual em cada mandato um continente diferente é representado. Ainda assim, a maioria dos sindicalistas participantes da Rede Sindical de Cooperação ao Desenvolvimento (RSCD) provém de países do Norte.

Além das capacidades institucionais das organizações sindicais, os casos apresentados evidenciaram também a importância do financiamento público da CSID. Essa questão diz respeito à inserção do sub-regime de CSID no regime de CID e é fundamental porque se relaciona diretamente com os sistemas nacionais de CID de cada país. Conforme ressaltado no capítulo 3 a partir do argumento de Tvedt (2006, p.685; 2002, p.367-8), a questão do financiamento público revela diferenças nas relações de poder entre as organizações sindicais e os Estados nacionais nos respectivos contextos político-econômicos. Dessa forma, revelam-se também diferentes padrões de institucionalização dos sistemas de CID e de discricionariedade das ações do Estado, resultando em maior ou menor abertura para o financiamento da CSID.

A escolha dos casos estudados já pressupunha o grau de importância do financiamento público. Por isso, optou-se pela apresentação desses segundo a sequência dos maiores doadores de AOD em valores absolutos, conforme gráfico 2 do capítulo 3. Porém, mesmo que nesses países exista maior disponibilidade de recursos públicos para financiamento da CSID de organizações sindicais, deve-se igualmente levar em conta os diferentes valores relativos de AOD canalizada para ou por ONGs, conforme o gráfico 6 no capítulo 3. A escala dos orçamentos de CSID dos casos apresentados varia segundo especificidades dos contextos nacionais e de cada modelo institucional adotado para a CSID. Já que os valores não são criteriosamente comparáveis<sup>110</sup>, os

---

<sup>110</sup> Os valores apresentados não podem ser criteriosamente comparáveis porque se referem a períodos diferentes. Em alguns casos, o valor se

orçamentos de CSID dos casos apresentados foram classificados em alguns grupos. Primeiramente, há o caso da NPAD norueguesa – que se envolve em outras áreas além de CID – cujo orçamento alcança US\$ 100 milhões com fundos recebidos dos governos da Noruega, EUA, Japão, Suíça, entre outros. Em seguida, há orçamentos para projetos anuais ou plurianuais na ordem de US\$ 30 milhões no caso do *Solidarity Center* americano e da FNV holandesa; de US\$ 8,5 e US\$10 milhões nos casos do LO/FTF Council dinamarquês, da LO-TCO sueca, da *Solidarité Mondiale* belga e da FPS-SA espanhola; e de US\$ 5 milhões nos casos do TUC inglês, da RENGO japonesa e da APHEDA australiana.

A maior parcela desses orçamentos para a CSID origina-se de contribuições e convênios firmados com os respectivos Estados nacionais das organizações sindicais. Porém, existem diferenças importantes entre os graus de dependência das organizações sindicais ao financiamento público. Essas diferenças influenciam no impacto de mudanças nas regras do jogo para uma política de CSID. Um estudo comissionado pela RSCD analisou mecanismos de financiamento das atividades de CSID das organizações sindicais de 18 países<sup>111</sup>, mostrando que mais de dois terços do orçamento de 10 dessas 18 organizações dependiam de recursos dos seus Estados nacionais (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.3). Em muitos casos, o financiamento público representava entre 80% e 100% do orçamento, como para a FNV-Mondiaal holandesa, a DGB *Bildungswerk* alemã, a LO norueguesa e a FPS-SA espanhola, dentre os casos apresentados neste capítulo. Há também exemplos em que a taxa de dependência de ajuda governamental varia entre 17% e 58%, como na RENGO japonesa e na APHEDA australiana. Para este último, o gráfico 8 apresentado anteriormente demonstra como a importância relativa do financiamento governamental varia ao longo dos anos. Já no caso da central sindical suíça, a *Swiss*

---

refere ao último orçamento anual encontrado. Porém, em outros, refere-se aos valores de *frame agreements* da organização promotora de CSID com os governos e têm maior tempo de duração: em torno de três a quatro anos.

<sup>111</sup> Os países analisados são: EUA; Bélgica; Holanda; Reino Unido; Itália; França; Dinamarca; Noruega; Finlândia; Suécia; Espanha; Portugal; Luxemburgo; Suíça; Japão; Austrália; Alemanha e Irlanda.

*Federation of Trade Unions (SGB)*, as atividades são separadas entre mais ou menos políticas, sendo as primeiras 100% autofinanciadas por contribuições realizadas aos SOLIFONDS [*Solidarity Fund for the Social Struggles for Liberation in the Third World*], fundação criada pela SGB, pelo partido socialista suíço e por organizações de desenvolvimento (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.3).

Isso mostra como a adoção de mecanismos de financiamento nas estruturas sindicais pode intentar reduzir a dependência nos fundos públicos. Na Espanha, por exemplo, 0,7% das taxas de filiação sindical são direcionadas automaticamente ao programa de CSID. No entanto, mesmo menores graus de dependência de recursos públicos expõem as organizações sindicais a pressões para ajustarem-se às agendas de desenvolvimento de seus Estados nacionais. Mudanças nos requisitos de financiamento são uma forma pela qual esse tipo de pressão é exercida. O estudo da RSCD mostrou como tem ocorrido, recentemente, um movimento de maior controle das atividades das organizações sindicais, reduzindo o espaço para condução de projetos de CSID implementados com visões próprias das organizações sindicais. Os governos geralmente requerem uma parcela de autofinanciamento da organização sindical, que pode variar de 10% a 25% conforme o projeto se ajusta às prioridades governamentais. Nos países escandinavos, na Holanda, na Espanha e na Bélgica as organizações sindicais têm ou tiveram *frameworks agreements*, os quais fornecem um suporte baseado em programas com uma perspectiva de longo prazo e certa flexibilidade se comparado com a modalidade de suporte para projetos individuais. Todavia, alguns países, como Reino Unido, Holanda, Itália e EUA, têm adotado um processo de competição de fundos, nos quais as organizações sindicais competem entre si por propostas de projetos, as quais acabam sendo baseadas nas preferências governamentais para melhorarem as chances de sucesso (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.3-4).

A implicação mais sensível decorrente do financiamento governamental relaciona-se com a natureza política da CSID de muitas organizações sindicais. Nas entrevistas realizadas pelo estudo da RSCD, as organizações sindicais relataram casos de como seu trabalho é impactado pelas preferências políticas do partido ou coalizão governamental no poder. Nesse ponto, como

argumentado anteriormente, cada espaço nacional funciona como um subsistema de CID com suas relações de poder, tradições e contextos. Em alguns casos, um elemento que diminui o atrito e a pressão em corresponder com a agenda governamental é a participação das respectivas organizações sindicais no processo de definição agenda de CID, como ocorre nos países escandinavos, em Luxemburgo e na Espanha, onde o *Consejo de Cooperación* é o mecanismo de participação oficial da sociedade civil na política de CID espanhola (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.4).

No entanto, a discricionariedade dos Estados, mesmo em sistemas nacionais de CID institucionalizados, pode atuar como um filtro para facilitar ou dificultar as ações de CSID. Dentre os casos estudados no capítulo 4, destacaram-se processos identificados na Austrália e no Canadá. Na Austrália, pouco antes das eleições de setembro de 2013 que iriam eleger Tony Abbott como primeiro-ministro, sua coalizão de centro-direita anunciou que realizaria cortes de AU\$ 4,5 bilhões nos gastos previstos de CID (DAVIES, 2013). Assim que eleito, Abbott anunciou também a reintegração da agência de CID australiana, a AusAID, no *Department of Foreign Affairs and Trade* (DFAT). Sob diferentes nomes, a AusAID havia sido criada na década de 1970 e permanecido por mais de 30 anos como parte administrativa autônoma do DFAT, tornando-se uma agência executiva separada deste em 2010, embora ainda sob a pasta de relações externas e comércio. As mudanças de 2013, contudo, são mais profundas que apenas um retorno aos arranjos anteriores a 2010, pois significou a dissolução da agência no DFAT (DAVIES, 2013). Segundo o DFAT, há a necessidade de reformulação do programa de ajuda australiana à luz do novo paradigma de desenvolvimento, no qual países em desenvolvimento estão crescendo rapidamente e a ajuda representa uma proporção pequena das finanças para o desenvolvimento. Nesse novo paradigma, para o órgão, a ajuda precisa ser inovadora e catalisadora de outros motores de desenvolvimento, como o investimento do setor privado e as finanças domésticas (DFAT, s.d.<sup>112</sup>). Porém, na visão do presidente da Union Aid Abroad –

---

<sup>112</sup> DFAT. Australia's aid program. Disponível em: <<http://dfat.gov.au/aid/Pages/australias-aid-program.aspx>> Acesso em 15 mai. 2015.

APHEDA, a CID australiana passou se tornou ferramenta explícita para os interesses comerciais e de política externa:

*In some countries the traditional humanitarian purpose of overseas aid is now more than overshadowed by national interest. In Australia, and other countries such as Canada, aid is becoming explicitly and primarily a tool of national foreign policy and trade interests. Aid is expected to bring a 'return', whether in terms of buying political allegiance, commercial access, investment security or national security, not as a secondary benefit, but as its primary purpose (UNION AID ABROAD-APHEDA, 2013, p.3).*

Os efeitos dos processos de reformulação da CID na Austrália para a CSID de suas organizações sindicais ainda não estão muito claros. Entretanto, as preocupações de suas organizações sindicais são legítimas se comparadas com a experiência de suas homólogas do Canadá. No caso canadense, as mudanças no modelo de CID levadas a cabo pelo primeiro-ministro Stephen Harper do Partido Conservador, no poder desde 2006, afetaram o acesso das organizações sindicais a receberem recursos públicos para suas atividades de CSID.

As mudanças relevantes para este trabalho iniciaram-se em 2010, quando foi lançada uma nova política para o financiamento de atividades da sociedade civil com o objetivo de simplificar o processo de propostas, mas que acabou sendo caracterizada por deficiências desestabilizadoras para a sociedade civil canadense, como atrasos e falta de transparência e de recursos para gerenciar o processo no âmbito da CIDA (REILLY-KING, 2012, p.187-8). Em seguida, em 2011, o governo conservador congelou os recursos destinados à AOD canadense em C\$5 bilhões, dando fim aos aumentos anuais de 8% praticados desde 2003; ao passo que, no ano seguinte, decidiu-se que esses recursos sofreriam reduções que alcançariam 7,6% entre os anos fiscais de 2011-2012 e 2014-2015 (REILLY-KING, 2012, p.188). Além disso, o setor privado tornou-se elemento chave de toda a abordagem de CID canadense, mas em uma orientação diferente da política para o setor privado definida em 2003. Enquanto a política de 2003

focava em criar empregos decentes e sustentáveis, as novas iniciativas buscam explicitamente promover os interesses econômicos do Canadá e de seu setor privado doméstico (REILLY-KING, 2012, p.188). Por fim, anunciou-se, em março de 2013, que a agência de CID, a CIDA, a qual respondia diretamente ao Parlamento do Canadá através do Ministro de Cooperação Internacional, seria dissolvida e absorvida pelo *Department of Foreign Affairs*, o qual passaria a ser denominado de *Department of Foreign Affairs, Trade and Development*.

As diversas reações das organizações sindicais canadenses ao longo dos anos em que foram sendo realizadas as mudanças mencionadas demonstram o impacto em suas atividades de CSID. Em discussão no Comitê de Relações Exteriores e Desenvolvimento Internacional do Parlamento do Canadá, em 2012, a diretora internacional do CLC expressava preocupações com as novas regras de financiamento da CIDA. Apesar de considerar importante a necessidade de apresentar evidências de que os projetos beneficiam os pobres, as regras teriam se tornado demasiadamente rígidas a ponto de bloquear muitos projetos positivos, principalmente os que promovem educação, construção de capacidades e uma visão de longo prazo da cidadania no desenvolvimento dos países. Esse seria o tipo de abordagem presente na maioria dos projetos de CSID, ao proporem mudanças nas atitudes e conscientização nos locais de trabalho como um trampolim para mudanças nas comunidades. As novas regras, todavia, tornaram virtualmente impossível para sindicatos e ONGs focarem nesses aspectos de desenvolvimento (CANADA, 2012).

Da mesma forma, as organizações sindicais da região de Quebec emitiram comunicado conjunto em novembro de 2012 protestando contra as transformações ‘brutais’ no Canadá, pelas quais o governo utiliza o financiamento da CIDA para apoiar projetos de desenvolvimento econômico em aliança com as empresas privadas, mesmo que outros departamentos já forneçam suporte às mesmas. Assim, as organizações que, como os sindicatos, tenham uma orientação crítica ao governo não teriam mais acesso ao financiamento da CIDA, que passaria a privilegiar grupos religiosos e empresas privadas, destacadamente as

mineradoras canadenses (CSN, s.d<sup>113</sup>). Outro exemplo de como as posturas políticas dos atores podem influenciar as regras de financiamento para a CISD é apontado no relatório de 2014 do *Steelworkers Solidarity Fund* (2015, p.7). O relatório indica que, nos últimos anos, mais de 60 caridades canadenses foram alvo de ‘auditorias de atividades políticas’. A primeira onda de auditorias teria se direcionado às caridades ambientais, na maioria àquelas críticas das políticas de energia e da inação governamental na questão da mudança climática. Em geral, as caridades selecionadas para as auditorias, dentre elas também o *Steelworkers Solidarity Fund*, são aquelas críticas às políticas do governo de Harper.

Embora o caso canadense demonstre barreiras à CSID derivadas de visões e posições políticas contrárias entre os atores sindicais e governamentais, as posturas desses entes não são necessariamente conflitantes. Assim, a relação entre os processos conduzidos pelos governos e pelas organizações sindicais pode dar origem também a alguns casos em que exista uma coerência de posições e outros em que as ações de um estimulam reações do outro. O caso paradigmático de coerência, na CSID, é o do *apartheid* sul-africano. No capítulo 2, mostrou-se como o sucesso do apoio ao movimento sindical sul-africano na luta contra o *apartheid* influenciou uma guinada na trajetória histórica do movimento sindical internacional, que passou a buscar maior influência no debate público sobre a globalização e a justiça social. Na trajetória de alguns casos apresentados anteriormente, como do TUC inglês e do CLC canadense, as primeiras experiências de recebimento de recursos públicos para a CSID destinava-se à luta contra o *apartheid*.

Enquanto o exemplo do *apartheid* demonstra a possibilidade de coerência entre a CID governamental e a CSID, outros casos evidenciam como a política governamental pode criar novos espaços de atuação das organizações sindicais. Uma área em que isso ocorre é na integração regional. No Cone Sul, a criação do MERCOSUL possibilitou a consolidação de uma instituição sindical regional – a CCSCS – e maior aproximação entre as centrais sindicais da região. Na América do Norte, a

---

<sup>113</sup> CSN. Solidarité internationale. Disponível em: <  
<http://www.csn.qc.ca/web/international/la-solidarite>> Acesso em 20 jan.  
2015.

criação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) resultou em uma reavaliação estratégica e mudanças profundas na estrutura e nos processos que guiam a prática da política de cooperação sindical internacional e de solidariedade da AFL-CIO (LANGEVIN, 2010, p.376). Outro exemplo resulta da análise do caso da CUT brasileira. O governo brasileiro adotou uma política de aproximação com a África e a América Latina, tanto pela maior presença na CID como pela expansão das relações comerciais e de investimento nos países dessas regiões. Por trás desse processo, a CUT também passou a ocupar um espaço estabelecendo parcerias com as centrais sindicais desses países e, em alguns casos, projetos de CSID, sem ainda contar, contudo, com recursos públicos brasileiros para essas atividades.

Os desafios e obstáculos enfrentados pelas organizações sindicais para garantir recursos públicos para suas agendas de CSID estão relacionados ao quadro de transformações no regime internacional de CID descrito no capítulo 3 e ao debate sobre a eficácia da ajuda. Porém, os efeitos dessas transformações para a CSID das organizações sindicais são ambíguos. De um lado, as organizações sindicais problematizam muitos processos em curso como adversos à agenda do Trabalho Decente. Por outro, os rumos do debate sobre a eficácia da ajuda, principalmente após Busan, oferecem oportunidades ao maior engajamento das organizações sindicais na CID.

Nos capítulos 1 e 3, procurou-se demonstrar como as organizações sindicais não estão inseridas no *mainstream* das instituições da governança global da CID. Na imagem dos três pilares, o regime tradicional de CID é integrado fundamentalmente por governos nacionais, instituições multilaterais e ONGs de desenvolvimento – especialmente as ONGs (DEVELTERE; BRUYN, 2009, p.3). A emergência das organizações sindicais, por meio da CSID, como parte de um quarto pilar nos debates da CID pode ser observada em meio a algumas tendências identificadas no início do capítulo 4, como o financiamento direto de ONGs nos países do Sul e a participação de atores não-tradicionais, entre eles os sindicatos, em discussões mais amplas sobre vetores do desenvolvimento internacional: comércio exterior, investimento internacional e ajuda externa. Ainda assim, o caráter de novidade nessa emergência sempre deve ser relativizado, pois o capítulo 2 mostrou como, em certo grau, a CSID esteve presente em toda a trajetória histórica do

movimento sindical internacional, mesmo anteriormente ao nascimento da própria instituição da CID. Dessa forma, afirma-se que a busca por inserção do movimento sindical internacional nos debates do regime de CID, pelo menos de forma coordenada por meio de suas organizações internacionais, constitui esforço recente. As principais iniciativas de coordenação para uma maior participação ocorreram com a criação da Rede Sindical de Cooperação ao Desenvolvimento (RSCD) em 2008 e a adoção do *Trade Union Principles and Guidelines on Development effectiveness* em 2011, no âmbito sindical, e a participação na plataforma *Better Aid* junto de ONGs e organizações da sociedade civil nas discussões sobre a eficácia para o desenvolvimento. Segundo Dereymaeker (2012, p.74), existe a percepção de que as dimensões de desenvolvimento centrais à agenda do Trabalho Decente – emprego, direitos no trabalho, proteção social – raramente tiveram lugar na agenda tradicional de CID. E, argumenta o autor, o compromisso recente do movimento sindical com a agenda de CID também demonstra como, do lado dos parceiros sociais, o engajamento em questões de CID não era prioridade.

A posição crítica do movimento sindical acerca do debate sobre a eficácia da ajuda foi explicitada em documento que definiu a posição e as mensagens das organizações sindicais para o HLF de Busan. No documento, afirma-se que as organizações sindicais deploraram a visão tecnocrata e limitada que resultou da Agenda de Accra e advogavam a necessidade de uma mudança de paradigma em Busan. Este deveria mudar da definição estreita de eficácia da ajuda que é parte integrante do paradigma neoliberal para um conceito amplo de eficácia do desenvolvimento como objetivo crítico do processo de cooperação (CSI, 2011, p.5;11).

Assim, considerando que a agenda tradicional de CID não contemplava as questões centrais da agenda de Trabalho Decente e que as discussões sobre a eficácia da ajuda se concentravam em uma visão técnica e limitada do desenvolvimento, compreende-se os efeitos ambíguos dos rumos definidos após Busan, conforme abordados no capítulo 3, para as organizações sindicais. Por um lado, a visão dominante em Busan de uma maior prioridade ao crescimento econômico e ao setor privado é conflitante e põe em risco a agenda baseada em direitos que é defendida pelos representantes da sociedade civil. Por outro lado, porém, a abordagem mais ‘holística’ de eficácia do desenvolvimento

derivada de Busan se ajusta melhor ao foco geral das organizações sindicais para o desenvolvimento, como políticas econômicas, comerciais e de investimento, em vez da agenda de ajuda estreita (DEREYMAEKER, 2012, p.74). Potencialmente, as organizações sindicais terão um maior espaço, mas também um grande desafio, nas discussões acerca do papel do setor privado na CID, âmbito no qual buscam que seja dada prioridade a entidades do setor privado local e da economia social (DEREYMAEKER, 2012, p.74).

A posição crítica das organizações sindicais à visão tecnocrata da eficácia da ajuda, considerada parte do modelo neoliberal, revela um último aspecto que será ressaltado neste trabalho. Trata-se de discutir se a natureza da CSID seria de caráter técnico ou político. Retoma-se, nesse sentido, as duas lógicas que foram definidas enquanto tipos-ideais de abordagem das ONGs na CID no capítulo 3. Contrastou-se a lógica da ‘transformação social’ - a qual compreende o desenvolvimento como um processo político no qual se deve alterar as relações desiguais de poder - com a lógica do ‘gerencialismo’, a qual emergiu das tendências de profissionalização e despolitização das ONGs na década de 1990 e concebe o desenvolvimento como um processo que pode ser planejado e mensurado com ferramentas gerenciais de efetividade e eficiência (ELBERS, KNIPPENBERG; SCHULPEN, 2014).

O estudo dos casos abordados possibilita diversas interpretações sobre qual dessas lógicas se sobressai na CSID. Em alguma medida, as organizações promotoras de CSID que são dependentes de financiamento governamental sofrem as maiores pressões por profissionalização e adoção de práticas gerenciais. Mesmo que implicitamente, há uma pressão para que as organizações sindicais se ajustem às agendas de desenvolvimento de seus governos para aumentar as possibilidades de financiamento. As organizações sindicais são levadas a adotar uma linguagem que é mais aceitável para seus governos e a reformular suas prioridades de forma diferente: apoio sindical pode ser formulado como democratização, ou treinamento de líderes sindicais pode ser treinamento profissional (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.4). Porém, a questão mais problemática para a CSID é a excessiva ênfase dos governos doadores, dado seu desconhecimento da CSID, em uma agenda de gerenciamento baseado em resultados. Isso porque a CSID possui uma natureza

mais complexa e de longo prazo, não sendo necessariamente quantificáveis os impactos de suas ações, por exemplo, nas práticas e atitudes das organizações sindicais parceiras (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.5).

As organizações sindicais em geral têm experiência e conhecimentos técnicos em muitas questões importantes de desenvolvimento, como proteção social, emprego informal e integração regional (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p.5). Entretanto, seria errôneo afirmar que percepções próprias de valores e normas – julgamentos políticos – não influenciam a CSID, como seria assumir o mesmo da CID levada a cabo por ONGs, pois esses conjuntos de valores são, em muitos casos, a própria motivação para a ONG se envolver com a CID (ONSANDER, 2007, p.40-1). Observa-se, em alguns dos casos estudados, posturas maduras em relação ao caráter político de algumas escolhas que fazem parte da CSID. Na Suécia, por exemplo, as organizações sindicais não negam que suas motivações não são somente idealistas, nem que solidariedade e autointeresse sejam necessariamente opostos (JOSE, 2002 p.93). Já a organização responsável pela CSID na Dinamarca afirma que adota como política o apoio ao desenvolvimento da parte que é normalmente a mais fraca no sistema, qual seja o movimento democrático sindical (LO/FTF Council, 2013b, p.3). Igualmente, na Noruega, a organização promotora de CSID declara que deve assumir posições nos debates sociais relevantes e que, para cumprir sua missão de um mundo mais justo, escolhe parceiros que podem estar em posição de conflito com os detentores do poder (NPA, s.d.<sup>114</sup>). O relato dos projetos de CSID da CUT brasileira demonstrou uma percepção semelhante. Ao observar o rol de projetos relatados, a CSID da CUT brasileira cumpria ao objetivo de fortalecimento da organização sindical parceira e das práticas das mesmas. Ao mesmo tempo, a organização sindical parceira identificada as necessidades para as quais desejava receber auxílio, as quais poderiam, em alguns casos, relacionar-se com suas posições e lutas políticas no âmbito de suas sociedades nacionais. A narrativa dos projetos de CSID relevou, portanto, a contemplação tanto de objetivos técnicos como políticos, ambos legitimamente relacionados ao objetivo de desenvolvimento das

---

<sup>114</sup> NPA. About us. Disponível em: <<http://www.npaid.org/About-us>> Acesso em 27 jan. 2015.

sociedades, se considerados dentro da perspectiva da lógica da transformação social por meio do empoderamento dos parceiros sociais.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação pretendeu analisar a atuação das organizações sindicais como atores do regime de CID com o objetivo de identificar e compreender os atores e os processos que conformam o sub-regime de CSID. Intentou-se apreender os aspectos relevantes desse sub-regime tanto pela perspectiva da evolução da atuação internacional das organizações sindicais como também dos atores que participam do regime de CID.

Argumenta-se que as transformações no regime de CID, juntamente com os desafios do movimento sindical internacional, explicam a atuação das organizações sindicais na formação do sub-regime de CSID. Porém, a elaboração de tal linha de argumentação exigiu a concepção de um quadro de referência teórico sobre a atuação dos atores transnacionais na política internacional; o estudo acerca da trajetória histórica do movimento sindical internacional e dos desafios à reavaliação e à renovação trazidos pela globalização; e o exame da conjuntura de transformações e tendências à pluralização e fragmentação do regime de CID.

A análise do papel das organizações sindicais em uma dimensão específica da política internacional pressupõe a construção de um quadro de referência para compreender a participação de atores não-estatais nas relações internacionais mais elaborado do que conceberia a perspectiva realista. Por meio desse quadro, reconheceu-se a existência de um sistema internacional complexo, formado por uma variedade de atores, estatais e não-estatais, em interações múltiplas na disputa de alocação de recursos econômicos ou valores não materiais para uma pluralidade de questões, ou *issue-areas*, que compõem a política mundial. O Estado nacional continua um dos mais importantes atores da cena internacional, porém, não se pode assumir previamente sua superioridade em todas as *issue-areas* e, por isso, barganhas e coalizões frequentemente marcam as interações com atores não-estatais.

Inserida nesse quadro teórico, defendeu-se que, dada a característica de complexidade e variedade que a categoria apresenta, elementos do estudo das ONGs por abordagens das Relações Internacionais podem fornecer subsídios à compreensão da atuação transnacional de organizações sindicais. Tal afirmação é coerente com os critérios do ECOSOC, utilizados geralmente

como parâmetros para a definição de ONGs. Sob essa lente comum, propôs-se a adoção de uma postura baseada mais na influência que no poder para analisar o impacto dos atores transnacionais na política internacional. Compreende-se esta última como um processo no qual os atores mobilizam apoio para seus próprios valores e buscam influenciar uma decisão coletiva de forma mais ou menos compatível com seus resultados preferidos por meio do poder de suas informações, ideias e estratégias de persuasão e socialização.

Além disso, apreciou-se detalhadamente a trajetória histórica e os desafios contemporâneos do movimento sindical internacional como forma de se compreender particularidades históricas e contemporâneas da atuação internacional das organizações sindicais e o papel desempenhado nesta pela CSID. Ressaltou-se nessa trajetória diversas iniciativas de solidariedade – cooperação sindical nas mais diversas formas – além das fronteiras, como ajuda financeira para realização de greves; oposição ao uso de fura-greves pelos empregadores; iniciativas conjuntas entre trabalhadores de ocupações internacionais, marinheiros, por exemplo; e a promoção de campanhas trabalhistas internacionais, a exemplo daquela pela jornada de oito horas diárias. Observou-se também como, na década de 1950, o tema do desenvolvimento econômico ganhou espaço na agenda da ICFTU, na sua tentativa de criar um fundo de solidariedade internacional – CSID – minado pela decisão da AFL-CIO americana e DGB alemã de conduzirem seus próprios programas bilaterais.

Entretanto, mostrou-se também como a intensa atividade transnacional sindical trazia contradições. Durante a Guerra Fria, em troca do reconhecimento obtido na legislação em vários países após a Segunda Guerra, alguns sindicatos nacionais avançavam os interesses de seus governos domésticos em suas atividades transnacionais ao assumir posições em disputas intersindicais, apoiar determinados líderes supostamente aliados contra rivais e desestabilizar governos nacionais. No entanto, o caso paradigmático em que a CSID se mostrou progressiva na trajetória histórica do movimento sindical internacional foi a luta contra o *apartheid*, na qual organizações sindicais nacionais e internacionais mobilizaram recursos, muitas vezes pela primeira vez junto de seus governos nacionais, para ações de CSID de suporte ao movimento sindical sul-africano. O sucesso na luta

contra o regime segregacionista influenciou uma guinada na trajetória do movimento sindical internacional, o qual passou a buscar maior influência no debate público sobre a globalização e a justiça social nos anos 1990.

O maior protagonismo em influenciar os rumos da globalização coincidiu com um momento de crise no movimento sindical internacional. As transformações na economia mundial nos anos 1980, através de processos de privatização, desregulação, reestruturação da divisão público-privada, realocação produtiva e financeirização da economia, impactaram negativamente no mundo do trabalho e no poder dos sindicatos. A partir das décadas de 1990 e 2000 alguns autores apontaram um movimento de renovação do movimento sindical internacional pautada pela reconsideração de suas limitações e por diálogo e parcerias com movimentos sociais e outros grupos que lidam com questões trabalhistas, como movimentos feministas. Esse último aspecto faz parte da concepção de um sindicalismo social, que envolve a transcendência da organização especificamente voltada ao local de trabalho para um movimento comprometido com os interesses da classe trabalhadora como um todo e a formação de alianças duradouras com outros movimentos sociais. Em que pese todos os desafios, o movimento sindical internacional apresenta fortes sinais de união com a criação da CSI em 2006 e a coordenação com outras organizações sindicais internacionais através do *Council of Global Unions*. Assim, em meio ao contexto de crise e busca por renovação do sindicalismo, a unidade em torno da CSI garante ao movimento sindical internacional capacidade de intervenção nas instâncias de governança internacional, entre outras, do regime de CID.

Apresentou-se o sistema internacional de CID como um regime internacional complexo, resultado da amálgama dos campos políticos de assistência ao desenvolvimento e de política externa. Discerniu-se, nesse sistema, o denominado regime tradicional de CID, composto por três pilares: o primeiro a CID governamental, direta e bilateral, o segundo a CID multilateral e o terceiro a CID levada a cabo pelas ONGs de desenvolvimento, especialmente as ONGIs. Conclui-se dessa observação que as organizações sindicais não estão inseridas no *mainstream* das estruturas decisórias da governança da CID. O rótulo de organizações da sociedade civil na CID é ocupado mormente por

ONGs. Por essa razão, abordou-se criticamente a proliferação e ascensão das ONGs no cenário internacional e no regime de CID, mostrando como elas emergiram parcialmente como uma resposta vinda ‘de baixo’, mas em grande parte sistematicamente alavancadas ‘de cima’ por meio de oportunidades internacionais na forma de recursos, subvenções, contratos e suporte institucional e acesso político aos organismos decisórios e de definição da agenda de CID. O acesso ao financiamento público funciona como critério demarcador do pertencimento das ONGs ao regime de CID, e a maneira como essa delimitação se altera ao longo do tempo e dos espaços nacionais reflete as relações de poder entre os atores e os diferentes contextos político-econômicos.

Entretanto, a estrutura do regime internacional de CID, como reflexo de transformações maiores na ordem política e econômica internacional, tem sofrido diversas modificações que apontam para a diversificação e fragmentação de atores, intervenções e processos. A transformação que trouxe maior preocupação em relação aos impactos reais e potenciais é a discussão em torno da participação de novos atores governamentais na CID, os denominados doadores emergentes, dentre os quais se destacam os países promotores de Cooperação Sul-Sul: África do Sul, Brasil, China e Índia. Faltam evidências para uma avaliação séria dos impactos da reemergência desses atores na CID, mas a maior ameaça que representam é a possibilidade de oferecerem uma alternativa silenciosa ao regime tradicional de CID e suas condicionalidades. Todavia, as transformações que abalam o regime de CID são ainda maiores. Diferentemente do quadro que deu origem aos principais compromissos internacionais, como os ODM e o Consenso de Monterrey, os fluxos governamentais de AOD em direção aos países em desenvolvimento representam contemporaneamente uma parcela inferior do que outros fluxos de origem privada, como os IDE e as remessas de migrantes. O setor privado representa papel crescente também nos canais de AOD, seja em interação com fluxos oficiais de governos doadores ou atuando ele próprio como doador na CID através da assistência privada para o desenvolvimento.

Todas essas transformações refletem nos debates no regime internacional de CID. Na análise do debate sobre a eficácia da ajuda, observou-se como pressões internas e externas

levaram a um movimento de descentralização e democratização dos fóruns de discussão do regime de CID, passando a incluir além dos governos doadores tradicionais também os governos recipientes, os promotores de Cooperação Sul-Sul, organizações da sociedade civil e atores privados. Ao mesmo tempo, porém, os rumos mais recentes dos debates sobre a CID apontam para uma visão menos restritiva que o conceito de AOD e uma maior abertura a outras formas de finanças para o desenvolvimento, reduzindo o foco de redução da pobreza para uma revalidação do crescimento econômico como motor do desenvolvimento.

Nesse quadro de transformações, emerge, gradualmente, um quarto pilar na CID, composto de organizações diversas que incluem departamentos governamentais, prefeituras e estados federados, sindicatos, associações e movimentos sociais, fundações, companhias, universidades, entre outros.

A emergência das organizações sindicais, por meio da CSID, como parte desse quarto pilar da CID, pode ser observada em meio a algumas tendências identificadas no regime de CID já na década de 1990, como o financiamento direto de organizações do Sul e de entidades de fora do mundo das ONGs do Norte e a participação de atores não-tradicionais, entre eles os sindicatos, em discussões mais amplas sobre vetores do desenvolvimento internacional: comércio exterior, investimento internacional e ajuda externa. Ainda assim, o caráter de novidade dessa emergência deve ser relativizado, pois, como se mostrou, a CSID esteve presente em certo grau em toda a trajetória histórica do movimento sindical internacional.

O mapeamento da CSID das organizações sindicais dos maiores doadores governamentais de AOD e dos denominados doadores emergentes exigiu a operacionalização conceitual da CSID. Em vista do conceito de CID trabalhado anteriormente, argumenta-se que muitas das atividades tradicionalmente levadas a cabo pelos sindicatos traduzem-se em ações de CSID. Assim, propõe-se que a CSID pode ser compreendida como a intersecção das áreas de cooperação sindical *lato sensu* e de CID. Espelhando os conceitos de cooperação financeira e cooperação técnica, as ações de CSID podem ocorrer pela forma de: atividades educativas de treinamento e formação de quadros sindicais; suporte às atividades e projetos locais de sindicatos, por meio de contribuições para gerenciamento e financiamento; negociação e

execução de projetos em parceria entre organizações sindicais estrangeiras, normalmente sob a forma de subvenções.

O cotejo dos resultados da pesquisa de mapeamento das principais organizações sindicais promotoras de CSID com os diversos aspectos ressaltados nas análises sobre a emergência das ONGs, sobre o movimento sindical internacional e sobre as transformações no regime internacional de CID permitiu a elucidação de algumas características-chave do sub-regime de CSID. Quatro delas serão discutidas aqui.

A primeira delas é a característica, já antecipada na escolha dos casos a serem estudados, de que são as organizações sindicais dos países do Norte as mais engajadas no sub-regime de CSID. Tendo se consolidado há mais tempo, as centrais sindicais de países do Norte são dotadas de maiores capacidades organizacionais em termos técnicos e financeiros, o que lhes permitem maior possibilidade de intervenção tanto no movimento sindical internacional como no sub-regime de CSID. De maneira semelhante às diferenças entre ONGs do Norte e do Sul, pode-se argumentar que as organizações sindicais dos países do Norte apresentam melhores condições de estabelecer e disseminar agendas globais. No entanto, essa característica não é estanque e organizações sindicais do Sul, à medida que alcançam a consolidação financeiro-organizativa, também adquirem papéis mais ativos no sub-regime de CSID, como demonstrou a experiência da CUT brasileira e do COSATU sul-africano.

A segunda característica é a disponibilidade e dependência de financiamento público para a maior parte das atividades de CSID. Essa questão diz respeito à inserção do sub-regime de CSID no regime de CID e é fundamental porque se relaciona diretamente com os sistemas nacionais de CID de cada país, revelando diferenças nas relações de poder entre as organizações sindicais e os Estados nacionais nos respectivos contextos político-econômicos e resultando em diferentes padrões de institucionalização dos sistemas de CID e de discricionariedade das ações do Estado para maior ou menor abertura para o financiamento da CSID. Os casos estudados mostraram diferentes escalas de orçamentos e diferenças importantes entre os graus de dependência das organizações sindicais ao financiamento público. A implicação mais sensível decorrente do financiamento governamental relaciona-se com a natureza política da CSID de muitas organizações sindicais e a forma como suas ações podem

se chocar com as preferências políticas do partido ou coalizão governamental no poder. Os casos da Austrália e do Canadá mostram como mesmo em sistemas nacionais de CID institucionalizados os Estados nacionais podem atuar como um filtro para facilitar ou dificultar as ações de CSID.

Em terceiro lugar, destacam-se os efeitos ambíguos dos rumos dos debates sobre a CID para o sub-regime de CSID. Argumenta-se que os efeitos sejam ambíguos porque a agenda tradicional de CID não contemplava as questões centrais da agenda de Trabalho Decente e as discussões sobre a eficácia da ajuda se concentravam em uma visão considerada técnica e limitada do desenvolvimento. Assim, por um lado, a visão dominante na Conferência de Busan de uma maior prioridade ao crescimento econômico e ao setor privado é conflitante e põe em risco a agenda baseada em direitos que é defendida pelos representantes da sociedade civil. Porém, por outro lado, a abordagem mais ‘holística’ de eficácia do desenvolvimento derivada de Busan se ajusta melhor ao foco geral das organizações sindicais para o desenvolvimento, como a discussão de políticas econômicas, comerciais e de investimento, em vez da agenda de ajuda estreita. Consequentemente, as organizações sindicais terão potencialmente um maior espaço, mas também um grande desafio, nas discussões acerca do papel do setor privado na CID.

Por fim, a quarta característica ressaltada diz respeito ao caráter técnico ou político das ações de CSID. Defendeu-se que a CSID possui uma natureza complexa e de longo prazo, não sendo necessariamente quantificáveis os impactos de suas ações nas práticas e atitudes das organizações sindicais parceiras. As ações de CSID tenderiam, assim, para a lógica da ‘transformação social’, que compreende o desenvolvimento como um processo político no qual se deve alterar as relações desiguais de poder; enquanto que as organizações sindicais que são mais dependentes de financiamento governamental sofrem as maiores pressões por profissionalização e adoção de práticas de uma lógica de ‘gerencialismo’.

De todo modo, demonstrou-se como o movimento sindical internacional crescentemente engaja-se como ator do regime internacional de CID através do sub-regime de CSID. Esse engajamento ocorreu em um momento particular de renovação do movimento sindical em meio aos processos da globalização e de

transformações no regime internacional de CID e é potencializado pela histórica atuação política do sindicalismo enquanto força social. O encontro desses processos fornece a base para a explicação de algumas das características do sub-regime de CSID.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria M.; FERNANDES, Ana P.. **abCD**: Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento. Lisboa: Colprinter, 2005.

ALVES, Giovanni. Do "novo sindicalismo" à "concertação social": ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.15, p.111-124, Nov. 2000.

AMORIM, Wilson Aparecido Costa de; FISHER, André Luiz. A ação dos sindicatos nos países centrais e a cooperação sindical internacional frente às mudanças no mundo de trabalho. **Economia Global e Gestão**, v.14, n.3, p.25-38, 2009.

ANDERSON, Sarah Denny; CAVANAGH, John. **The top 200**: The rise of global corporate power. Institute for Policy Studies, 1996.

ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR Mary. Introducing Global Civil Society. In: ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR Mary (eds), **Global Civil Society 2001**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

AYLLÓN, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, n. 8, p.5-23, jan. 2006.

BEBBINGTON, Anthony; RIDDELL, Roger. The Direct Funding of Southern NGOs by Donors: new agendas and old problems. **Journal of International Development**: Vol. 7, N. 6, pp.879-893, 1995.

BOITO JR, Armando. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. **Crítica marxista**, v. 1, n. 3, p. 80-105, 1996.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Despacho do Ministro em 31 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, N. 67, 9 de abril de 2015.

CANADA. House of Commons. **Standing Committee on Foreign Affairs and International Development**. Evidence on meeting number 22, 1<sup>st</sup> session, 41<sup>st</sup> parliament. February 27, 2012. Disponível em: <  
<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5403234&Language=E&Mode=1>> Acesso em 20 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Employment and Social Development Canada. Labour Program. The Workplace Information and Research Division. **Union coverage in Canada, 2013**. Ottawa: ESDC, 2014.

CAREW, Anthony *et al.* International Confederation of Free Trade Unions (International and Comparative Social History, 3). Bern: Peter Lang Pub Inc, 2000. Resenha de: PASTURE, Patrick. A Century of International Trade Unionism. **International Review of Social History**, vol. 47, pp. 277–289, 2002.

CARR, Edward Hallett. **Vinte anos de crise 1919-1939**: uma introdução ao estudo das relações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CC.OO. **La Política de CC.OO de Cooperación Internacional para el Desarrollo**. CC.OO, 2001.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: UNESP, 2004.

CHARRON, Monique. Canadian Labour Congress Member Profile April 2012. Canadian Council for International Cooperation (CCIC), Ottawa, 2012. Entrevista concedida ao CCIC. Disponível em:  
 <[http://www.ccic.ca/members/profiles/CLC\\_2012-04\\_e.php](http://www.ccic.ca/members/profiles/CLC_2012-04_e.php)>  
 Acesso em 2 mai. 2015.

CLARKE, Gerard. Non-governmental organizations (NGOs) and politics in the developing world. **Political studies**, v. 46, n. 1, p. 36-52, 1998.

COLLIER, Paul; DOLLAR, David. Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet

International Development Goals. **World Development**, vol. 29, n.11, p.1787-1802, 2001.

COSATU. **International Policy**: As adopted by the 11<sup>th</sup> National Congress of COSATU. Johannesburg: COSATU, 2012.

COSTA, Hermes Augusto. O Sindicalismo, a Política Internacional e a CUT. **Lua Nova**, n.64, 2005.

COX, Robert W. Labor and Transnational Relations. **International Organization**, vol. 25, n.3, jun. 1971, p.554-584.

CSI. Towards a Comprehensive Paradigm for Decent Work and Development Effectiveness: trade union position and messages for the fourth high-level Forum on aid effectiveness in Busan November 2011. **TUDC Development Papers**. Bruxelas: ITUC, 2011.

CUMBERS, Andy; NATIVEL, Corinne; ROUTLEDGE, Paul. Labour agency and union positionalities in global production networks. **Journal of Economic Geography**, vol. 8, pp. 369–387, 2008.

CUT. **Resoluções do 11º CONCUR** : Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores. São Paulo: CUT, 2012.

DAVIES, Robin. Bending AusAID or breaking it?. **The Canberra Times**, october 1, 2013. Disponível em: <<http://www.canberratimes.com.au/national/public-service/bending-ausaid-or-breaking-it-20130930-2um04.html>> Acesso em 15 mai. 2015.

DEREYMAEKER, Jan. The private sector in development: the invisible return of the invisible hand. In: REALITY OF AID NETWORK INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE. **Aid and the Private Sector**: Catalysing Poverty Reduction and Development? Philipines: IBON International, 2012.

DEVELTERE, Patrick de; BRUYN, Tom. The emergence of a fourth pillar in development aid. **Development in practice**, v. 19, n. 7, p. 912-922, 2009.

DINAMARCA - Ministry of Foreign Affairs. Capacity Analysis of LO/FTF Council. MFA, 2009.

DINGWERTH, Klaus; PATTBERG, Philipp. Global Governance as a Perspective on World Politics. **Global Governance**, vol 12, n.2, Apr.-June 2006, pp. 185-203.

DUNNE, Tim; SCHMIDT, Brian C. Realism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. (Ed.). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

ECOSOC. **Trends in South-South and triangular development cooperation: Background Study for the Development Cooperation Forum**. New York: United Nations, 2008.

ELBERS, Willem; KNIPPENBERG, Luuk; SCHULPEN, Lau. Trust or control? Private development cooperation at the crossroads. **Public Administration and Development**, v. 34, n. 1, p. 1-13, 2014.

ESPANHA. Lei n° 23, de 7 de julho de 1998. **Cooperación Internacional para el Desarrollo**. 1998.

\_\_\_\_\_. Resolución de 14 de marzo de 2007, de la Presidencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Boletín Oficial del Estado n.º 81, 4 abril 2007.

EWING, Keith. Trade Union Rights in the Twenty-first Century. **Working USA**, vol. 5, n. 1, pp. 19–42, Summer 2001.

FAIRBROTHER; Peter; HAMMER, Nikolaus. **Relations industrielles / Industrial Relations**, vol. 60, n° 3, 2005, p. 405-431.

FISHER, William F. Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices. **Annual review of anthropology**, p. 439-464, 1997.

FNV MONDIAAL. **Summary of FNV Trade Union Cooperation Programme 2013 – 2016**. Amsterdam, 2013.

\_\_\_\_\_. **Annual Atlas: FNV Mondiaal 2013 mapped out**. Amsterdam: FNV Press Foundation, 2014.

FULTON, L. **Worker representation in Europe**. Labour Research Department and ETUI, 2013. Disponível em: <<http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>> Acesso em 27 jan. 2015.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAHMO. Densidade sindical e recomposição da classe trabalhadora no Brasil. **FPA Comunica**, n.3, São Paulo, 2013.

GALLIN, Dan. Labour as a global social force: past divisions and new tasks. In: HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert (Eds). **Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy**. London: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. **Trade Unions and NGOs: A Necessary Partnership for Social Development**. Civil Society and Social Movements Programme Paper Number 1, United Nations Research Institute for Social Development, June 2000.

GIBB, Heather; HUTCHINSON, Moira. Labour Standards and Poverty Reduction: International Strategies. In: **Workshop on Core Labour Standards and Poverty Reduction**, 2000.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GREENHILL, Romilly; PRIZZON, Annalisa. Who foots the bill after 2015? What new trends in development finance mean for the post-MDGs. **Working Paper 360**. London: Overseas Development Institute, 2012.

HANNAH, Janet; FISCHER, Maria C. B. Trade unions, globalization and training: initiatives in Britain and Brazil. In: HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert (Eds). **Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy**. London: Routledge, 2003.

HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert. Organized labour and the global political economy. In: HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert (Eds). **Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy**. London: Routledge, 2003.

HARVEY, David. **The Condition of Postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Cambridge: Blackwell Publishers, 1990.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HENK, Thomas. **Trade unions and development**. Discussion Paper n.100, International Institute for Labour Studies, Geneva, 1999.

HEROD, Andrew. Organizing globally, organizing locally: union spatial strategy in a global economy. In: HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert (Eds). **Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy**. London: Routledge, 2003.

HUDSON INSTITUTE. **Index of Global Philanthropy and Remittances 2013**: with a special report on emerging economies. Washington: Hudson Institute, 2013.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD- no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

ISCOD. **Memoria de Atividades 2012**. Madrid, 2012.

\_\_\_\_\_. **Memoria de Atividades 2013**. Madrid, 2013.

JOSE, A. V (edit). **Organized Labour in the 21<sup>st</sup> Century**. Geneve: International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), 2002.

JOSSELIN, Daphné. Back to the frontline? Trade unions in a global age. In: JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William (Eds), **Non-state actors in world politics**. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2001.

KAMAT, Sangeeta. The privatization of public interest: theorizing NGO discourse in a neoliberal era. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 1, p. 155-176, 2004.

Kaplinsky, Raphael; Farooki, Masuma. **Africa's cooperation with new and emerging development partners**: options for Africa's development. United Nations Office of the Special Adviser on Africa UN-OSSA, 2009.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE; Robert O. Keohane. NYE, Joseph S. Transnational Relations and World Politics: A Conclusion. **International Organization**, vol. 25, n.3, 1971, p. 721-748.

\_\_\_\_\_. **Power and interdependence**: World politics in transition. Boston: Little Brown, 1977.

KINDORNEY, Shannon; REILLY-KING, Fraser. Investing in the 'business' of development - donor approaches to engaging the private sector. In: REALITY OF AID NETWORK INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE. **Aid and the Private Sector**: Catalysing Poverty Reduction and Development? Philipines: IBON International, 2012.

KNOWLES ,Caroline; EADE, Deborah. Labor Unions and Development: An Annotated List of Selected Resources. In: LEATHER, Alan; EADE, Deborah (Eds). **Development NGOs**

**and Labor Unions: Terms of Engagement.** Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005.

KRAGELUND, Peter. **The Potential Role of Non-Traditional Donors' Aid in Africa.** International Centre for Trade and Sustainable Development. Issue Paper No. 11. 2010.

LAGE, Victor Coutinho. Sociedade civil global: agentes não estatais e espaço de interação na sociedade política. **Contexto internacional**, vol.34, n.1, 2012, p. 151-188.

LAMBERT, Robert. Labour movement renewal in the era of globalization: union responses in the South. In: HARROD, Jeffrey; O'BRIEN, Robert (Eds). **Global Unions? Theory and strategies of organized labour in the global political economy.** London: Routledge, 2003.

LANCASTER, C. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics.** Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LANGEVIN, Mark S. Between Fragmentation and Globalization: U.S. Public Sector Unions and International Labor Cooperation. **Labor Studies Journal**, vol. 35, n.3, 2010, p.364-385.

LARSSON, Bengt. Obstacles to transnational trade union cooperation in Europe—results from a European survey. **Industrial Relations Journal**, vol. 43, n.2, 2012, pps. 152–170

LEÃO, Sinaida de Gregório. **A Política Internacional e a Atuação da Central Única dos Trabalhadores no MERCOSUL.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

LERNER, Stephen. Global Unions: a solution to labor's worldwide decline. **New Labor Forum**, vol. 16, n.1, pp. 23–37, Winter 2007.

LEVESQUE, Christian; MURRAY, Gregor. **El poder sindical en la economía mundial**. Documento n. 2, Manu Robles-Arangiz Institutua, 2004.

LINDEN, Marcel Van Der. **Workers of the World: Essays towards a global labor history**. Leiden: Brill, 2008.

LIPSCHUTZ, Ronnie D.; FOGEL, Cathleen. 'Regulation for the rest of us?' Global civil society and the privatization of transnational regulation. In: HALL, Rodney Bruce; BIERSTEKER, Thomas J. (Ed.). **The emergence of private authority in global governance**. Cambridge University Press, 2002.

LITTLE, Heidi Metcalf. The Role of Private Assistance in International Development. **The New York University Journal of International Law and Politics**, v. 42, p. 1091-1109, 2009.

LO - Danish Confederation of Trade Union. **LO's development policy strategy**. Copenhagen: LO, 2010.

LO/FTF Council. **Årsrapport 2013**. Copenhagen: LO/FTF Council, 2013a.

\_\_\_\_\_. **The LO/FTF Council's Development Policy Platform 2013**. Copenhagen: LO/FTF Council, 2013b.

MANNING, Richard. Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?. **Development policy review**, v. 24, n. 4, p. 371-385, 2006.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **A participação das centrais sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2011.

MARTENS, Kerstin. Mission impossible? Defining nongovernmental organizations. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 13, n. 3, p. 271-285, 2002.

MAWDSLEY, Emma; SAVAGE, Laura; KIM, Sung-Mi. A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. **The Geographical Journal**, v. 180, n. 1, p. 27-38, 2014.

MORGENTHAU, Hans Joachim. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

NORWEGIAN PEOPLE'S AID. **Solidarity in practice: Annual Report 2011**. Norwegian People's Aid, 2012.

O'BRIEN, Robert. Workers and world order: the tentative transformation of the international union movement. **Review of International Studies**, n. 26, pp. 533-555, 2000.

OCDE. The Working Party on Aid Effectiveness– Transforming Global Partnerships for Development. OCDE, 2010. Disponível em:<  
<http://www.oecd.org/development/effectiveness/45498646.pdf>>  
 Acesso em 13 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Busan Partnership for Effective Development Cooperation**. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011. Disponível em:  
 <<http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/49650173.pdf>>  
 Acesso em 13 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Flows of official development assistance to and through civil society organisations, 2011 DAC data**. OECD Development Co-operation Directorate, 2013.

\_\_\_\_\_. **Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development**. Paris: OECD Publishing, 2014.

ODI - OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE. **NGOs and Official Donors**. Briefing Paper, n.4, August, 1995.

OLIVEIRA, Celina Gomes. **A gênese da CUT: oposição sindical (e novo sindicalismo) na construção da Central.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SC, 1995.

ONSANDER, Sara. Swedish Development Cooperation through Swedish and Local NGOs. **Perspectives**, n.7, Center for African Studies - Göteborgs Universitet, march 2007.

PANITCH, L. Reflections on a strategy for labour? In: PANITCH, L; LEYS, C.; ALBO, G; COATES, G, (eds). **Working Classes: Global Realities: Socialist Register 2001** Halifax: Fernwood Books, 2001.

PANKAJ, Ashok K. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies**, vol. 42, n. 2, 2005, p.103-121.

PEDREIRA, William. Movimento sindical deve disputar e influenciar processos de Cooperação Sul-Sul e triangular. **Mundo sindical**, 30 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.mundosindical.com.br/sindicalismo/noticias/noticia.asp?id=10141>> Acesso em 10 mai. 2015.

PETRAS, James. Imperialism and NGOs in Latin America. **Monthly Review**, v. 49, p. 10-27, 1997.

POZO, Ana Ayuso. **La coordinación de la política española de cooperación para el desarrollo con América Latina en el contexto de la Unión Europea.** 2000. 356 f. Tese (Doutorado) - Universidad Autónoma de Barcelona, Bellaterra, 2002.

PRIZZON, Annalisa. Old puzzles, new pieces: Implications of the new development finance landscape for post - 2015 scenarios and for partner countries. In: WORKSHOP INNOVATION IN GOVERNANCE OF DEVELOPMENT FINANCE: CAUSES, CONSEQUENCES AND THE ROLE OF LAW, 2013, New York. **Paper.** New York: Institute For International Law And Justice, 2013. p. 1 - 24

REALITY OF AID NETWORK INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE. Aid and the Private Sector:

Catalysing Poverty Reduction and Development? Philipines: IBON International, 2012.

REILLY-KING, Fraser. A New Era for Canadian Aid – But is fighting poverty in the mix? In: REALITY OF AID NETWORK INTERNATIONAL COORDINATING COMMITTEE. **Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? Philipines: IBON International, 2012.**

REIMANN, Kim D. A view from the top: International politics, norms and the worldwide growth of NGOs. **International Studies Quarterly**, v. 50, n. 1, p. 45-68, 2006.

RICUPERO, Bernardo. Em busca de um sindicalismo sem fronteiras. A Participação Sindical no SGT-11 do MERCOSUL: o caso da CUT. **Cadernos CEDEC**, n. 51, 1995.

ROSENAU, James N. **Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world.** New York: Cambridge University Press, 1997.

ROSS, Stephanie. Varieties of social unionism: Towards a framework for comparison. **Just Labour: A Canadian Journal of Work and Society**, v. 11, n. 16-34, 2007.

ROSTOW, Walt W. **The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto.** Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

ROWLANDS, Dane. Emerging donors in international development assistance: a synthesis report. **IDRC-Partnership & Business Development Division**, Ottawa: IDRC, 2008.

SAGASTI, Francisco R.; ALCALDE, Gonzalo. **Development cooperation in a fractured global order: An arduous transition.** Ottawa: International Development Research Centre, 1999.

SALAMON, L. M. The rise of the nonprofit sector. **Foreign Affairs**, vol. 73, n.4, 1994, p.109-22.

SALOMÓN, Mónica. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, n.4, 2002, p.1-59.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages**. Princeton University Press: Princeton, NJ, 2008.

SCHLÄGER, Catrina. **New Powers for Global Change? Challenges for International Development Cooperation: The Case of Brasil**. FES Briefing Paper 3, March 2007.

SCHOLTE, Jan Aart. Global Civil Society. In: LITTLE, Richard; SMITH, Michael (eds). **Perspectives on World Politics**. London: Routledge, 2006.

SCIPES, Kim. **AFL-CIO's Secret War against Developing Country Workers: Solidarity or Sabotage?** Lanham: Lexington Books, 2010.

SILVER, Beverly J. **Forces of Labor: worker's movements and globalization since 1870**. New York: Cambridge University Press, 2003.

SOLIDARITY CENTER. **Annual Report 2013**. Washington: Solidarity Center, 2014.

SORJ, Bernardo. Civil Societies North South Relations: NGOs and Dependency. The Edelstein Center for Social Research, **Working paper 1**, Rio de Janeiro, 2005.

SPAR, Debora L; YOFFIE, David B. A race to the bottom or governance from the top? In: PRAKASH, Aseem; HART, Jeffrey A.(eds). **Coping with Globalization**. London: Routledge, 2000.

STEELWORKERS HUMANITY FUND. **Members report 2014**. Toronto: SHF, 2015.

STILES, Kendall W. Grassroots empowerment: states, non-state actors and global policy formulation. In: BIELER, Andreas;

HIGGOTT, Richard; UNDERHILL, Geoffrey (Ed.). **Non-state actors and authority in the global system**. London: Routledge, 2000.

TARROW, Sidney. **The new transnational activism**. New York: Cambridge University Press, 2005.

TRAUB-MERZ, Rudolf; ECKL, Jürgen. **International Trade Union Movement: Mergers and Contradictions**. International Trade Union Cooperation Briefing Papers N. 1, Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

TVEDT, Terje. Development NGOs: actors in a global civil society or in a new international social system? **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, v. 13, n. 4, p. 363-375, 2002.

\_\_\_\_\_. The international aid system and the non-governmental organisations: a new research agenda. **Journal of International Development**, v. 18, n. 5, p. 677-690, 2006.

UNCTAD. **World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development**. Geneva: United Nations: 2006.

UNION AID ABROAD–APHEDA. **Annual Report 2013**. Sydney: Union Aid Abroad-APHEDA, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel W. **After Liberalism**. New York: The New Press, 1995.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics**. Philipines: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WALZ, Julie; RAMACHANDRA, Vijaya. **Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance**. **Center for Global Development**, Working Paper 273, 2011

WATERMAN, Peter; TIMMS, Jill. Trade Union Internationalism and a Global Civil Society in the Making. In: ANHEIER,

Helmut; GLASIUS, Marlies; KALDOR Mary (eds), **Global Civil Society 2004-5**. London: Sage Publications, 2005.

WATERMAN, Peter. Trade union internationalism in the age of Seattle. **Antipode**, v. 33, n. 3, p. 312-336, 2001

WILLETTS, Peter. Transactions, networks and systems. In: GROOM, Arthur John Richard; TAYLOR, Paul Graham. **Frameworks for international co-operation**. London: Burns & Oates, 1990.

\_\_\_\_\_. Transnational actors and international organizations in global politics. In: In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. (Ed.). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

\_\_\_\_\_. **Non-governmental organizations in world politics: the construction of global governance**. New York: Routledge, 2011.

WINDMULLER, John P; PURSEY, Stephen K; BAKER, Jim. The International Trade Union Movement. In: BAKER, Jim (Ed.). **Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies**. The Hague: Kluwer law international, 2014.

WOOD, Ellen Meikens. Labor, class and state in global capitalism. In: WOOD, Ellen Meiksins; MEIKSINS, Peter; YATES, Michael (Eds). **Rising from the ashes?: labor in the age of " global" capitalism**. New York: Monthly Review Press, 1998.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, vol.84, n.6, p.1205–1221, 2008.

WORTHINGTON, Samuel A.; PIPA, Tony. International NGOs and foundations: essential partners in creating an effective architecture for aid. In: THE 2010 BROOKINGS BLUM ROUNDTABLE, 2010, Washington. **Policy Brief**. Washington: Brookings, 2010. p. 28 – 36.