

# Observatório da cidadania: monitorando as políticas públicas em âmbito global

**Sonia Aguiar**

## Resumo

*As análises e discussões teóricas sobre o atual processo de globalização têm dado ênfase aos aspectos econômicos e tecnológicos e seus impactos na vida social e cultural dos indivíduos. Contudo, experiências como a do Social Watch (Observatório da Cidadania em português, Control Ciudadano em espanhol) – uma rede mundial de grupos de cidadãos e organizações civis sem fins lucrativos criada para monitorar as ações de desenvolvimento social – mostram como as informações sobre as políticas públicas dos governos e dos organismos multilaterais podem ser agenciadas e analisadas para subsidiar o processo decisório dos atores sociais, da mesma forma que o fazem as corporações transnacionais.*

*O Observatório da Cidadania estimula a atuação em rede e o intercâmbio de idéias e de informação sobre estratégias bem-sucedidas de combate à pobreza e da discriminação de gênero. Para publicação do seu relatório anual (em inglês, português, espanhol e italiano) e de relatórios locais, nacionais e regionais, a rede coleta, analisa e debate os dados disponíveis em fontes oficiais e alternativas, estruturando seus próprios indicadores de desenvolvimento social. Toda essa informação resulta da competência técnica acumulada por centenas de contra-especialistas no chamado terceiro setor e é veiculada tanto em papel quanto via Internet.*

## Palavras-chave

*Processo de globalização; Globalização e os aspectos econômicos e tecnológicos; Organizações civis sem fins lucrativos; políticas públicas dos governos; corporações transnacionais.*

A idéia de “globalização”, como um destino inexorável da humanidade e de todas as suas formas de organização e de relações, tem atravessado a produção teórica das ciências sociais dos anos 90 como a de “pós-modernidade” o fez nos anos 80. Transforma-se, assim, como observou Roland Robertson (1994), em um “campo de esporte” intelectual que dilui a complexidade dos nexos global-local-global, das relações interessadas, da tensão contínua entre o universal e o particular e entre o nacionalismo e a mundialização, pressupondo uma padronização sociocultural (incluindo os processos de trabalho e as aplicações tecnológicas) e homogeneização das visões de mundo, que levariam a uma “civilização global unitária”, sem resistências, contradições, ambigüidades ou incertezas.

A despeito do reconhecimento de que só abordagens inter, multi ou transdisciplinares podem dar conta de objetos complexos, o “mundo com um todo” (ou o “sistema mundial” ou o “sistema global”) tem sido alvo de análises que acabam privilegiando uma das suas dimensões: a econômica (que diz respeito à difusão mundial do capitalismo e à organização transnacional da produção); a política (que trata das relações internacionais e de suas variantes transnacionais, supranacionais, intergovernamentais e outras); a militar (referente aos direitos das nações e às formas de sanção entre os estados); e – a mais ampla delas – a sociocultural (que abrange propostas relativas à formação de uma consciência global que resultaria na “sociedade mundial” ou “sociedade internacional” ou ainda “sociedade planetária”, atravessada por um “sistema global de formação” ou por “densas malhas de teleinfocomunicação”).

## Robertson alerta para a necessidade

\* Expressão utilizada por René Dreifuss em *A época das perplexidades* (1999).

de construção e utilização de um aparato analítico mais consistente, que trate a globalização como um processo histórico de longa duração, no qual a difusão do capitalismo e o imperialismo do Ocidente têm papel fundamental, e do qual o desfecho da Guerra Fria e a constituição de um sistema de mídia universal são aspectos recentes da fase contemporânea\*.

“(…). a maior parcela da discussão atual em torno do cenário global está sendo conduzida por intérpretes que atuam sob o guarda-chuva dos ‘estudos culturais’, com a mínima atenção para o problema da complexidade global e da contingência estrutural, a não ser para o caso de clichês invocados com freqüência em relação ao ‘capitalismo tardio’ e/ou à ênfase dada à ‘corporação multinacional’. (...) tanto a economia como a cultura do cenário global deveriam estar analiticamente vinculadas aos aspectos estrutural e operacional gerais do sistema global”. (Robertson, 1994: 26)

Assim, a globalização torna-se mais “um verbete para o problema da ordem mundial” e não significa, necessariamente, a integração funcional simplista da humanidade em um “mundo único”. A globalização, como fenômeno descrito a partir dos anos 80, está intimamente relacionada com a modernidade e com a modernização, bem como com a pós-modernidade e a “pós-modernização” (embora esses dois últimos termos ainda careçam de força

\* Robertson propõe que o caminho histórico da globalização seja analisado em cinco fases: a *embrionária*, que na Europa vai do início do século XV a meados do século XVIII; a *incipiente*, da metade do século XVIII à década de 1870; a *decolagem*, da década de 1870 à metade dos anos 20; a *luta pela hegemonia*, do início da década de 1920 à primeira metade da década de 60; e a *fase da incerteza*, iniciada na década de 1960 e com sinais de crise no começo da década de 1990.

analítica). Ou seja, um conceito aplicado a “uma série específica de desenvolvimentos relacionados com a *estruturação concreta do mundo como um todo*” (grifo de Robertson, 1994: p.29)

“Em princípio, o mundo poderia ter-se tornado um ‘sistema singular’ (Moore, 1966) pela hegemonia imperial de uma única nação ou de uma ‘grande aliança’ entre duas ou mais dinastias ou nações; pela vitória do ‘proletariado universal’; pelo triunfo global de uma forma particular de religião organizada; pela cristalização do “espírito mundial”; pela concessão do nacionalismo ao ideal do ‘livre comércio’; pelo êxito do movimento federalista mundial; ou, ainda, por outros meios. Alguns desses sistemas predominaram em certas épocas da história. Com efeito, ao chegar a um acordo, analiticamente, com as circunstâncias atuais, temos que reconhecer que algumas dessas possibilidades são tão antigas quanto a própria história do mundo em qualquer sentido que possa ter esta expressão e, realmente, contribuíram para a própria existência do mundo globalizado do final do século XX”. (ibid: 29)

Robertson defende que não se pode estudar o mundo como um todo sem pesquisa empírica e histórico-comparativa, que leve em conta as realidades do dia-a-dia e as circunstâncias globais concretas. O autor observa que “só bem recentemente é que um número considerável de pessoas que vivem em várias partes do planeta falaram e agiram em sintonia direta com o problema da ‘organização’ do mundo todo, heliocêntrico” (ibid). Muito ainda precisa ser feito para demonstrar como as respostas seletivas à globalização dadas pelos agentes coletivos mais em evidência desempenham uma parte importante na formação do “mundo-como-um-todo”.

“Diferentes formas e graus de participação social no processo de globali-

zação trazem uma diferença crucial à sua forma precisa. (...) O sistema global não é o resultado de processos de origem basicamente intra-sociais (...) ou, mesmo, do desenvolvimento do sistema interestados. A sua formação tem sido mais complexa e culturalmente mais rica do que isso”. (ibid: 36).

Nesse sentido, o Social Watch – uma coalizão internacional de redes de organizações sem fins lucrativos que fiscaliza as ações governamentais para erradicação da pobreza e da equidade de gênero em âmbito global – é um caso exemplar de como dados sobre políticas públicas são transformados em informação analisada para apoio à decisão dos atores sociais.

### Informação pública

O *Social Watch* (*Observatório da Cidadania* em português, *Control Ciudadano* em espanhol) é uma coalizão de 105 entidades da sociedade civil de 50 países de todas as regiões do mundo\*, além do Estado da Palestina e da representação da União Européia, que se empenha em monitorar o cumprimento, ou não, dos compromissos assumidos por chefes de Estado na Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague, e na Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, ambas realizadas em 1995. O Brasil participa desse esforço com cinco ONGs: Cedec (S.Paulo), Fase, Ibase (Rio de Janeiro), Inesc (Brasília) e SOS Corpo (Recife).

Trata-se, na prática, da fiscalização sobre as ações governamentais em prol da melhoria das condições de vida das populações, exercida, na maior parte dos casos, por organizações não-governamentais que participaram de todo o processo de preparação e realização dessas conferências e que desenvolveram, ao longo da década, competência técnica no monitoramento e análise de dados sobre políticas públicas relativas aos temas com que trabalham.

A “Cúpula Social” foi proposta pelo Chile em 1991 e convocada pela As-

sembléia Geral das Nações Unidas do ano seguinte. Uma emergência “quase sigilosa dentro do processo intergovernamental” (*Observatório da Cidadania*, nº1, 1997: 5), geralmente lento no âmbito da organização mundial, que culminou com a presença histórica de cerca de 20 mil representantes de todas as partes do mundo e em dez ambiciosos compromissos políticos de grande alcance populacional, a começar pela erradicação da pobreza até o ano 2000.

“As pessoas a quem a Declaração de Copenhague se compromete a beneficiar, os que vivem na pobreza, os desempregados, os marginalizados por portar deficiência, por doença, idade, gênero ou discriminação étnica constituem a maioria da humanidade. (...) [E] são precisamente aqueles que mais dificuldades têm em fazer escutar suas vozes.(...)”

Centenas de milhares de organizações de todo tipo mobilizam diariamente em todo o mundo a solidariedade de milhões de pessoas para com os mais fracos. Esse movimento envolve desde organizações filantrópicas internacionais até pequenos grupos vicinais de auto-ajuda e redes de solidariedade, freqüentemente informais e “invisíveis”, mas nem por isso menos efetivos para os que vivem na pobreza. Algumas são de origem recente, outras têm histórias de mais de um século (...).”(ibid: 6)

No entanto, o extensivo programa de combate à pobreza e à discriminação de gênero, de promoção do emprego e de integração dos excluídos e marginalizados, com o qual se comprometeram solenemente os governos na Cúpula Social, não têm caráter obrigatório (são “legalmente não vinculantes”, no jargão técnico), o que exige que seu cumprimento seja cobrado e fiscalizado.

Nesse contexto, dezenas de atores sociais de vários países assumem a

\* Geograficamente distribuídos da seguinte forma: dois da América do Norte (exceto Canadá), seis da América Central, nove da América do Sul, nove da Europa, 12 da África e 12 da Ásia.

responsabilidade de “interpelar os que tomam decisões em todos os níveis”, entendidos como “todos aqueles que, no âmbito governamental ou privado, exercem poder ou influência sobre uma sociedade” e de “propor questões e reivindicações representativas dos desejos da maioria dos cidadãos” (ibid). O *Observatório da Cidadania* – um relatório anual sobre o cumprimento dos acordos – surge em 1997 como uma das expressões dessa interpelação. “Ele complementa, com testemunho, reflexão e crítica, a prática de campo das organizações que se exprimem através dele” (ibid).

“A situação, história e trama social de cada país é distinta, e, definitivamente, o juízo sobre as realizações e metas de cada sociedade deve ser produzido a partir de dentro. Por isso o Observatório da Cidadania só inclui relatórios feitos no próprio país, por organizações ativas em áreas de desenvolvimento social. Além disso, propõe-se que a tarefa de informar [grifo meu] seja assumida por grupos de organizações e, onde existam, pelas coalizões locais de desenvolvimento das conferências”. (ibid: 8).

O relatório de 1999 inclui 32 informes nacionais\*, “o que eleva para 57 o total de países onde há organizações filiais que tenham elaborado informes desde o início dessa atividade, em 1996 (mas apenas 50 estão relacionadas no expediente da publicação). A edição brasileira selecionou dois terços desses documentos para tradução, além do informe do Brasil contido na edição original (em inglês) e acrescentou artigos produzidos por pesquisadores das ONGs que formam a rede do Observatório no país.

(...) em vários países o número de organizações que participam da elaboração dos informes vem aumentando e as conclusões expostas no relatório anual refletem um amplo processo de consulta a organismos de base que tem gerado diálogos locais com instituições estatais e agências internacionais de cooperação. (Control Ciudadano, nº 3, 1999: 6)

Para dar visibilidade aos resultados do trabalho do Observatório, foi necessá-

\* As versões integrais dos relatórios encontram-se em [www.scwatch.org.uy](http://www.scwatch.org.uy)

rio conceber índices que servissem de medida e permitissem “premiar” avanços e “condenar” moralmente o não-cumprimento dos acordos. Essa metodologia foi sendo construída em consultas a mais de meia centena de coalizões nacionais que integram a rede e foi aperfeiçoada durante um encontro internacional em Montevideu, em 1997\*.

“Todo o mundo sabe que um número é incapaz de refletir a riqueza dos matizes da realidade, mas todos gostam de saber “quem ganhou”... em particular a imprensa, acostumada a informar sobre prêmios Nobel, Oscars ou medalhas olímpicas, imprensa essa sem a qual não há informação pública”. [grifo meu] (*Observatório da Cidadania*, nº 1, 1997: 8).

Os relatórios temáticos, setoriais ou nacionais utilizam, preferencialmente, as fontes mais recentes dos organismos internacionais renomados, ou a fonte reconhecida como maior autoridade na matéria em questão, cujos dados são assumidos como confiáveis. Quando os dados mais recentes não se encontram nessas fontes, os analistas buscam fontes alternativas ou “secundárias”. Assim, as reflexões e críticas são solidamente calcadas em estatísticas oficiais, censos demográficos e especializados, estudos comparativos das organizações multilaterais etc.

“Os centros de estatística e censos de cada país processam dados que medem diversos aspectos da realidade; anualmente, o Relatório do Desenvolvimento Mundial, do Banco Mundial, registra a riqueza das nações, medida em termos do seu produto bruto *per capita*. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento complementa esta medida com dados sobre educação, saúde e distribuição de renda, para chegar ao Índice de Desenvolvimento Humano. O Unicef, organismo encarregado de acompanhar os compromissos traçados pela Cúpula da Infância, desenvolveu

\* Organizado pelo Instituto del Tercer Mundo (ITeM) com a participação de especialistas da ONU, Unicef, Novib (ONG holandesa de cooperação internacional para o desenvolvimento) e a equipe de cientistas sociais que trabalha com o Secretariado do Observatório da Cidadania (o ITeM), que assume toda a “responsabilidade final pelas opiniões, decisões e possíveis erros”.

indicadores de progresso, pois não se trata somente de registrar quem está melhor ou pior, mas sim de que países se esforçam mais para cumprir as metas. O Observatório da Cidadania aspira desenvolver um Índice de Compromissos Cumpridos, capaz de avaliar os que irão tomar as decisões após os compromissos solenes, decisões estas que tornarão esses compromissos realidade. (...)” (ibid)

### Opacidade informacional

“Asseguraremos que se utilizem estatísticas e indicadores estatísticos confiáveis para elaborar e avaliar as políticas e os programas sociais de modo que os recursos econômicos e sociais sejam utilizados de forma eficiente e eficaz”, assumiram os governantes dos 185 países que assinaram a Declaração de Copenhague. No entanto, uma tabela descritiva com os últimos anos de dados disponíveis em nove indicadores\* mostra o quanto esse compromisso tem sido negligenciado. Em alguns deles, as estatísticas mais recentes são de 1985. Em muitos, de 1988. E na maioria, entre 1992 e 95 (em um relatório que pretendia avaliar indicadores relativos a 1998). Curiosamente, os itens em que a maioria dos países possui dados mais atualizados (1995/97) são desnutrição e desemprego.

Muitos países africanos e do sudeste asiático ficam sem relatórios porque suas organizações e redes não encontram as condições mínimas para reunir, informar, debater e recolher dados. Outra dificuldade é a disparidade no tratamento dos dados de cada país, o que impossibilita o estabelecimento de um *ranking* entre eles. A maior parte dos dados estatísticos utilizados como base dos cálculos no relatório de 1999 é de 1996; dados posteriores à crise financeira internacional de 97 provavelmente mostrariam deteriorações nos países que neste ano ainda aparecem progredindo aceleradamente.

“Os mecanismos destinados a enfrentá-la [a crise] depositaram a maior parte dos encargos desigualmente sobre

\* Água potável, saneamento, acesso à saúde, partos atendidos por pessoal especializado, desnutrição moderada, desnutrição grave, distribuição de renda, gasto público social e desemprego.

os ombros dos pobres, das mulheres, das crianças e dos setores vulneráveis da sociedade. Para eles, a abertura dos mercados financeiros e a crise resultante foi um cataclisma de impacto somente comparável aos desastres naturais e à guerra. Este não é um exagero retórico. Uma redução de cinco anos na expectativa de vida, como registrada em alguns países, é o equivalente estatístico, em termos de pessoas perdidas por ano, à morte de um décimo da população! Um massacre silencioso que a CNN não está registrando porque falta o barulho das armas”.

A cada número, os editores advertem que qualquer índice de avanço supõe a adoção de um caminho normativo que torna oficial o “deve ser”. Com isso, cada um dos indicadores específicos pode seguir evoluções diferentes. Reconhecem, em conseqüência, que, apesar de ser desejável um tratamento exaustivo e rigoroso, não conseguem obter dados preditivos para a maior parte dos indicadores associados aos compromissos de Copenhague e Pequim.

“(…) ao carecer, em muitos casos, do número de observações necessárias para a construção de modelos evolutivos mais precisos, nossa opção, irremediavelmente, foi optar por uma maneira simples e compreensível de avaliar os avanços em relação ao alcance das metas”. (*Control Ciudadano*, nº 3, 1999: 14)

Com isso, impôs-se aos indicadores “um modelo evolutivo de referência simples, uniforme e que fosse o menos exigente possível ao fazer valorações de mudanças no tempo, ou ao realizar comparações dessas evoluções entre países” (ibid). O valor observado era então qualificado como “adiantado”, “em tempo” ou “atrasado”. No relatório de 1999, esses índices foram convertidos em uma escala de 1 a 5 e traduzidos em categorias evolutivas gradativas: retrocesso significativo; algum retrocesso; estancado; progresso, mas não suficiente; avanço rápido, ou alcance da meta.

Cada um dos compromissos monitorados é apresentado em uma tabela, por meio de indicadores arrolados em cada país a partir de 1990 (ou o ano mais próximo com dados disponíveis), comparado com o valor que deveria ter sido alcançado em 1998 e a meta para o ano 2000. No caso em que a meta é a universalização do acesso, o referencial é 100% da população. Essa comparação evolutiva permite classificar os países em três grupos: o daqueles cujo ritmo médio de avanço permitirá alcançar as metas em 2000; o daqueles cujo ritmo de avanço não é suficiente para atingir as metas a tempo; o daqueles cuja situação está pior do que em 1990.

Como as metodologias de apuração dos dados variam, o relatório não faz *ranking* entre os países, apresentando-os em ordem alfabética em todas as tabelas. Contudo, assinala (utilizando cor diferente) os que estão abaixo da média do conjunto de países monitorados. Desde 1998, os indicadores de 60 países mostram progressos importantes; mas os de outros 70 apresentam resultados ainda muito lentos. Em 13 países, a situação está igual ou pior; em quase 40 não há dados suficientes para qualquer avaliação (ibid: 7).

Trata-se, portanto, de uma situação de “confisco” ou de “opacidade” informacional, que se opõe à visibilidade do Estado democrático – situação de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, que tem como um dos seus produtos fundamentais a informação (Jardim, 1998: 45). Ao confiscar informações de interesse público, os governantes desses países deixam de cumprir sua responsabilidade de prestar contas dos resultados das suas ações (*accountability*), garantindo transparência e exposição das políticas públicas (ibid: 57-58).

### Redes de contra-especialistas

Na atual fase de incerteza do processo de globalização, surgiram “grupos

de pressão” e organizações de interesses cujas demandas não dependem especificamente do setor público, no sentido do Estado, ou do setor privado, no sentido do mercado, mas muitas vezes de ambos. É o chamado “terceiro setor”, que tanto agrega grupos de cidadãos que atuam em interesses próprios, quanto organizações sem fins lucrativos que se constituem como defensoras de uma população excluída dos projetos político-econômicos dominantes.

No cenário global, as redes de organizações que atuam como interlocutores das sociedades civis de diversos países junto aos organismos internacionais mobilizam milhares de pessoas que detêm algum tipo de conhecimento técnico ou especializado que os habilita a coletar e analisar informação de interesse público. Nesse campo, o que normalmente acontece é um confronto de conhecimentos construídos sob referências de mundos diferentes e cuja legitimação depende mais de escolhas políticas e/ou econômicas do que técnicas ou científicas.

São os especialistas do *establishment* que se vêem confrontados pelos “contra-especialistas” – termo originalmente utilizado por Dorothy Nelkin (1981) para designar os cientistas ou especialistas que passaram a assessorar os movimentos comunitários e grupos de cidadãos dos Estados Unidos.

“O *Observatório da Cidadania* não é um informe de consultores profissionais e não aceita contribuições que não procedam de organizações ativas dos países sobre os quais informam e originárias deles” (*Control Ciudadano*, nº 3, 1999: 5). Os autores dos relatórios temáticos e nacionais são pesquisadores ligados a universidades, institutos e centros de estudos sem fins lucrativos de diversos países e agregaram à sua formação acadêmica um saber adquirido no seu próprio campo de ação coletiva.

Os analistas do *Observatório* confrontam dados econômicos e sociais para chegar a conclusões bem diferentes das dos economistas dos sistemas

\* Roberto Bissio (secretário do Social Watch) Discurso na 37ª sessão da Comissão para o Desenvolvimento Social, em 17/02/1999.

hegemônicos, como, por exemplo, o aumento do número de homicídios diante do crescimento da concentração de renda em determinados países, ou os gastos militares para ações de “defesa” comparados aos recursos destinados a programas sociais de atendimento à mulher e à infância. E procuram desmontar as lógicas da racionalidade econômica com argumentos de fundo sociocultural:

“Para o autor do estudo [Luis Ratinoff], ‘uma das razões para que a criminalidade seja mais baixa na Europa é a existência de um sistema de previdência social’, que reduz as incertezas pessoais sobre o futuro. As sociedades asiáticas, em que as taxas de homicídios são as mais baixas, não têm previdência social sofisticada administrada pelo Estado, mas sim famílias tradicionais e redes de relacionamento humano que cumprem função semelhante” (ibid: 7).

Redes temáticas internacionais de ONGs e organizações sociais encaminham relatórios ao Social Watch e mantêm intercâmbio de dados e de enfoques. O esforço dessas entidades não se limita ao relatório anual; “suas conclusões são difundidas dentro do país, debatidas em seminários com outras organizações, levadas aos governos e, em vários casos, discutidas com estes em instâncias de diálogos ou mesas-redondas, freqüentemente com a participação das representações locais de instituições intergovernamentais” (ibid: 6). O *Observatório* estimula a ampliação de uma rede que é aberta e em permanente construção, apoiando os grupos no intercâmbio das suas conclusões e metodologias e articulando-se com outras iniciativas, como a Rede de Conhecimento para a Redução da Pobreza (estudo de 16 países coordenado pelo PNUD).

Quatro importantes redes internacionais não-governamentais de mulheres monitoram as políticas que visam à igualdade e à equidade de gêneros –

terceiro dos 10 compromissos de Copenhague e tema central da Cúpula de Pequim: Dawn – Development Alternatives with Women for a New Era; Cladem – Comitê da América Latina e Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; Repem – Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe (integrada por 173 ONGs da região) e Wedo – Women’s Environment and Development Organization.

Outro exemplo é o da Rede Internacional de Revisão Participativa do Ajuste Estrutural (Sarpin), que trabalha com grupos de cidadãos em todo o mundo para organizar processos públicos que determinem o verdadeiro impacto dos programas de reforma econômica recomendados pelo Banco Mundial e pelo FMI, bem como para determinar uma nova orientação para o futuro. O Comitê de Orientação da Sarpin é integrado por 23 organizações e coalizões, dois terços dos quais do hemisfério Sul (ibid: 70).

### Globalização e desenvolvimento

“Num mundo que se globaliza de maneira cada vez mais acelerada, o que a Cúpula Social trouxe de novo é o conceito de que a pobreza deixa terminantemente de ser aceitável tanto política quanto eticamente quando se sabe que existem no planeta os recursos necessários para erradicá-la, e que estas questões, sem deixar de ser responsabilidade de cada sociedade e de cada Estado, competem ao sistema internacional em seu conjunto. Juntamente com a manutenção da paz mundial, elas são a própria razão de ser do sistema internacional. Sem equidade, não há estabilidade. Sem igualdade de oportunidades, não há legitimidade de resultados”. (*Observatório da Cidadania*, nº 1, 1997: 6)

No entanto, o relatório nº 3, de 1999, abre com a desoladora constatação de que 1998 não foi um bom ano para o desenvolvimento social: “São muitos os

testemunhos que indicam que em poucos meses pode-se ter perdido os avanços de uma década de lutas contra a pobreza em muitos países” (p.4). Sinal de enfraquecimento da “ajuda para o desenvolvimento” (posteriormente rebatizada de cooperação internacional para o desenvolvimento), que surgiu no final dos anos 40 como obrigação reconhecida por alguns, reivindicação legítima de outros e como atribuição global de todos.

“Em quarenta anos, a política do desenvolvimento transformou completamente o mundo ao iniciar um processo de descolonização, decidindo o destino de grupos e estabelecendo um relacionamento entre estados, na base de dependentes. Nos últimos quarenta anos, originou-se um processo de desenvolvimento em escala mundial, informado pelas disciplinas científicas e sob vigilância atenta do público”. (Tenbruck, 1987/94: 207).

Não cabe aqui uma discussão teórico-conceitual sobre o desenvolvimento (e as subjacentes noções de subdesenvolvimento e de progresso), como fez Tenbruck, mas apenas pontuar os aspectos relacionados à ação das redes de atores sociais que hoje ocupam papel privilegiado como interlocutores dos organismos de mediação entre os estados nacionais (o sistema das Nações Unidas). De acordo com este autor, a expressão “países em desenvolvimento” aparece gradativamente na linguagem política e na literatura americana e atinge uma circulação mais ampla por meio das organizações internacionais como o Banco Mundial (originalmente Banco para a Reconstrução e o Desenvolvimento – Bird, na sigla em inglês), a ONU e a Unesco.

Os referenciais históricos da busca pelo desenvolvimento (e a conseqüente eliminação do “subdesenvolvimento”) estão nos ideais de liberdade, igualdade e

fraternidade da Revolução Francesa, reapropriados na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>\*</sup> e marcados por uma idéia de progresso ou de progresso regular rumo à felicidade geral da humanidade. No horizonte, havia a visão de um ecumenismo secular e de uma civilização global unitária que esbarra na contradição do desenvolvimento como um processo também cultural, e não apenas econômico.

“(…) durante quarenta anos, a Unesco, em particular, esteve difundindo efetivamente a ideologia do desenvolvimento uniforme e coletivo. No entanto, o seu zelo mostra-se ingênuo, quando não também dúplice, em vista do fato de que o Terceiro Mundo continua a reivindicar o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, insiste cada vez mais na manutenção da sua identidade cultural”. (ibid: 217).

Aos poucos, torna-se evidente que “todas as culturas estão envolvidas em uma batalha global pela autodeterminação” (ibid: 217) e a própria linguagem relativa ao desenvolvimento vai se alterando. Basta lembrar que o compromisso primeiro da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social é a erradicação da pobreza, como meta datada (ainda que não factível), e não mais a eliminação do subdesenvolvimento, em um futuro incerto. E, dentro dos próprios compromissos gerais assumidos por todos os governantes, há flexibilização e imprecisão das metas de acordo com as situações nacionais, como, por exemplo:

“Formular para o ano de 1996 políticas e estratégias nacionais orientadas a reduzir **consideravelmente** a pobreza geral **no prazo mais breve possível**, assim como a reduzir as desigualdades e erradicar a pobreza absoluta para **uma data a ser fixada** por cada país de acordo **em seu próprio contexto**”; [grifos da autora] (*Control Ciudadano*, nº 3, 1999: 43)

O *Observatório da Cidadania* (1999) ressalta o esforço que está sendo feito não só para erradicar a pobreza, mas também para definir um conceito que

revele a multiplicidade de causas, características e dimensões do fenômeno.

“As medidas de pobreza no âmbito dos países são comumente baseadas em níveis de consumo ou de renda: uma pessoa é considerada pobre se seu consumo ou renda cai abaixo de certo limite necessário para satisfazer necessidades básicas. Este nível mínimo chama-se “linha da pobreza”. Como o que se requer para satisfazer às necessidades varia de sociedade para sociedade e de tempos em tempos, cada país usa sua linha de pobreza, adequada ao seu nível de desenvolvimento, as suas normas sociais e a seus valores. As pesquisas nacionais é que geram essas informações”. (ibid: 44).

No entanto, os dados utilizados para quantificar e qualificar os indicadores de desenvolvimento no mundo – produzidos e disseminados pelas organizações multilaterais hegemônicas, como o Banco Mundial e o FMI – continuam referenciados por um modelo único.

“O número de pobres no mundo multiplicou-se e a pobreza atinge um terço da população dos países em desenvolvimento. Segundo os critérios “globais” de medição (pessoas que vivem com menos de um dólar por dia), os 1.227 milhões de pobres de 1987 transformaram-se em 1.314 milhões em 1993. Em termos percentuais, a pobreza diminuiu muito pouco nos últimos anos e o objetivo da sua erradicação não parece alcançável a curto prazo”. (ibid: 43).

Ainda assim, o relatório arrola dados que demonstram avanços importantes em matéria de definição da pobreza e das estratégias para combatê-la, embora, na maior parte dos países, não haja metas nem prazos estabelecidos para a sua eliminação. “Os contextos em que a pobreza parece mais difícil de ser erradicada (a pobreza rural dos países africanos e da Ásia meridional, a pobreza urbana da América Latina) não vão ser removidos a curto prazo” (ibid: 45). Este quadro tende a se agravar com a transformação das nações “desenvolvidas” em um complexo sistema de “economias geradoras

de conhecimento avançado”, que se contrapõe à acentuação de vulnerabilidades estratégicas (amargas carências sociais e desinformação) nas sociedades e nações desinformatizadas do “eixo Sul-Sul”, outrora denominadas “periféricas” (ver Dreifuss, 1999, p.241-242).

Nas reuniões preparatórias da avaliação de alto nível sobre os acordos de Copenhague (no ano 2000), iniciadas em fevereiro de 1999, a questão financeira internacional aparece como o principal fator de influência das políticas nacionais em todo o mundo. As instituições-chave no desenho da globalização da economia, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial (Bird) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) estão fora ou à margem da Organização das Nações Unidas (ONU). Organizações da sociedade civil e alguns governos iniciaram um exercício inédito de discussão tripartite com o Banco Mundial sobre os efeitos do ajuste estrutural nas políticas de combate à pobreza, de geração de emprego e de integração social. Mas a OMC recusa-se a divulgar estudos sobre os impactos da liberalização do comércio, em especial nos países “menos desenvolvidos”.

Assim, o que está em jogo em uma ação como a do Social Watch não é a soberania dos estados nacionais diante do sistema global dos estados, mas a “soberania” da humanidade como um todo e das sociedades nacionais em particular ante uma visão economicista totalizante (supostamente globalizadora) que impõe um padrão de comportamento político, financeiro, produtivo, cultural e informacional no qual uma parte da humanidade não tem condições de se incluir.

\* Aprovada em 10/12/1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, proclamando os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de “todos os membros da família humana”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. CONTROL Ciudadano. Montevideú, Instituto del Tercer Mundo, nº 3, 1999. 235 p.
2. DREIFUSS, René Armand. *A época das perplexidades. Mundialização, globalização e planetarização: novos desafios*. Petrópolis, Vozes, 1999. 3ª ed. 350 pp.
3. JARDIM, José Maria. *Os arquivos (in)visíveis: a opacidade informacional do estado brasileiro*. Tese de doutorado em Ciência da Informação. Rio de Janeiro, ECO/UFRJ-Ibict, 1998.
4. LOPES, Sonia Aguiar. *A teia invisível: informação e contra-informação nas redes de Ongs e movimentos sociais*. Tese de doutorado em Comunicação. Rio de Janeiro, ECO/UFRJ-Ibict, 1996.
5. OBSERVATÓRIO da Cidadania: monitorando o desenvolvimento. Montevideú, Instituto del Tercer Mundo, nº 1, 1997. 260 p.
6. OBSERVATÓRIO da Cidadania. [edição brasileira] Rio de Janeiro/ Montevideú; Ibase/ Instituto del Tercer Mundo, nº 2, 1997. 268 p.
7. ROBERTSON, R. Mapeamento da condição global: globalização como conceito central. In: Featherstone, Mike (org.). *Cultura global: nacionalismo, globalização e modernidade*. Petrópolis, Vozes, 1994. p.23-40.
8. TENBRUCK, F. H. O sonho de uma ecumene secular: o significado e os limites da política de desenvolvimento. In: Featherstone, Mike (org.). Ob.cit. p.207-220. (versão sintetizada do original publicado em italiano e em alemão. In: *Annali di Sociologia/ Sociologisches Jahrbuch* 3,1987.

## Citizenship observatory: monitoring public policies on a global scale

### Abstract

*Theoretical analysis and discussions about current process of globalization has stressed its economic and technological aspects and its social and cultural impacts on individual's life. However, experiences like Social Watch – a world network of citizens groups and non profit civil organizations monitoring actions in favor of social development – point out how information on public policies can be obtained from governments or intergovernmental organizations and analysed in order to guide social actors decision making process, in the same sense transnational corporations use to do. Social Watch encourages networking and exchange of ideas and information concerning successful strategies on poverty alleviation and gender discrimination. In order to publish its anual, local, national and regional reports, it collects, analyses and debates available data in oficial and alternative sources, building its own tables of social development indicators. All this information results from technical expertise accumulated by hundred of counter-experts at the so called third sector and it is disseminated both in paper and by Internet.*

### Keywords

*Globalization process; Globalization and economic and technological aspects; Nonprofit organizations; Governments' public policies; Transnational corporations.*

---

### Sonia Aguiar

Doutora em Comunicação pela ECO/UFRJ, em convênio com o IBICT, e professora do Departamento de Comunicação da Universidade Federal Fluminense (UFF)

E-mail: sal@ax.apc.org

---