



«Neste livro de argumentos extremamente convincentes, Duncan Green demonstra como podemos provocar grandes mudanças no nosso mundo desigual e injusto através de ações concertadas, ao mesmo tempo que toma em plena consideração os mecanismos económicos e sociais, incluindo as instituições instaladas que sustentam a ordem existente. Se é verdade que a autoconfiança é importante para a capacidade de ação das comunidades desfavorecidas, de igual importância é uma compreensão fundamentada das difíceis barreiras que deverão ser enfrentadas e transpostas. Este livro é um esplêndido tratado sobre como mudar o mundo — na realidade, não só nos nossos sonhos.»

Amartya Sen, professor na Universidade Thomas W. Lamont, e professor de Economia e Filosofia na Universidade de Harvard

«Em Onde Começa a Mudança, Duncan Green evidencia uma simples verdade: que a mudança social positiva depende do poder e, portanto, da atenção prestada pelos reformadores à política e às instituições onde o poder é exercido. Trata-se de um guia indispensável para ativistas e agentes de mudança em todo o mundo.»

Francis Fukuyama, membro sénior Olivier Nomellini no Instituto de Estudos Internacionais Freeman Spogli (FSI), e diretor Mosbacher do Centro de Democracia, Desenvolvimento e Estado de direito do FSI, na Universidade de Stanford

«Foi George Orwell que escreveu que ‘Os melhores livros... são aqueles que nos dizem aquilo que já sabemos.’ No livro do Duncan, Onde Começa a Mudança, encontrei algo ainda melhor: um livro que me fez pensar de forma diferente sobre aquilo que tenho feito toda a vida. Conseguiu captar tanto nestas páginas, a partir de mudanças a nível global, nacional e local, e de exemplos do passado e presente. Mas aquilo que torna este livro tão elucidativo é o facto de nos permitir sempre ver o mundo através do olhar atento do Duncan: desde os tempos que passou como mochileiro na América do Sul, até aos protestos contra a conferência da OMC em Seattle e os muitos anos em que trabalhou com a Oxfam, o Duncan é alguém que sempre observou e sempre refletiu. Este é o presente que mais ajudará os leitores do Duncan — sejam eles estudantes ou pessoas que acham que já viram tudo. Há sempre mais alguma coisa em que reparar num mundo tão complexo e em mutação. E quanto mais conseguirmos ver, melhores agentes de mudança seremos.»

**Winnie Byanyima, diretora executiva,
Oxfam Internacional**

*«Mais uma vez, após *From Poverty to Power*, o Duncan oferece-nos um tour de force notável, abrangente, de fácil leitura, que reúne teoria e prática, e baseado nas suas amplas leituras e experiência diversificada. Onde Começa a Mudança é um excelente presente para todos os profissionais do desenvolvimento e para cidadãos que queiram tornar o mundo melhor. Confronta a complexidade, os sistemas, o poder e a riqueza contemporâneos e apoia-se num espólio extremamente rico de experiência e dados factuais para nos proporcionar um realismo novo e fundamentado para a prática do desenvolvimento. Só após ler e refletir é que percebi até que ponto precisávamos deste livro. Não preenche apenas uma lacuna. Os dados, exemplos, análises, visões e ideias para ação constituem um apelo discreto mas convincente para refletirmos sobre os erros e omissões nos nossos próprios raciocínios e práticas. Assim, trata-se de uma leitura fundamental para todos os profissionais, agentes e ativistas do desenvolvimento, e para todos os cidadãos interessados. É tão relevante para o Sul como para o Norte, para os doadores como para os ativistas, para os governos como para as ONG, para as empresas transnacionais como para os cidadãos em campanha. Estamos todos juntos nesta luta. Onde Começa a Mudança deverá resistir ao passar do tempo. Trata-se de um marco, um livro indispensável ao qual se deve voltar repetidamente de forma a informar e inspirar reflexão e ação. Não conheço nenhum livro como este.»*

**Robert Chambers, Investigador,
Institute of Development Studies**

«Este livro é uma pérola. Escrito com lucidez e de uma franqueza desarmante, analisa as décadas de experiência do autor na prática de desenvolvimento mundial para partilhar aquilo que pode funcionar e aquilo que pode não resultar, num contexto de relações de poder em mutação e de sistemas complexos. Constatei que concordava com ele em muitos momentos do livro. Todos nós — agentes e académicos — que queremos um mundo melhor, e que estamos dispostos a lutar por isso, devemos ler este livro.»

Bina Agarwal, professora de Economia do Desenvolvimento e Ambiente, Global Development Institute, Universidade de Manchester

«Este livro fascinante deveria estar na mesa-de-cabeceira de qualquer ativista — e de muitas outras pessoas. Duncan Green é aquele raro ativista mundial que consegue explicar em linguagem clara mas analítica o que é necessário para provocar mudanças. Abarcando contextos desde o Lago Titicaca no Peru até ao Tajiquistão rural, desde os bairros de lata até aos corredores do poder, este livro está polvilhado de sabedoria e de clarividência em todas as páginas.»

Dani Rodrik, professor de Economia Política Internacional na Fundação Ford, John F. Kennedy School of Government, Universidade de Harvard

«Onde Começa a Mudança é um verdadeiro guia para ativistas. É um dos manuais mais úteis, esperançosos e ponderados sobre o processo de transformação. É um livro otimista: para se ser ativista, é preciso ser-se otimista! Quando nos sentimos desanimados e desencorajados, ler este livro ajudará a encorajar-nos, estimular-nos e inspirar-nos a participar na criação de um mundo melhor. Duncan Green defende, através de exemplos vívidos, que ocorreram e continuam a ocorrer mudanças significativas quando os ativistas sociais e ambientais utilizam meios hábeis e múltiplas estratégias, como a promoção de causas, campanhas, organização e criação de movimentos. É um livro maravilhoso. Leia-o e adira com entusiasmo à jornada da mudança.»

**Satish Kumar, fundador da Faculdade Schumacher
e editor emérito da revista Resurgence & Ecologist**

«Em 2015, o mundo comprometeu-se a implementar uma mudança transformativa a nível global, com a Agenda 2030 e os objetivos estabelecidos no Acordo de Paris sobre o clima de manter o aquecimento abaixo dos 2°C e atingir a neutralidade das emissões de carbono até à segunda metade do século. Precisamos de compreender como se processa a mudança para acelerarmos o nosso percurso rumo a um futuro mais seguro. O livro de Duncan Green é um guia oportuno e essencial para promover as mudanças sociais e políticas necessárias.»

**Mary Robinson, presidente do Instituto
de Direitos Humanos e Empresas**

Duncan Green

ONDE COMEÇA
A MUDANÇA

Tradução de Rita Matos



© Oficina Global, 2020

www.oficinaglobal.org

© Oxfam GB, 2016

Publicado pela primeira vez em inglês pela Oxford University Press

Great Clarendon Street, Oxford, OX2 6DP

United Kingdom

Título original: *How Change Happens*

Autor: Duncan Green

Tradução: Rita Matos

Revisão: Oficina Global

Capa e composição: Natália Mendes / Oficina Global



Esta é uma publicação de acesso aberto (open access), sem fins comerciais, disponível exclusivamente em formato PDF, ao abrigo de uma licença internacional Creative Commons Atribuição-Não Comercial-Sem Derivações 4.0. A publicação da versão portuguesa não teria sido possível sem o apoio do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG-ULisboa).



ISBN 978-0-19-878539-2 (hbk.)

Para o Tito e a Jenny, que me fizeram começar,
para a Cathy, que me fez continuar,
e para o Calum e o Finlay, que podem assumir
o comando daqui para a frente.

SOBRE ONDE COMEÇA A MUDANÇA, DE DUNCAN GREEN

Clara Raposo

Presidente do Instituto Superior

de Economia e Gestão (ISEG-ULisboa)

Professora Catedrática de Finanças, Departamento de Gestão

2021 anos depois de Cristo, num mundo em que não falta informação (nem desinformação), temos plena consciência da passagem do tempo. Sentimo-lo mais ainda no atual contexto de pandemia, em que estamos mais parados, mais estáticos, e quase notamos o planeta a rodar debaixo dos nossos pés. O passar do tempo e uma perspetiva histórica enquanto espectadores do passado mostram-nos como a humanidade tem evoluído e implementado mudanças.

Nos últimos anos, em especial, tem havido um conjunto significativo de rápidas mudanças sociais. É esse acelerar de mudanças que motivou Duncan Green a escrever esta obra. Citando-o: “continentes que se erguem da pobreza, multidões que adquirem acesso à alfabetização e a cuidados de saúde adequados pela primeira vez, mulheres em dezenas de países que conquistam direitos, respeito e poder.”

Contudo, não temos uma noção precisa de como todas as mudanças que vão ocorrendo, aqui e ali, se inter-relacio-

nam, se propagam, ou podem ganhar escala. Nem percebemos exatamente como diferentes intervenientes – desde “ativistas” a políticos ou empresários – podem contribuir e interagir para que uma mudança mais abrangente na nossa forma de viver possa ser implementada. Duncan Green propõe-nos uma análise integrada destes vários elementos.

A obra não podia ser mais atual, pelo que a recomendo vivamente a todos aqueles a quem o autor a destina: não apenas a “ativistas”, no sentido mais habitual da palavra, mas antes a todos os possíveis “agentes de mudança”, que incluem também aqueles que estão integrados no atual sistema, como sejam políticos ou empresários. Realço dois pontos diferenciadores desta obra. Em primeiro lugar, a capacidade de abordar quer teorias de mudança social quer exemplos reais muito práticos e recomendações para situações concretas. E, em segundo lugar, saliento a escrita coloquial e de proximidade que prende o leitor até ao fim. O tom é de esperança na vontade de mobilização para a mudança, sem deixar de ser realista quanto às dificuldades a ultrapassar aos mais variados níveis.

Sabemos que a atual organização das economias e da sociedade não é perfeita, com grandes assimetrias de desenvolvimento, de repartição de recursos e de direitos humanos. Com quase toda a certeza, nunca será perfeita. Mas existem momentos na nossa vida coletiva em que sentimos que surge algo mais fundamental que justifica uma mudança profunda. Nos últimos anos, para além da digitalização da sociedade, o aquecimento da Terra e a consciencialização da crise climática levaram a um debate que se generalizou a nível global. Tomámos consciência de estarmos sujeitos a riscos verdadeiramente sérios e comuns, em que podem não haver vencedores. Este é um dos grandes motivos para

a importância deste livro. Ajuda-nos a pensar em formas de chegar a soluções, em particular quando estamos perante uma crise que catalisa a vontade de mudar.

No momento atual, esta obra merecerá duas leituras. Uma primeira leitura de acordo com o espírito em que foi escrita, antes da atual crise pandémica. E uma segunda leitura, não menos interessante, tendo em conta estes últimos 12 meses das nossas vidas, nos quais também fomos globais numa crise sanitária prolongada. Aquilo que temos vivido, em Portugal e pelo mundo, torna ainda mais importante ler e procurar extrair lições desta obra de Duncan Green.

23 de fevereiro de 2021

PREFÁCIO À EDIÇÃO PORTUGUESA

Iara Pietricovsky

Membro do Colegiado de Gestão do Inesc

Katia Maia

Diretora executiva da Oxfam Brasil

É muito oportuna a publicação da versão ao português deste novo livro de Duncan Green. Já faz algum tempo que Duncan tem se debruçado sobre a pobreza, as relações de poder que determinam esta situação mundial e os caminhos para a mudança e a transformação para a construção de um mundo mais justo e igualitário.

“Onde começa a mudança” apresenta um conjunto de reflexões que combina análises acadêmicas com depoimentos de pessoas e de lideranças comunitárias e políticas que atuam em âmbitos local, nacional ou global promovendo mudanças. Combinação essa que é resultado da experiência profissional do Duncan, com anos de trabalho na cooperação internacional, em especial na Oxfam, e ao mesmo tempo na academia.

Com um intuito provocativo e que contribui para o debate, a leitura desse livro nos convida a sair da nossa zona de conforto e a adotar outras perspectivas sobre os métodos e formas de atuação para promover e alcançar mudanças. As construções políticas capazes de alterar relações de

poder desiguais e excludentes precisam ser muito mais flexíveis e ágeis para o que estamos enfrentando atualmente. A complexidade do mundo contemporâneo nos obriga a pensar fora da caixinha e nos exige uma visão múltipla da realidade.

O mundo está vivenciando, por toda parte, perda de valores e de direitos que eram dados como certos. É como se o aquecimento global também derretesse conquistas e avanços referentes ao combate à pobreza bem como à defesa da diversidade e dos direitos humanos. A democracia ocidental vem sendo testada em diferentes países e vem mostrando suas fragilidades em um mundo onde impõe-se a pós verdade construída sob ilações e mentiras.

Ao mesmo tempo, é nesse contexto adverso e grave, marcado por ambivalências e ambiguidades, que eclodem formas genuínas e inovadoras de luta, onde o ativismo, talvez “acomodado” pela ilusão de batalhas ganhas, ressurgiu e renova-se. A riqueza contida nas diferentes formas de promover mudanças tem sido o combustível para que a defesa de outro mundo, inclusivo, participativo e justo continue.

Nesse contexto, Duncan Green contribuiu enormemente para o debate e para a valorização de ações que buscam redistribuir o poder no mundo, mesmo que seja a partir de uma pequena localidade.

O Brasil é um país continental que se, por um lado, abriga imensas riquezas, por outro, é atravessado por profundas mazelas sociais decorrentes de históricos processos de expropriação da grande maioria de sua população. O racismo, a iniquidade de gênero e a exclusão em decorrência da orientação sexual ou da religião são fenômenos que diuturnamente perpassam nossa sociedade e nos envergonham, pois estamos entre os campeões mundiais de desigualdade de renda e, especialmente no topo, de homicídios

de jovens negros, de eliminação de povos indígenas, de feminicídio e de assassinatos de pessoas trans, entre outras. Nossos governantes têm sido negligentes e irresponsáveis com a urgência climática e do meio ambiente. A temperatura do planeta depende de uma defesa intransigente das florestas, nos vários biomas existentes em nosso território, em especial a Amazônia.

No campo político, cresce a extrema direita que, associada à oligarquia, comunga com o mesmo projeto econômico de espoliação e concentração, a mesma brutalidade social e indiferença no uso da violência de Estado. A conjugação do poder político, financeiro e militar orquestrado pelas elites em sua defesa concentra poder e expressa uma sociedade violenta.

Contudo, por toda parte, encontramos uma diversidade de movimentos e iniciativas de resistência e insurgência. Sujeitos políticos históricos que se rebelam contra a opressão. Mesmo que eivados de tensões e contradições, expressam profunda insatisfação de parte expressiva da nossa população. São movimentos de mulheres, indígenas, comunidades LGBTQIA+, jovens periféricos, camponeses, estudantes, negros e negras, sem-terra e sem-teto, entre tantos outros, que lutam por mudanças, por uma sociedade mais justa, inclusiva e participativa.

A importância desses movimentos e formas de ativismo ficou evidente no contexto da pandemia do novo coronavírus, pois foram esses sujeitos políticos que se colocaram na linha de frente do apoio e suporte de comunidades inteiras da periferia urbana, de populações indígenas, quilombolas e nos lugares mais distantes aonde o Estado nunca chegou ou se negou a chegar. Em todas as partes do mundo esses sujeitos políticos, coletivos e individuais, salvam vidas.

Assim, para nós, do Brasil, é fundamental repensar a democracia liberal aqui implementada, a partir de um entendimento de que é preciso disputá-la para além do modelo formal ocidental baseado na representação política e em algum tipo de participação social. Não há democracia numa sociedade onde o autoritarismo, o racismo e o sexismo organizam as relações de poder, promovendo múltiplos apartheids econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O Brasil precisa enfrentar o fato de que a maioria de sua população não acessa direitos humanos porque não tem poder, porque não está representada nas instituições públicas e privadas, incluindo a mídia e o sistema de justiça. É preciso mudar essas estruturas e o próprio modelo sobre o qual se constrói a economia e a política, é preciso incorporar as lutas de organizações e movimentos sociais que há muitos anos lutam por mudanças bem como de novos movimentos que surgem, apresentando alternativas, muitas delas inovadoras. É o clamor de uma mudança cultural profunda que reconfigure nossas mentalidades e permita um novo viver e novos futuros.

Entendemos que “Onde começa a mudança” é uma importante contribuição a esse momento desafiador que estamos vivendo no nosso país e no mundo. Boa leitura!

PREFÁCIO

Ha-Joon Chang

«Os filósofos limitaram-se a interpretar o mundo, de diversas formas. Mas o objetivo é mudá-lo», disse Karl Marx numa das suas passagens mais conhecidas, que acabou por se tornar um dos seus dois epitáfios (sendo o outro «Trabalhadores do mundo, uni-vos»).

Não há dúvida de que Marx estava certo ao defender que as teorias sociais não devem consistir apenas em compreender o *statu quo*, mas também em oferecer uma visão para o melhorar; mas estava errado ao insinuar que nunca ninguém tinha pensado assim antes dele.

Pelo menos nos últimos mil anos, os seres humanos têm tentado imaginar um mundo diferente daquele em que vivem, e têm trabalhado em conjunto para o criar. A história humana está repleta de inúmeras visões de uma ordem social alternativa e de lutas para a conquistar. Podem ter sido experiências sociais em grande escala com base em teorias elaboradas, como o marxismo, o estado social ou o neoliberalismo. Ou podem ter envolvido lutas diárias por sobrevivência, segurança e dignidade da parte de pessoas oprimidas e desfavorecidas, mesmo que não tivessem uma teoria sofisticada sobre o seu mundo alternativo. No entanto, a capacidade de imaginar uma ordem social alternativa

e de colaborar para a criar é aquilo que distingue a humanidade dos outros animais.

Apesar de uma grande parte da história humana ter consistido na tentativa de criar realidades diferentes, nós não compreendemos muito bem o processo de mudança social.

É verdade que temos grandes narrativas históricas que descrevem as mudanças sociais como o resultado de interações entre forças tecnológicas e instituições económicas, como os direitos de propriedade; o marxismo é o melhor exemplo disto. Sabemos bastante sobre a forma como a sociedade se transforma devido a alterações nas instituições político-legais, como o sistema judicial ou os acordos comerciais internacionais. Temos descrições interessantes e detalhadas sobre como certos indivíduos ou grupos — sejam eles líderes políticos, líderes empresariais, sindicatos ou grupos de base — conseguiram concretizar visões que inicialmente poucos achavam realistas.

Contudo, ainda não temos uma boa teoria sobre como todos estes elementos se conjugam para gerar mudança social. Colocando a questão de forma um pouco mais dramática, se alguém quisesse saber como poderia mudar certos aspetos da comunidade, do país ou do mundo em que vive, teria grandes dificuldades em encontrar um guia satisfatório.

É esta lacuna que vem preencher Duncan Green, o ativista veterano do desenvolvimento e justiça social, com o livro *Onde Começa a Mudança*, um guia prático, inovador e emocionante sobre como — não sejamos redutores — mudar o mundo.

Muitos dos debates convencionais sobre como ocorrem as mudanças concentram-se na tecnologia (os telemóveis podem trazer a revolução!) ou numa descrição feroz da *realpolitik* — a forma como os oligarcas e as elites esquer-

tenham o mundo. *Onde Começa a Mudança* não ignora estes fatores, mas desenvolve um enquadramento muito melhor para compreender as mudanças sociais, concentrando-se na análise do poder e num entendimento sistémico; a isto chama-se «abordagem na ótica do poder e dos sistemas».

A abordagem na ótica do poder e dos sistemas realça que, para gerarmos mudanças sociais, antes temos de compreender a forma como o poder está distribuído e como poderá ser redistribuído entre e dentro dos grupos sociais: a emancipação das mulheres; a disseminação dos direitos humanos; o poder dos mais pobres quando se organizam; as relações de poder em mutação por trás das negociações em torno do sistema económico internacional. Apesar de enfatizar o papel desempenhado pelas lutas de poder, o livro não as encara como confrontos voluntaristas entre forças primárias, nos quais quem tiver mais armas, dinheiro ou votos, ganha. Procura situar essas lutas de poder no contexto de sistemas complexos que mudam constantemente e de formas imprevisíveis, afetando e sendo afetados por diversos fatores, como normas sociais, negociações, campanhas, *lobbies* e liderança.

Apresentar uma teoria convincente sobre mudança social é, por si só, uma tarefa ambiciosa, mas Duncan Green propõe-se um desafio ainda maior. O livro pretende ser um guia prático para o ativismo social. Mais do que isso, ambiciona ser um guia não apenas para o tipo de pessoas com quem ele normalmente trabalha, como ativistas de ONG ou organizadores de movimentos de base, mas também para ativistas no sentido mais lato do termo: políticos, funcionários públicos, empresários e até académicos.

É, sem dúvida, um projeto extremamente ambicioso: como pode alguém escrever um livro que apresenta

simultaneamente teorias sofisticadas sobre mudança social e conselhos práticos a ativistas?

No entanto, espantosamente, *Onde Começa a Mudança* cumpre a sua promessa. Quem estiver apenas interessado em compreender melhor a forma como as sociedades mudam, encontrará um vasto leque de visões teóricas e dados empíricos. Quem quiser mudar o mundo através da política formal, aprenderá muito com o livro sobre como estabelecer legitimidade e consenso políticos, como construir coligações, e como utilizar as leis nacionais e internacionais para iniciar e consolidar mudanças. Funcionários públicos que queiram melhorar a situação dos cidadãos, ou líderes empresariais que queiram fazer mais do que simplesmente maximizar os seus lucros também encontrarão muitas lições no livro sobre como conceber políticas e estratégias empresariais que possam tornar o mundo melhor de formas realistas mas inovadoras. O livro ajudará até académicos, como eu, que tentam envolver-se em questões do mundo real, a compreender melhor o papel que as suas atividades de investigação ou de divulgação podem desempenhar na concretização (ou no impedimento) de mudanças sociais.

Utilizando o seu conhecimento impressionante das áreas relevantes das ciências sociais, os seus 35 anos de experiências diversas em desenvolvimento internacional, e os muitos exemplos da sua experiência direta e global na Oxfam, uma das maiores ONG do mundo dedicadas à justiça social, Duncan Green produziu um livro único e singularmente útil que aborda uma questão extremamente importante mas que costuma ser, em grande medida, ignorada. Qualquer pessoa que esteja interessada em tornar o mundo melhor deve agradecer-lhe por isso.

AGRADECIMENTOS

Mais uma vez, estou grato à equipa editorial de sonho composta pelo Mark Fried e pela Anna Coryndon. A combinação única do Mark de talento editorial, profundo conhecimento sobre o desenvolvimento e paciência fenomenal ajudaram a transformar este livro de um primeiro rascunho desorganizado em algo bastante melhor (esperemos). A Anna geriu todas as fases do projeto com a sua habitual graciosidade e atenção ao detalhe.

Gostaria de agradecer à Oxfam pelo tempo e encorajamento que me ofereceu para eu poder escrever este livro. Ao mesmo tempo que agradeço à Oxfam pelo seu apoio, quero deixar claro que *Onde Começa a Mudança* não reflete necessariamente as posições da Oxfam em termos de políticas — as opiniões expressas são as do autor.

Um enorme número de amigos e colegas da Oxfam contribuíram para várias versões e discussões, incluindo Laurie Adams, Emily Brown, Celine Charveriat, Binay Dhi-tal, Thomas Dunmore-Rodriguez, Lisa Marie Faye, Penny Fowler, Uwe Gneiting, Sally Golding, Mark Goldring, Tim Gore, Irene Guijt, Thomas Heath, Mohga Kamal-Yanni, Eluka Kibona, Gawain Kripke, Max Lawson, Paul O'Brien, Jo Rowlands, Erinch Sahan, Joss Saunders, Kashif Shabir, Barry Shelley, Kaori Shigiya, Mary Sue Smiarowski, Caroline Sweetman e Andrew Wells-Dang.

O livro recebeu um apoio financeiro e intelectual significativo do Departamento Australiano de Negócios Estrangeiros e Comércio (DFAT), incluindo de Kirsten Bishop, Helen Corrigan, Steve Hogg, Sally Moyle e Sandra Kraushaar.

Alguns colegas do Programa de Liderança para o Desenvolvimento (Developmental Leadership Program) contribuíram com recomendações inestimáveis, nomeadamente Niheer Dasandi, David Hudson, Linda Kelly, Heather Lyne de Ver, Heather Marquette, Alina Rocha Menocal e Chris Roche.

Agradeço aos meus estoicos alunos da London School of Economics por permitirem que os usasse para testar várias versões dos argumentos do livro.

De forma mais geral, estou profundamente grato a uma rede alargada e encorajadora de «nerds do desenvolvimento» espalhados pelos meios académico, da sociedade civil, empresarial e governamental, incluindo Jean Boulton, Francesco Caberlin, Nathaniel Calhoun, Robert Chambers, Paul Clough, Steve Commins, Stefanie Conrad, Paddy Coulter, Aidan Craney, James Deane, Alice Evans, Jaime Faustino, Robin Ford, Alan Fowler, Greta Galeazzi, John Gaventa, Calum Green, Finlay Green, Tom Harrison, Maximilian Heywood, David Hillman, Robert Jordan, Nanci Lee, Jeremy Lim, Matthew Lockwood, Siobhan McDonnell, Catherine Masterman, Masood UL Mulk, Arnaldo Pellini, Vicky Randall, Raul Sanchez-Urribarri, Ryan Stoa, Heidi Tydemers, Craig Valters, Jorge Velasquez, Steve Waygood, Frauke de Weijer e Leni Wild.

Ao longo de todo o processo, foi um enorme prazer trabalhar com a equipa da Oxford University Press, composta por Kim Behrens, Kate Farquhar-Thomson, Phil Henderson, Adam Swallow e Aimee Wright.

Gostaria também de agradecer às muitas, muitas pessoas por todo o mundo que abdicaram do seu tempo precioso para responder às perguntas de um visitante intrometido. Muitos deles são referidos no texto, exceto nos casos em que preferiram permanecer anónimos.

Por fim, se ajudou com o livro, esquadrinhou esta página e não encontrou o seu nome, posso apenas oferecer um humilde pedido de desculpas e os meus agradecimentos sinceros.

Como sempre, quaisquer erros constantes do texto são inequivocamente meus e não da responsabilidade das muitas pessoas que ajudaram ao longo do processo. O projeto de investigação «How Change Happens» é financiado pela Australian Aid e pelo Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP) da Universidade de Birmingham. As opiniões expressas pertencem ao autor e não são necessariamente as mesmas do DFAT/Australian Aid e DLP.

INTRODUÇÃO

Aquilo que me levou a escrever este livro foi uma combinação de entusiasmo, fascínio e frustração: entusiasmo pela velocidade e dimensão das muitas mudanças sociais que estão a acontecer atualmente — continentes que se erguem da pobreza, multidões que adquirem acesso à alfabetização e a cuidados de saúde adequados pela primeira vez, mulheres em dezenas de países que conquistam direitos, respeito e poder. O meu trabalho com a Oxfam permite-me acesso a um lugar extraordinário e privilegiado de onde posso apreciar tanto o panorama geral como as histórias individuais de ativistas inspiradores por todo o mundo. Também me foi permitido (milagrosamente) tempo para ler e escrever, o que despertou a eterna inveja de muitos dos meus colegas. Este livro é o resultado desse diálogo entre reflexão e prática.

O meu entusiasmo diário é atenuado por frustração quando vejo ativistas darem passos que parecem destinados a falhar. Logo nos meus primeiros meses na Oxfam, em 2004, testemunhei dois exemplos, um grande e um pequeno. Durante uma visita de campo no Vietname, levaram-me a visitar o trabalho da Oxfam com aldeões da etnia Hmong, no norte do país. Enquanto nos dirigíamos ao local remoto onde reside esta minoria étnica empobrecida, passámos pelos primeiros mochileiros intrépidos que começavam a chegar àquela zona. Os Hmong produzem têxteis maravi-

lhosos, e era óbvio que um *boom* turístico estava iminente. No entanto, o nosso projeto consistia em ensinar os aldeões a manter os seus preciosos búfalos asiáticos aquecidos e bem tratados durante o inverno (um processo que envolvia esfregá-los com álcool frequentemente, entre outras coisas). Não existe problema nenhum em trabalhar com animais, mas o que estávamos a fazer para os preparar para o afluxo de turistas que se avizinhava? Quando fizemos essa pergunta aos nossos funcionários locais (que não eram Hmong, mas vietnamitas de classe média) responderam que queriam «proteger» os hábitos tradicionais dos aldeões contra a invasão do mundo exterior.

Numa escala maior, eu tinha cada vez mais dúvidas sobre uma enorme campanha que a Oxfam tinha lançado na altura, a nível global, que sugeria que o ativismo mundial em torno do comércio, da dívida, da ajuda humanitária e das alterações climáticas podia de alguma forma fazer com que a pobreza passasse à história («Make Poverty History»). A campanha parecia desvalorizar seriamente a primazia da política nacional. Dois anos mais tarde, desenvolvi o meu argumento num livro, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States can Change the World*. Um dos contributos para esse livro foi um artigo que encomendámos¹ sobre as teorias da mudança utilizadas pelas diferentes disciplinas académicas. Descobrimos que cada uma delas opera com base em teorias da mudança distintas,

¹ Roman Krznaric, 2007, «How Change Happens: Interdisciplinary perspectives for human development», Oxfam Research Report (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2007) <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/how-change-happens-interdisciplinary-perspectives-for-human-development-112539>.

e muitas vezes contraditórias, e que não existe um «departamento de estudos sobre mudança» para resolver a situação. Fiquei intrigado, e tracei algumas ideias bastante rudimentares sobre «como a mudança acontece» num anexo do livro, o que marcou o ponto de partida para a conversa mais prolongada que acabou por resultar neste livro.

Este livro destina-se a ativistas que querem mudar o mundo. Uma interpretação redutora definiria os ativistas como as pessoas que estão envolvidas em movimentos de protesto e campanhas em torno de temas tão díspares como as alterações climáticas e os direitos das pessoas portadoras de deficiência, geralmente nas margens do «sistema», pessoas que desde os tempos dos abolicionistas têm desencadeado mudanças. Mas a lista de «agentes de mudança» (infelizmente, o inglês não dispõe de termos descritivos menos arrevesados nesta área) é muito mais abrangente. Nela incluem reformadores dentro do sistema, como políticos (tanto os eleitos como os não eleitos), funcionários públicos e empresários esclarecidos. E o mundo civil para além das instituições formais é demasiado rico para ser inserido numa só categoria de «militantes». Grupos religiosos, líderes comunitários e as inúmeras organizações de autoajuda criadas por mulheres são muitas vezes agentes influentes. Mesmo dentro das organizações humanitárias, as pessoas envolvidas naquilo a que chamamos «programas» — que financiam ou gerem projetos de criação de emprego ou de melhoria dos serviços educativos ou de saúde, ou que prestam assistência em emergências como guerras ou terremotos — estão tão empenhadas em obter mudanças como os militantes. Quando utilizo a palavra «ativistas», estou a referir-me a todas estas pessoas. (Se tudo isto lhe parece demasiado esgotante e prefere ser um ativista de sofá que só quer compreender melhor a mudança, também não faz mal.)

Onde Começa a Mudança também esclarece o motivo pelo qual as relações entre estes ativistas são muitas vezes tensas. As pessoas trazem as suas próprias visões do mundo para a questão da mudança. Preferimos conflito («confrontar o poder com a verdade») ou colaboração («ganhar aliados e influenciar as pessoas»)? Reconhecemos progressos em todo o lado, e tentamos acelerar o seu percurso, ou vemos (nos nossos momentos mais sombrios, e mais honestos) uma luta quixótica contra o poder e a injustiça que está condenada à derrota? Acreditamos que as mudanças duradouras e legítimas são movidas sobretudo pela acumulação de poder ao nível individual/de base, através da organização e do questionamento de normas e crenças? Ou através de reformas aos níveis das leis, políticas, instituições, empresas e elites? Ou identificando e apoiando líderes «esclarecidos»? Acreditamos que o objetivo do desenvolvimento é incluir os mais pobres nas vantagens da modernidade (dinheiro, economia, tecnologia, mobilidade) ou defender outras culturas e tradições e construir uma alternativa à modernidade? Queremos fazer com que o sistema atual funcione melhor, ou procuramos uma alternativa que lide com as estruturas mais profundas do poder? A resposta é «todas as respostas anteriores» — este livro tenta demonstrar a forma como estas diferentes abordagens se encaixam no panorama geral de mudança.

O livro tem como ponto de partida a brilhante definição de Amartya Sen de desenvolvimento como a expansão progressista das liberdades para ser e fazer.² Aborda a

² Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

mudança política e social, bem como alguns dos aspetos económicos do desenvolvimento. Concentra-se nas mudanças pretendidas, embora muitas mudanças sejam inadvertidas ou acidentais (a invenção da máquina de lavar roupa representou um enorme contributo para o empoderamento das mulheres, mas esse fator não deve ter sido uma das preocupações dos seus inventores).

Uma das descobertas curiosas que fiz ao escrever este livro foi o facto de as mesmas categorias de análise (poder, normas, sistemas complexos, instituições, capacidade de ação) parecerem ser úteis a todos os níveis, seja ao contemplarmos mudanças numa única comunidade, num país ou ao nível mundial. Tal como as matrioscas, ou fractais, os mesmos elementos ressurgem em escalas diferentes à medida que nos aproximamos ou afastamos. Essas formas de pensar também são úteis ao defendermos coisas positivas de ataques (resistir a tipos de mudança indesejados) e quando tentamos explicar por que razão muitas vezes a mudança não acontece, a resistência enraizada de instituições, normas e indivíduos que bloqueia o caminho com frequência.

Onde Começa a Mudança está dividido em quatro partes. A primeira traça o fundamento conceptual do livro, um esforço para entender a mudança através do prisma dos sistemas complexos, do poder e das normas sociais. Talvez seja a herança do meu longínquo curso de Física, mas por vezes, nestes últimos anos, tem-me parecido que estas discussões têm produzido algo semelhante a uma teoria de campo unificada para o desenvolvimento. A Parte I também lida com o facto de que os livros são, inevitavelmente, criações lineares: começa-se pelo início e (se prestar para alguma coisa) lê-se até ao fim. Esta estrutura parece extremamente desadequada a uma discussão sobre sistemas complexos e

não lineares, e corre o risco de os leitores desistirem antes de chegarem à conclusão determinante. Por isso, tentei resumir a mensagem final do livro numa só página sobre a «abordagem na ótica do poder e dos sistemas» que incluí na primeira parte, e que dá uma ideia do que está para vir.

A Parte II aborda algumas das principais instituições que constituem tanto o objeto como o sujeito da maioria dos processos de mudança: o governo central, os sistemas jurídicos, os partidos políticos e outros canais de responsabilização, o sistema internacional e as grandes empresas transnacionais. Alguns destes tópicos podem parecer trabalhosos, e certamente muito afastados de uma celebração otimista do ativismo. Imagino que muitos ativistas beneficiem de uma recapitulação rápida sobre a história, a política e as estruturas internas das instituições que pretendem influenciar, de forma a encontrar novas ideias e possibilidades de promover a mudança e de aproveitar momentos de oportunidade.

A Parte III cobre alguns dos principais intervenientes do ativismo: cidadãos ativistas, organizações de promoção de causas e o papel da liderança. E a última parte explora as implicações que a minha análise terá para os ativistas individuais e para as suas organizações, desenvolvendo a abordagem na ótica do poder e dos sistemas.

Este livro não é um manual. Aliás, uma das conclusões do livro é que a nossa dependência de listas e de conjuntos de ferramentas pré-determinados é uma das coisas que nos tem impedido de avançar. Em vez disso, oferece-nos uma combinação de análises, perguntas e estudos de caso, com o objetivo de ajudar os leitores a olharem de uma nova forma tanto para os obstáculos como para os processos fascinantes de mudança que ocorrem à sua volta, e a obterem uma energia renovada e novas ideias sobre como contribuir.

Tal como muitos processos de mudança, este livro não foi decidido antecipadamente, simplesmente surgiu. Centenas de pessoas contribuíram com as suas ideias e experiências; quando publicámos uma versão preliminar e pedimos comentários, mais de 600 pessoas fizeram *download*. Esforcei-me muito por incorporar uma variedade de vozes e de opiniões, mas no final de contas este livro foi escrito por um homem branco, ocidental (e a envelhecer rapidamente), e é inevitável que ecoe as minhas experiências, redes, cultura, pressupostos e preconceitos. Por favor, não se esqueça disso enquanto o lê.

Não que «eu» seja um conceito fixo. Pesquisar e escrever este livro mudaram-me de formas que provavelmente demorarei algum tempo a perceber completamente. Sempre senti uma tensão entre o desejo de terminar as coisas — de pôr os pontos nos Is — e o impulso de passar a novas ideias, de pegar na «próxima concha brilhante da praia». Estudei Física na universidade, mas de noite frequentava aulas sobre Joyce e Eliot, e escrevia poesia verdadeiramente abominável. As minhas avaliações de personalidade, segundo testes como o de Myers Briggs, são uma confusão. A maior parte do tempo, não sei o que penso ou, tal como a Rainha na *Alice no País das Maravilhas*, pareço ter opiniões totalmente contraditórias em simultâneo.

Por algum motivo, o ato de escrever obrigou-me a reconhecer essa ambiguidade e a sentir-me confortável com ela. Seria de esperar que escrever um livro, com palavras fixadas para sempre e respetiva pretensão de autoridade, seria incompatível com ambiguidade, complexidade e mudança. Felizmente, hoje em dia os livros já não são blocos de pedra, mas antes a parte mais morosa de uma conversa mais abrangente. Neste caso, após a publicação, a conversa terá

continuidade no meu blogue «From Poverty to Power» e no site «How Change Happens». Estou ansioso por ouvir as vossas opiniões e argumentos sobre todas as questões abordadas neste livro — e por mudar de ideias, de preferência várias vezes antes do pequeno-almoço³.

³ Em português BR: café da manhã [N. da T.].

PARTE I

Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas

A mudança pode não ser linear, mas os livros são. Uma das frustrações habituais dos leitores com pouco tempo disponível é terem de esquadriñar duas centenas de páginas antes de chegarem à secção conclusiva. Muitos deles não chegam lá, por isso, decidi fazer batota⁴ — eis uma amostra resumida do último capítulo do livro, que traça uma «abordagem na ótica do poder e dos sistemas» (APS) para aqueles que procuram mudar o mundo à sua volta.

Uma vez que nenhuma análise antecipada nos permitirá prever o comportamento errático de um sistema complexo, uma APS incorpora pensamento e ação, aprendizagem e adaptação à medida que avançamos. A função de um estudo inicial é permitir-nos escolher as nossas apostas de forma inteligente. As decisões mais importantes vêm depois, à medida que agimos, observamos os resultados e ajustamos as ações de acordo com o que aprendemos.

⁴ Em português BR: fazer trapaça [N. da T.].

Uma APS estimula a utilização de múltiplas estratégias, em vez de uma abordagem única e linear, e encara o fracasso, a iteração e a adaptação como elementos esperados e necessários, e não como um lapso lamentável. Abrange as formas como trabalhamos — como pensamos e sentimos, bem como o modo como nos comportamos enquanto ativistas. Sugere também os tipos de questões que devemos colocar (esta lista não é exaustiva — aliás, pode ser tão longa quanto a nossa imaginação).

Como pensamos/sentimos/ trabalhamos: três passos para nos ajudar a «dançar com o sistema»

- Curiosidade — estudar a história; «aprender a dançar com o sistema».
- Humildade — aceitar a incerteza/ambiguidade.
- Reflexão — estar consciente do nosso próprio papel, preconceitos e poder.
- Incluir várias perspectivas, de elementos improváveis; estar aberto a novas formas de ver o mundo.

As perguntas que fazemos (e que continuamos a fazer)

- Qual o tipo de mudança em questão (atitudes individuais, normas sociais, leis e políticas, acesso a recursos)?
- Quais os precedentes a partir dos quais podemos aprender (desvio positivo, história, tendências políticas e sociais atuais)?

- Análise do poder: quem são as partes interessadas e qual o tipo de poder em questão (voltemos à pergunta — de quem nos esquecemos?)
- Qual o tipo de abordagem que faz sentido para esta mudança (projeto tradicional, promoção da causa em questão, várias experiências em paralelo, rapidez de *feedback* e resposta)?
- Que estratégias vamos experimentar (prestação de serviços, construir um ambiente propício mais alargado, projetos-piloto, convocar e mediar, apoiar organizações locais de base, promoção de causas)?
- Aprendizagem e correção do rumo: como tomaremos conhecimento do impacto das nossas ações ou de alterações no contexto (p. ex. momentos críticos)? Planear intervalos frequentes para avaliar a situação e fazer as adaptações necessárias.

1

O pensamento sistémico muda tudo

O futuro é uma dança entre padrões e acontecimentos
— Embracing Complexity⁵

Os terremotos políticos e económicos são muitas vezes repentinos e imprevisíveis, não obstante os falsos especialistas que aparecem depois a dizer que os tinham previsto há muito. Por exemplo, a queda do Muro de Berlim, a Crise Financeira Mundial de 2008, ou a Primavera Árabe (e o inverno que se lhe seguiu). Mesmo a nível pessoal, a mudança é, em grande medida, imprevisível: quantos de nós podemos afirmar que as nossas vidas se desenrolaram de acordo com os planos que tínhamos aos 16 anos?

A natureza misteriosa do futuro representa um enorme desafio para os ativistas. Se a mudança só pode ser explicada no espelho retrovisor, como podemos imaginar as mudanças futuras que procuramos, já para não falar de as

⁵ Jean Boulton, Peter Allen e Cliff Bowman, *Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2015), p. 29. Com a autorização da Oxford University Press.

concretizar? Como podemos ter a certeza de que as nossas propostas contribuirão para melhorias, e não serão vítimas de consequências indesejáveis? Utilizam-se muitos conceitos para lidar com estas questões. Para mim, «sistemas» e «complexidade» são dois dos mais úteis.

Um «sistema» é um conjunto de elementos interligados e coerentemente organizados de forma a concretizar algo. É mais do que a soma das suas partes: um corpo é mais do que um agregado de células individuais; uma universidade não é uma mera aglomeração de alunos, professores e edifícios individuais; um ecossistema não é apenas um conjunto de plantas e animais individuais.⁶

Uma das propriedades que define os sistemas humanos é a complexidade: devido ao grande número de relações e circuitos entre os seus inúmeros elementos, estes sistemas não podem ser reduzidos a meras cadeias de causa e efeito. Pense numa multidão numa rua urbana, ou num bando de estorninhos a dançar no céu ao entardecer. Mesmo com supercomputadores, é impossível prever o movimento de uma dada pessoa ou estorninho, mas existe uma ordem; mesmo nas ruas mais congestionadas, o número de colisões é surpreendentemente baixo.

Nos sistemas complexos, a mudança resulta da interação de muitos fatores, diversos e aparentemente sem relação entre si. Nós, que estamos empenhados em procurar mudança, temos de identificar os elementos importantes e compreender como eles interagem entre si.

⁶ Donella Meadows e Diana Wright, *Thinking in Systems: A Primer* (Abingdon: Routledge, 2009).

O meu interesse em pensamento sistémico começou enquanto reunia histórias para o meu livro *From Poverty to Power* (2008). O momento «eureka» surgiu numa visita à região Bundelkhand, na Índia, onde as comunidades piscatórias pobres de Tikamgarh tinham adquirido direitos sobre mais de 150 grandes tanques. Inúmeros fatores interagiram nessa luta de forma a provocar mudança. Em primeiro lugar, uma mudança tecnológica desencadeou alterações de comportamento: a introdução de novas variedades de peixe, que tornou os tanques mais lucrativos, levou os proprietários a apoderar-se dos tanques que até então tinham sido comunitários. Depois, o conflito gerou pressão para uma intervenção governamental: um grupo de 12 pescadores jovens e corajosos de uma das aldeias ripostou, motivando uma série de confrontos violentos que radicalizaram e inspiraram outras comunidades; grupos de mulheres organizaram-se pela primeira vez, assumindo o controlo de nove tanques. Políticos esclarecidos e organizações não governamentais (ONG) ajudaram a fazer aprovar novas leis, e a polícia surpreendeu toda a gente ao implementá-las.

As comunidades piscatórias foram os verdadeiros heróis desta história. Enfrentaram com tenacidade uma campanha violenta de intimidação, passaram da ação direta à promoção da sua causa, e acabaram por conseguir não só o acesso aos tanques, como também uma série de mudanças legais e de políticas públicas que beneficiaram todas as famílias de pescadores.⁷

⁷ Neelkanth Mishra e Mirza Firoz Beg, *Strength in Numbers: Fishing Communities in India Assert their Traditional Rights over Livelihoods Resources* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha em nome da Oxfam Índia, 2011).

É claro que esta sequência narrativa organizada de causa e efeito que acabei de descrever só é possível em retrospectiva. No meio da ação, ninguém poderia ter explicado por que motivo os vários intervenientes agiram daquela forma, nem o que transformou o poder relativo de cada um. A experiência de Tikamgarh, tal como a dos chiquitos da Bolívia apresentada no Capítulo 3, realça a imprevisibilidade da interação entre as estruturas (tais como as instituições governamentais), a capacidade de ação (das comunidades e dos indivíduos) e o contexto mais alargado (caracterizado por alterações na tecnologia, ambiente, demografia ou normas).⁸

Infelizmente, a forma como costumamos pensar sobre mudança projeta no futuro as narrativas organizadas que retiramos do passado. Muitos dos modelos mentais que utilizamos são planos lineares — «se A, então B» —, com consequências profundas em termos de fracassos, frustração e oportunidades perdidas. Como disse Mike Tyson, «todos têm um plano até levarem um soco na boca».⁹

Permitam-me exemplificar com uma metáfora. Fazer um bolo é um sistema linear «simples». Basta encontrar uma receita, comprar os ingredientes, verificar que o forno está a funcionar, misturar, levar ao forno, *et voilà!* Alguns

⁸ Em *From Poverty to Power*, desenvolvi este conceito de forma a criar um modelo simples para analisar os processos de mudança. Este livro desenvolve essas ideias iniciais. Duncan Green, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World* (Oxford: Oxfam Internacional, 2008), Anexo A: How Change Happens, p. 432.

⁹ Mike Berardino, «Mike Tyson Explains One of his Most Famous Quotes», *Sun Sentinel*, 9 de novembro de 2012, http://articles.sun-sentinel.com/2012-11-09/sports/sfl-mike-tyson-explains-one-of-his-most-famous-quotes-20121109_1_mike-tyson-undisputed-truth-famous-quotes.

bolos são melhores do que outros (os meus não ganhariam nenhum prêmio), mas a abordagem básica é fixa, reproduzível e razoavelmente fiável. Independentemente da qualidade do bolo, é provável que sejamos capazes de o comer.

Fazer um bolo é também uma metáfora bastante certa para a abordagem de muitos governos, agências de ajuda humanitária e organizações ativistas. Decidem um objetivo (o bolo), selecionam um método consolidado (a receita), escolhem alguns parceiros e aliados (os ingredientes), e lá vão eles.

O problema é que a vida real raramente se cozinha como um bolo. Acionar um sistema complexo assemelha-se mais a criar um filho. Que destino aguardaria o seu recém-nascido se decidisse adotar uma abordagem linear e traçar um plano de projeto que estabelecesse atividades, pressupostos, desempenhos e resultados para os próximos 20 anos, e depois o seguisse cegamente? Provavelmente, não traria nada de bom.

Em vez disso, os pais vão improvisando à medida que avançam. E fazem bem. Educar uma criança é um processo iterativo, um teste interminável de pressupostos sobre o que está certo e errado, uma adaptação constante à natureza evolutiva da criança e da sua relação com os pais e com os outros. Apesar de todos os guias «de boas práticas» que exploram a insegurança dos novos pais, na criação de uma criança não existe uma «forma correta» de fazer as coisas. Aquilo que é realmente útil aos pais é a experiência (o segundo filho costuma ser mais fácil), e os conselhos e tranquilização por parte de pessoas que já passaram por isso — «mentores», em linguagem de gestão. Trabalhar em sistemas complexos exige o mesmo tipo de abordagem iterativa, colaborativa e flexível. A receita

de Deng Xiaoping para o arranque da China resume esta abordagem: «Atravessaremos o rio sentindo as pedras sob os nossos pés, uma a uma.»¹⁰

Os sistemas situam-se num estado de mudança constante. Jean Boulton, uma das autoras de *Embracing Complexity*, gosta de usar a metáfora da floresta, que tipicamente atravessa ciclos de crescimento, declínio, regeneração e novo crescimento.¹¹ No início da fase de crescimento do ciclo, o número de espécies e de plantas e animais individuais aumenta rapidamente, à medida que os organismos chegam para explorar todos os nichos ecológicos disponíveis. As componentes da floresta tornam-se mais interligadas, reforçando a «conetividade» do ecossistema e multiplicando as formas como a floresta se autorregula e mantém a sua estabilidade. No entanto, a própria conectividade e eficiência da floresta acaba por perder alguma da sua capacidade de lidar com choques externos acentuados, preparando o caminho para um declínio e posterior regeneração. Jean defende que os ativistas devem adaptar a sua análise e estratégia de acordo com a fase que mais se aproxima do seu contexto político: de crescimento, de maturação, fixo mas frágil, ou em declínio.

A minha conversão ao pensamento sistémico não foi nem rápida nem fácil, apesar de as minhas vias neurais terem sido moldadas pelo meu curso universitário de Física, em que a mecânica newtoniana linear foi rapidamente ul-

¹⁰ Arthur Sweetman e Jun Zhang, *Economic Transitions with Chinese Characteristics*, (Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009), p. 1.

¹¹ Thomas Homer-Dixon, «Our Panarchic Future», *World Watch* 22, n.º 2 (março/abril de 2009), <http://www.worldwatch.org/node/6008>.

trapassada pelo mundo mais complexo da mecânica quântica, dualidade onda-partícula, relatividade e princípio da incerteza de Heisenberg. Da mesma forma, a minha experiência de ativismo obrigou-me a questionar abordagens lineares de campanha, por exemplo, à medida que fui aceitando de modo hesitante a noção de que não é assim que a mudança acontece.

A partir do momento em que comecei a pensar em sistemas, comecei também a reconhecer complexidade e «mudança emergente» em todo o lado — na política, na economia, no trabalho, e até nas vidas das pessoas à minha volta. O resto deste capítulo sugere formas como o pensamento sistémico pode transformar o nosso entendimento e abordagem.

Sistemas, economia e desenvolvimento

Vários excelentes livros ajudaram-me a desenvolver as ideias por trás do pensamento sistémico e a aplicá-las à economia. Entre eles estão *The Mystery of Capital*,¹² de Hernando de Soto, uma descrição brilhante da forma como, em economias de sucesso, os direitos de propriedade emergem de modo orgânico a partir de corridas ao ouro e outros eventos económicos, e *The Origin of Wealth*,¹³ de Eric Beinhocker,¹⁴ que defende a ideia de que a disciplina na qual se tornou a economia convencional optou pelo caminho errado no século XIX quando os seus adeptos escolheram a Física, e não a evolução, como a base para o seu pensamento. Os modelos mentais que realçam a estabilidade e o equilíbrio (bolas movimentadas dentro de taças que depois voltam a rolar para um estado inerte) não captam a profunda instabilidade das economias reais, que crescem e evoluem à medida que as tecnologias ascendem e caem, que as empresas são lançadas ou declaram falência, que os países prosperam e regridem.

Se substituirmos Isaac Newton por Charles Darwin, as economias passam a fazer muito mais sentido. As empresas, ideias e instituições obedecem aos mecanismos básicos

¹² Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Nova Iorque: Basic Books, 2000).

¹³ Eric Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics* (Londres: Random House Business Books, 2007).

¹⁴ Ver também David Hamilton, *Evolutionary Economics: A Study of Change in Economic Thought* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1970).

de evolução. Primeiro, surge a variação (ou diferenciação), a agitação frenética constante da atividade humana, quando tentamos ter a próxima grande ideia, inventar uma nova tecnologia, um restaurante ainda mais badalado, uma música que entra mais no ouvido. Depois, vem a seleção: as pessoas ou gostam/compram a sua ideia, ou não. A seguir, surge a amplificação: se a sua aplicação tiver muita adesão, cada vez mais pessoas comprarão o seu produto, a empresa crescerá e terá mais poder. E ocorre uma nova ronda de variação dentro dos limites da sua experiência de sucesso, ou à medida que a concorrência procura eliminá-lo. A evolução está no cerne daquilo a que o economista Joseph Schumpeter chamou «destruição criativa» do capitalismo, e o seu dinamismo explica, em parte, o motivo pelo qual as economias do século passado, planeadas a nível central, não conseguiram competir.

De acordo com *The Origin of Wealth*, se as empresas querem sobreviver nesse sistema, deverão «trazer a evolução para dentro e acionar os mecanismos de diferenciação, seleção e amplificação dentro da própria empresa. Em vez de pensarmos a estratégia como um plano único fundamentado em previsões do futuro, devemos pensar a estratégia como um portfólio de experiências que competem e evoluem ao longo do tempo.»¹⁵ Deve ser aplicado o mesmo raciocínio às organizações ativistas, e no Capítulo 12 sugiro algumas ideias sobre como estas poderão fazê-lo.

O pensamento sistémico levanta algumas questões que me são desconfortáveis em termos de política económica.

¹⁵ Eric Beinhocker, *The Origin of Wealth: Evolution, Complexity, and the Radical Remaking of Economics* (Londres: Random House Business Books, 2007).

Durante os anos em que trabalhei na promoção de políticas sobre o comércio e a globalização, as obras de economistas como Ha-Joon Chang e Dani Rodrik tinham-me convencido plenamente da necessidade de o estado desempenhar um papel prático no desenvolvimento económico através de algum tipo de política industrial. Dito da forma mais crua, a política industrial resume-se a «escolher vencedores» — como fez o governo da Coreia do Sul quando decidiu desviar a sua economia para a construção naval e, mais tarde, para os aparelhos eletrónicos. Essa decisão resultou na Coreia do Sul e numa mão-cheia de outros «estados desenvolvimentistas», mas em muitos outros não levou à criação de empresas modernas e competitivas porque as empresas locais utilizaram as suas redes de contactos para fazer *lobby* por subsídios do estado despropositados e por proteção contra as importações. Os críticos da política industrial adoram citar o aforismo «os governos são péssimos a escolher vencedores, mas os perdedores são ótimos a escolher governos».

Apenas um pequeno passo separa a aceitação do mantra de pensamento sistémico segundo o qual «a evolução é mais inteligente do que você»¹⁶ e uma argumentação a favor de políticas permissivas que deixam o mercado decidir aquilo que é produzido e onde. O pensamento sistémico é inerentemente a favor da liberalização e contra a intervenção do estado? Para aderir ao Eric tenho de abandonar o Ha-Joon?

¹⁶ Conhecido como a «segunda regra de Orgel», referindo-se ao biólogo evolutivo Leslie Orgel. «Leslie Orgel», entrada na Wikipédia, https://en.wikipedia.org/wiki/Leslie_Orgel.

Pensar em como o poder funciona dentro dos sistemas (o tema abordado no Capítulo 2) ajudou-me a resolver esse dilema. Mesmo que os mercados comecem em pé de igualdade, em seguida auto-organizam-se para formar estruturas complexas que recompensam os vencedores e castigam os perdedores, segundo os «circuitos de *feedback* positivo» que constituem uma característica habitual dos sistemas. Na ausência de forças de compensação, como a regulamentação estatal ou os sindicatos, os poderosos podem utilizar a sua influência política e económica para enriquecerem ainda mais — é a sobrevivência dos mais abastados em vez da sobrevivência dos mais aptos — e, dessa forma, criarem uma polarização e injustiça cada vez maior, conduzindo a monopólios e estagnação.¹⁷

Nos sistemas complexos, as instituições são necessárias para manter o campo de atuação suficientemente nivelado para encorajar o dinamismo no seu cerne — por exemplo, através de políticas de competição, acesso a informação, melhoria das competências tecnológicas, ou crédito e outras formas de apoio a pequenas empresas. E como os mercados devem estar ao serviço da sociedade, e não o contrário, o estado e as outras instituições devem encontrar formas de incitar os mercados a perseguir objetivos socialmente desejáveis, como mais igualdade, direitos humanos ou sustentabilidade a longo prazo, sem prejudicar o dinamismo do sistema de mercado. É um objetivo ambicioso, mas muitos estados conseguiram equilibrar o poder de tal

¹⁷ Jean Boulton, Peter Allen e Cliff Bowman, *Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2015).

forma que as instituições públicas conseguem dar uma resposta rápida às reações da economia real, mantendo-se, ao mesmo tempo, suficientemente autónomas para evitarem a captura por interesses particulares.¹⁸ Para meu grande alívio, afinal o Eric e o Ha-Joon são compatíveis.

As crises como momentos críticos

Nos sistemas complexos, a mudança ocorre em processos lentos e constantes, como as alterações demográficas, e em saltos repentinos e imprevisíveis. Nada parece mudar até que, subitamente, muda — um ritmo de para/arranca que pode confundir os ativistas. Quando perguntaram a Harold Wilson, o primeiro-ministro britânico, o que ele mais temia na política, consta que terá respondido, no seu estilo maravilhosamente aristocrata: «Os acontecimentos, caro rapaz.» Estes «acontecimentos» que perturbam as relações sociais, políticas ou económicas não são uma dor de cabeça apenas para primeiros-ministros. Podem abrir as portas a reformas que antes seriam impensáveis.

Em Tikamgarh, em 1995, uma manifestação durante a qual três pessoas ficaram gravemente feridas e casas de famílias de pescadores foram incendiadas tornou-se um ponto de convergência que mobilizou uma futura organização. Tenho dezenas de histórias semelhantes em todo o mundo — a maioria dos processos de mudança comunitária incluem um ponto de viragem que se torna icónico e inspirador.

¹⁸ Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

Aquilo que funcionou em Tikamgarh também funciona numa escala maior. Estes «momentos críticos», como os economistas Daron Acemoglu e James A. Robinson¹⁹ lhes chamam, obrigam os líderes políticos a questionar as ideias pré-concebidas que sustentavam há muito sobre o que são políticas públicas «sólidas», e tornam-nos mais dispostos a correr os riscos associados à inovação, uma vez que, de repente, não parece valer tanto a pena defender o *statu quo*.

Muito do enquadramento institucional que hoje em dia tomamos como garantido surgiu do trauma da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial. As falhas de política desastrosas que levaram a esta dupla catástrofe afetaram profundamente o modo de pensar dos líderes políticos e económicos em todo o mundo, desencadeando um papel muito mais abrangente da parte do governo na gestão da economia e na abordagem aos problemas sociais, além de ter precipitado a descolonização de grande parte do globo.

De forma semelhante, nos anos 1970, o súbito aumento dos preços do petróleo (e conseqüente estagnação económica e inflação descontrolada) marcou o fim da «Idade de Ouro» do pós-guerra e deu origem a uma rejeição da regulamentação governamental e à idealização do «mercado livre». Nos sistemas comunistas, em diversos momentos, transtornos políticos e económicos prepararam o caminho para alterações económicas radicais na China e no Vietname.

¹⁹ Daron Acemoglu e James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nova Iorque: Crown Publishers, 2012), p. 101.

Milton Friedman, o pai da economia monetarista, escreveu:

*Só uma crise — real ou aparente — produz verdadeira mudança. Quando essa crise ocorre, as ações tomadas dependem das ideias que se encontram à mão de semear. Creio que essa é a nossa principal função: desenvolver alternativas às políticas públicas existentes, mantê-las vivas e disponíveis até o politicamente impossível se tornar politicamente inevitável.*²⁰

No seu livro de 2007, *The Shock Doctrine* [A Doutrina do Choque],²¹ Naomi Klein defende que a direita tem utilizado os choques de forma muito mais eficaz do que a esquerda, sobretudo nas últimas décadas. Klein cita o exemplo de como os defensores da educação privada nos Estados Unidos conseguiram utilizar o Furacão Katrina para seu benefício. «No espaço de 19 meses, o sistema de escolas públicas de Nova Orleães tinha sido quase totalmente substituído por escolas autónomas de gestão privada.» Segundo o American Enterprise Institute, «o [Furacão] Katrina conseguiu concretizar num dia aquilo que os reformadores de ensino do Louisiana não tinham conseguido ao longo de anos de tentativas».²²

²⁰ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, 2.^a ed. (Chicago: The University of Chicago Press, 1982), p. ix; [*Capitalismo e liberdade*. Trad. Jaime Araújo (Lisboa: Actual, 2014)].

²¹ Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Nova Iorque: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, 2007); [*A Doutrina do Choque: A Ascensão do Capitalismo de Desastre*. Trad. Marco de São João (Lisboa: SmartBook, 2009)].

²² Naomi Klein, *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism* (Nova Iorque: Metropolitan Books, Henry Holt and Company, 2007), p. 6.

As ONG nem sempre são tão ágeis a detetar e aproveitar estas oportunidades. Três meses após o início da Revolução do Egito de 2011, compareci a uma reunião de diretores executivos da Oxfam Internacional, na qual passaram horas a debater se era provável que a revolta na Praça Tahrir resultasse numa crise humanitária. Foi só nesse momento que finalmente se aperceberam de que os protestos, a revolta e a deposição de um regime opressivo representavam também uma enorme oportunidade em potência, e a partir daí os dirigentes presentes demonstraram uma rapidez admirável na distribuição de orçamentos de apoio aos ativistas da sociedade civil no Egito, sustentando essa decisão com a promoção da causa junto da Liga Árabe e não só. Mas nessa altura já se tinha perdido tempo valioso; em breve, o otimismo da revolução foi substituído pela violência e sofrimento da repressão.

Alguns ativistas progressistas envolvidos na promoção de políticas públicas estão mais sintonizados com a lição de Friedman. Meras semanas após o desabamento da fábrica no edifício Rana Plaza, no Bangladesh, que matou mais de 1100 pessoas em abril de 2013, um «Acordo [internacional] de Construção e Segurança contra Incêndios» no Bangladesh²³ foi assinado e entregue.²⁴ Trata-se de um acordo de cinco anos, legalmente vinculativo, entre empresas globais, retalhistas e sindicatos que exige o cumprimento de avanços

²³ Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh» (ACCORD), <http://bangladeshaccord.org/>.

²⁴ Duncan Green, «Will Horror and Over a Thousand Dead Be a Watershed Moment for Bangladesh?» Blogue «From Poverty to Power», 17 de maio de 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/willhorror-and-over-a-thousand-dead-be-a-watershed-moment-for-bangladesh/>.

espantosos: um programa de inspeção independente apoiado pelas empresas de marca e que envolve os trabalhadores e os sindicatos; a divulgação pública de todas as fábricas, relatórios de inspeção e planos de ação corretivos; um compromisso da parte das marcas assinantes para financiar melhorias e manter as relações de contratação; comités de saúde e segurança eleitos democraticamente em todas as fábricas; e empoderamento dos trabalhadores através de um programa de formação abrangente, de um mecanismo de apresentação de queixas e do direito a recusar trabalho inseguro.

Retrospectivamente, podemos identificar vários fatores que explicam a forma como esta ideia macabra de «choque enquanto oportunidade» conduziu a alterações rápidas no sentido de melhor regulamentação:

- Um fórum sobre direitos laborais no Bangladesh (a Iniciativa de Comércio Ético) tinha previamente estabelecido um elevado nível de confiança entre antagonistas tradicionais (empresas, sindicatos e ONG). Essa confiança permitiu que as pessoas pegassem no telefone imediatamente e começassem a falar umas com as outras.
- O trabalho que já estava a ser desenvolvido desde 2011 tinha traçado o rascunho de um potencial acordo; o desastre no Rana Plaza intensificou imensamente a pressão para o pôr em prática.
- Um processo nacional emergente (o Plano de Ação Nacional sobre Segurança contra Incêndios) proporcionou uma base de apoio e de trabalho aos agentes externos.
- A liderança dinâmica de dois novos sindicatos internacionais (IndustriALL e UNI Global Union) ajudou a reunir as pessoas certas.

Talvez devamos acrescentar algo à instrução de Friedman para «manter as alternativas vivas e disponíveis»: os ativistas progressistas também têm de criar confiança e contactos entre os principais indivíduos que detêm o poder para implementar a mudança desejada.

Não estou com isto a sugerir que os ativistas se tornem «perseguidores de ambulâncias» que saltam para qualquer crise só para provarem o seu ponto de vista. Em vez disso, temos de reconhecer as janelas de oportunidade proporcionadas pelos «acontecimentos, caro rapaz» como momentos críticos em que o nosso trabalho a longo prazo, de criar círculos de influência com vista a mudança, transformação de atitudes e de normas, etc., pode subitamente chegar a bom porto.

O mundo é complexo — e então?

Muitos ativistas são, acima de tudo, dinâmicos, ansiosos por mudar o mundo, a partir de hoje. Rejeitam instintivamente a primeira lição do pensamento sistémico: olhar bem antes de saltar. Ficam impacientes com qualquer coisa que se assemelhe a uma ponderação intelectual em torres de marfim, e temem a «paralisia da análise». Na área do desenvolvimento, os doadores muitas vezes acentuam esta tendência para pensar a curto prazo ao exigirem resultados concretos dentro dos períodos dos ciclos de financiamento de projetos.

O meu conselho seria respirar fundo, suspender o seu sentido de urgência por um momento, e tornar-se um «refletivista» que, nas palavras de Ben Ramalingam, deve «mapear, observar e escutar o sistema para identificar os

espaços onde a mudança já está a decorrer, e tentar estimulá-los e alimentá-los».²⁵

Posto isto, outra das lições do pensamento sistémico é que não se pode compreender e planear tudo antecipadamente. Se cada situação é diferente, a resposta também tem de o ser. Uma das fundadoras do pensamento sistémico, Donella Meadows, fala sobre a necessidade de aprender a «dançar com os sistemas».²⁶ Mas até isso pode ser demasiado coreografado. Talvez uma melhor analogia seja a de que os ativistas devem deixar de ser arquitetos e engenheiros para passarem a ser «jardineiros de ecossistemas».

A conjugação destas duas lições dá origem a princípios surpreendentes sobre como promover a mudança:

Seja flexível: Deve estar disposto a suspender o plano em curso como reação a novos acontecimentos e a cultura da sua organização deve agradecer aos funcionários que a alertam para sinais de mudança. No mundo da intervenção humanitária, é esta a abordagem habitual, enquanto que, nos programas ou campanhas de assistência a longo prazo, as pessoas costumam ter relutância em mudar de ritmo, ou simplesmente não reparam no surgimento de novas oportunidades.

Procure *feedback* rápido e contínuo: Quando não se sabe o que vai acontecer, é preciso detetar mudanças em

²⁵ Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2013).

²⁶ Donella Meadows e Diana Wright, *Thinking in Systems: A Primer* (Abingdon: Routledge, 2009).

tempo real, sobretudo quando as janelas de oportunidade em torno destas mudanças são muito curtas. Isto implica ter (ou desenvolver) antenas apuradas e instalá-las em várias redes de forma a detetarem sinais de mudança e a transmiti-los à sua organização.

Muitas vezes, o sucesso é acidental: «A sorte favorece a mente bem preparada», segundo Louis Pasteur, pioneiro da teoria microbiana das doenças.²⁷ Os avanços surpreendentes (muitas vezes reescritos posteriormente como triunfos de planeamento!) são episódios recorrentes na inovação e mudança. Um dos motivos pelos quais o *feedback* rápido é tão importante é o facto de permitir identificar e dar resposta a sucessos acidentais o mais depressa possível. Uma das abordagens baseadas no sucesso que decorre de variações acidentais, o desvio positivo, é explorado na próxima secção.

Realize várias experiências paralelas: Os ativistas detestam falhar. Ninguém gosta de pensar que perdeu tempo, nem de acordar e ler parangonas sobre dinheiro perdido ou «desperdiçado» em projetos malsucedidos. Compare esta aversão a riscos com um investidor que aposta em dez projetos sabendo que nove vão falhar, mas que ganhará dinheiro suficiente com o décimo para compensar largamente os outros. Ao adotar uma abordagem empreendedora, gastaria menos tempo e dinheiro a conceber o plano perfeito; em vez disso, optaria por uma «*start-up* simples», tendo por base as melhores probabilidades sobre o que vai funcionar,

²⁷ Palestra, Universidade de Lille (7 de dezembro de 1854).

seguida de um ciclo rápido e frugal de experiência e adaptação até encontrar algo que realmente funcione.²⁸

Aprenda fazendo (e falhando): Num sistema complexo, é muito pouco provável que acerte logo à primeira, ou que se mantenha no caminho certo (lembre-se do exemplo de educar uma criança). Você e os seus colegas têm de estar preparados para falar sobre os fracassos e aprender com eles, em vez de os varrer para debaixo do tapete. *Feedback* rápido sobre o seu próprio impacto é, por isso, tão importante como o *feedback* sobre o mundo exterior, sobretudo de forma a detetar consequências indesejadas. Se há pessoas a criar galinhas nas latrinas que está a construir, talvez seja altura de voltar ao ponto de partida.²⁹ Infelizmente, a minha experiência diz-me que os colegas costumam ser relutantes em admitir fracassos, e sobretudo em falar sobre eles. Uma melhor abordagem poderá ser perguntar «O que aprendeu?» no decorrer de uma tentativa, abrangendo o mesmo tema mas de forma menos embaraçosa.

²⁸ Steve Blank, «Why the Lean Start-Up Changes Everything», *Harvard Business Review* (Maio de 2013), pp. 63–72.

²⁹ No seu livro *Adapt: Why Success Always Starts with Failure*, Tim Harford propõe uma «receita em três passos para uma adaptação de sucesso: experimentar coisas diferentes, sabendo à partida que algumas irão falhar; torne o fracasso algo a que pode sobreviver, porque acontecerá frequentemente; e certifique-se de que consegue reconhecer quando falhou... estranhamente, distinguir o sucesso do fracasso pode ser a tarefa mais difícil de todas». Tim Harford, *Adapt: Why Success Always Starts with Failure* (Londres: Little, Brown, 2011); [*Adapte-se: O Sucesso Começa Sempre Pelo Fracasso*. Trad. Catarina Gândara (Barcarena: Presença, 2013)].

Identifique e discuta as suas regras de base: Quando os fuzileiros americanos vão combater (o arquétipo de um sistema complexo), utilizam regras de base (manter-se em contacto, colocar-se em posição de vantagem, manter-se em movimento) em vez de orientações detalhadas de «boas práticas». Os ativistas, também (Já pensámos sobre género? Quais as medidas tomadas pelo governo?), mas estas costumam ser tácitas, por isso não são questionadas, testadas nem melhoradas. Torne-as explícitas e reavalie-as regularmente.

Convoque e sirva de mediador de relações: Reunir diferentes intervenientes locais para que encontrem as suas próprias soluções pode ser um papel particularmente útil da parte das organizações de ajuda externa e de outros ativistas externos à comunidade em questão. Uma convocação e mediação eficazes pressupõe perceber quem deve ser convidado a sentar-se à mesa. Quais os intervenientes que têm, ou poderão vir a ter, o poder de provocar mudança? Oferecer-lhes um espaço de diálogo exterior às suas instituições pode encorajá-los a pensar de formas diferentes.

Se estes princípios lhe parecem algo abstratos, seguem-se três exemplos de mudança que colocam o pensamento sistémico em prática.³⁰

³⁰ Para um excelente guia muito mais abrangente sobre a utilização do pensamento sistémico na prática, ver Kimberly Bowman, John Chettleborough, Helen Jeans, Jo Rowlands e James Whitehead, *Systems Thinking: An Introduction for Oxfam Programme Staff* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/systems-thinking-an-introduction-for-oxfam-programme-staff-579896>.

Chukua Hatua («agir» em suaíli) é um projeto da Oxfam na Tanzânia baseado explicitamente na teoria evolutiva, com o objetivo de melhorar o grau de responsabilização das autoridades locais junto dos seus cidadãos. Numa primeira fase, foram lançadas muitas iniciativas diferentes, desde «animadores de agricultores» que incentivavam as comunidades rurais a estabelecerem relações com as autoridades nas suas aldeias, a «músicos ativos», que visitavam associações de estudantes das escolas primárias para divulgar as vantagens da participação na comunidade. O plano de projeto estipulava que a esta experiência de variação se seguisse uma fase de seleção, numa data pré-estabelecida. As comunidades, os parceiros e os funcionários da Oxfam reuniram-se para identificar as variantes com maior taxa de sucesso, e estas foram posteriormente ampliadas e adaptadas. Os animadores de agricultores revelaram-se os mais promissores; as comunidades nomearam não-agricultores como animadores, incluindo um pai que tentava convencer as famílias a mandar as filhas à escola, e uma mulher que organizava outros comerciantes no mercado local. A primeira geração de animadores ficou encarregada de prestar formação aos recém-chegados.³¹

Um grupo de «empreendedores de desenvolvimento» nas Filipinas,³² apoiado pela Asia Foundation, defende

³¹ Duncan Green, *The Chukua Hatua Accountability Programme, Tanzania* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015). Lisa Marie Faye, comunicação pessoal, 31 de agosto de 2015.

³² Duncan Green, «Is This the Best Paper Yet on Doing Development Differently / Thinking and Working Politically?», blogue «From Poverty to Power», 14 de janeiro de 2015, <https://oxfamblogs.org/fp2p/is-this-the-best-paper-yet-on-doing-development-differentlythinking-and-working-politically/>.

reformas na educação, tributação, regulamentação da aviação civil e nos direitos de propriedade trabalhando em pequenas equipas (ecoando a afirmação de Jeff Bezos, da Amazon: «Se são precisas mais de duas pizzas para dar de comer à equipa, é porque a equipa é demasiado grande»³³). As equipas são constituídas por um líder, analistas técnicos (p. ex. advogados), lobistas com boas capacidades políticas e boas redes de contactos, e «*insiders*» com profundo conhecimento e experiência na área das reformas (p. ex. antigos funcionários públicos). Estas equipas podem responder rapidamente a acontecimentos e a novas oportunidades, fazendo várias «pequenas apostas» e depois abandonando as experiências que não produzem resultados.

De dois em dois meses, o projeto da Oxfam TajWSS, criado para melhorar os péssimos sistemas de abastecimento de água e saneamento no Tajiquistão, reúne todas as partes interessadas: 17 ministérios e agências governamentais, vários órgãos da ONU, ONG internacionais, agências de ajuda humanitária, académicos, jornalistas, organizações da sociedade civil tajique, empresas privadas e deputados. Resistindo à tentação de traçar um plano geral, este grupo heterogéneo participa numa discussão aberta que tem dado origem a soluções parciais inovadoras. Por exemplo, algumas autoridades locais encontraram empresas dispostas a ajudar na cloração a nível das aldeias, e bancos tajiques que ajudaram a financiar sistemas de abastecimento de água. Até agora, a sua maior vitória é uma nova Lei da Água que

³³ George Anders, «Jeff Bezos Reveals His No. 1 Secret», *Forbes*, 4 de abril de 2012, <https://www.forbes.com/consent/?toURL=https://www.forbes.com/forbes/2012/0423/ceo-compensation-12-amazon-technology-jeff-bezos-gets-it.html>.

determina quem são as pessoas encarregadas, quem fica responsável pela regulamentação, e quem é o prestador de serviços. Segundo o ativista do TajWSS Ghazi Kelani, «Não fomos nós quem a escreveu — estava há anos numa gaveta qualquer. O grupo salientou a importância de criar legislação, alguém encontrou esta lei e decidimos que seria um bom começo.»³⁴

Desvio positivo

Estes princípios utilizados para trabalhar em sistemas complexos podem ajudar-nos a nós, ativistas, a melhorar o nosso trabalho quotidiano, mas também podem motivar um repensar radical. Uma das alternativas mais empolgantes aos métodos habituais chama-se «desvio positivo».

Em dezembro de 1991, Jerry e Monique Sternin chegaram ao Vietname com o intuito de trabalhar para a Save the Children em quatro comunidades com crianças abaixo dos três anos que, na sua maioria, sofriam de malnutrição. Os Sternins pediram a equipas de voluntários que estudassem as casas onde as crianças eram pobres mas bem alimentadas. Em todos esses casos, descobriram que a mãe ou o pai apanhava pequenos camarões, caranguejos ou búzios — constituindo uma dose «do tamanho de uma articulação de um dedo» — dos arrozais, e os acrescentava à alimentação da criança. Estas famílias que faziam parte do «desvio positivo» também deixavam instruções à pessoa que ficava a cuidar das crianças para as alimentar quatro, ou até cinco vezes por dia, ao contrário da maioria das famílias, que só

³⁴ Entrevista realizada pelo autor, setembro de 2012.

alimentava as crianças pequenas de manhã cedo, antes de os pais se dirigirem aos arrozais, e ao final da tarde, quando estes regressavam do seu dia de trabalho. Os resultados foram afixados num quadro na câmara municipal, e rapidamente atraíram muita atenção e burburinho. No final do primeiro ano, 80 por cento das crianças integradas no programa tinham sido totalmente reabilitadas.

No seu livro, *The Power of Positive Deviance*,³⁵ os Sternins, juntamente com Richard Pascale, descrevem a forma como essa abordagem foi depois aplicada em 50 países, em áreas tão diversas como a diminuição de violência de gangues no centro de Nova Jérсия e a redução do tráfico sexual de raparigas nas zonas rurais da Indonésia. O ponto de partida é «procurar os valores atípicos que triunfam apesar das dificuldades». Mas também interessa saber quem faz essa procura. Se forem «especialistas» externos a investigar os valores atípicos, e a transformarem os resultados num conjunto de ferramentas, o método não surtirá grande efeito. Quando são as próprias comunidades a fazer essa descoberta, a alteração comportamental pode enraizar-se — proporcionando aquilo a que os autores chamam «prova social».

O desvio positivo capitaliza um facto profundamente animador: para qualquer problema, é provável que alguém na comunidade já tenha identificado uma solução. Concentra-se nos recursos e conhecimentos das pessoas, em vez de se focar nas suas falhas e problemas. Os Sternins relatam a sua experiência na Província de Misiones, na Argentina,

³⁵ Richard Pascale, Jerry Sternin e Monique Sternin, *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Press, 2010).

onde as taxas de abandono escolar eram altíssimas. Os professores e os diretores das escolas não aceitavam críticas e culpavam os pais. Tudo isso começou a mudar quando os mediadores colocavam a «pergunta de viragem»: por que motivo é que as taxas de abandono eram muito mais baixas nalgumas escolas? Os professores concordaram em fazer essa pergunta aos pais dos alunos dessas escolas, que rapidamente identificaram as atitudes em relação aos pais como o fator determinante. Todos os anos, os professores pertencentes ao desvio positivo negociavam «contratos de aprendizagem» informais com os pais. Quando um grande número de professores adotou essa abordagem, as taxas de abandono nas escolas-piloto caíram 50 por cento.

Apesar da sua taxa de êxito, o desvio positivo continua a ser atípico no mundo humanitário. O «modelo-padrão» de identificação de lacunas, criação de iniciativas para as preencher e divulgação das respetivas diretrizes é extremamente difícil de mudar. Talvez não seja surpreendente que os especialistas façam muitas vezes parte do problema. Os Sternins escrevem:

Quem tem de lutar arduamente por uma existência à margem da sociedade compreende a simples elegância da abordagem de DP — ao contrário das considerações cétricas daqueles com um nível mais elevado de educação e/ou privilégio. A adesão parece ser inversamente proporcional ao nível de prosperidade, à autoridade formal, aos anos de escolaridade e aos diplomas pendurados nas paredes.³⁶

³⁶ Richard Pascale, Jerry Sternin e Monique Sternin, *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Press, 2010), p. 8.

Posso confirmar, por experiência própria, como me é difícil abandonar o meu papel de pessoa instruída e me tornar um mediador. Abstermo-nos de oferecer a nossa própria resposta quando colocamos uma questão a um grupo é, como afirmam os Sternins, «mais difícil do que tentar reprimir um espirro iminente».

Conclusão

No primeiro filme da série *Matrix* (o único que vale a pena ver), de repente o herói, Neo, começa a ver a matriz de uns e zeros existente sob a superfície do seu mundo, e é nesse momento que se torna invencível. Tenho uma sensação semelhante em relação aos sistemas (tirando a parte da invencibilidade). Tal como sugerido no título deste capítulo, pensar de forma sistémica deveria mudar tudo, incluindo a forma como encaramos a política, a sociedade e até mesmo como nos encaramos a nós próprios, de formas novas e empolgantes.

Ao mesmo tempo, apresenta um desafio devastador às abordagens de planeamento lineares tradicionais e às formas como trabalhamos.³⁷ Nós, os ativistas, temos de nos tornar melhores «refletivistas», de passar tempo a compreender o sistema antes de trabalharmos com ele (e enquanto trabalhamos com ele). Temos de compreender melhor o ritmo de mudança de pára-arranca inerente aos sistemas complexos e adaptar o nosso esforço de acordo com ele. E temos de nos tornar menos arrogantes, mais

³⁷ Mas não em todas as situações, como veremos no Capítulo 12.

dispostos a aprender com imprevistos, com fracassos e com as outras pessoas. Por último, temos de fazer as pazes com a ambiguidade e a incerteza, ao mesmo tempo que retemos a energia e determinação tão essenciais para mudar o mundo.

Não é fácil, mas é perfeitamente possível, como espero ter demonstrado. A partir do momento em que aprendemos a «dançar com o sistema», nunca mais queremos outro parceiro. No próximo capítulo, iremos explorar a força que une sistemas díspares, o mar onde nadam a mudança e os agentes de mudança: o poder.

Outras leituras

E. Beinhocker, *The Origin of Wealth: The Radical Remaking of Economics and What it Means for Business and Society* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Review Press, 2007).

J. Boulton, P. Allen e C. Bowman, *Embracing Complexity: Strategic Perspectives for an Age of Turbulence* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

K. Bowman, J. Chettleborough, H. Jeans, J. Rowlands e J. Whitehead, *Systems Thinking: An introduction for Oxfam Programme Staff* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2015).

D. Burns e S. Worsley, *Navigating Complexity in international Development: Facilitating Sustainable Change at Scale* (Rugby: Practical Action Publishing, 2015).

D. Meadows e D.H. Wright, *Thinking in Systems: A Primer* (Abingdon: Routledge, 2009).

R. Pascale, J. Sternin e M. Sternin, *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's*

Toughest Problems (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Press, 2010).

B. Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

Outros visionamentos

«The Implications of Complexity for Development», palestra de Owen Barder, <https://www.cgdev.org/media/implications-complexity-development-owen-barder>.

2

O Poder está no cerne da mudança

Depois de terminar o liceu, nos meus tempos de mochileiro perdido e infeliz, um dia dei por mim numa pequena aldeia nas margens do Lago Titicaca, no Peru, em casa de um ativista carismático com o nome memorável de Tito Castro. Tito deixara a ordem dos Irmãos Cristãos e tinha decidido dedicar-se a consciencializar os povos indígenas do Peru. Tinha chegado à aldeia com uma biblioteca de livros sobre política, economia, sociologia e direitos indígenas, e quando o conheci emprestava livros e organizava grupos de debate para os líderes locais.

Tito levou-me a conhecer os aldeões e iniciou-me na história peruana de discriminação racial, semelhante ao *apartheid*. Explicou-me pacientemente a forma como os povos indígenas conseguiriam ganhar mais controlo sobre as suas vidas se se organizassem. Quando chegou a altura de partir, sentia-me revigorado, pronto a travar a grande luta heroica pela justiça. O meu lento processo de aprendizagem tinha chegado subitamente a um momento crítico, e em breve eu estava de volta a casa, a trabalhar na defesa dos direitos humanos no Chile e na América Central. Mais

tarde, Tito tornou-se presidente da câmara da cidade mais próxima, Puno, e depois foi professor de Sociologia na Universidade Católica de Lima.

Aquilo que Tito me mostrou — e que vivi — foi empoderamento em tempo real, o momento em que se acende uma luz na mente das pessoas que antes se sentiam impotentes ou presas às suas circunstâncias, e em que começam a tomar medidas para as mudar. São estes pequenos eventos pessoais que muitas vezes estão na origem das marés de mudança política e social que constituem o tema deste livro.

O empoderamento, a força motriz por trás da definição de Amartya Sen de desenvolvimento enquanto expansão progressiva das liberdades para fazer e para ser,³⁸ é uma das palavras-chave mais omnipresentes no vocabulário dos ativistas de desenvolvimento. No entanto, muitos evitam a palavra que dá origem a esse termo: poder. O poder, que permite que uma pessoa ou instituição lidere os recursos, ações ou pensamentos mais íntimos de outrem, era central para o Tito conseguir compreender a sociedade peruana, e devia sê-lo também para todos os ativistas.

A forma de poder mais evidente e mais debatida é aquela a que podemos chamar «poder visível»³⁹: o mundo da política e da autoridade, policiado por leis, violência e dinheiro. Tem má fama e evoca imagens de força, coação, discriminação, corrupção, repressão e abuso. Mas o poder visível tam-

³⁸ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999); [*Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Joaquim Coelho Rosa (Lisboa: Gradiva, 2003)].

³⁹ Ver Lisa VeneKlasen e Valerie Miller, *A New Weave of Power, People & Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation* (Oklahoma City: World Neighbors, 2002). Ver também Powercube — Understanding Power for Social Change, <http://www.powercube.net/>.

bém é necessário para praticar o bem, seja para implementar políticas públicas esclarecidas ou para prevenir atos de violência dos fortes contra os fracos.

Os ativistas que lutam pela mudança social e política costumam centrar os seus esforços naqueles que detêm poder visível — presidentes, primeiros-ministros e diretores executivos (CEO) — uma vez que são eles que aparentam ter autoridade sobre a questão em causa. No entanto, a hierarquia do poder visível costuma ser sustentada por interações subtis entre um conjunto mais diversificado de intervenientes. O «poder oculto» descreve aquilo que se passa nos bastidores: os lobistas, os livros de cheques das empresas, o clube exclusivo formado pelos homens provindos das escolas de elite. O poder oculto também inclui a visão partilhada daquilo que os detentores de poder consideram ser sensato ou razoável no debate público. Qualquer ambientalista que se tenha sentado à mesa com representantes do governo ou economistas tradicionais, e se tenha atrevido a questionar se o crescimento económico ilimitado será aconselhável num mundo de recursos limitados, ter-se-á deparado com as expressões vazias que confrontam qualquer pessoa que transgrida esses limites.

Em 2002, Karl Rove, conselheiro do presidente George W. Bush e o arquétipo do estratega de bastidores, captou o papel do poder oculto de forma memorável. Numa entrevista com Ron Suskind, Rove salientou que o jornalista vivia «naquilo a que chamamos comunidade baseada na realidade», composta por pessoas que acreditam que as soluções surgem a partir do «estudo criterioso da realidade discernível». Mas «já não é assim que o mundo funciona. Agora, somos um império e, quando agimos, criamos a nossa própria

realidade». ⁴⁰ O poder oculto é a razão pela qual a acumulação de investigação e de dados factuais raramente é suficiente para mudar políticas governamentais. A discussão sobre os factos costuma ocorrer paralelamente a um mundo obscuro de narrativas concorrentes pouco fundamentadas ou com pouco interesse em factos.

O poder oculto também pode brotar de outras fontes além das artes sombrias de Karl Rove. Nas minhas visitas à Índia, tenho ficado surpreendido com a influência exercida por ativistas em cargos superiores e intelectuais públicos que encarnam as tradições de sacrifício pessoal e humildade preconizadas por Gandhi. Na América Latina, é frequente dizer-se que os líderes possuem uma «mística» — uma qualidade intangível de autoridade moral.

Tão importante como o «poder oculto», e certamente mais insidioso, é o «poder invisível», que faz com que aqueles que detêm relativamente pouco poder interiorizem e aceitem a sua condição. Uma mulher maia guatemalteca resumiu a natureza do poder invisível: «Porque já não falamos? Falávamos quando éramos crianças. Interiorizámos a repressão. Eles deram-nos as palavras: ‘estúpida’; ‘não consegues’; ‘não sabes’, ‘coitadinha, és mulher’.» ⁴¹ Segundo as palavras do filósofo francês Michel Foucault,

⁴⁰ on Suskind, «Faith, Certainty and the Presidency of George W. Bush», *The New York Times Magazine*, 17 de outubro de 2004, <https://www.nytimes.com/2004/10/17/magazine/faith-certainty-and-the-presidency-of-george-w-bush.html>.

⁴¹ Citado a partir de Jenny Pearce, *From «Empowerment» to «Transforming Power»: Can a Power Analysis Improve Development Policy, Practice and Impact?* (Madrid: FRIDE, 2006), http://fride.org/uploads/Empowerment_Jenny.Pearce_EN.pdf.

«Não são precisas armas, violência física, limitações materiais. Basta um olhar. Um olhar examinador, que cada indivíduo acabará por interiorizar ao ponto de se tornar o seu próprio supervisor.»⁴²

Muitas vezes, o poder invisível determina a capacidade dos movimentos de mudança para influenciar o poder visível e oculto. Molda os sistemas de crenças sobre o que é «normal» ou «natural», levando alguns grupos a autoexcluir-se, como quando as mulheres se culpam a si próprias pelo abuso de que são vítimas, ou quando as pessoas pobres se responsabilizam pela sua condição de pobreza. O «empoderamento», por meio do tipo de consciencialização que Tito Castro promovia para criar autoconfiança e liderança local, procura alterar o poder invisível. Uma vez que os alvos desses esforços são as vidas interiores de indivíduos, as iniciativas culturais e os meios de comunicação social podem constituir ferramentas importantes, como tem sido o caso do rápido progresso conseguido no respeito pelos direitos das mulheres nas últimas décadas. O Capítulo 3 explora a forma como essas alterações se refletem na evolução das «normas» — as ideias daquilo que é natural, aceitável ou correto —, uma área que sinto que recebe muito pouca atenção nos círculos do desenvolvimento.

Não existem vácuos de poder

Mesmo nas circunstâncias menos propícias, existem ricos ecossistemas de poder. A República Democrática do Con-

⁴² Michel Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*, 1972–77 (Nova Iorque: Pantheon Books, 1980), p. 155.

go costuma ser encarada como um estado falhado, onde a população, sobretudo na zona leste, é afetada por violência anárquica. Mas chamar-lhe um «vácuo de poder» é uma caricatura altamente enganadora. O poder está em todo o lado, e tem muitas facetas.

Em 2014, durante uma visita à RDC, encontrei-me com um oficial rural, Kabuya Muhemeri, no seu «escritório»: telhado de zinco, chão de gravilha vulcânica, janelas sem vidros, paredes de tábuas cobertas de pósteres com grandes logótipos de várias ONG e da ONU sobre violência sexual, tortura, VIH e direitos territoriais, além de um mapa da zona desenhado à mão. Sobre a secretária, as ferramentas tradicionais de um funcionário público: um carimbo, um telemóvel e uma pilha de ficheiros e de blocos de notas.

Ocupava aquele posto desde 2008. Quando lhe perguntei se o governo lhe oferecia formação, riu-se: «Dependemos das ONG para isso. São elas que nos ajudam a interpretar a lei — não torturar, não prender pessoas por não pagarem as dívidas. Há muitas leis que eu não conhecia.» No mundo dele, os oficiais do governo e as autoridades consuetudinárias fazem todos parte da administração pública. «A *chefferie* (autoridade tradicional) cobra os impostos. Eu respondo perante o *mwami* (líder tradicional) e perante o ministério.»⁴³

Mais tarde, conversei com um líder tradicional na varanda da sua elegante casa ao cimo de um caminho de lama íngreme. O chefe falava de forma pausada, irradiando autoridade e segurando os seus dois telemóveis. «Há 20

⁴³ Entrevista realizada pelo autor, zona leste da República Democrática do Congo, junho de 2014.

anos que sou o chefe; antes de mim, o chefe era o meu pai. As autoridades do estado são responsáveis pelas estradas e pontes, os impostos são cobrados às lojas, aos restaurantes e aos mercados pelo *chef de chefferie* [o seu superior na hierarquia tradicional]. Eu encorajo a população a pagar.»

Existem vários outros polos de poder que competem com as autoridades civis e tradicionais: os grupos armados, o exército, a polícia, as agências humanitárias, as organizações religiosas, as organizações da sociedade civil, até os clubes desportivos. Os ativistas, sejam locais ou de fora, têm de compreender a natureza e distribuição do poder exercido por estas diferentes entidades (sobretudo aqueles que não conhecem) para determinar com quem precisam de trabalhar (e de que forma) para ajudar a promover mudança.⁴⁴ Examinaremos mais detalhadamente as interações entre estes polos de poder no Capítulo 4.

Poder e mudança

Contemplar a gama de poderes visível, oculto e invisível que sustenta o *statu quo* pode ser desencorajador e provocar sentimentos de impotência perante o Leviatã.⁴⁵ Pouco

⁴⁴ Duncan Green, «Where Does Power Lie in a Fragile State Like Eastern Congo? What Does it Mean for Aid Organizations?», blogue «From Poverty to Power», 13 de junho de 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/who-has-power-in-a-fragile-state-like-eastern-congo-what-does-it-mean-for-aid-organizations/>.

⁴⁵ Thomas Hobbes, *Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1996); [*Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva (Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2002)].

depois de ter regressado do meu momento transformador na casa de Tito, passei muitas e longas manhãs em frente à embaixada dos Estados Unidos em Londres a protestar contra as políticas de Washington na América Latina. Os nossos cartazes e faixas, dispersos e heterogêneos, contrastavam dolorosamente com o vasto poder altamente visível encapsulado na grande fachada uniforme do edifício, encimado por uma enorme águia dourada que nos observava de forma hostil. Não me senti muito poderoso.

Felizmente, existem outras formas de pensar sobre o poder que realçam as oportunidades e possibilidades de mudança. Com base na sua obra sobre o empoderamento das mulheres nas Honduras,⁴⁶ a minha colega Jo Rowlands identificou um esquema diferente que encapsula esta abordagem mais otimista:

- Poder *interior*: autoconfiança pessoal e um sentido de direito e de titularidade.
- Poder *com*: poder coletivo, através de organização, solidariedade e ação conjunta.
- Poder *para*: significa escolha efetiva, a capacidade de decidir e de tomar medidas.
- Poder *sobre*: o poder da hierarquia e dominação, como acima descrito.

Este modelo de «quatro poderes» sugere uma abordagem mais abrangente à promoção de mudança do que simplesmente lidar com o poder visível e desvalorizar o poder oculto e invisível. Se as pessoas não começarem por desen-

⁴⁶ Jo Rowlands, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras* (Oxford: Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997).

volver um sentimento de autoconfiança e uma crença nos seus próprios direitos (poder interior), quaisquer esforços no sentido de as ajudar a organizar-se (poder com) e a exigir um voto na matéria (poder para) podem não dar frutos. Como Tito demonstrou no seu idílio peruano, o empoderamento pessoal pode ser o primeiro passo no trajeto para a transformação social.

Ao longo dos últimos anos, a Jo tem sido uma mentora e crítica educadamente persistente, instigando-me a pensar mais profundamente sobre poder e participação nos processos de mudança, sobretudo em termos dos direitos das mulheres, onde o «poder interior» se revelou um conceito extraordinariamente importante e útil. No final de 2004, foi lançada a «We Can» na Ásia Meridional, uma campanha excepcional sobre violência contra as mulheres. De acordo com a última contagem, tinham inscrito cerca de quatro milhões de mulheres e homens como «agentes de mudança» — defensores do fim da violência nas suas casas e comunidades. A «We Can» não visa políticas, leis nem autoridades (poder visível). Em vez disso, dirige-se ao poder invisível, utilizando o diálogo e o exemplo para mudar atitudes e crenças ao nível dos indivíduos e das comunidades. E é um processo viral. Cada agente de mudança conversa com amigos e vizinhos, e tenta persuadi-los a mudar e a tornarem-se eles próprios agentes de mudança. Para surpresa dos organizadores, metade dos cerca de quatro milhões de agentes de mudança que se inscreveram ao longo de sete anos eram homens.⁴⁷

⁴⁷ Duncan Green, *The «We Can» Campaign in South Asia*, Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-we-can-campaign-in-south-asia-338472>.

Para Selvaranjani Mukkaiah, um ativista da «We Can» em Badulla, no Sri Lanka, a aquisição do «poder interior» é transformadora: «Para mim, a mudança significa a morte do medo. Uma pessoa pode saber cantar, mas não cantar. Alguém ou algo precisa de acender o fogo dentro de nós e matar o medo que nos impede de mudar. Eu matei o medo de falar, e isso, no meu caso, foi uma mudança.»⁴⁸

Muitas vezes, o «poder interior» transforma-se rapidamente em «poder com» e em «poder para». No Nepal, as mulheres que participavam nas Aulas de Discussão Comunitária (ADC) passavam rapidamente da aprendizagem à ação. Fartas de sofrerem violência às mãos dos seus maridos, que bebiam, as mulheres que participavam nas ADC em Sorahawa, no Distrito de Bardiya, decidiram impor uma multa de 500 rupias (valor que aumentava nos casos recorrentes) a qualquer homem que batesse na esposa ou em qualquer outra mulher da família depois de ter sido avisado para não o fazer. «Atualmente, os nossos maridos têm medo de ser humilhados devido aos insultos por parte da comunidade, e além disso têm de pagar a multa. Agora, adormecem tranquilamente.»⁴⁹

No entanto, tenho alguns problemas com o «poder interior». O conceito parece passar rapidamente por cima

⁴⁸ Citado em «Change Making: How we adopt new attitudes, beliefs and practices.» Impressões da campanha «We Can», 2011, http://policy-practice.oxfam.org.uk/~media/Files/policy_and_practice/gender_justice/we_can/change_making.ashx.

⁴⁹ Duncan Green, *The Raising Her Voice Nepal Programme*, Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-raising-her-voice-nepal-programme-338476>.

dos fatores mais profundos que determinam as atitudes e crenças individuais. Pensar sobre o poder interior é apenas o primeiro passo daquele que deveria ser um debate muito mais complexo sobre o papel da psicologia, da empatia e das relações no processo de mudança. Muitos ativistas eficazes possuem uma capacidade instintiva de empatia e são emocionalmente instruídos (uma análise académica da campanha Jubileu 2000, contra a dívida externa, recebeu o título memorável de «Bono Made Jesse Helms Cry» [«O Bono Fez o Jesse Helms Chorar»]⁵⁰). Mas muitos outros, não. Assisti a demasiados exemplos de atitudes condenatórias por parte de lobistas revoltados que parecem não estar cientes do que se passa na cabeça das pessoas com quem estão a falar, e que parecem incapazes de se aperceber que o tom arrogante que adotam aliena precisamente as pessoas que estão a tentar influenciar. No seu artigo de 2007, «How Change Happens», que me inspirou a escrever este livro, Roman Krznaric concluía que «As estratégias de desenvolvimento apresentam um enfoque esmagador nos intervenientes individuais, nos grupos sociais organizados e nas instituições, com muito pouco reconhecimento do facto de que as sociedades e instituições são compostas por relações humanas. Existe muito mais margem para as organizações de desenvolvimento explorarem estratégias que incentivem compreensão mútua, empatia e confiança.»⁵¹

⁵⁰ Joshua Busby, «Bono Made Jesse Helms Cry: Jubilee 2000, Debt Relief, and Moral Action in International Politics», *International Studies Quarterly* 51, (2007): pp. 247–75, https://rgkcenter.org/sites/default/files/file/research/ISQU_451.pdf.

⁵¹ Roman Krznaric, «How Change Happens: Interdisciplinary perspectives for human development», Oxfam Research Report (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha,

(Desde então, o Roman tornou-se uma espécie de guru da empatia: escreveu livros sobre o assunto⁵² e abriu até um «museu da empatia».)⁵³

Por outro lado, muitas organizações não governamentais (ONG), organizações religiosas e outras que tradicionalmente desconfiam da «política» investem demasiado no empoderamento individual, e deixam de apoiar o passo seguinte, do poder individual ao empoderamento coletivo (poder com), ou de enfrentar aqueles que oprimem quem não tem poder, através do seu poder oculto e visível. A sua hesitação é compreensível: a ação coletiva tende a ser bastante mais indisciplinada do que as workshops bem estruturadas que as ONG costumam organizar. Aliás, antes de imporem a multa por violência doméstica, vários dos grupos nepaleses de mulheres que referi anteriormente tinham decidido que a melhor forma de travar o alcoolismo dos maridos era atear fogo às lojas que lhes vendiam as bebidas.⁵⁴

Os territórios do «poder para» e «poder sobre» são mais familiares para a maior parte dos ativistas, uma vez que a sua interação forma a base da política e da economia. Nalguns aspetos, a distinção é um conceito falacioso — o «poder para» de uma pessoa pode ser vivido por outra como

2007), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/how-change-happens-interdisciplinary-perspectives-for-human-development-112539>.

⁵² Roman Krznaric, *Empathy: Why it Matters, and How to Get It* (Londres: Penguin Random House, 2014).

⁵³ O Museu da Empatia, <http://www.empathymuseum.com/>.

⁵⁴ Duncan Green, *The Raising Her Voice Nepal Programme*, Caso de Estudo da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-raising-her-voice-nepal-programme-338476>.

«poder sobre». Os ativistas que têm uma reação instintivamente hostil ao «poder sobre» deveriam lembrar-se que, tal como o «poder visível», aquele é essencial para praticar o bem. O «poder sobre» da polícia, dos tribunais e, em casos extremos, das forças armadas, garante a segurança, um aspeto do bem-estar particularmente valorizado por qualquer pessoa que já tenha vivido num local onde esta não existe. A questão é se o «poder sobre» está sujeito ao sistema de pesos e contrapesos para garantir que não é exercido de forma arbitrária e injusta.

Dado o papel central do poder na determinação tanto da estagnação como da mudança, acho incrível que este não esteja presente no vocabulário do desenvolvimento. O contexto da assistência humanitária está repleto de termos que evitam a verdade incómoda de que o poder raramente está distribuído de forma justa. Palavras aparentemente neutras, como «consulta», «partes interessadas», «diálogo» e «inclusividade», encobrem a dinâmica de poder subjacente entre interesses contraditórios, que pode ser determinante até mesmo para a capacidade de as pessoas participarem, já para não falar de influenciarem os resultados. A histórica Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, acordada por doadores de ajuda governamentais e beneficiários em 2005, utiliza as palavras «parceiro» e «parceria» 96 vezes, mas não refere o termo «poder» uma única vez.⁵⁵

Embora os doadores de ajuda humanitária aceitem cada vez mais a inutilidade de procurarem soluções puramente técnicas que ignorem as realidades políticas, continuam a

⁵⁵ Robert Chambers, *Provocations for Development* (Rugby: Practical Action Publishing, 2012), p. 108.

não estar dispostos a falar sobre poder. Em vez disso, parece existir uma tendência intrínseca (não sei se consciente ou inconsciente) para reduzir todas as questões à economia, como se os incentivos materiais, por si só, pudessem explicar o comportamento humano. Esse tipo de «análise de economia política» ignora aquilo que a política tem de distintivamente político: um entendimento mais alargado de poder, capacidade de ação, liderança, das subtilezas de construir e manter coligações, tanto no interior da política formal como para além dela, e do papel desempenhado pelos choques e pelos acontecimentos acidentais.⁵⁶

O poder é um jogo de soma nula?

Pergunto-me se a relutância em abordar o poder de forma explícita no mundo da assistência humanitária resulta de uma visão do poder como um jogo de soma nula. Nalgumas circunstâncias, dar poder a algumas pessoas significa, de facto, retirá-lo a outras. Muitas vezes, o papel dos ativistas é precisamente apoiar esse processo, ao prestar apoio a coligações com a capacidade para redistribuir o poder dos ricos para os pobres, por exemplo. A resistência por parte dos «que têm» é um dos motivos pelos quais a mudança pode ser violenta e difícil, em questões como a quem pertence determinado terreno, ou a forma como o estado cobra impostos e distribui a despesa.

⁵⁶ David Hudson e Adrian Leftwich, *From Political Economy to Political Analysis* (Birmingham: Programa de Liderança para o Desenvolvimento, 2014), <http://www.dlprog.org/publications/from-politicaledgeconomy-to-political-analysis.php>.

As boas estratégias de mudança adotam uma abordagem mais sutil do que o confronto aberto (o qual muitas vezes acaba por beneficiar os mais poderosos). Reenquadrar o entendimento de interesses próprios, usar a tática de «dividir para conquistar» de forma a dividir blocos opostos, ou promover alterações de ideias e normas são métodos que podem ajudar a contornar o problema da soma nula. Além disso, muitas mudanças beneficiam tanto os que têm como os que não têm. Os homens que participaram no programa «We Can» relataram melhorias significativas nas suas próprias vidas como consequência de respeitarem os direitos das mulheres em casa; não é de surpreender que o sexo também tenha melhorado, segundo alguns.

Para aumentar ainda mais a complexidade, os processos e as instituições que beneficiavam inicialmente apenas um grupo por vezes são subvertidos ao longo do tempo e substituídos por outro: o acesso à justiça por parte das comunidades pobres pode fazer a lei passar de um baluarte do *statu quo* a um fator impulsionador de mudança; a tomada dos processos democráticos por parte dos ricos pode resultar precisamente no contrário. O empoderamento não é tanto um acontecimento isolado, mas antes um processo que ocorre num sistema complexo repleto de vários circuitos de *feedback*, em vez de cadeias lineares de causa e efeito.

Utilizar a análise de poder

Muitas organizações humanitárias chegaram à conclusão de que os seus preciosos projetos no terreno produzem, na melhor das hipóteses, ilhas de sucesso num mar de fracassos, devido a más políticas governamentais. A futilidade de

promover «projetos de subsistência» que ajudam as comunidades a retirar benefícios dos mercados, quando esses mesmos mercados estão a ser assolados por crises da dívida pública e por cortes orçamentais, tem provocado frustrações compreensíveis, e, ao longo dos últimos 20 anos, têm crescido exponencialmente os esforços para mudar a política pública através da promoção de causas e de campanhas.

Para estes ativistas, o poder é uma questão central, e tanto o esquema de poder visível-oculto-invisível, como a abordagem dos «quatro poderes» podem ajudar a identificar o que sabemos e o que não sabemos sobre um sistema, levando à exploração de perguntas pertinentes como «Porque é que os pequenos agricultores são pobres?» ou «Porque é que o governo não investe mais em escolas locais?»

Ao formular respostas possíveis a estas perguntas, os ativistas desencadeiam aquilo a que a Oxfam chama «análise de poder». Basicamente, uma análise de poder diz-nos quem detém quais poderes relacionados com a questão, e o que poderá influenciá-los para mudarem.

Quando estão mais bem informados por uma análise de poder, os ativistas podem escolher uma estratégia mais adequada: Fazer *lobby* nos corredores do poder, organizar protestos nas ruas, ou prestar apoio a longo prazo e discretamente a organizações de base ou à educação do público? Um maior número de perguntas aperfeiçoará a estratégia: A quem é que o ministro ou diretor executivo dá ouvidos? É mais facilmente persuadido por uma manifestação bem-sucedida no terreno, por estudos, histórias, cobertura mediática ou pela opinião dos seus pares? Uma discussão sobre as várias formas do poder é útil para desafiar ideias pré-concebidas sobre a apatia dos cidadãos: Porque não se manifestam mais?

A análise de poder pode ajudar os ativistas a identificar uma gama mais vasta de potenciais aliados. Temos demasiadas vezes tendência para trabalhar com «pessoas como nós», quando as alianças com elementos improváveis (grandes empresas, líderes religiosos, académicos) podem ser mais eficazes. Por fim, a análise de poder pode ajudar-nos a considerar acontecimentos futuros que poderão abrir as portas à mudança: Haverá eleições em breve? Qual a influência que um período de seca ou um furacão teria nas atitudes das pessoas? O que acontecerá quando o «Chefe» morrer?

Para passarmos de uma exploração geral do poder a planos específicos para influenciar a sua redistribuição numa dada área, temos de identificar os principais intervenientes e fazer um esquema das suas posições relativamente ao assunto em questão: Quem são os principais intervenientes (comunidades pobres, decisores, empresas do setor privado)? Que outros indivíduos ou instituições (meios de comunicação social, instituições religiosas, intelectuais, líderes tradicionais) são relevantes e influentes? Quais deles são potenciais aliados? Quais deles são obstáculos? E quais deles são intervenientes potencialmente importantes passíveis de serem convencidos a apoiar a mudança?⁵⁷

Um dos principais intervenientes, claro está, são os próprios ativistas, e a análise de poder deve incluí-los. Uma discussão sobre as áreas em que é mais provável conseguirem exercer influência (na esfera doméstica, aos níveis local, nacional ou global) deve ajudar a identificar pontos de entrada, táticas e alianças promissoras. Cada grupo ati-

⁵⁷ Celine Charveriat, «Power Analysis Checklist and Methodology» (artigo por publicar, Oxfam Internacional, 2005).

vista tem os seus pontos fortes e fracos. Por exemplo, uma ONG internacional, como a Oxfam, pode ajudar a conectar os consumidores dos países ricos para que pressionem as empresas a melhorar o seu impacto nos países pobres; mas também pode ser encarada como uma ferramenta de política externa do ocidente.

Quando os ativistas fazem uma lista das partes interessadas, muitas vezes começamos por descrever uma paisagem de baixa densidade populacional («o estado», «as organizações das pessoas»). Uma avaliação mais atenta revela um ecossistema muito mais complexo, como eu descobri em 2014, quando pedi a um grupo de ativistas e trabalhadores humanitários tajiques para fazerem uma lista das partes interessadas em água e saneamento numa aldeia típica. Começou por incluir apenas as autoridades governamentais e as associações de água dos aldeões. Depois, um deles acrescentou: «Recorremos a pessoas diferentes dependendo do assunto: para questões de política, vamos falar com o chefe da aldeia; para problemas de saúde, vamos ao médico; se temos pesadelos, vamos ao mulá.»

O grupo acabou por traçar a influência e o nível de interesse de oficiais locais nomeados e eleitos, do diretor da escola, do mulá, do médico, de anciãos respeitados na aldeia, de grupos de mulheres, de organizações comunitárias, de funcionários públicos, de «pessoas com instrução», e de «parentes (e amantes!) de pessoas influentes». Todos eles eram encarados como potenciais aliados na melhoria das condições lamentáveis de abastecimento de água e de saneamento.⁵⁸

⁵⁸ Duncan Green, «What Makes a Perfect Short Field Trip (and a Top Village Power Analysis)?», blogue «From Poverty to Power», 7 de fevereiro de 2014,

A conversa no Tajiquistão fez-me perceber tanto a importância de incluir todos os intervenientes que poderão fazer parte de qualquer processo de mudança, como a facilidade com que revertemos para um mapa mental polarizado e muitas vezes contraproducente de «nós e eles».

Depois de identificados os intervenientes, precisamos de discutir:

Alianças: Qual a combinação de aliados prováveis e improváveis que maximizará as probabilidades de êxito? Uma parceria tradicional entre organizações ativistas, relações com indivíduos solidários nos ministérios, ou uma abordagem conjunta com empresas do setor privado?

Abordagem: Qual a estratégia com maior probabilidade de influenciar os indivíduos e instituições visados e cujo apoio é necessário para produzir mudança? O obstáculo à mudança reside nas leis e políticas, ou nas normas, atitudes e crenças sociais? Ou a questão baseia-se em interesses contraditórios, e por isso requer mobilização política para demonstrar influência?

Acontecimentos: É mais provável que a mudança ocorra em torno de um acontecimento específico (p. ex. uma campanha eleitoral, a morte de um líder, um desastre natural ou uma crise económica?) Como podemos preparar-nos e reagir rapidamente às oportunidades (e ameaças) provocadas por estes «choques»?

Este tipo de análise de poder reflete uma mentalidade estratégica que valoriza resultados, em contraste com aquilo a que eu chamaria mentalidade «de princípios» que valoriza «confrontar o poder com a verdade». No meu blogue, publico muitos *cartoons*, e um dos meus preferidos mostra dois camponeses medievais que estão a passar por uma muralha de um castelo onde se vê uma cabeça decepada num poste. Um dos camponeses diz para o outro: «Ele confrontou o poder com a verdade.» A oposição aberta e individual pode ser admirável, até mesmo heroica, mas raramente é eficaz sem um entendimento mais subtil da distribuição do poder e do potencial para a mudança. Da mesma forma, ao incitarmos os políticos a demonstrarem «vontade política» e a fazerem algo que os fará perder votos ou poder, demitimo-nos da nossa responsabilidade de encontrar uma solução que lhes permita apoiar a mudança que queremos.⁵⁹

É claro que alguns dos ativistas mais eficazes não passam horas a fazer análises de poder. Possuem uma intuição sobre aquilo que funciona, que foram adquirindo da sua longa experiência e aptidão natural. A «análise de poder» é apenas uma forma de codificar aquilo que esses gurus conseguem fazer instintivamente, tornando-o explícito e, portanto, mais fácil de aprender e partilhar.

⁵⁹ Duncan Green, «Why Demanding 'Political Will' is Lazy and Unproductive», blogue «From Poverty to Power», 5 de novembro de 2009, <https://oxfam-blogs.org/fp2p/why-demanding-political-will-is-lazy-and-unproductive/>.

Por que motivos a mudança não acontece

Embora este livro seja sobre «como a mudança acontece», muitas vezes a questão importante é «por que motivos é que a mudança *não* acontece?» Os sistemas, sejam eles de pensamento, política ou economia, podem ser extremamente resistentes à mudança, tal como as florestas maduras referidas no Capítulo 1. Gosto de chegar à raiz da «palavra começada por i» (inércia) utilizando outras três palavras que começam pela mesma letra: instituições, ideias e interesses. Frequentemente, é uma combinação destes fatores que está por trás da resistência à mudança, mesmo quando os factos formam um argumento convincente.

Instituições: Por vezes, o obstáculo à mudança reside nas instituições através das quais as decisões são tomadas ou implementadas. Mesmo quando não há ninguém em particular que beneficie materialmente da defesa do *statu quo*, os sistemas de gestão e a cultura empresarial podem ser obstáculos poderosos à mudança. Apesar de adorar a Oxfam, eu também me debato com os seus bloqueios institucionais, incluindo os processos de aprovação, que envolvem vários estratos, e a tendência para tomar decisões em circuitos de emails cada vez mais alargados, onde nunca é claro quem é responsável pela decisão final. Parece que preciso de melhorar a minha análise de poder interior.

Ideias: Muitas vezes, a inércia está enraizada nas conceções e preconceitos dos decisores, mesmo quando o seu interesse material não está em causa. No Maláui, certos investigadores descobriram que as ideias existentes sobre

«os pobres» — os pobres «merecedores» em relação aos pobres «desmerecedores» — tinham um impacto significativo na disponibilidade de os indivíduos apoiarem transferências de dinheiro para pessoas que vivem na pobreza. As elites entrevistadas — que incluíam a sociedade civil, líderes religiosos, e académicos, além de políticos, burocratas e líderes do setor privado — acreditavam que todas que as políticas de redistribuição tornavam os pobres preguiçosos (ou mais preguiçosos). Os dados factuais contundentes sobre a eficácia das transferências de dinheiro não faziam qualquer diferença; nem o facto de as elites não terem quase nada a perder com essas reformas (e, no caso dos políticos, podiam até beneficiar delas em termos eleitorais).⁶⁰

Constatee o poder obstrutivo das ideias durante o breve período em que trabalhei no Departamento de Comércio Internacional do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID). Recebemos uma visita de um alto funcionário do Departamento do Tesouro, que temia estarmos a afastar-nos da mensagem pretendida. Irradiando a autoconfiança elegante própria de um alto funcionário de Whitehall, informou-nos que, embora estivesse disposto a discutir a política comercial do Reino Unido, primeiro deveríamos concordar que existem certas «verdades universais», nomeadamente que a liberalização do comércio conduz a mais comércio; e que mais comércio resulta em menos pobreza. Ambas as afirmações eram altamente discutíveis, mas ninguém conseguiria mudar o hábito daquele mandarim de regurgitar o que tinha aprendido na universidade várias décadas antes. Lembrei-me

⁶⁰ Heather Marquette, troca pessoal de emails, 2015.

da maravilhosa citação de Keynes: «Os homens práticos que acreditam estar isentos de qualquer influência intelectual costumam ser escravos de algum economista defunto. Os loucos em posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, exalam o seu frenesim a partir de algum escrevinhador académico de alguns anos atrás.»⁶¹ Neste contexto, não existe muito espaço para políticas com base em factos.

Claro que é sempre possível que loucos em posições de autoridade sejam persuadidos a mudar de ideias, mas trata-se de uma árdua tarefa: um fluxo gota-a-gota de factos contrários, críticas por parte da opinião pública, pressão dos pares e a exposição a fracassos e crises contribuem todos para isso. Mas temo que, no final de contas, as ideias verdadeiramente enraizadas só possam ser alteradas através da transição geracional.

Interesses: O escritor Upton Sinclair observou que «É difícil fazer um homem compreender algo quando o seu salário depende de ele não o compreender.»⁶² Os intervenientes influentes que se arriscam a perder dinheiro ou estatuto com as reformas conseguem ser muito hábeis em bloqueá-las. Sobretudo nos casos em que um pequeno número de intervenientes se arrisca a perder muito, enquanto um grande número de intervenientes poderá ganhar um pouco, é provável que as entidades bloqueadoras estejam mui-

⁶¹ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (Londres: Palgrave Macmillan, 1936), pp. 383–4; [*Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Trad. Manuel Resende (Lisboa: Relógio d'Água, 2010)].

⁶² Upton Sinclair, I, *Candidate for Governor: And How I Got Licked* (Berkeley, Califórnia: University of California Press, 1994).

to mais bem organizadas do que os proponentes. Milhares de milhões de pessoas poderiam beneficiar de uma redução nas emissões de carbono que diminuiria a ameaça das alterações climáticas, mas primeiro terão de vencer a oposição de um punhado de empresas de combustíveis fósseis.

Os interesses nem sempre são malignos — afinal de contas, muitas das mudanças sociais progressistas advêm de pessoas pobres que lutam pelos seus próprios interesses. Nem os interesses são sempre materiais. Masood Mulk, que dirige o Programa de Apoio Rural de Sarhad, no Paquistão, contou-me uma história incrível que remete para a importância da psicologia e das relações pessoais:

Lembro-me de um vale onde todas as pessoas pobres se juntaram para construir a estrada que achavam que iria mudar as suas vidas para sempre. Infelizmente, a estrada tinha de passar pelo terreno de uma pessoa que já tinha sido influente naquele vale, e ele recusava-se terminantemente a dar autorização. Os aldeões, frustrados, pediram-me que viesse ao vale e fosse a casa dele resolver o problema. Tratava-se de um local remoto, por isso fomos de helicóptero. Passei horas a tentar persuadi-lo a ser generoso e a dar a sua autorização, mas ele não se demovia. Não gostava da forma como as comunidades se comportavam agora que tinham adquirido influência. No final, ele disse que cederia, mas só se nós sobrevoássemos a casa dele três vezes de helicóptero. Apercebi-me de que era tudo uma questão de egos. Os aldeões não estavam dispostos a ir ter com ele, porque o orgulho deles não o permitia, e ele não estava disposto a ceder a favor deles a não ser que lhe fosse permitido reiterar a sua importância.⁶³

⁶³ Masood ul-Mulk, troca pessoal de emails, janeiro de 2016.

Nos últimos anos, o ritmo extremamente lento do progresso a respeito das alterações climáticas ilustra os três Is de forma deprimente: os interesses particulares fazem *lobby* para frustrar as tentativas de redução das emissões de carbono e apoiam a «ciência» falsa para desacreditar os factos subjacentes ao apelo à ação; uma crença inabalável no valor do crescimento económico limita quaisquer tentativas de imaginar uma abordagem económica «para além do crescimento»; e as instituições mundiais lideradas por políticos nacionais com horizontes a curto prazo estão pouco equipadas para resolver o maior problema de ação coletiva de sempre. Em dezembro de 2015, isso pode ter mudado com o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas — um estudo de caso apresentado nas páginas 270-276 descreve a forma como essa mudança teve lugar.

Conclusão

Basta entrarmos em qualquer casa, aldeia, sala de reuniões executivas, ou escritório do governo, e estaremos a entrar num campo de forças subtil e infiltrado de poder, que liga e influencia todos os presentes. Amigos e inimigos, pais e filhos, patrões e empregados, governantes e governados. Independentemente do sistema político, o poder está sempre presente. Como dizia a anedota da era soviética: «No capitalismo, o homem explora o homem. No socialismo, é ao contrário.»

Estudar e compreender esse campo de forças é uma parte essencial de tentar influenciar a mudança. Apesar de ser, em grande parte, invisível aos recém-chegados, o poder estabelece parâmetros sobre como as relações sociais e políti-

cas evoluem. Quem são os aliados ou inimigos prováveis da mudança? Quem está por cima e quem está por baixo nesta relação? Quem escuta quem, ou quem deixa as decisões para quem? Como se têm tratado uns aos outros até agora?

Começar pelo poder deverá induzir um sentimento bem-vindo de otimismo sobre as possibilidades de mudança. Muitas das grandes histórias de sucesso em termos de progresso humano — sufrágio universal, acesso ao conhecimento, libertação da doença, da opressão e da fome — são, na sua origem, histórias da redistribuição progressiva de poder.

Pensar em termos de poder dá vida ao verdadeiro enredo do desenvolvimento. Em contraste com o retrato sombrio das pessoas pobres enquanto «vítimas» passivas (de desastres, da pobreza, da fome) ou enquanto «beneficiários» (de ajuda humanitária, de serviços sociais), o «empoderamento» coloca as próprias ações das pessoas pobres no lugar central. Nas palavras da académica Naila Kabeer, do Bangladesh, «A partir de um estado de impotência que se manifesta num sentimento de ‘eu não consigo’, o ativismo contém um elemento de autoconfiança coletiva que resulta num sentimento de ‘nós podemos’.»⁶⁴

Os leitores que estiverem a sentir-se confusos pelo número de enquadramentos com que os confrontei podem estar interessados em considerar uma forma básica mas extremamente útil de manterem o poder em mente na vida quotidiana, uma fórmula criada por Robert Chambers, um dos pensadores mais interessantes e originais na área do

⁶⁴ Dighe & Jain (1989) «Women’s Development Programme: Some Insights into Participatory Evaluation», *Prashasnika* vol. 18 n.os 1–4, pp. 77–98, citado em Naila Kabeer, *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought* (Londres: Verso, 1994), p. 262.

desenvolvimento. Em qualquer relação, pergunte-se quem está «por cima» e quem está «por baixo»⁶⁵, e a forma como isso afeta o comportamento de cada uma das partes. A teoria de Chambers também capta um facto desconfortável: O que têm em comum um homem que bate na mulher, tal como o seu próprio pai, um cristão ou muçulmano devoto, e um ativista empenhado pertencente a um sindicato ou a uma ONG? Podem ser todos a mesma pessoa; os mesmos indivíduos podem estar por cima num determinado contexto, e por baixo noutro.

Agora que explorámos os elementos que constituem o poder e o pensamento sistémico, alguns leitores podem querer reler a abordagem na ótica do poder e dos sistemas que apresentei de forma resumida no início do livro. Para aqueles que escolherem prosseguir, o último capítulo contém uma explicação mais completa.

Outras leituras

R. Chambers, *Revolutions in Development Inquiry* (Londres: Earthscan, 2008).

M. Foucault, *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–77* (Nova Iorque: Pantheon Books, 1980).

S. Lukes, *Power: A Radical View* (2nd edition) (Londres: Palgrave Macmillan, 2004).

⁶⁵ Duncan Green, «Robert Chambers on the Fifth Power (the Power to Empower)», blogue «From Poverty to Power», 29 de novembro de 2012, <https://oxfamblogs.org/fp2p/robert-chambers-on-the-fifth-power-the-power-to-empower/>.

G. Mulgan, *Good and Bad Power* (Londres: Allen Lane, 2006).

A. Rao, R. Stuart e D. Kelleher, *Gender at Work: Organizational Change for Equality* (West Harford: Kumarian Press, 1999).

Jo Rowlands, *Questioning Empowerment: Working with Women in Honduras* (Oxford: Oxfam Reino Unido e Irlanda, 1997).

Outras consultas

Understanding Power for Social Change: The Power Cube
<http://www.powercube.net/>.

3

A mudança é muitas vezes provocada por alterações nas normas sociais

Enquanto bebíamos cervejas num canto remoto da Bolívia, Miguel Rivera, um ativista chiquito, refletia sobre a sua própria descoberta do «poder interior». «A noção dos nossos direitos veio de fora, dos líderes políticos e da Convenção n.º 169 da OIT», contou-me ele. «Foi importante, fez despertar a nossa parte indígena.»⁶⁶ Não era o tipo de conversa que se tem todos os dias e, para ser franco, não fiquei muito contente por a ter. Eu tinha viajado até às profundezas do interior boliviano para descobrir como as mudanças sociais ocorriam no mundo exótico (a meu ver) do movimento indígena da América Latina, e aqui estava um ativista de base a referir a bafienta⁶⁷ Organização Internacional do Trabalho (OIT), sediada em Genebra, e

⁶⁶ Miguel Rivera, Entrevista com Duncan Green, Bolívia, 2006.

⁶⁷ Em português BR: mofada [N. da T.].

a dizer-me que o sucesso do seu povo se devia, em parte, àquelas «centrais de conversa fiada» internacionais que eu tanto desdenhara.

O cenário, pelo menos, não desiludia. Fora da Bolívia, os chiquitos são conhecidos sobretudo pelo filme de 1986 *A Missão*, que conta como, em troca da proteção dos jesuítas contra os escravagistas brasileiros, os chiquitos se tornaram (e continuam a ser) exímios intérpretes de música barroca, e construíram extraordinárias igrejas em tons de branco e laranja que continuam a atrair turistas.

De todas as histórias de mudança que ouvi nos últimos 35 anos, essa conversa com Miguel, sob o calor abrasador do verão de 2006, e a minha posterior visita à comunidade chiquita, foi uma das que mais influenciou a minha forma de pensar. Na página 114, para concluir esta primeira parte do livro, utilizo-a para ilustrar a abordagem na ótica do poder e dos sistemas.

Miguel educou-me sobre a importância das normas sociais — as regras explícitas ou implícitas que especificam quais os comportamentos aceitáveis na sociedade. Aquilo que as pessoas encaram como normal, desejável ou aberrante determina o seu sentido de certo e errado, e tanto pode impulsionar como travar a procura de justiça social.

As normas podem apresentar-se sob muitas formas, sejam elas sociais, legais ou morais, e contêm uma contradição subtil, partilhada pelas instituições como o estado, ou as empresas transnacionais: são simultaneamente estáticas e mutáveis. A cada dado momento, a maioria das normas parecem ser fixas; as pessoas encaram-nas como um «dado adquirido», uma realidade social pré-existente, eterna. Sem esse sentido de invariabilidade, as normas não poderiam cumprir a sua função, nomeadamente a de proporcio-

nar padrões de conduta estáveis que orientem as escolhas daqueles que lhes estão sujeitas. No entanto, ao mesmo tempo, as normas são um sistema em constante evolução. Até a legislação — a subcategoria de normas mais codificada e formal — está em constante mutação, como explorarei no Capítulo 5.⁶⁸

Como evoluem as normas

Durante longos períodos da história humana, as normas evoluíam, na sua maioria, de forma orgânica, em comunidades locais e nacionais. No entanto, ao longo do último século, passou a existir um processo formal para debater, acordar, codificar e implementar normas a nível mundial, inserido em várias instituições internacionais, como a ONU e a OIT, que Miguel Rivera tanto admira.

Atualmente, esse enquadramento normativo avança através de uma proliferação desconcertante de conferências, «painéis de alto nível», metas internacionais como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, tratados e convenções. Trata-se de um carrossel que geralmente prefiro evitar, devido à prevalência da retórica e de chavões em detrimento do conteúdo. Mas agora penso que a minha aversão (apesar de ser compreensível) é injustificada. O carrossel é complexo e imprevisível, mas indubitavelmente importante. O conjunto de acordos internacionais que dele têm surgido capta e dá um empurrão à

⁶⁸ Wayne Sandholtz e Kendall Stiles, *International Norms and Cycles of Change* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

compreensão progressista do mundo sobre a sua condição, construindo o nosso sentido de pertença a uma única «humanidade».

Muito poucos destes acordos são «leis rígidas», vinculativas nos tribunais. Mas estabelecem padrões que os movimentos nacionais podem usar para lutar por mudanças na legislação e nas atitudes públicas sobre temas que vão desde decidir se os subornos são aceitáveis ou se os pais têm o direito de bater nos filhos, à discriminação contra trabalhadores migrantes, povos indígenas ou pessoas portadoras de deficiência, ou quais as atividades que devem ser consideradas «trabalho».

Ao nível individual, as normas começam a ser desenvolvidas desde a nascença, à medida que as crianças absorvem noções daquilo que é «natural» com base nos comportamentos e palavras de quem as rodeia. Enquanto instituição (ainda que extremamente variável), a família é provavelmente a principal bigorna dos valores e normas que moldam a vida de um indivíduo. Alguns anos depois do nascimento, a escola começa a assumir um papel central na transmissão de um maior entendimento das normas por parte da sociedade. Quando os ativistas ignoram estes primeiros anos, perdem uma enorme oportunidade. As organizações religiosas, que investem grandes quantias em educação, têm sido muito mais eficazes. São Francisco Xavier, o fundador da ordem dos jesuítas, afirmou: «Dêem-me a criança até aos sete anos, e dar-vos-ei o homem.»

As normas têm mudado ao longo do tempo de forma extraordinária. Há duzentos anos, a escravatura e a colonização eram vistas como a ordem natural das coisas (pelo menos na Europa); os homens «possuíam» mulheres e escravos. Os estados não tinham qualquer limitação na sua

conduta na guerra; atualmente, estão parcialmente circunscritos por regras. Órgãos inteiros do direito internacional — direitos humanos, ambiente — nem sequer existiam há um século. Tal como estes horizontes temporais sugerem, as mudanças normativas são profundas e lentas, sendo muitas vezes medidas em termos de gerações ou de séculos. Por esse motivo, às vezes passam de forma relativamente despercebida e não são apreciadas pelos ativistas ou pelos políticos, que pensam em termos dos ciclos de três ou quatro anos das eleições e campanhas.

A primeira vez que me apercebi da importância das normas foi em meados da década de 1990, ao fazer pesquisa para um livro para a Save the Children.⁶⁹ O livro de Philippe Ariès que mudou o paradigma, *Centuries of Childhood*,⁷⁰ mostrou-me a quantidade de coisas que eu considerava «naturais» e que eram, na realidade, determinadas historicamente. Em 1724, o grande romancista britânico Daniel Defoe não via nada de errado em dizer que todas as crianças acima dos quatro ou cinco anos de idade deveriam ganhar o seu sustento.

As centenas de conversas que tive com crianças um pouco por toda a América Latina transformaram ainda mais o meu entendimento da natureza da infância e dos papéis, direitos e responsabilidades das crianças. Como seria de esperar, as crianças que trabalhavam queixavam-se de

⁶⁹ Duncan Green, *Hidden Lives: Voices of Children in Latin America and the Caribbean* (Londres: Cassell, 1998).

⁷⁰ Philippe Ariès, *Centuries of Childhood: A Social History of Family Life* (Nova Iorque: Random House USA, 1965); [*A Criança e a Vida Familiar no Antigo Regime*. Trad. Miguel Serras Pereira e Ana Luísa Faria (Relógio d'Água, 1994)].

exploração e das dificuldades de conciliar o trabalho com a escola, e muitos dos miúdos de rua estavam drogados e miseráveis, mas aquilo que me surpreendeu mais foi a capacidade de ação que todos partilhavam. As crianças que trabalhavam contaram-me o quanto valorizavam o facto de poderem contribuir para o bem-estar da família; os miúdos de rua riam-se quando se gabavam da sua capacidade de obter o que queriam das várias organizações que insistiam em «salvá-los» («a comida é melhor naquela, mas obrigam-te a rezar»). Enquanto pai de duas crianças pequenas naquela altura, senti aquilo de forma muito pessoal.

Quando o livro foi publicado, aprendi que desafiar normas sobre algo tão enraizado como as nossas atitudes perante as crianças pode provocar reações muito violentas. Os sindicatos acusaram-me de justificar a exploração infantil, e as organizações de proteção das crianças de rua culpavam-me de comprometer o trabalho delas. Preferiam manter uma noção da infância como um «jardim murado» inocente que precisa de proteção, mesmo que, tal como Ariès demonstra, esse jardim seja uma construção recente e ocidental.

Normas, género e poder

Os papéis esperados das mulheres passaram por uma transformação extraordinária ao longo do último século. O principal fator por detrás desta mudança terá sido o direito ao voto, a possibilidade de trabalhar fora de casa, a invenção da máquina de lavar roupa, a educação das raparigas, os novos métodos de contraceção, o acesso à informação, ou o movimento feminista? Naturalmente, a resposta é todos os anteriores, entre outros. Num sistema complexo, cheio de

circuitos de *feedback* e de surpresas, cada um destes fatores moldou e foi moldado pela evolução das normas sobre os papéis das mulheres.

A globalização é um dos elementos condutores dessa mudança. Todas as manhãs, às 7h30, as ruas de Dacca, capital do Bangladesh, iluminam-se quando uma maré multicolorida de jovens mulheres vestidas de saris de cores vivas emerge dos bairros de lata a caminho das muitas fábricas de têxteis que flanqueiam as ruas da cidade. As mulheres permanecem ali até muito depois de anoitecer, a cortar e a costurar vestuário para exportação.

Ao observar milhares destas mulheres em movimento, risonhas, empenhadas e motivadas, tive dificuldade em manter a minha atitude ativista de desaprovação da globalização e da sua exploração de mão-de-obra barata. As conversas posteriores que tive com elas nas barracas dos bairros de lata onde viviam confirmaram como eram considerados valiosos os empregos nas fábricas de vestuário. É certo que as mulheres se queixavam dos baixos salários, das longas horas de trabalho e dos perigos no local de trabalho que afetavam milhões de mulheres na indústria têxtil no Bangladesh. Mas também insistiam que o facto de obterem um rendimento provocava uma redistribuição de poder em casa: atualmente, as mulheres podem sair de casa sem a autorização dos homens; têm mais influência nas decisões domésticas; é atribuído mais valor às crianças do sexo feminino do que anteriormente.

As fábricas não se instalaram em Dacca com a intenção de libertar as mulheres do Bangladesh. Como acontece frequentemente num sistema complexo como o comércio mundial de vestuário, a evolução das normas de género foi um subproduto accidental de alterações estruturais na eco-

nomia. Outros fatores de influência foram a urbanização e a disseminação da televisão, com exibição de telenovelas que retratam mulheres «modernas» e maioritariamente urbanas. A introdução da televisão por cabo nas zonas rurais da Índia no início da década de 2000 conduziu a um registo de aumentos significativos na autonomia das mulheres, a uma diminuição da aceitabilidade de violência doméstica, e a um decréscimo da preferência por filhos do sexo masculino. Os investigadores também registaram um aumento do número de raparigas inscritas na escola, uma diminuição nas taxas de abandono escolar e menos nascimentos por família. A correlação era notável — entre 45 e 70 por cento das diferenças entre zonas rurais e urbanas nestes três indicadores desapareceram no espaço de dois anos desde a introdução da televisão por cabo.⁷¹

«Momentos críticos», como guerras ou crises políticas e económicas, podem ajudar a alterar as normas, quando uma perturbação nas rotinas tradicionais abre as portas para novas formas de pensar. Nos Estados Unidos, a experiência de brancos e negros a lutarem lado a lado na Segunda Guerra Mundial ajudou a galvanizar o movimento dos direitos civis. O aumento da atenção prestada à desigualdade nos últimos anos sugere que a crise financeira de 2008 pode ter mudado atitudes.

Os acordos internacionais, como aquele que Miguel descreveu naquela noite na Bolívia, tanto podem refletir como liderar mudanças nas atitudes públicas. A Convenção

⁷¹ Robert Jensen e Emily Oster, «The Power of TV: Cable Television and Women's Status in India», *NBER Working Paper* N.º 13305 (Cambridge, Massachusetts: The National Bureau of Economic Research, 2007), <https://www.nber.org/papers/w13305>.

sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (CEDAW), adotada em 1979 pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, costuma ser referida como uma declaração internacional dos direitos das mulheres. Define aquilo que constitui discriminação contra as mulheres e obriga os estados a comprometerem-se com uma série de medidas, incluindo:

- incorporar o princípio de igualdade entre homens e mulheres no sistema jurídico, abolir todas as leis discriminatórias e adotar leis apropriadas que proíbam a discriminação contra as mulheres;
- estabelecer fóruns de justiça e outras instituições públicas para garantir uma proteção eficaz das mulheres contra a discriminação; e
- garantir a eliminação de todos os atos de discriminação contra mulheres cometidos por pessoas, organizações ou empresas.

A CEDAW e os acordos que resultaram da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento de 1994, no Cairo, e da Conferência Mundial sobre as Mulheres de 1995, em Pequim, criaram um enquadramento normativo que os movimentos nacionais têm utilizado para exercer pressão de baixo para cima sobre o respeito pelos direitos das mulheres, tanto nas atitudes públicas como na legislação. No momento em que este livro está a ser escrito, 189 países de todo o mundo ratificaram a CEDAW.⁷²

A campanha «We Can», na Ásia Meridional (referida no Capítulo 2) é um desses movimentos que procura disse-

⁷² ONU Mulheres, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, 1979, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw>.

minar as normas estabelecidas na CEDAW ao promover o «poder interior» e o «poder com».⁷³

Mudanças nas normas e o estado

Em termos gerais, a campanha «We Can» contorna o mundo formal da ação governamental, mas os estados também podem reforçar as normas emergentes. Em 1993, o governo indiano introduziu uma lei que determinava que um terço dos cargos de liderança dos conselhos de aldeia (Panchayat) deveriam ser reservados a mulheres. Nessa altura, os cétricos afirmaram que os homens influentes colocariam as suas esposas nesses cargos e que seriam eles a gerir os bastidores. No entanto, os investigadores verificaram posteriormente que as raparigas adolescentes de aldeias com mulheres líderes em dois ciclos eleitorais tinham maior probabilidade de querer casar depois dos 18 anos, menor probabilidade de quererem ser donas de casa ou de deixarem os seus sogros decidir a sua profissão, e que era mais provável ambicionarem um tipo de emprego que exigisse habilitações. Os pais tinham menor probabilidade de achar que os sogros deveriam decidir as profissões das raparigas. A disparidade entre géneros em termos de grau de instrução na adolescência foi eliminada, e a diferença entre géneros em termos do tempo gasto em tarefas domésticas diminuiu em 18 minutos, refletindo o facto de as raparigas passarem menos tempo a desempenhar essas atividades.⁷⁴

⁷³<http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/gender-justice/we-can>.

⁷⁴ Lori Beaman, Esther Duflo, Rohini Pande e Petia Topalova, «Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India», *Science* 335, n.º 6068 (2012): pp. 582–6.

Parte da arte dos líderes políticos excepcionais, como Gandhi ou Mandela, reside na sua capacidade de ir para além de uma mera reprodução das normas públicas; em vez disso, influenciam-nas para as melhorar. Até a repetição permanente de mensagens simples, que deve ser um dos aspetos mais desgastantes na vida quotidiana dos políticos, ajuda a desafiar as antigas normas e a cimentar as novas. É claro que os políticos também têm o poder de reforçar normas que deveriam ser mudadas, como por exemplo incentivar o ódio contra minorias étnicas ou religiosas ou contra migrantes desesperados.

A liderança na mudança de normas não é apenas apatrimônio dos políticos. Ídolos, celebridades e muitas figuras públicas podem contribuir para isso. Certos atos de coragem individual podem representar momentos de viragem, como quando a Princesa Diana se posicionou contra o pânico e o preconceito em relação às pessoas que viviam com o VIH e a SIDA nos primeiros anos da pandemia no Reino Unido.⁷⁵

Os governos utilizam normas para tentar moldar o comportamento pessoal das pessoas. Sobretudo nos países mais ricos, este processo inclui uma avalanche diária de «recomendações» relativas à alimentação, ao tabagismo, à condução sob a influência do álcool, entre outros. Nos Estados Unidos, a decisão de mostrar aos maiores consumidores de eletricidade a forma como o seu consumo se comparava com o dos seus vizinhos levou-os a consumir menos.⁷⁶ No

⁷⁵ «What Everyone Should Know about HIV», <http://www.hivaware.org.uk/about/princess-diana>.

⁷⁶ «Nudge Nudge, Think Think: The Use of Behavioural Economics in Public Policy Shows Promise», *The Economist*, 24 de março de 2012, <http://www.economist.com/node/21551032>.

Reino Unido, dizer aos residentes que a maioria dos seus vizinhos já tinha pago os impostos fez com que as taxas de pagamento aumentassem em cerca de 15 por cento.⁷⁷

Mas o governo raramente é a fonte original de novas normas. Aliás, as ideias para muitas daquelas que hoje em dia consideramos as principais características do estado (proteção social, educação, serviços de saúde) foram incubadas por ativistas antes de serem adotadas pelo estado, tal como aconteceu com as regras que regem as guerras e os princípios dos direitos das crianças. Neste momento, está a ocorrer um processo semelhante em relação à gestão ambiental, à transparência de dados e aos direitos das pessoas portadoras de deficiência.⁷⁸

Por vezes, as normas mudam porque obtêm o apoio de um círculo influente que identifica uma oportunidade para promover os seus interesses, como aconteceu quando as empresas se aperceberam da existência de «dinheiro rosa» e de repente se tornaram muito interessadas nos direitos dos homossexuais. Para os políticos, o incentivo são os votos. Após décadas de ativismo sobre os direitos dos homossexuais e a igualdade de direitos no casamento, as sondagens de 2011 nos Estados Unidos finalmente revelaram que o apoio público a favor do casamento entre pessoas do mesmo sexo era, pela primeira vez, superior a 50 por cento. Em

⁷⁷ Leo Benedictus, «The Nudge Unit – Has it Worked So Far?», *The Guardian*, 2 de maio de 2013, <https://www.theguardian.com/politics/2013/may/02/nudge-unit-has-it-worked>.

⁷⁸ Duncan Green, «What's Next for the (Rapidly Growing) Global Disabled People's Movement?», blogue «From Poverty to Power», 27 de agosto de 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/whats-next-for-the-rapidly-growing-global-disabled-peoples-movement/>.

apenas uma semana, em abril de 2013, seis senadores americanos deram uma reviravolta e declararam o seu apoio à igualdade no casamento.⁷⁹

Um estudo realizado sobre a forma como os governos adotam e implementam novas normas sobre direitos humanos identificou cinco etapas: repressão (daqueles que promovem a norma); negação (recusa em reconhecer o problema); concessões estratégicas (apenas as suficientes para calar as vozes críticas); estatuto prescritivo (começar a adotar o espírito da nova norma aprovando tratados internacionais, alterando as leis nacionais ou estabelecendo novas instituições); e comportamento consentâneo com as regras (implementar mecanismos para garantir que as novas normas são respeitadas).⁸⁰ As grandes empresas que enfrentam pressão sobre direitos laborais ou salvaguardas ambientais passam por um processo muito semelhante. Nas palavras atribuídas a Mahatma Gandhi, «Primeiro ignoram-te, depois riem-se de ti, depois lutam contra ti, e depois ganhas.»

Para tentar identificar quais os fatores que impulsionam as alterações nas políticas governamentais sobre violência contra as mulheres, Laurel Weldon e Mala Htun construíram uma base de dados extremamente completa e detalhada, que acompanha 70 países ao longo de quatro

⁷⁹ Duncan Green, «How Change Happens: What Can We Learn From the Same-Sex Marriage Movement in the US?», blogue «From Poverty to Power», 20 de agosto de 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/how-change-happens-what-can-we-learn-from-the-same-sex-marriage-movement-in-the-us/>.

⁸⁰ Duncan Green, «How Change Happens: What Can We Learn From the Same-Sex Marriage Movement in the US?», blogue «From Poverty to Power», 20 de agosto de 2014, <https://oxfamblogs.org/fp2p/how-change-happens-what-can-we-learn-from-the-same-sex-marriage-movement-in-the-us/>.

décadas (1975 a 2005). Incluía vários tipos de ação governamental (reformas legais e administrativas, proteção e prevenção, formação dos funcionários), assim como vários outros fatores relevantes (a presença de mulheres em cargos de legislação, PIB *per capita*, e a natureza do regime político).

Os resultados corroboram a importância da pressão vinda de baixo: «Quando os outros fatores são equivalentes, os países com os movimentos feministas mais robustos tendem a apresentar políticas sobre a violência contra as mulheres mais abrangentes do que os países onde os movimentos são mais fracos ou inexistentes. Este fator desempenha um papel mais importante do que os partidos de esquerda, os números de mulheres legisladoras, ou até a riqueza nacional. Estes movimentos podem fazer uma enorme diferença entre ter ou não ter uma reforma legal fundamental, ou financiamento para abrigos ou para a formação policial.»⁸¹ Htun e Weldon também verificaram que os governos, tal como os consumidores de eletricidade americanos e os contribuintes britânicos, são particularmente suscetíveis a comparações desfavoráveis com os seus vizinhos.

Quando conjugado com liderança por parte das autoridades políticas e dos mecanismos internacionais da ONU, o ativismo pode constituir um «movimento de pinça»⁸²

⁸¹ Mala Htun e S. Laurel Weldon, «The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975–2005», *American Political Science Review* 106, n.º 3 (agosto de 2012): pp. 548–69, http://journals.cambridge.org/repo_A86UoPVC.

⁸² O movimento de pinça é uma manobra militar segundo a qual os flancos do exército oponente são atacados simultaneamente por duas alas defensivas, movimentando-se como braços de uma pinça, em reação a um ataque inimigo

fundamental. Utilizando as palavras da ativista filipina, «Como se cozinha um bolo de arroz? Com calor vindo de baixo e calor de cima. Os protestos, as marchas, a posição firme de que os direitos das mulheres são direitos humanos, ponto final. É isso o calor vindo de baixo. É isso o Malcolm X, as sufragistas e as marchas do orgulho *gay*. Mas também precisamos do calor vindo de cima.»⁸³

Normas, cultura e religião

As normas sobrepõem-se a outro ângulo morto na forma de pensar de muitos ativistas — a cultura, tanto as artes (literatura, música, cinema, teatro, pintura) como, de forma mais abrangente, as ideias, os hábitos e o comportamento de um dado povo, que desempenha um papel fundamental na formação de valores e nas narrativas internas. Estou convencido de que, no Reino Unido, os escritores J. K. Rowling e J. R. R. Tolkien são dois dos elementos mais influentes para a futura geração de ativistas. A cultura também é uma forma de unir a sociedade; iniciar uma conversa sobre previsões das equipas de futebol da Primeira Liga inglesa é um exercício agregador infalível em muitas partes do mundo.

As atitudes culturais variam entre países e mesmo dentro de cada país. Os estudos do psicólogo social Geert Hofstede e de outros investigadores utilizaram entrevistas

contra o centro do exército [N. da T.].

⁸³ Kavita Ramdas, «Radical Women, Embracing Tradition», Transcrição, site «TED», abril de 2010, https://www.ted.com/talks/kavita_ramdas_radical_women_embracing_tradition/transcript?language=en.

e sondagens sobre atitudes para comparar as culturas de vários países. Identificaram seis «dimensões» que demonstram variações entre culturas nacionais: o nível de aceitação da desigualdade, a tolerância em relação à incerteza e à ambiguidade, o individualismo em oposição ao coletivismo, a distribuição de papéis emocionais entre os gêneros (é interessante notar que os papéis dos homens parecem variar mais do que os das mulheres), a orientação a longo prazo ou a curto prazo, e a indulgência em oposição à contenção. Estas dimensões têm sido aplicadas no meio comercial (p. ex. para desenvolver campanhas de marketing), na educação e nos sistemas de saúde.⁸⁴

Embora a cultura não predetermine de forma alguma as ações ou as atitudes, pode ter uma grande influência em aspetos como a autoridade dos líderes, a atração por correr riscos, ou o estatuto dos mais novos em relação aos mais velhos. Nós, os ativistas, deveríamos encarar as diferenças culturais não como uma fonte de frustração («porque é que ele não se despacha a dizer o que quer dizer?»), mas como um ponto forte, uma vez que a diversidade é sinal de boa saúde em qualquer ecossistema.

Talvez o fator mais central no domínio da cultura, e frequentemente subestimado pelos ativistas, seja a religião. Eu sempre fui ateu, mas as décadas em que trabalhei na América Latina, incluindo oito anos na agência humanitária católica CAFOD (Agência Católica para o Desenvolvimento Internacional – Catholic Fund for Overseas Development), incutiram-me um eterno respeito pelo papel da religião nas

⁸⁴ «National Culture», Centro Hofstede, <http://geert-hofstede.com/national-culture.html>.

mudanças sociais. Na América Latina, observei o poder da teologia da libertação para mover milhares de ativistas religiosos, freiras e padres a confrontar ditaduras militares, muitas vezes a enorme custo pessoal. Quando trabalhava na CAFOD, recebia mensagens como «Desculpe, a [Irmã] Pat não pode ir à reunião — foi presa outra vez» (por se acorrentar às grades do portão do Ministério da Defesa, em protesto contra as armas nucleares). Ganhei um profundo respeito pelas freiras indomáveis em todo o mundo.

A par da família e da educação, a religião é uma das forças mais influentes na formação das normas de cada indivíduo e pode ser um poderoso catalisador do «poder interior» e do «poder com». A secularização tem sido uma característica marcante da vida europeia nos últimos 50 anos, mas em quase todas as outras partes do mundo, as instituições religiosas continuam a ocupar a posição central na vida comunitária. Em muitas comunidades, as pessoas confiam na sua igreja local, na mesquita ou no templo mais do que em qualquer outra instituição. Muitos países têm verificado um aumento do fervor religioso, talvez porque a religião possa oferecer algum conforto e segurança, sobretudo quando os meios de subsistência e as culturas são ameaçadas pela globalização ou pela emigração de comunidades rurais estabelecidas para o caos de um bairro de lata.

Embora a atenção pública se concentre frequentemente nos conflitos entre religiões, talvez seja mais notável o quanto têm em comum. A chamada «regra de ouro», expressa no Islão sob a frase «Nenhum homem é verdadeiramente crente se não desejar para o seu irmão aquilo que deseja para si mesmo» (Azizullah — Hádice 150), tem paralelos surpreendentemente próximos nas escrituras de todas as grandes religiões. Quando representantes de nove

religiões de todo o mundo — bahaístas, budistas, cristãos, hindus, jainistas, judeus, muçulmanos, siques e taoistas — compareceram à Conferência das Religiões do Mundo e do Desenvolvimento, em 1998, revelaram um grau de consenso impressionante acerca de algumas das verdades mais profundas da vida:

- Os benefícios materiais, por si só, não podem conduzir a verdadeiro desenvolvimento: as atividades econômicas estão interligadas com todos os outros aspectos da vida.
- Todo o mundo pertence a Deus. Os seres humanos não têm o direito de agir de forma prejudicial em relação aos outros seres vivos.
- Todas as pessoas têm igual valor.
- O bem-estar das pessoas, e a sua própria identidade, estão enraizados nas suas tradições espirituais, sociais e culturais.
- A coesão social é essencial para o verdadeiro desenvolvimento.
- As sociedades (e o mundo) devem ser geridas com base na igualdade e na justiça.⁸⁵

Estas afirmações essenciais estão subjacentes a atitudes, crenças e comportamento pessoal, incluindo o ativismo. Na África Austral, conheci muitas mulheres influentes

⁸⁵ Wendy Tyndale, *Key Issues for Development. A Discussion Paper for the Contribution by the World Faiths Development Dialogue (WFDD) to the World Bank's World Development Report 2001* (Oxford, World Faiths Development Dialogue, 1998), <http://siteresources.worldbank.org/DEVDI-ALOGUE/Resources/WFDD2001.pdf>.

e carismáticas que gerem projetos comunitários de ajuda a pessoas que vivem com VIH, ou cujos pais morreram de SIDA. Muitas frequentam a igreja assiduamente e apoiam-se na sua fé para retirar inspiração e consolo no desempenho de uma tarefa muitas vezes esgotante e ingrata.

No entanto, a interação entre a religião e a política é caracterizada por uma profunda ambiguidade. Marx encarava a religião como «o ópio do povo», que nos cegava em relação à verdadeira natureza da nossa opressão (hoje em dia, o futebol provavelmente ocupa um lugar semelhante), e Gramsci encarava-a como um meio através do qual as elites podiam construir e manter o seu domínio. Mas Durkheim retratava-a como uma forma de construir uma identidade coletiva que promove coesão social e estabilidade.⁸⁶ A religião pode encorajar ou desencorajar o ativismo, promover o conformismo ou desafiá-lo, fomentar o amor ou o ódio.

O domínio em que este papel contraditório se torna mais evidente é em relação aos direitos das mulheres. Os fundamentalistas de praticamente todas as religiões encaram a emancipação das mulheres como profundamente perturbadora, dando origem, por exemplo, à curiosa aliança entre o Vaticano, o governo iraniano e o governo americano para bloquear o progresso internacional sobre direitos sexuais e reprodutivos.

Mas o tráfego não ocorre só numa direção. Apesar da oposição das suas respetivas hierarquias religiosas, mulheres ativistas tanto nas comunidades muçulmanas como

⁸⁶ Emma Tomalin, «Sociology, Religion and Development: Literature Review», *Working Paper* N.º 4 (Birmingham: Universidade de Birmingham, 2007), http://www.epapers.bham.ac.uk/1505/1/Tomalin-_Sociology%2C_Religion_and_Development-_A_Literature_Review.pdf.

cristãs têm reinterpretado as escrituras islâmicas e católicas de acordo com os direitos das mulheres, levando a uma nova abordagem à religião. Em 2004, as organizações de mulheres em Marrocos conseguiram uma vitória extraordinária quando o parlamento aprovou unanimemente um novo Código Islâmico da Família que fortalecia radicalmente os direitos das mulheres. As reformas incluíam o direito de decidir assuntos legais sem a tutela de um homem, igualdade de responsabilidades domésticas e parentais, e a necessidade de consentimento tanto do marido como da mulher para a dissolução do casamento.⁸⁷

Ao longo de toda a campanha, os ativistas optaram por trabalhar dentro do enquadramento do Islão, defendendo que a interpretação conservadora que estava inscrita no direito familiar ia contra a verdadeira essência do Corão. Segundo a ativista Rabéa Naciri: «Optámos por não separar o enquadramento dos direitos humanos universais do enquadramento religioso. Insistimos que o Islão não se opõe à igualdade e dignidade das mulheres, e que não deveria ser apresentado como tal... A lei islâmica é uma produção humana e histórica e, como tal, pode evoluir para satisfazer as necessidades dos homens e mulheres muçulmanos.»⁸⁸

Estes exemplos são inspiradores, mas são em grande parte ignorados por muitos ativistas. Chamo a isto «o problema do *flipchart*». Quando abordo a importância da reli-

⁸⁷ Alexandra Pittman e Rabéa Naciri, «Winning Women's Rights in Morocco», Resumo da Investigação do Instituto de Estudos de Desenvolvimento (IDS), outubro de 2008.

⁸⁸ Duncan Green, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World* (Oxford: Oxfam Internacional, 2008), p. 67.

gião e das organizações religiosas no âmbito de discussões na Oxfam, os meus colegas acenam, mas a questão nunca é incluída no *flipchart* que constitui o registo da nossa conversa. Em parte, isto deve-se às falhas de muitas organizações religiosas em matérias como os direitos homossexuais e a contraceção, mas em grande medida também resulta dos nossos sentimentos pessoais de «copo meio vazio» em relação à religião. Numa visita que fiz às Filipinas há alguns anos, os funcionários filipinos da Oxfam descreviam o trabalho fascinante da organização na área dos direitos das mulheres entre as comunidades muçulmanas de Mindanau. E que tal trabalharem também com a Igreja Católica, perguntei (afinal de contas, há muito mais filipinos católicos do que muçulmanos)? «Nem pensar», foi a resposta. «Somos todos ex-católicos e não tenho qualquer intenção de voltar ao rebanho!» Certamente está na altura de passar à frente.

As normas são neutras?

Quando são acusados de impor valores estrangeiros a outras culturas, os ativistas dos direitos humanos defendem-se frequentemente argumentando que tudo aquilo que a ONU acorda, em virtude da sua natureza global, deve ser uma norma universal. Nunca achei esse argumento inteiramente convincente. É claro que o processo através do qual as novas normas são estabelecidas reflete o poder relativo (visível, invisível ou oculto) das forças em causa. Nas Nações Unidas, tal como em todas as outras instituições do sistema internacional, são maioritariamente as normas ocidentais que se disseminam, havendo muito poucas provas de que o inverso ocorra também. Quantos líderes ocidentais

foram influenciados acerca do seu entendimento dos direitos por uma conversa com alguém de África, da Ásia ou da América Latina?

Quando falamos sobre normas, também temos de ser autoconscientes. Como descreveria o seu próprio enquadramento normativo, que determina tudo o que pensa, faz e diz? Se fosse obrigado, acho que eu diria «liberal ocidental confuso, dividido entre um conjunto de normas sobre direitos e democracia baseados na ideia de que o Ocidente é melhor, e um profundo relativismo moral».

Algumas das formas mais grosseiras de apoio à democratização e à liberalização dos mercados por parte de *think-tanks* americanos sustentam a acusação de que as potências ocidentais utilizam as mudanças normativas como um instrumento de política externa. Foi esse o caso das chamadas «revoluções coloridas» no antigo Bloco Soviético,⁸⁹ experiências que foram utilizadas para justificar a repressão de organizações de base em muitos países, e que iremos analisar no Capítulo 9.

No entanto, as normas comportam-se como um sistema complexo: o modo como evoluem raramente é linear ou imposto. São debatidas ferozmente, encontram-se compromissos, são feitas modificações. A perspetiva de uma alteração brusca das normas pode provocar reações violentas. Quando as mulheres conseguem empregos remunerados pela primeira vez, podem enfrentar um maior grau de violência doméstica; os ativistas dos direitos homossexuais são

⁸⁹ Susan Stewart, ed., *Democracy Promotion and the «Colour Revolutions»* (eBook, Londres: Taylor & Francis, 2013), <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9780203722985>.

perseguidos de forma brutal em muitos países africanos, e alguns são mesmo assassinados ou sofrem os horrores da «violação corretiva».

Além disso, à medida que o equilíbrio do poder se altera no sistema internacional, o tráfego normativo está a tornar-se menos unidirecional. Durante o debate prolongado sobre os «objetivos de desenvolvimento sustentável» acordados em 2015, os países em desenvolvimento conseguiram cancelar a oposição por parte das potências ocidentais e introduzir objetivos sobre a redução da desigualdade. De forma semelhante, o papel cada vez mais relevante dos órgãos regionais no estabelecimento de normas, como demonstrado pelo Protocolo da União Africana sobre os Direitos das Mulheres, de 2003,⁹⁰ pode ajudar a corrigir os desequilíbrios de poder existentes.

Mutilação genital feminina

O movimento contra a mutilação genital feminina (MGF) é um bom exemplo de ativismo para transformar uma norma social destrutiva. A excisão genital feminina, que envolve a remoção total ou parcial dos órgãos genitais das raparigas, não serve qualquer propósito médico e acarreta muitas consequências prejudiciais. No entanto, é uma prática generalizada. As Nações Unidas estimam que atualmente 125 milhões de mulheres e raparigas em todo

⁹⁰ Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África, Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, https://www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr_instr_proto_women_eng.pdf

o mundo vivam com as consequências de MGF. Outros 30 milhões de raparigas estão em risco de sofrer excisão na próxima década em 29 países em África e no Médio Oriente nos quais se sabe que esta prática é realizada.⁹¹

Atualmente, esta prática secular enfrenta uma enorme mudança normativa movida por ativistas pioneiros, nacionais e de base, como Efua Dorkenoo, uma académica e parteira ganesa-britânica que escreveu um dos primeiros relatórios sobre MGF, publicado em 1980, e que lutou incansavelmente até à sua morte, em 2004.⁹²

A Organização Mundial da Saúde (OMS) rejeitou um pedido da ONU para investigar a MGF em 1958, argumentando que se tratava de uma questão cultural, e não médica. Quando, umas décadas mais tarde, os ativistas reenquadraram a MGF como uma questão de direitos de saúde, conquistaram a adesão de um grupo de defensores influentes e «neutros»: os médicos. Em 1997, a OMS, a UNICEF e o Fundo de População das Nações Unidas emitiram uma declaração conjunta que descrevia a MGF como uma violação dos direitos das mulheres e das raparigas ao usufruto «do mais elevado padrão de saúde», ajudando a convencer pelo menos 14 países africanos a tornar a MGF ilegal. Ainda assim, a prevalência continua a ser elevada em meia dúzia de países, onde mais de 90 por cento das mulheres continuam a ser mutiladas.⁹³

⁹¹ Este valor subestima o verdadeiro número de raparigas afetadas, porque os outros países (p. ex. a Indonésia) não estão incluídos. «What is FGC?», site «Orchid Project», <http://orchidproject.org/category/about-fgc/what-is-fgc/>.

⁹² Stella Efua Graham e Scilla MacLean, eds., *Female Circumcision, Excision, and Infibulation: The Facts and Proposals for Change* (Londres: Minority Rights Group Report 47, 1980).

⁹³ Alison Brysk, «Changing Hearts and Minds: Sexual Politics and Human Rights», em *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to*

Os investigadores Gerry Mackie e John Lejeune⁹⁴ estudaram os movimentos nacionais contra a MGF no Egito, Etiópia, Quênia, Senegal e Sudão, e compararam-nos a uma campanha normativa anterior contra a prática chinesa de enfaixar os pés das mulheres com o intuito de impor castidade e fidelidade, limitando a sua mobilidade física.

Tal como a MGF, a prática de enfaixar os pés não só era injustificável do ponto de vista médico, como estava profundamente enraizada na China urbana e litoral no início do século XX. Primeiro, os reformadores espalharam a mensagem de que no resto do mundo não se enfaixavam os pés das mulheres, fazendo com que a alternativa de manter os pés naturais parecesse viável. Em seguida, explicaram as vantagens dos pés naturais e as desvantagens dos pés enfaixados. Por último, criaram «sociedades dos pés naturais», cujos membros comprometiam-se a não permitir que os seus filhos casassem com mulheres com pés enfaixados, e a não enfaixar os pés das suas filhas. A estratégia dos reformadores acabou com uma prática milenar no espaço de uma só geração.

Os movimentos anti-MGF em África enfrentam obstáculos semelhantes: as famílias praticam MGF para garantir as perspectivas de casamento e o estatuto das suas filhas, portanto as escolhas de cada família dependem das opções

Compliance, editado por Thomas Risse, Stephen Ropp, e Kathryn Sikkink (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 259–74.

⁹⁴ Gerry Mackie e John LeJeune, «Social Dynamics of Abandonment of Harmful Practices: A New Look at the Theory», Série especial sobre Normas Sociais e Práticas Nefastas, *Innocenti Working Paper* N.º 2009–06 (Florença: Centro de Investigação Innocenti da UNICEF, 2009), https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp_2009_06.pdf.

de outras famílias na sua comunidade. Se apenas uma família abandonar a MGF, a sua filha pode nunca poder casar. Dito de outro modo, a MGF é um exemplo clássico de um problema de ação coletiva, no qual todos têm de agir em conjunto para encontrar uma solução (de forma semelhante às alterações climáticas, que exigem que todos os países travem as suas emissões de carbono).

No Senegal, os reformadores encontraram uma solução. Quando uma massa crítica relativamente pequena de pioneiros resolveu abandonar a MGF condicionalmente, essas famílias tinham um forte incentivo para convencer os restantes membros da sua comunidade a juntar-se a eles, até que se chegou a um ponto de viragem e comunidades inteiras abandonaram a prática. Quatro mil aldeias senegalesas declararam estar livres de MGF.⁹⁵

No Egito, os ativistas adotaram a abordagem de «desvio positivo» descrita no Capítulo 1. Em vez de se focarem nos 97 por cento de mulheres egípcias submetidas à prática de MGF, a «pergunta de viragem» passou a ser o que se podia aprender com os três por cento que não eram. Os testemunhos filmados destas mulheres desencadearam uma onda de energia a favor do movimento anti-MGF, e funcionaram muito melhor do que se tivessem recebido um sermão de «peritos» e estrangeiros.⁹⁶

⁹⁵ Alison Brysk, «Changing Hearts and Minds: Sexual Politics and Human Rights», em *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, editado por Thomas Risse, Stephen Ropp, e Kathryn Sikkink (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

⁹⁶ Richard Pascale, Jerry Sternin e Monique Sternin, *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems* (Cambridge, Massachusetts: Harvard Business Press, 2010).

Tornar público o compromisso ajuda: em 2000, a organização etíope de desenvolvimento KMG começou a organizar casamentos públicos de casais que escolhiam quebrar a tradição. Duas mil pessoas compareceram ao primeiro casamento, e as damas de honor foram 317 raparigas que não tinham sido submetidas à prática. Durante a cerimónia, a noiva e as damas de honor usaram placas que diziam: «Eu não serei circuncisada. Aprenda comigo!» O noivo também usou uma placa que dizia: «Estou contente de casar com uma mulher que não foi circuncisada.» Graças a estas campanhas, apoiadas por ações governamentais, as jovens mães na Etiópia têm menos 80 por cento de probabilidade de excisar as suas filhas do que as mães mais velhas. O apoio declarado a favor da excisão baixou para metade, de 60 por cento em 2000 para 31 por cento em 2005.⁹⁷

É interessante notar que, nos casos em que os ativistas realçavam as questões de saúde, uma abordagem muito eficaz ao nível internacional, alguns pais recorriam a profissionais de saúde para uma «MGF mais segura». Nos casos em que os ativistas salientavam os direitos humanos (tanto no Senegal como na Etiópia), os pais abandonavam a prática completamente.

Os investigadores concluíram que os pais decidem praticar a MGF porque, se não o fizerem, trarão vergonha e exclusão social às raparigas e às suas famílias. A partir do momento em que existe uma alternativa considerada viável, e em que as pessoas se apercebem de que a comunidade ficará

⁹⁷ Alison Brysk, «Changing Hearts and Minds: Sexual Politics and Human Rights», em *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*, editado por Thomas Risse, Stephen Ropp, e Kathryn Sikkink (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

numa situação melhor sem MGF, uma norma mais básica passa para o primeiro plano — fazer o que é melhor para os filhos — e as comunidades abandonam essa prática nefasta.

A campanha contra a MGF contém numerosas descobertas para os ativistas: a importância de incentivar o «poder interior», tanto junto das raparigas e mulheres, como das suas famílias e amigos; o valor do desvio positivo e da aprendizagem social (ver para crer); a necessidade de encontrar uma norma compensatória, como a saúde de uma filha; e, como sempre, a importância da ação coletiva — o «poder com».

Conclusão

Para testar estas ideias, imaginemos a forma como as normas poderão mudar em relação a uma das questões mais urgentes do nosso tempo — as alterações climáticas. O que seria preciso para tornar a ação de conduzir um carro, ou de exceder as emissões individuais de X toneladas de CO₂ por ano, tão inaceitável do ponto de vista social como fumar ou o abuso de crianças? Uma conjugação de estudos académicos e de negociações das Nações Unidas poderiam afetar o entendimento público sobre responsabilidade individual e exercer pressão sobre os governos para agirem. Figuras públicas, desde ídolos do desporto até intelectuais podiam comprometer-se publicamente. Os líderes nacionais poderiam responder através de leis, regulamentos e comunicados públicos, motivando as escolas a ensinarem as crianças sobre alterações climáticas e responsabilidade ambiental. Os regulamentos governamentais poderiam incluir a fixação do preço do carbono, o que ajudaria a incentivar avanços tecnológicos na área das energias renováveis.

Os grupos religiosos poderiam salientar a capacidade de gestão e a responsabilidade individual; em 2015, alguns dos progressos mais encorajadores sobre as alterações climáticas surgiram sob a forma de uma Encíclica Papal sobre o Meio Ambiente⁹⁸ e um apelo à ação emocionado de uma rede de académicos islâmicos.⁹⁹

Todas estas iniciativas poderiam ser apoiadas por organizações ativistas que explorassem várias táticas, desde litígio contra os poluidores de carbono, a utilizar formas de cultura para espalhar a mensagem, à criação de redes virais de cidadão para cidadão ao estilo da campanha «We Can». Os eventos meteorológicos extremos proporcionam «momentos críticos» evidentes e semiprevisíveis que podem galvanizar o interesse tanto do público como dos decisores. Os grupos religiosos, as empresas, os académicos e as organizações da sociedade civil poderiam unir forças em coligações alargadas, abandonando o purismo individualista que tem prejudicado os esforços feitos até agora.

Parece rebuscado? Basicamente, é uma descrição da forma como as grandes mudanças nas normas sempre aconteceram. Qualquer pessoa que esteja interessada em produzir mudanças deveria certamente prestar muita atenção ao modo como essas normas são estabelecidas e como evoluem ao longo do tempo. Nós, os ativistas e os lobistas, muitas vezes preferimos concentrar-nos nos aspetos tangíveis

⁹⁸ Jimmy Akin, «Pope Francis's Environmental Encyclical: 13 Things to Know and Share», site «Catholic Answers», 18 de junho de 2015, <https://www.catholic.com/blog/jimmy-akin/pope-francis%E2%80%99s-environmental-encyclical-13-things-to-know-and-share>.

⁹⁹ *The Economist*, «Islam and Ecology: In almost perfect harmony», <https://www.economist.com/erasmus/2015/08/21/in-almost-perfect-harmony>.

— leis e políticas, compromissos orçamentais, declarações públicas disto e daquilo. É compreensível: o que nos move é o desejo de medir o nosso impacto (e assim provar a nossa eficácia), a frustração com a natureza vaga das «centrais de conversa fiada» sobre direitos e normas, ou simplesmente a impaciência com o ritmo lento das mudanças normativas. Seja qual for a causa, negligenciar o «poder invisível» é um grande erro. Podemos continuar a concentrar-nos em aspetos concretos para comunicar e fazer campanhas, mas as normas devem estar no centro do nosso entendimento mais profundo sobre como acontecem as mudanças. E é provável que as mudanças normativas para as quais contribuirmos sejam o maior legado do nosso ativismo.

Outras leituras

P. Ariès, *Centuries of Childhood: A Social History of Family Life* (Nova Iorque: Random House USA, 1965); [*A Criança e a Vida Familiar no Antigo Regime*. Trad. Miguel Serras Pereira e Ana Luísa Faria (Relógio d'Água, 1994)].

A. Betts e P. Orchard, *Implementation and World Politics: How International Norms Change Practice* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

J. W. Busby, «Bono Made Jesse Helms Cry: Jubilee 2000, Debt Relief, and Moral Action in International Politics», *International Studies Quarterly*, vol. 51, (2007): pp. 247–75.

J. W. Busby, *Moral Movements and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

T. Risse, S. Ropp e K. Sikkink (eds.), *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

Estudo de caso

Os chiquitos da Bolívia

A 3 de julho de 2007, após 12 anos de luta contínua e muitas vezes frustrante, o povo chiquito da Bolívia — um grupo constituído por cerca de nove mil pessoas — ganhou o direito legal ao território indígena de um milhão de hectares de Monteverde, no departamento oriental de Santa Cruz. Evo Morales, o primeiro presidente indígena do país, compareceu na cerimónia juntamente com vários dos seus ministros. Compareceram também três presidentes de câmara eleitos, dez vereadores locais (seis mulheres, quatro homens), um senador, um congressista e dois membros da Assembleia Constituinte — todos eles chiquitos. Um evento destes teria sido impensável uma geração antes. Até à década de 1980, os chiquitos viviam em condições quase feudais, eram obrigados a trabalhar sem remuneração para as autoridades locais, os latifundiários e a Igreja, e não lhes era permitido possuir terras. Nas palavras da ativista chiquita Jeronima Quiviquivi,¹⁰⁰ «O meu pai nun-

¹⁰⁰ Entrevista realizada pelo autor em 2008, citada em Duncan Green, *From Poverty to Power* (Oxford: Oxfam Internacional, 2008).

ca teve consciência dos nossos direitos. Limitávamo-nos a fazer o que os brancos nos diziam; só eles podiam ocupar posições de poder, ser presidentes. Nem sequer podíamos ir ao centro da cidade, as pessoas insultavam-nos. Mas depois formámos a nossa própria organização e elegemos os nossos próprios líderes, e foi aí que nos apercebemos de que tínhamos direitos.»¹⁰¹

Para testar a abordagem na ótica do poder e dos sistemas, vamos explorar a forma como esta mudança ocorreu.

Sistemas, poder e normas: A mudança teve lugar como parte de uma evolução mais alargada da identidade indígena e da política e economia bolivianas. Na década de 1980, inspirados, em parte, pelos programas de rádio transmitidos na língua chiquita, os chiquitos começaram a identificar-se pela primeira vez como um povo indígena. A identidade indígena começou a substituir a identidade camponesa com base no sistema de classes, que tinha sido promovida pelo nacionalismo da revolução de 1952.

O despertar do «poder interior» conduziu rapidamente ao «poder com» sob a forma de associações culturais que, por sua vez, rapidamente adquiriram uma natureza explicitamente política. A Organização Indígena Chiquita (OICH) representava mais de 450 comunidades. Como explicava uma mulher idosa, «Só há muito pouco é que começámos a identificar-nos como índios chiquitos...

¹⁰¹ Fontes: Eduardo Caceres (2007), «Territories and Citizenship, the revolution of the Chiquitanos», artigo de investigação para a Oxfam; Diakonia, La Paz (2006) *Género, etnicidad y participación política*; García Linera. Para uma breve cronologia do processo legal sobre o Território Comunitário Original até 2001, ver Artículo Primero, vol. V, n.º 19 (2001): pp. 37–41.

Somos parecidos, fomos todos entregues aos patrões... Até há pouco tempo, eles chamavam-nos *cambas* ou *camponeses*.»

O movimento chiquito recebeu um impulso inesperado através das políticas de ajustamento estrutural da década de 1980, que reverteu dramaticamente três décadas de intervenções do estado e de melhorias nos direitos sociais, e galvanizou movimentos de protesto por toda a Bolívia. Os mineiros das terras altas que haviam sido despedidos espalharam-se pelo país, fundando novas organizações e disseminando as suas tradições de ativismo e protesto. Na década de 1990, introduziram-se algumas medidas pouco ortodoxas no âmbito das políticas de linha-dura do Consenso de Washington, incluindo uma nova lei que facilitava muito a participação no governo local, e um aceleração da reforma agrária — todas medidas que ajudaram a impulsionar os movimentos indígenas.

A recuperação dos chiquitos e a celebração da sua identidade indígena levou-os a aderir às alianças formadas em todo o continente para protestar contra o 500.º aniversário (e festejos) da chegada de Cristóvão Colombo às Américas.¹⁰² O aumento da consciência indígena refletiu-se na reforma constitucional da Bolívia de 1994, que redefiniu o estado como «pluriétnico e multicultural».

O ponto de viragem ocorreu em 2005, com a eleição de Evo Morales como primeiro presidente indígena da Bolívia. Marcou uma mudança de maré nos destinos dos povos indígenas da Bolívia, incluindo os chiquitos. Muitos

¹⁰² Phillip Wearne, *Return of the Indian: Conquest and Revival in the Americas* (Filadélfia, Pensilvânia: Temple University Press, 1996).

outros «momentos críticos» de menor dimensão ajudaram a galvanizar o movimento, incluindo uma sucessão de longas marchas até à capital de La Paz. A determinada altura, os manifestantes invadiram o escritório do prefeito local e encontraram documentos que provavam que o trabalho forçado tinha sido proibido na Bolívia, embora os chiquitos continuassem a ser obrigados a fazê-lo. A conclusão a que chegaram? Precisamos de um novo prefeito.

Houve dois outros fatores que facilitaram o caminho da mudança. A descoberta de grandes reservas de gás natural a partir do final da década de 1980 contribuiu para a percepção geral de que o país estava à beira de uma oportunidade histórica. Em segundo lugar, a memória histórica dos povos indígenas do país permitiu-lhes retirar forças das suas profundas tradições de identidade e resistência.

Política formal: Depois de os protestos derrubarem o presidente Sánchez de Lozada em outubro de 2003, tornou-se mais fácil obter documentos de identidade e os candidatos passaram a poder candidatar-se independentemente dos partidos políticos tradicionais, o que levou a grandes conquistas para os povos indígenas nas eleições autárquicas de 2005. Como o partido de Evo Morales, o MAS, era pouco popular a nível local (considerava-se que era dominado pelos povos indígenas das terras altas, que eram mais numerosos), alguns ativistas candidataram-se pela OICH (Organização Indígena Chiquita).

A legislação: Além das marchas e dos protestos, os chiquitos tentaram trabalhar dentro do sistema, insistindo nos procedimentos legais apesar dos truques dos adversários e dos atrasos dos juízes. Em janeiro de 1995, os chiquitos

apresentaram a sua primeira exigência legal da titularidade de Monteverde sob um novo conceito: «Território Comunitário Original». Um ano e meio depois, uma segunda marcha indígena ganhou reconhecimento parlamentar do conceito. Seguiram-se anos de procedimentos legais entediantes, com pequenas conquistas e retrocessos, mas que abriram caminho para o reconhecimento legal da sua reivindicação territorial.

O sistema internacional: A Organização Internacional do Trabalho (OIT) desempenhou um papel na ascensão da identidade indígena e constituiu também um canal para os recursos judiciais do movimento chiquito.

O setor privado: O setor privado local, sobretudo os latifundiários e as empresas de exploração florestal, eram os principais opositores à reforma agrária, mas acabaram por não conseguir travar o impulso do movimento chiquito.

Agentes de mudança: É claro que os principais atores da peça foram os próprios chiquitos. Seguindo o exemplo de outros movimentos sociais, os povos das planícies organizaram uma marcha até à capital, La Paz, que, como exprimiu um participante, «demonstrou que os povos indígenas do Leste do país existem». Literal e politicamente, os povos indígenas estavam a caminho.

Alianças: Um dos pontos de viragem ocorreu quando os chiquitos decidiram juntar-se aos índios das terras altas da Bolívia, que eram muito mais numerosos. «Reunimos com um dos líderes das terras altas,» relembra o líder chiquito, agora senador, Carlos Cuasase, «e dissemos-lhe: ‘Ir-

mão, vocês têm os mesmos problemas que nós, as mesmas necessidades.’ Acordámos não só [a lei para nacionalizar] os hidrocarbonetos, mas também que defenderíamos os direitos dos povos indígenas tanto das terras altas como das planícies.»¹⁰³ A Igreja Católica Romana dividia-se nas questões de justiça social entre os tradicionalistas («abençoados sejam os pobres, porque a eles pertence o reino de Deus»), e teólogos mais radicais a favor da emancipação entre os padres locais que foram aliados importantes para os chiquitos.

O papel da Oxfam: O movimento chiquito era altamente «endógeno», e os apoiantes externos, como as ONG, desempenharam apenas um pequeno papel. Uma das poucas ONG envolvidas foi a Oxfam, que proporcionou pequenas quantias de financiamento, graças às formas imaginativas encontradas pelos funcionários locais para contornar a burocracia interna da Oxfam. Quando uma avaliação inquiriu sobre as «workshops itinerantes» que financiávamos, um responsável de operações confessou timidamente que se referia a financiamento para as longas marchas até à capital, que funcionavam, de facto, como workshops itinerantes.

¹⁰³ Eduardo Caceres (2007) «Territories and Citizenship, the revolution of the Chiquitanos», artigo de investigação para a Oxfam.

PARTE II

Instituições e a importância da história

As instituições são simultaneamente o sujeito e o objeto da maioria das tentativas de promover mudança. Os próximos cinco capítulos aplicarão o enquadramento conceptual dos sistemas, poder e normas às instituições às quais a maior parte dos ativistas pertence, se alia, ou procura influenciar.

As pessoas que procuram mudança costumam ser impacientes, determinadas a dar resposta aos problemas do mundo. Nas palavras de um dos maiores ativistas de sempre, são consumidos pela «feroz urgência do agora».¹⁰⁴ Vistas sob a perspectiva do «agora», as instituições aparentam ser permanentes e imutáveis; aliás, a sua credibilidade muitas vezes depende dessa aparência. Mas o «agora» é apenas um momento no continuum da história, e a história mostra-nos que o *statu quo* é muito menos fixo do que parece.

¹⁰⁴ Martin Luther King, Jr., «Eu Tenho um Sonho», 28 de agosto de 1963.

É verdade que as instituições são inerentemente conservadoras, mas o seu funcionamento normal provoca mudanças no mundo, mudanças que as abalam e que as obrigam, ao longo do tempo, a evoluir ou falhar.

Examinar a história ajuda-nos a questionar o mundo que tomamos como certo, e a compreender as tendências que o moldam a longo prazo. Ao aprendermos a forma como o mundo atual foi construído, podemos vislumbrar de forma mais realista o modo como ele pode mudar. Há pouco tempo, emprestei a maravilhosa história do movimento abolicionista de Adam Hochschild, *Bury the Chains*,¹⁰⁵ ao meu filho Finlay. Para ele, foi uma revelação — confirmando assim a minha opinião de que é o único livro que todos os ativistas deveriam ler. «Aquilo que as alterações climáticas, as desigualdades extremas ou a pobreza representam para nós, era o que a escravatura representava para eles — um objeto imenso e inamovível. No entanto, enquanto pequenas engrenagens numa enorme máquina, movida sobretudo por fatores inesperados e incontroláveis, conseguiram fazer a diferença. Assim, embora nos seja difícil ver como podemos fazer qualquer coisa em algo como a desigualdade, basta lembrarmo-nos de que já foi feito antes!» Ele começou a ver tudo de forma diferente — as pessoas por quem passava na rua (brancas ou negras), o propósito e o impacto do ativismo.

A história inspira um profundo respeito pelos sacrifícios pessoais e astúcia das campanhas dos nossos antecessores. No Reino Unido, a [organização ambiental internacional] Friends of the Earth organiza um intercâmbio fascinante

¹⁰⁵ Adam Hochschild, *Bury the Chains: The British Struggle to Abolish Slavery* (Londres: Pan Macmillan, 2012).

entre historiadores e militantes para aprenderem com os ativistas de antigamente.¹⁰⁶ Fiquei muito surpreendido ao saber que, a determinada altura, os Cartistas (defensores da democracia no século XIX) submeteram uma petição com dez quilómetros de comprimento, assinada por um terço da população do Reino Unido. E tudo isto sem redes sociais.

A história pode oferecer as armas intelectuais necessárias para desafiar a ortodoxia limitada do agora. Lembrou-me claramente do meu «momento eureka», na altura em que ingressei no ativismo na área do comércio internacional nos anos 1990. Foi provocado por um livro de história, *Kicking Away the Ladder*, do economista coreano Ha-Joon Chang. Ele demonstrou que as políticas de liberalização acelerada que os países ricos estavam a tentar impor aos países pobres na altura eram precisamente o oposto das políticas que os próprios países ricos tinham utilizado nos seus arranques. Os países ricos utilizaram proteção para consolidar as suas indústrias, e só mais tarde abriram os seus mercados; agora, estavam a tentar obrigar os países pobres a liberalizar-se imediatamente.

O duplo padrão era gritante, e o impacto do livro de Ha-Joon foi profundo. Na sede da OMC em Genebra, observei a forma como a sua apresentação concisa da história fortaleceu a determinação dos governos e ativistas dos países em desenvolvimento para resistirem à pressão por parte dos países ricos, e como semeou uma dúvida bem fundamentada nas mentes dos liberalizadores.

¹⁰⁶ Duncan Green, «What can today's activists learn from the history of campaigning?», blogue «From Poverty to Power», 26 de novembro de 2015, <https://oxfamblogs.org/fp2p/what-can-todays-activists-learn-from-the-history-of-campaigning/>.

Em termos de sistemas, a história revela o modo como diferentes instituições surgiram e evoluíram até chegarem à estrutura, cultura e práticas que vemos hoje, e oferece ideias úteis sobre como as influenciar. A história inspira uma aceitação saudável do pluralismo, uma vez que as instituições escolheram muitos caminhos diferentes.

A história oferece uma espécie de desvio positivo temporal: ao estudarmos os elementos historicamente atípicos de um dado tema, obtemos novas perspectivas e novas ideias. Um dos meus próximos projetos consiste em examinar a política e as políticas de redistribuição que permitiram que dúzias de países reduzissem a desigualdade ao longo de períodos de uma ou mais décadas.¹⁰⁷ Uma vez que a desigualdade se está a tornar uma preocupação crescente dos ativistas e decisores, trata-se de um filão que me parece valer bem a pena minar.

A história reforça tanto a curiosidade como a humildade, um antídoto à sobrançeria que por vezes aflige a boia ativista. Relembra-nos que os esforços conscientes dos ativistas costumam ter menos influência do que os acasos, ou as mudanças políticas e económicas, ou os «elementos improváveis».

Nem todas as lições da história são positivas. O papel central dos conflitos e da guerra na produção de mudança deixa-me sempre deprimido. Felizmente, a história não é um colete de forças. Os tempos mudam, e as instituições também. Novos fatores, como as tecnologias, os direitos das mulheres ou a alfabetização em massa, surgem para agitar

¹⁰⁷ <https://oxfamblogs.org/fp2p/what-do-we-know-about-the-politics-of-reducing-inequality-not-much-its-time-to-find-out/>.

o caleidoscópio do poder e desencadear possibilidades, tal como fazem as novas ameaças, como as alterações climáticas. A história pode ser um motor da imaginação.

Os próximos cinco capítulos utilizam a abordagem na ótica do poder e dos sistemas (APS) para explorar a evolução histórica e o atual papel das instituições que considero fundamentais para se alcançarem mudanças: os estados, o mecanismo da legislação, os partidos políticos, o sistema internacional e as empresas transnacionais.

4

Como evoluem os Estados

Em 2015, falei com um diretor de obras num país insular no Oceano Pacífico que, compreensivelmente, preferiu permanecer anónimo porque estava farto. Sendo um engenheiro pragmático a tentar construir as estradas de que o seu país precisava desesperadamente, em vez disso debatia-se com um sistema político corrupto. A frustração dele era palpável:

Num sistema maduro, tudo está instalado — as regras, os processos. Aqui, o campo de atuação está sempre a mudar. Aqui, o desenvolvimento é político. Conseguimos ver para onde queremos ir, a visão para 2020. Mas temos um governo sedento de poder, os políticos que querem manter a sua posição. Já fui transferido, suspenso, despedido, insultado. Tínhamos um bom programa de construção de estradas, economicamente viável, numa das nossas ilhas. Depois entra um novo ministro, e um dos seus adjuntos é oriundo dessa ilha, por isso faz promessas, diz que quer construir uma estrada ridiculamente cara. Eu digo que é impossível e ele responde: «Eu é que sou o ministro, eu é que mando — quero-o fora daqui antes das 17h.»

O diretor, que acabou por sobreviver, é um bom exemplo dos muitos heróis não reconhecidos que fazem parte do drama do desenvolvimento: funcionários públicos que per-

severam apesar dos obstáculos, por haver tanto em jogo — a instituição em que trabalham definirá os destinos e futuros dos seus povos. Essa instituição é o estado.

O filósofo alemão G. W. F. Hegel descreveu o estado como «a marcha de Deus no mundo».¹⁰⁸ Duvido que o engenheiro frustrado do Pacífico concordasse com estas origens divinas, mas quer seja em maior ou menor grau, são os estados que asseguram a disponibilização da saúde, da educação, da água e do saneamento; são eles que garantem os direitos, a segurança, o estado de direito, e a estabilidade social e económica; são eles que servem de árbitros nas disputas inevitáveis entre indivíduos e grupos; são eles que regulam, desenvolvem e modernizam a economia; são eles que organizam a defesa do território nacional. Num plano menos tangível, são também uma fonte essencial de identidade — a ascensão do nacionalismo e o estado têm andado de mãos dadas, para o bem e para o mal.

A minha própria visão do estado tem evoluído da indiferença à hostilidade, e da hostilidade à admiração. Tendo crescido na Grã-Bretanha dos anos 1970, estava rodeado de um estado que definhava em pleno período de estagflação, de instabilidade industrial, e envolto numa aura de declínio histórico. Tudo o que era empolgante (protestos antinucleares, os movimentos ambientais e feministas emergentes, o anarquismo catártico do punk) acontecia fora dos canais governamentais. O estado era enfadonho e eu tomava-o como garantido. Quando visitei o Chile e a Argentina no início dos anos 1980, observei uma faceta muito mais sombria do es-

¹⁰⁸ Shlomo Avineri, *Hegel's Theory of the Modern State* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 1974), p. 176.

tado: ditadores que envergavam faixas e óculos escuros, e amigos em aflição constante por não saberem o paradeiro dos seus parentes «desaparecidos». A América Latina dessa época fazia lembrar o livro *1984*, de George Orwell, escrito no início da Guerra Fria, com a sua visão distópica de um estado controlado pelo «Grande Irmão», como «uma bota a pisar um rosto humano, para sempre».¹⁰⁹

Mais tarde, na mesma década, fui viver para a Nicarágua antes de o brilho da Revolução Sandinista esmorecer, e assisti ao aumento de liberdades sociais e económicas que um estado progressista era capaz de conseguir. Posteriormente, à medida que a América Latina resvalava para uma crise de endividamento e adotava reformas de mercado liberalizantes mal concebidas, nas décadas de 1980 e 1990, fiquei admirado com o contraste entre a estagnação económica da região, e o concomitante «Milagre Asiático» impulsionado pelo estado. A minha colaboração com Ha-Joon Chang cimentou a minha crença no papel positivo que o estado pode desempenhar no desenvolvimento.¹¹⁰ O livro de Matthew Lockwood sobre o estado em África¹¹¹ convenceu-me de que o principal motivo dos problemas de África reside em estados frágeis, mais do que no sistema internacional que nessa altura estava a ser

¹⁰⁹ George Orwell, *Nineteen Eighty-Four* (Londres: Secker and Warburg, 1949); [*Mil Novecentos e Oitenta e Quatro*. Trad. Ana Luísa Faria (Lisboa: Antígona, 2015)].

¹¹⁰ Duncan Green e Ha-Joon Chang, «The Northern WTO Agenda on Investment: Do As We Say, Not As We Did», South Centre, 2003, www.ids.ac.uk/idspublication/thenorthern-wto-agenda-on-investment-do-as-we-say-not-as-we-did.

¹¹¹ Matthew Lockwood, *The State They're In: An Agenda for International Action on Poverty in Africa* (Londres: ITDG Publishing, 2005).

atacado por ativistas em todo o mundo. Mais tarde, centrei o meu livro de 2008, *From Poverty to Power*, nos «estados eficazes» como pilares centrais do desenvolvimento.

Os estados podem ser omnipresentes, mas estão longe de ser estáticos. Um processo constante de conflito e de negociação define os seus contornos e responsabilidades, e um fluxo de poder determina tanto aquilo que muda, como aquilo que não muda. Os ativistas têm de espreitar por baixo do capô dos estados e entendê-los como sistemas complexos que podem ser influenciados. A dinâmica da mudança nos estados resume as características dos sistemas explorados no Capítulo 1: a combinação de mudanças contínuas com saltos repentinos e imprevisíveis resultantes de personalidades e de acontecimentos. A inércia dos estados também: ideias, instituições e interesses interagem para evitar o progresso e deixam os funcionários públicos bem-intencionados fora de si.

Em meados da década de 2000, trabalhei durante um curto período para o departamento de desenvolvimento do governo britânico. Aquilo que tinha parecido, por fora, a um ativista de ONG, como uma instituição monolítica, dissolveu-se no sistema disperso de Whitehall de ministérios e personalidades, cada um com as suas tradições, jargões e acrónimos (muitos acrónimos). O poder era permanentemente disputado dentro do sistema, uma vez que todos faziam *lobby* interno para defender as suas políticas e orçamentos preferenciais, utilizando as mesmas táticas usadas por ativistas em todo o mundo — coligações, busca de patronos, aproveitamento de momentos críticos, entre todas as outras.

Os funcionários, e sobretudo os «mandarins» (altos funcionários públicos), surgiam da sombra como agentes

de influência, e bem mais permanentes do que os seus superiores políticos. A persistência da popularidade da sátira televisiva inglesa *Sim, Senhor Ministro* (que ouvi dizer é usada para introduzir os funcionários do governo francês aos métodos de Whitehall) provém do prazer de assistir ao sofisticado mandarim, Sir Humphrey, dar a volta ao seu infeliz superior político. Para lá da bolha de Whitehall, encontram-se situações semelhantes nas outras camadas do estado, até às autarquias locais.

Os estados influenciam as vidas dos seus cidadãos sobretudo através do acordo e da implementação de leis, das regras e políticas, da tributação e despesa, e dos comunicados públicos que influenciam as normas e as crenças. O seu papel mais básico é garantir a segurança física da sua população, oferecendo proteção contra catástrofes e evitando aquilo a que Hobbes chamava a «guerra de todos contra todos»,¹¹² na qual os cidadãos ficariam à mercê de qualquer pessoa com rancor e uma arma. Historicamente, como descreveu Orwell, este papel tem sido uma faca de dois gumes. No século XX, cerca de 170 milhões de pessoas foram mortas às mãos dos seus próprios governos, quatro vezes mais do que o número de pessoas mortas em guerras entre estados.¹¹³ Hoje em dia, o cenário é outro: os piores casos de miséria e sofrimento coincidem frequentemente com estados frágeis ou quase inexistentes.

A liberdade para ser e fazer requer um rendimento, além de segurança. Os estados ajudam a criar empregos, e

¹¹² Thomas Hobbes, *De Cive*, 1641, capítulo 1, § 13.

¹¹³ Geoff Mulgan, *Good and Bad Power: The Ideals and Betrayals of Government* (Londres: Allen Lane, 2006).

regulam e modernizam a economia de forma a proporcionar o tipo de crescimento inclusivo que liberta as pessoas da fome e da privação, e que lhes permite adquirir conhecimento, competências, voz e capacidade de ação, nomeadamente garantindo o acesso a cuidados de saúde, educação, água e saneamento de qualidade, além de algum tipo de proteção social.

A nível político, os estados garantem os direitos e a voz dos grupos pobres e excluídos, tanto de forma direta (direito ao voto, acesso à justiça) como através da criação de um ambiente propício, por exemplo legislando sobre o acesso à informação, sobre a independência dos meios de comunicação, ou sobre a descentralização e outras reformas governamentais participativas.

É claro que existe um enorme abismo entre aquilo que os estados deveriam fazer teoricamente e aquilo que realmente fazem na prática. Alguns leitores cuja experiência sugere que o estado é uma ferramenta das elites e que é tudo menos progressista terão achado estes parágrafos preocupantemente ingénuos. Os céticos do estado louvam o papel que as instituições não estatais podem desempenhar na provisão dos elementos essenciais para uma vida decente. O economista do desenvolvimento Paul Collier defendeu até a criação de «autoridades de serviços independentes» em países como o Haiti, contornando deliberadamente estados considerados corruptos, inaptos e irreformáveis. Perguntei a Paul qual seria a sua estratégia de saída — como é que essas autoridades devolveriam mais tarde o poder aos representantes eleitos — ele não tinha resposta.¹¹⁴ Considero que

¹¹⁴ Duncan Green, «Paul Collier on Post Conflict Reconstruction, Independent Service Authorities, How to Manage Natural Resources and the Hidden Logic

não existem substitutos para estados eficazes e imputáveis, e que tudo aquilo que fazemos a curto prazo deve ter esse objetivo em mente. Parece provável que a criação de sistemas paralelos e concorrentes prejudique esse processo.

Entender os estados enquanto sistemas e não como monólitos deverá ajudar-nos a evitar a forma mais redutora de os caracterizar como «êxitos» ou «fracassos». Os estados surgem ao longo do tempo e evoluem à medida que interagem com inúmeras instituições e indivíduos não estatais. São essas interações que interessam aos ativistas que procuram promover a mudança.

Como evoluem os estados

Em termos evolutivos, os estados são um acrescento relativamente recente aos grupos familiares e de parentesco que têm sido os alicerces básicos da sociedade humana desde que o *homo sapiens* saiu de África há cerca de cem mil anos. A China foi a primeira a criar um estado reconhecidamente moderno, sob a forma de uma burocracia fundada com base no mérito no terceiro século a.C. Em contrapartida, os estados modernos só surgiram na Europa cerca de dois mil anos mais tarde, na sequência de dois séculos de guerras que reduziram 500 entidades políticas a duas dúzias de estados-nação.¹¹⁵

of the G20 London Summit», blogue «From Poverty to Power», 29 de junho de 2009, <https://oxfamblogs.org/fp2p/paul-collier-on-post-conflict-reconstruction-independent-service-authorities-how-to-manage-natural-resources-and-the-hidden-logic-of-the-g20-london-summit/>.

¹¹⁵ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011), p. 19

Os estados passam por períodos de ascensão e declínio: períodos prolongados de inércia institucional são pontuados por crises e mudanças repentinas. No entanto, ao longo do tempo, os estados têm vindo a ser alargados, tanto em âmbito como em dimensão. Os estados que outrora se limitavam a recrutar e tributar os seus cidadãos agora procuram influenciar muitos aspetos das suas vidas. Em 1880, a despesa pública do Reino Unido e dos Estados Unidos constituía apenas dez por cento do PIB;¹¹⁶ em 2013, representava 45 por cento e 39 por cento, respetivamente.¹¹⁷ A despesa pública tem tendência a aumentar à medida que as economias se desenvolvem — em 2012, os governos dos países de baixo rendimento gastavam apenas 16,5 por cento dos seus PIBs muito inferiores, em comparação com 38,3 por cento na zona euro.¹¹⁸

Na sua história monumental do estado,¹¹⁹ Francis Fukuyama defende que «o milagre da política moderna»

e p. 328; [*As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa*. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)].

¹¹⁶ Ha-Joon Chang, *Economics: The User's Guide* (Londres: Pelican, 2014); [*Economia: guia do utilizador*. Trad. Luís Santos (Lisboa: Clube do Autor, 2016)].

¹¹⁷ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), «General Government Spending», <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>.

¹¹⁸ Finanças públicas centrais, «Despesa», Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2015.

¹¹⁹ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011); [*As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa*. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)]. Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2014); [*Ordem Política e Decadência Política: Da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Miguel Mata (Alfragide: Dom Quixote, 2015)].

reside em conseguir um equilíbrio precário entre três pilares: uma administração centralizada eficaz (função pública), um estado de direito (tribunais), e mecanismos de responsabilização (governos eleitos e supervisão parlamentar). Seguindo este enquadramento, neste capítulo falarei da administração, e em capítulos posteriores abordarei os mecanismos do direito e da responsabilização.

Conseguir um equilíbrio entre estes três elementos é um milagre porque entram muitas vezes em conflito. As administrações centrais costumam tentar maximizar o seu poder, ao passo que os tribunais e os parlamentos procuram limitá-lo. Quando esse equilíbrio é atingido, nem sempre é duradouro: as sociedades sempre se debateram com a capacidade de os lobistas e de os interesses particulares («poder oculto») comprarem acesso e influência junto dos decisores. Ao tentarem influenciar os estados, os ativistas dentro do sistema usam muitas das mesmas táticas, embora com muito menos dinheiro e com objetivos diferentes.

Fukuyama defende que o Reino Unido do século XIX foi o primeiro a implementar um equilíbrio entre os três pilares. Também se consola com a história dos Estados Unidos, que sofreram níveis alucinantes de clientelismo e corrupção no século XIX, mas que nos 50 anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial conseguiram transformar o governo americano numa burocracia relativamente eficaz.

Nos países em desenvolvimento atuais, as vagas sucessivas de colonização europeia exerceram uma influência determinante sobre a evolução dos estados. A Grã-Bretanha, a França, a Espanha, a Holanda e outros apoderaram-se dos estados existentes ou criaram estados novos onde nunca tinha existido nenhum. Na América Latina, a Espanha verificou que as estruturas imperiais militaristas dos aztecas e

dos incas não eram assim tão diferentes das suas, e utilizaram-nas para governar os súbditos que haviam conquistado, deixando um legado de burocracias hierárquicas e inertes.

Nas colónias asiáticas lucrativas, como a Índia ou a Singapura, cuja riqueza e comércio financiaram o Império Britânico e a industrialização britânica, os colonizadores investiram de forma significativa no exército nacional e na função pública para servir os seus interesses, e essas instituições perduraram após a independência. O legado de estados fortes da China e do Leste Asiático sobreviveu à ocupação europeia e ofereceu uma base para a reconstrução após a colonização. Já África foi uma história diferente; a pilhagem do povo africano através do tráfico de escravos não exigia instituições do estado e, à exceção da África do Sul, o continente parecia oferecer pouca riqueza e uma miríade de dificuldades para os colonizadores. Como resultado, os europeus optaram por uma forma de governo indireto e por poucas instituições públicas. As partes do mundo menos desenvolvidas hoje em dia são aquelas que não possuíam nem instituições públicas indígenas fortes, nem instituições transplantadas fundadas pelos colonos.¹²⁰

A evolução dos estados modernos demorou séculos, num processo tortuoso e frequentemente sangrento muito distante do mundo tranquilo de «construção tecnocrática de estados» promovido pelos atuais doadores de ajuda humanitária. Típica da evolução dos sistemas complexos,

¹²⁰ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2014), p. 33; [*Ordem Política e Decadência Política: Da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Miguel Mata (Alfragide: Dom Quixote, 2015)].

a dinâmica tem sido de mudança lenta, pontuada por convulsões súbitas. Historicamente, as guerras têm sido um dos grandes impulsionadores da evolução dos estados; nas palavras do historiador social Charles Tilly, «a guerra fez o estado e o estado fez a guerra».¹²¹ O primeiro estado propriamente dito foi forjado num contexto de carnificina nos campos de batalha da China, e foi um banho de sangue semelhante que deu origem aos estados europeus modernos e a muitos outros por todo o mundo.

A guerra representava uma ameaça existencial que obrigava as elites a conjugar os seus esforços, a aceitar restrições ao seu poder individual, e a aderir à mudança. Conduziu à introdução e ao alargamento da tributação, o que, por sua vez, exigia uma burocracia estatal para cobrar e administrar o rendimento. E estabeleceu os fundamentos de um contrato social entre cidadão e estado com base na segurança: o primeiro fornecia soldados e dinheiro em troca da proteção oferecida pelo segundo. Como foi referido no Capítulo 1, as duas guerras mundiais do século XX alargaram vastamente as obrigações mútuas entre cidadãos e estados.

As guerras (ou a ameaça de guerra) são exemplos de «momentos críticos», grandes acontecimentos que também incluem colapsos financeiros e epidemias (a Peste Negra transformou a Europa no século XIV). Outro tipo de momento crítico é o «choque de recursos» que pode financiar um frenesi de consumo (a descoberta de petróleo e de gás natural na Nigéria), um período de expansão e

¹²¹ Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990* (Oxford e Cambridge, Massachusetts: Basil Blackwell, 1990), p. 54.

prosperidade (os diamantes do Botsuana), ou um ciclo de despesa excessiva, endividamento e crise financeira (como parece estar a acontecer no Gana após a recente descoberta de reservas de petróleo).

Cada um destes choques provocou mudanças nas estruturas e valores de funcionamento do estado que se revelaram fundamentais para os movimentos a favor da mudança. Os momentos críticos funcionam como catalisadores de mudança, reorganizando os padrões de alianças e lealdades que sustentam a ordem política, mas também transformando as normas em todas as áreas, desde o papel do estado na provisão de assistência social até aos direitos das mulheres ou dos afro-americanos (ambos profundamente influenciados pela Segunda Guerra Mundial). A campanha de 30 anos, e aparentemente fracassada, a favor de uma «Taxa Tobin» sobre as transações financeiras só surtiu efeito após a crise financeira de 2008, um exemplo que será explorado no Capítulo 11.

Existem processos mais a longo prazo e menos visíveis do que a guerra que também criam pressões evolutivas sobre o estado. O crescimento económico pode criar novos polos de poder: pode lançar novos estreantes nas elites, que exijam políticas preferenciais; e pode estabelecer a base para novos movimentos sociais, através dos quais as classes médias exijam direitos civis e liberdade de expressão, ou os sindicatos e os habitantes de bairros de lata urbanos lutem por melhores serviços do estado e uma distribuição mais justa da riqueza. Os ativistas têm de estabelecer relações com os novos movimentos à medida que estes surgem, e simultaneamente permanecer alerta para momentos que permitam avanços.

Nos últimos anos, as ações e a coragem de coligações cívicas não violentas, fortes e coesas revelaram-se fundamen-

tais para as transições políticas que anunciam mudanças de estado. Desde os anos 1980, ondas sucessivas de protestos por parte da sociedade civil têm contribuído para derrubar governos militares em toda a América Latina, para a queda de regimes comunistas e autoritários na Europa de Leste e na Ásia Central, para a deposição de ditadores nas Filipinas e na Indonésia, para o fim do *apartheid* na África do Sul, e para as revoltas da Primavera Árabe. Algumas das táticas eficazes utilizadas incluíram boicotes, protestos em massa, bloqueios, greves e desobediência civil.

Até mesmo os estados mais repressivos não podem ignorar estes movimentos por muito tempo. Confúcio escreveu que todos os governantes precisam de armas, comida e confiança, mas que se tiverem de abdicar de algum deles, os dois primeiros devem ser abandonados antes do último. Mesmo os governos não eleitos precisam de um determinado grau de confiança para conseguirem cumprir o seu trabalho quotidiano. Sem ela, as leis serão ignoradas e quebradas com maior frequência, e será mais difícil aumentar os impostos e recolher informação. A «legitimidade» — quando os cidadãos aceitam o direito de os estados os governarem — está no âmago do contrato social entre os governantes e os governados.¹²² O desejo de os estados manterem ou recuperarem legitimidade proporciona aos ativistas caminhos para a mudança, mesmo nos sistemas políticos aparentemente fechados.

Na Libéria, anos de corrupção enraizada tinham provocado um tal desgaste na confiança da população que

¹²² Claire Mcloughlin, «State Legitimacy», DLP Concept Brief 02 (Birmingham: Programa de Liderança para o Desenvolvimento, 2014), <http://publications.dlprog.org/Statelegit.pdf>.

mesmo os terríveis avisos sobre a letalidade de contágio do vírus Ébola foram encarados como uma tentativa cínica de solicitar e de «comer» os donativos internacionais.¹²³ É claro que a corrupção e a esclerose política não são apenas apanágio dos países em desenvolvimento: Fukuyama termina a sua história do estado com uma denúncia inflamada da «vetocracia» que se verifica atualmente nos Estados Unidos, paralisados por interesses particulares. Na ausência de intervenção, essa deterioração assemelha-se à acumulação de pressões na crosta terrestre que precede um terramoto.

É verdade que, para cada Primavera Árabe, muitas vezes existe um Inverno Árabe, à medida que as forças de coesão e de desintegração se digladiam. Os sistemas estão em constante movimento e a mudança é altamente irregular. Com base nas suas observações em vários municípios mexicanos, o cientista político Jonathan Fox verificou que a política de estado evolui através de um ciclo de conflito e cooperação: após a eclosão de um conflito, as autoridades locais mais progressistas conversavam com os líderes de protesto mais acessíveis, e seguia-se um período de reforma. Quando essas reformas perdiam o gás, ou quando surgiam novos problemas, o conflito reacendia-se e o ciclo recomeçava.¹²⁴ Um outro cientista político, Sidney Tarrow, observa uma dinâmica semelhante de repressão,

¹²³ Ashoka Mukpo, «Ebola Terrified Us a Year Ago. What Did It Teach Us About West Africa?», blogue «Monkey Cage», *The Washington Post*, 7 de agosto de 2015, www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/08/07/ebolavirus-rapid-spread-terrified-us-a-year-ago-what-did-it-teach-us-about-west-africa/.

¹²⁴ Jonathan Fox, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico* (Nova Iorque: Oxford University Press Inc., 2007).

vitórias parciais que conduzem a reformas, e desmobilização, a repetir-se na Europa ao longo dos últimos dois séculos.¹²⁵

Utilizo muito este modelo, porque explica de forma clara a razão pela qual as lutas alternam entre períodos de conflito e de cooperação. Além disso, capta o facto de que a maioria das mudanças políticas ocorrem através de acordos realizados à porta fechada que procuram acomodar mudanças e evitar violência generalizada, ainda que os protestos e os conflitos captem a nossa atenção, compreensivelmente. A «resolução política» que pôs fim ao *apartheid* na África do Sul e que provocou a transição para uma democracia não racial envolveu uma vasta gama de pactos, acordos e «convénios» realizados entre grandes forças políticas, interesses económicos influentes, o movimento trabalhista, e os grupos da sociedade civil. Estes acordos refletem poder, tanto visível como oculto, e os ativistas têm de estar cientes da medida da sua influência, e também têm de estar presentes, com acesso aos decisores nos momentos críticos, mesmo quando as decisões são tomadas à porta fechada. Este tipo de envolvimento dá azo a frequentes acusações de legitimação de processos antidemocráticos ou pouco transparentes, enquanto a opção de recusar o envolvimento acarreta oportunidades perdidas. Esta questão gera muitas discussões entre os ativistas dentro e fora do sistema, e será abordada no Capítulo 11.

¹²⁵ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2.^a edição (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

Os atuais estados dos países em desenvolvimento

Quase todos os países em desenvolvimento refletem a interação dinâmica entre as suas tradições políticas ancestrais e aquelas que foram impostas pelos colonizadores europeus. Cada estado é único e qualquer tipologia é inevitavelmente insatisfatória porque alguns estados se enquadram em mais de uma categoria, ou mudam de categoria ao longo do tempo, ou porque diferentes elementos dentro do estado se comportam de formas diferentes. Apesar disso, considero útil pensar nos atuais estados dos países em desenvolvimento em termos de três agrupamentos gerais: estados desenvolvimentistas, estados patrimonialista e estados frágeis/afetados por conflitos.

Os estados desenvolvimentistas possuem um aparelho do estado centralizado, virado sobretudo para a criação de crescimento económico. Muitos deles surgiram nos casos em que as instituições governamentais pré-datavam a ocupação europeia. Ao longo dos últimos 50 anos, os estados desenvolvimentistas, como a Coreia do Sul, a Singapura e a Malásia, deram enormes passos na construção da economia e na redução da pobreza; Ha-Joon Chang diz que, para um economista do desenvolvimento, crescer na Coreia dos anos 1960 foi equivalente a ser um físico presente no nascimento do universo. Os «Tigres Asiáticos» são os exemplos mais próximos da descrição clássica de estado definida pelo sociólogo alemão Max Weber, nomeadamente um serviço público eficiente e assente em mérito que consegue evitar ficar refém de interesses particulares e que orienta a economia nacional num processo de modernização sustentada. Alguns dos observadores incluem o Botsuana, o Ruanda, a Etiópia e o Chile nessa categoria.

Tal como a lista sugere, existe um problema. Ao passo que os doadores de ajuda humanitária louvam o êxito dos estados desenvolvimentistas ao libertarem as suas populações da pobreza, os defensores dos direitos humanos condenam a sua repressão da oposição e da liberdade de expressão. Voltando à definição de Amartya Sen, os estados desenvolvimentistas oferecem apenas algumas «liberdades para ser e fazer», suprimindo ativamente as outras.

Antes que toda a gente comece a reivindicar um líder forte que imponha ordem e ofereça crescimento, devemos lembrar-nos de que embora algumas autocracias sejam desenvolvimentistas, muitas não o são. Comparações entre países demonstram que, em média, não parece existir nenhuma vantagem (nem desvantagem), em termos de crescimento, em ser autoritário. É verdade que as autocracias correspondem a algumas histórias de sucesso do ponto de vista do desenvolvimento, mas também têm sido responsáveis por inúmeros fracassos lamentáveis. Na América Latina, testemunhei a hiperinflação infligida pelos regimes militares nos anos 1980, que caminhava de mãos dadas com os seus cruéis abusos de direitos humanos.

A qualidade do crescimento também é variável. Enquanto sistemas, as autocracias distinguem-se das democracias pela escassez de circuitos de *feedback* e pelas restrições — afinal de contas, um ditador dita. Com poder ilimitado, um líder pode realizar as reformas necessárias, conduzindo muitas vezes a surtos de crescimento, mas se a situação se alterar, ou se o líder simplesmente cometer um erro, ninguém o pode obrigar a mudar de direção. Assim, as economias em regimes autocráticos caracterizam-se por *booms* e falências, enquanto as democracias, com os seus níveis muitas vezes exasperantes de opiniões e restrições,

revelaram-se, ao longo da história, mais eficazes em evitar extremos, resultando num percurso menos acidentado.¹²⁶

Os estados a que chamo «patrimonialistas» têm muito pouco em comum com o ideal weberiano. São profundamente ineficientes, com altos níveis de favoritismo e corrupção, uma vez que os funcionários e os líderes se colocam a si e aos seus à frente dos cidadãos e do país. O diretor de obras públicas do Pacífico recordava um ministro que lhe disse que iria falar numa determinada reunião naquela ilha; queria que o diretor garantisse que as escavadoras chegassem enquanto ele estava a falar. Não havia nenhuma obra rodoviária em curso, mas ele certificou-se de que as grandes escavadoras amarelas compareceriam ao espetáculo. Até colocou de parte um pequeno fundo para financiar estes exercícios inúteis de forma a conseguir espaço de manobra suficiente para poder continuar o verdadeiro trabalho.

Os estados patrimonialistas situam-se num espectro que vai do vampiro ao ruminante: num dos extremos, os governos corruptos sugam o sangue da economia e não retribuem com nada; no outro extremo, um certo grau de «ingestão» não impede que surja algo útil como subproduto.

O terceiro agrupamento, de «estados frágeis ou afetados por conflitos», mal conseguem controlar o território nacional, ou estão destruídos por conflitos e violência. Nesses países, nada parece funcionar, os serviços públicos são insignificantes, o estado de direito é praticamente inexistente. Os cidadãos não usufruem sequer do direito básico de não serem alvejados por gangues de saqueadores. Ao

¹²⁶ Tim Kelsall, «State of the Art: Authoritarianism, Democracy and Development», Programa de Liderança para o Desenvolvimento, 2014.

longo deste século, estes estados albergarão uma proporção cada vez maior da população mundial em situação de pobreza, e serão, portanto, um foco de atenção crescente para as agências humanitárias.

Os ativistas poderão achar esta tipologia útil para identificarem a estratégia de mudança adequada. Nos estados frágeis, onde o poder é, essencialmente, exterior ao estado, poderá ser preferível os ativistas trabalharem ao nível local, com funcionários municipais e órgãos não estatais como líderes tradicionais e grupos religiosos. Nos estados desenvolvimentistas, estabelecer relações diretas com burocracias eficientes, utilizando estudos e discussões em vez de protestos de rua, é muitas vezes uma melhor estratégia de influência (e mais segura) do que desafiar os políticos. De acordo com a minha experiência, os sistemas políticos fechados costumam ser mais recetivos a dados factuais do que as democracias, que são dominadas por negociações políticas. Nos sistemas mais patrimonialistas, a melhor estratégia de influência poderá ser estabelecer uma relação direta com quem está no poder, talvez até inscrever-se no clube de golfe para aliciar os funcionários públicos e políticos que pertencem ao clube, como foi recomendado por um dos diretores nacionais da Oxfam na África Ocidental.

O mundo no qual os estados atuais operam também está a mudar rapidamente. Em alguns aspetos, os estados-nação tradicionais estão a tornar-se demasiado pequenos para as grandes questões, e demasiado grandes para as pequenas questões. As «grandes questões» — problemas sem passaportes, como as alterações climáticas, a migração, as redes criminosas internacionais ou a evasão fiscal — foram empurradas para cima, para órgãos regionais e globais como a União Europeia, a União Africana ou a ONU. Para

os ativistas, isso implica trabalhar em redes internacionais e/ou dentro das organizações internacionais. A conferência de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas foi um sucesso em parte porque uma grande e influente rede de ONG e de cientistas colaborou eficazmente com delegações nacionais proativas. Abordarei este assunto num estudo de caso sobre o Acordo de Paris nas páginas 263–269.

Simultaneamente, «pequenas questões» como os serviços públicos e o policiamento foram empurradas para baixo, para os níveis municipal e provincial. Algumas cidades da Colômbia ou da África do Sul começam a parecer «estados desenvolvimentistas municipais».¹²⁷ A descentralização abriu enormes possibilidades de mudança, como vimos no Capítulo 3 em relação aos chiquitos da Bolívia. Ao nível local, é provável que o equilíbrio de poder entre os movimentos sociais, as organizações ativistas e o estado seja menos desigual.

Reformas do estado financiadas por ajuda humanitária

Ao longo dos últimos 30 anos, as agências de ajuda humanitária e instituições financeiras internacionais dedicaram um grau considerável de atenção em reformar os estados dos países em desenvolvimento. Os seus esforços para promover «boa governação» têm reestruturado orçamentos e

¹²⁷ Hugh Cole, «Are Progressive Cities the Key to Solving Our Toughest Global Challenges?», blogue «From Poverty to Power», 2 de setembro de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/are-progressive-cities-the-key-to-solving-our-toughest-global-challenges/>.

ministérios, reescrito leis, e criado até novas instituições, mas em geral não alteraram muito a forma como os estados funcionam. O economista Lant Pritchett fala de uma competência cada vez mais utilizada pelos governos chamada «mimetismo isomorfo» — um termo emprestado da biologia, em que é usado para descrever diferentes organismos que evoluem para parecerem iguais sem estarem, de facto, relacionados.¹²⁸

O debate aceso entre os doadores de ajuda humanitária, os investigadores e os ativistas acerca da incapacidade de a ajuda humanitária provocar reformas de estado duradouras foi uma das principais motivações para este livro. O debate em redes com nomes como «Doing Development Differently» (DDD - «Fazer desenvolvimento de forma diferente»)¹²⁹ e «Thinking and Working Politically» («Pensar e trabalhar de forma política»)¹³⁰ tem sido tão gratificante como frustrante: gratificante porque aprendi muito com os grandes cérebros ali reunidos sobre a forma como os estados e os sistemas de ajuda humanitária funcionam e não funcionam; frustrante porque algumas das questões que me são caras («poder interior», ativismo cidadão, igualda-

¹²⁸ Lant Pritchett, Michael Woolcock e Matt Andrews, «Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure», CGD Working Paper N.º 234 (Washington DC: Center for Global Development, 2010).

¹²⁹ The DDD Manifesto Community (A Comunidade do Manifesto DDD), site «Doing Development Differently», <http://doingdevelopmentdifferently.com/>.

¹³⁰ Adrian Leftwich, «Thinking and Working Politically: What Does It Mean, Why Is It Important and How Do You Do It?» Documento preparado para o workshop de política de investigação do Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP), 10–11 de março de 2011, em Frankfurt, <http://www.gsdr.org/document-library/thinking-and-working-politically-what-does-it-mean-why-is-it-important-and-how-do-you-do-it/>.

de de género) são muitas vezes colocadas em segundo plano a favor da dissecação das negociações políticas no topo da escala. (Também tem sido gratificante num sentido mais direto — no âmbito do debate «Thinking and Working Politically», o Departamento Australiano de Negócios Estrangeiros e Comércio concordou em apoiar o trabalho envolvido neste livro.)

Um dos temas recorrentes nestas conversas é a ideia de que a reforma de estados financiada pela assistência humanitária falhou porque os doadores ocidentais tentaram introduzir instituições liberais democráticas e de mercado livre em países com tradições muito diferentes.¹³¹ Os governos tornaram-se peritos em aprovar regras e criar instituições que parecem muito boas no papel, mas que na prática são completamente decorativas. A dada altura, o Uganda tinha uma das melhores leis anticorrupção do mundo, atingindo a pontuação de 99 em 100 numa tabela de classificação, mas ocupava o 126.º lugar no Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional de 2008.

Em contrapartida, os países que foram bem-sucedidos na reforma das suas instituições governamentais não seguiram nenhuma «boas práticas» decretadas por Washington ou Londres. Em vez disso, criaram instituições híbridas que reúnem elementos de instituições tradicionais e adaptadas ao seu país, e boas ideias vindas de fora. Nos estados frágeis, aparentemente, os factos de os governos serem menos capazes ou estarem menos dispostos a adotar reformas importadas, e de as instituições não

¹³¹ David Booth e Diana Cammack, *Governance for Development in Africa: Solving Collective Action Problems* (Londres: Zed Books, 2013), p.123.

governamentais terem relativamente mais poder favoreceram a criação de instituições híbridas relevantes ao nível local.¹³²

Um destes exemplos vem da África Ocidental francófona, onde os sistemas de ensino seculares do estilo francês estavam a perder alunos muçulmanos para as escolas privadas religiosas a um ritmo alarmante. Depois de tentarem, em vão, suprimir o crescente mundo paralelo do ensino privado, os governos do Mali, Níger e Senegal optaram por seguir a tendência, introduzindo as escolas não oficiais mais diretamente no sistema formal do estado e, simultaneamente, reformando o sistema oficial ao introduzir educação religiosa nas escolas públicas.

Os indicadores preliminares sugerem que as escolas híbridas oferecem uma qualidade de educação tão boa quanto aquela prestada sob o regime anterior.¹³³ Segundo Matt Andrews, da Universidade de Harvard, as melhores pessoas para desenvolver estas soluções híbridas são as partes interessadas a nível local, que melhor compreendem a questão. Em vez de estipularem soluções, aqueles que vêm de fora

¹³² Michael Woolcock, «Engaging with Fragile and Conflict-Affected States», CID Working Paper N.º 286 (Cambridge, Massachusetts: Centro para o Desenvolvimento Internacional, Universidade de Harvard, 2014), www.hks.harvard.edu/centers/cid/publications/faculty-working-papers/engaging-with-fragile-and-conflict-affected-states.

¹³³ Duncan Green, «Harnessing Religion to Improve Education in Africa», blogue «From Poverty to Power», 6 de julho de 2012, <http://oxfamblogs.org/fp2p/harnessing-religion-to-improve-education-in-africa/>. Estas reformas não exacerbaram os desequilíbrios de género. Por exemplo, ao nível do ensino primário, existe um maior número de raparigas do que rapazes, por vezes em quantidade significativa.

deveriam criar oportunidades para que os intervenientes locais encontrem as suas próprias respostas.¹³⁴

O nível de sucesso das instituições híbridas é aquilo que esperaríamos do ponto de vista dos sistemas. Os sistemas dependem do percurso escolhido — cada etapa da evolução determina as possibilidades da etapa seguinte. Os ativistas que optam por seguir a tendência dos sistemas têm de estar em sintonia com as novas variantes institucionais que surgem espontaneamente (desvio positivo), e ao mesmo tempo devem usar o seu conhecimento da história ou das suas experiências noutros lugares para semear novas variantes no ecossistema institucional. Aquilo que não funciona é tentar forçar o encaixe de instituições de «melhores práticas» vindas de fora.

Conclusão

Os estados são sistemas complexos, compostos por famílias de instituições, cada um com a sua história, procedimentos e normas. Quando vistas de perto, até mesmo as ditaduras aparentemente mais monolíticas não o são, de todo. A solidez dos palácios presidenciais e dos salões do povo é, de facto, efémera, sendo estes construídos sobre as areias movediças da legitimidade e dos acontecimentos. Quando eu vivia na Argentina, a ditadura militar parecia inexpugnável; no entanto, no espaço de dois anos, dois «momentos críti-

¹³⁴ Matt Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013).

cos» conduziram à sua queda — a hiperinflação provocou a erosão do apoio da classe média e a derrota militar nas Malvinas destruiu a sua aura de poder.

Os estados exemplificam os desafios da complexidade. As interações, alianças e disputas entre políticos e funcionários públicos, entre um e outro ministério, ou entre as diferentes camadas do governo, e a forma como cada um, por sua vez, dá resposta às exigências dos cidadãos e a outras pressões externas, constituem o contexto político dentro do qual são tomadas as decisões. Aprender a «dançar com o sistema» — compreender como o estado em questão evoluiu, como são tomadas as decisões, como é distribuído o poder formal e informal dentro do estado e como essa distribuição muda ao longo do tempo — é uma tarefa essencial para qualquer ativista decidido a fazer mudanças.

Paralelamente ao mundo dos funcionários e ministérios que constitui o estado administrativo, existem outros dois pontos de entrada institucionais para os ativistas: as estruturas que administram a justiça e aquelas que determinam a responsabilização. É para elas que nos voltamos agora.

Outras leituras

M. Andrews, *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013).

P. Chabal e J. P. Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument* (Londres: James Currey, 1989).

F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011); [*As Origens da Ordem Política:*

dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)].

F. Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2014); [*Ordem Política e Decadência Política: Da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Miguel Mata (Alfragide: Dom Quixote, 2015)].

T. Hobbes, *Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1996); [*Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva (Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2002)].

A. Leftwich, *States of Development: On the Primacy of Politics in Development* (Cambridge: Polity, 2000).

B. Levy, *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

M. Lockwood, *The State They're In: An Agenda for International Action on Poverty in Africa* (Londres: ITDG Publishing, 2005).

5

O aparelho da lei

Há uns dois anos, visitei um centro de apoio para sem-abrigo ao lado de Nigambodh Ghat, o principal crematório do centro de Deli, capital da Índia. O centro tinha sido construído nas margens de um rio poluído, o Yamuna, num terreno rejeitado por outros residentes devido às nuvens de fumo que emergiam das piras a céu aberto em que os corpos eram incinerados, mesmo ali ao lado. Enquanto as chamas iluminavam a noite, cem homens de todas as idades ficavam sentados de pernas cruzadas nos seus colchões a falar com o ativista carismático Harsh Mander sobre depressão e sobre recuperação da toxicod dependência. Todos eles pareciam estar bêbedos ou drogados, o que tornava a reunião um pouco angustiante.

Por muito inóspito que parecesse este centro, oferecia a estes homens sem abrigo um local onde dormir e uma morada fixa. Após a reunião, Harsh, que é também um comissário do Supremo Tribunal da Índia, prestando-lhe aconselhamento sobre o direito à alimentação, recrutou-me para distribuir cadernetas. No dia seguinte, na posse dos seus comprovativos de morada (ainda que esta fosse «centro de apoio a sem-abrigo»), dirigir-se-iam todos ao

banco para abrir contas bancárias. Daí a um mês, receberiam bilhetes de identidade biométricos, os portais digitais para rações alimentares, transferências bancárias e uma identidade oficial.

Este centro existe porque, em 2011, o Tribunal decretou que deveria existir um centro de apoio para sem-abrigo para cada cem mil residentes. Segundo Harsh, o Supremo Tribunal é o braço do governo mais eficiente em termos de política social. «Há anos que falava com o governo sobre o problema das pessoas sem abrigo, sem qualquer resultado. Escrevi uma carta ao Supremo Tribunal a dizer que havia pessoas a morrer durante o inverno em Deli, e foi este o resultado.»¹³⁵

A Índia fez-me repensar a minha atitude em relação à lei (e à maior parte dos advogados), que até então me pareciam uma combinação estuprificante de memorização mecânica de casos, de obsessão entediante com procedimentos, e de jargão impenetrável. Mesmo antes de ter conhecido o Harsh, um outro momento revelador surgiu quando uma jovem advogada espanhola que trabalhava na área da segurança alimentar me explicou: «Tens de compreender que o estado vê o mundo através dos olhos da lei.» As palavras dela marcaram-me, e fizeram-me compreender as inúmeras notícias sobre revisão judicial, casos-piloto e decisões do supremo tribunal: o estado vê o mundo, aprende e evolui pelo menos parcialmente através do aparelho da lei. Ativistas, prestem atenção.

Além do conjunto de regras asseguradas pelo litígio, pela polícia e pelos tribunais, o estado de direito inclui procedi-

¹³⁵ Entrevista realizada pelo autor, novembro de 2012.

mentos legais que estipulam a forma como os funcionários públicos fazem o seu trabalho e como as leis são implementadas. A lei também desempenha um papel mais abrangente: encapsula aquilo que esperamos da nossa sociedade e, ao mesmo tempo, contribui para cumprir essa expectativa.

A lei é importante para o desenvolvimento de um país. Uma vez que as mudanças sociais, políticas e económicas alteram a distribuição dos recursos e do poder, criando vencedores e perdedores, o desenvolvimento está pejado de conflito. Um sistema jurídico tendencioso aumentará o potencial para violência e exclusão, ao passo que um sistema justo e eficiente pode potenciar a participação e a voz de vários grupos para atingir uma resolução de conflito mais consensual e um processo menos conturbado para uma sociedade em evolução.

Na ausência de um estado de direito, as consequências são desastrosas. Ninguém descreveu essa calamidade melhor do que Thomas Hobbes, em *Leviatã*, publicado em 1651:¹³⁶

Sem Lei não existe lugar para a Indústria, porque o seu fruto é incerto; e consequentemente não existe a Cultura da Terra, nem a Navegação, nem o uso das mercadorias que podem ser importadas por mar; não existem Edifícios confortáveis, nem instrumentos de mover e remover as coisas que requerem muita força; nem Conhecimento sobre a superfície Terrestre, nem noção do Tempo, nem Artes, nem Letras, nem Sociedade; e o pior de tudo é que existe medo

¹³⁶ Thomas Hobbes, *Leviathan* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p. 84; [*Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Trad. João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva (Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2002)].

permanente e perigo de uma morte violenta; e a vida das pessoas, solitária, pobre, miserável, grosseira e curta.

A lei enquanto impulsionadora de mudança

Teoricamente, a lei protege os direitos, impõe os deveres, e estabelece um enquadramento para a conduta de quase todas as atividades sociais, políticas e económicas. Castiga os infratores de forma imparcial, compensa os lesados e faz cumprir os acordos. Além disso, procura garantir a justiça, promover a liberdade e oferecer segurança.

Mas tal como o escritor francês Anatole France observou de forma mordaz, «A lei, na sua igualdade majestosa, proíbe tanto os ricos como os pobres de dormir debaixo de pontes, de pedir esmola na rua, e de roubar pão.»¹³⁷ Na prática, a lei reflete as disparidades da riqueza e do poder: o dinheiro pode contratar os melhores advogados; os crimes de colarinho branco parecem sempre implicar uma pena mais leve do que os de colarinho azul; o poder oculto e invisível exerce os seus poderes mágicos.

O grau segundo o qual a imparcialidade está condicionada pelo poder varia muito de país para país. Em termos de utilizar o sistema jurídico formal para promover o desenvolvimento, poucos superarão a Índia, que sofre de uma legislatura esclerótica e de um governo indiferente. O seu sistema jurídico hiperativo veio ocupar esse lugar. Ativistas sociais como Harsh Mander tentam regularmente persua-

¹³⁷ Anatole France, *The Red Lily*, 1894, capítulo 7; [*O Lírio Vermelho*].

dir o Supremo Tribunal a decretar que o governo deve fazer uma determinada coisa, e depois mobilizam a população para garantir a implementação desse decreto. Por exemplo, na área dos direitos à alimentação e à educação, o Tribunal tem sido o ímpeto por detrás de algumas das legislações progressistas mais conhecidas do país.

Essa cultura é transmitida aos movimentos de base. O discurso ativista está polvilhado de referências a litígios de interesse público (PIL — *public interest litigation*). Algumas mulheres residentes de bairros de lata disseram-me que iam submeter pedidos no âmbito da Lei do Direito à Informação da Índia para saber que serviços deveriam estar a ser prestados nas escolas dos filhos, ou quem é responsável pelas casas de banho comunitárias, que estavam encerradas há sete anos.

Mas nem todos os ativistas estão tão bem relacionados como o Harsh, e nem todas as PIL são progressistas. Muitos lobistas do setor empresarial utilizam esta tática, o que conduz a um ambiente geral caracterizado por mudanças abruptas e imprevisíveis. Além disso, o ativismo judicial não é conhecido pela velocidade a que se move. Segundo um estudo do Ministério das Finanças dos anos 1990, ao ritmo atual, seriam precisos 324 anos para resolver os 25 milhões de casos acumulados nos tribunais indianos.¹³⁸ Duvido que as coisas tenham melhorado muito desde então. Do ponto de vista dos sistemas, o ativismo judicial da Índia pode compensar as falhas do estado e do sistema político, mas sacrifica a capacidade de a lei servir de árbitro neutro.

¹³⁸ Gurcharan Das, *India Grows at Night: A Liberal Case for a Strong State* (Nova Deli: Penguin Books India, 2012).

Quando os sistemas jurídicos são postos ao serviço dos mais pobres, podem transformar as vidas de multidões. No Bangladesh, uma decisão de 2008 do Supremo Tribunal reconheceu os direitos de cidadania de milhares de falantes de urdu que ainda viviam em campos criados após a Guerra da Independência de 1971, permitindo-lhes obter documentos de identidade que abriam caminho para a obtenção de empregos legais, direito de voto e passaportes.

Uma análise do caso realizada pelo Instituto de Desenvolvimento Internacional [Overseas Development Institute]¹³⁹ identificou seis fatores que tornam possível este tipo de impacto positivo: enquadramentos legais progressistas; magistrados solidários ou ativistas (como aquele que ajudou Harsh Mander); uma estrutura de apoio para empoderamento legal (de forma a que os mais pobres tenham acesso a dinheiro, assistência jurídica, contactos sociais); um governo motivado (sobretudo para implementar, e não ignorar, as decisões dos tribunais); beneficiários potenciais e respetivos apoiantes com incentivos e capacidade para colaborar; e ativistas com a combinação certa de táticas internas e externas, que consigam identificar janelas de oportunidade e forjar alianças eficazes. Como muitas ações judiciais levam décadas, um outro requisito é perseverança. Diz-se que o ex-primeiro-ministro britânico Gordon Brown uma vez brincou: «No estabelecimento do estado de direito, os primeiros cinco séculos são os mais difíceis.»

¹³⁹ Tam O'Neil, Craig Valters e Cynthia Farid, *Doing Legal Empowerment Differently: Learning from Pro-Poor Litigation in Bangladesh* (Londres: Instituto de Desenvolvimento Internacional, 2015).

Os tribunais são uma das poucas instituições que têm feito frente à autocracia. Até 1994, a África do Sul do *apartheid* basicamente não dispunha de constituição nem de carta de direitos escrita. O parlamento, governado pelos brancos, tinha o poder supremo, e nenhum tribunal tinha poder suficiente para derrubar as suas leis, por muito injustas ou iníquas que fossem. Mas os tribunais da África do Sul tinham poder para interpretar a legislação, que utilizavam para conter algumas das leis mais conhecidas do *apartheid*. O Legal Resources Centre (Centro de Recursos Legais), uma firma de advogados de interesse público, venceu decisões dos tribunais das mais elevadas instâncias, por exemplo para reverter a política que impedia as famílias dos trabalhadores urbanos negros de se juntarem a eles nas cidades «brancas». Uma outra organização de direitos humanos, a Lawyers for Human Rights (Advogados pelos Direitos Humanos), oferecia o serviço gratuito de advogados de defesa a centenas de pessoas analfabetas acusadas de transgredir as leis opressivas do sistema do *apartheid*.¹⁴⁰

A África do Sul também exemplifica um outro aspeto da lei: embora não seja imune à influência por parte das elites (isso é certo), também pode ser influenciada pela mobilização social («poder com»). Observei com fascínio quando organizações de mulheres cantaram e dançaram à porta de um tribunal de Joanesburgo onde estavam a ser julgados casos de violência doméstica. Disseram-me que este tipo de protestos aumenta significativamente a probabilidade de sucesso.

¹⁴⁰ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2002).

O Legal Resources Centre é uma de milhares de pequenas organizações de assistência jurídica e de direitos legais por todo o mundo. Confesso que já tive momentos de ceticismo em relação a ativistas que trazem enormes livros gastos de direito penal cheios de jargão impenetrável para workshops em fábricas e bairros de lata, mas os direitos legais dos pobres são, de facto, importantes. Um estudo de 2002 no Equador revelou que quando as mulheres recorriam às clínicas de assistência jurídica para as ajudar com separação e divórcio, a probabilidade de violência física extrema após a separação diminuía em 17 por cento. As clientes que recorriam à assistência jurídica também aumentavam em 20 por cento as suas hipóteses de obter uma pensão alimentícia para os filhos.¹⁴¹

Um estudo do Banco Mundial sobre a utilização dos tribunais para fazer cumprir os direitos à saúde e ao ensino no Brasil, na Índia, na Indonésia, na África do Sul e na Nigéria¹⁴² levantava uma questão intrigante: o recurso ao sistema jurídico torna os governos mais imputáveis (porque são obrigados a cumprir as suas promessas) ou menos (porque os tribunais muitas vezes são do domínio dos mais ricos)? As contrapartidas podem ser complicadas: na Costa Rica, uma única decisão da Câmara Constitucional do Supremo Tribunal (talvez o Tribunal Constitucional mais poderoso da América Latina) resultou numa redução de 80

¹⁴¹ Banco Mundial, *World Development Report 2006. Equity and Development* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2005).

¹⁴² Varun Gauri e Daniel Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008).

por cento nas taxas de mortalidade entre doentes de SIDA, mas obrigou o sistema de saúde a gastar oito por cento do seu orçamento em medicamentos para tratar apenas 0,012 por cento do total dos pacientes beneficiários do sistema.

O estudo do Banco Mundial chegou a uma conclusão relativamente otimista. Os juízes não costumam tentar obrigar os governos a fazer o impossível (quando o fazem, não são bem-sucedidos). Em vez disso, tornaram-se parte de um processo interativo de definição de políticas no qual «o litígio perturba o *statu quo*, criando o contexto para uma procura conjunta de novas soluções» para problemas não reconhecidos anteriormente (como o acesso a medicamentos para novas doenças) e para refletir alterações na opinião pública (como a propósito do direito à alimentação ou ao trabalho). O estudo concluiu: «Quando os tribunais trabalham em conjunto com outros ramos do estado, a legalização constitui democracia por outros meios.»¹⁴³

A desigualdade no acesso à justiça continua a ser profunda. Em 2008, uma Comissão das Nações Unidas descobriu que quatro mil milhões de pessoas (mais de metade da população mundial) são privadas da oportunidade de melhorar as suas vidas e de sair da pobreza porque estão excluídas do estado de direito (embora esse valor seja contestado).¹⁴⁴ Um dos exemplos mais dramáticos de desigual-

¹⁴³ Varun Gauri e Daniel Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008).

¹⁴⁴ «Making the Law Work for Everyone. Volume 1. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor» (Nova Iorque: Comissão para o Empoderamento Legal dos Pobres / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008).

dade perante a lei é o tratamento hostil das pessoas pobres às mãos da polícia, que muitas vezes funciona como um exército de ocupação nas comunidades pobres.

Nalguns locais, os ativistas conquistaram melhorias significativas no comportamento da polícia, como vimos no caso de Tikamgarh descrito no Capítulo 1. O «policimento comunitário», uma abordagem que integra a polícia na vida comunitária, tem vindo a ser adotado em muitos países. Por exemplo, a polícia no Brasil, que costumava ser conhecida pelas suas ligações a esquadrões da morte e ao assassinio de crianças de rua e de outros «indesejáveis»,¹⁴⁵ liderou a inovação de esquadras de polícia exclusivamente para mulheres desde os anos 1980. Estas esquadras costumam dar resposta a casos de violência familiar, são frequentemente compostas por equipas femininas com formação especial, e procuram melhorar a capacidade de resposta da polícia às necessidades específicas das mulheres. O seu nível de sucesso foi tal que entretanto já foram adotadas em 15 países da América Latina, África e Ásia. Na Índia, um estudo revelou que o estabelecimento de 188 esquadras de polícia para mulheres resultou num aumento de 23 por cento na denúncia de crimes contra mulheres e crianças, e numa taxa de condenação mais elevada.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Gilberto Dimenstein, *Brazil: War on Children* (Londres: Latin America Bureau, 1991).

¹⁴⁶ Site «ONU Mulheres», «Women's Police Stations/Units», www.endvawnow.org/en/articles/1093-womens-police-stations-units.html.

Direito consuetudinário

Nos países em que os tribunais e os advogados recebem luvas das elites ricas, e em que as próprias leis estão estruturadas de forma a proteger os privilegiados, os pobres e as comunidades muitas vezes procuram compensação através do «direito consuetudinário», um sistema judicial ao nível comunitário que não é codificado pelo estado.

O direito consuetudinário regula aspetos importantes da vida quotidiana, como disputas sobre o acesso a terrenos e a água, e questões familiares, como heranças e casamentos. A sua legitimidade assenta nos hábitos, nos valores e nas tradições locais. E é acessível economicamente: um ativista de uma zona remota do Paquistão afirma que «a maior parte das pessoas nesta parte do mundo que reivindicam tribunais e leis sharia fazem-no acreditando que estes os poupariam a litígios para a vida e ao custo exorbitante dos advogados. Tem muito pouco a ver com a prática do Islão ou com castigos mais severos. As pessoas só querem manter as coisas simples.»¹⁴⁷

Em muitos países pobres, o direito consuetudinário é a regra, não a exceção. Segundo o Banco Mundial, em 2003, na Serra Leoa, cerca de 85 por cento da população era abrangida pelo direito consuetudinário, e a posse consuetudinária afeta 90 por cento das transações de terrenos em Moçambique e no Gana.¹⁴⁸ Estes valores evidenciam a importância de os ativistas compreenderem (e trabalharem

¹⁴⁷ Masood ul-Mulk, troca pessoal de emails, 4 de janeiro de 2016.

¹⁴⁸ Banco Mundial, *World Development Report 2006. Equity and Development* (Nova Iorque: Oxford University Press, 2005).

com) o sistema consuetudinário além do sistema formal, se quisermos perceber a forma como as pessoas pobres e marginalizadas vivem as suas vidas, e ajudá-las a melhorar a sua situação.

Recebi um curso intensivo no funcionamento do direito consuetudinário durante uma visita ao arquipélago de Vanuatu, no Pacífico, em 2015, sobretudo quando deixámos a capital, Port Vila, e seguimos para a aldeia de Epau. Na capital, as conversas tinham sido todas sobre o governo, o parlamento, e a ajuda humanitária; em Epau, tudo isso parecia muito distante. Aqui, os chefes é que mandavam; e eram muitos — chefe principal, chefe assistente e os chefes das quatro tribos da comunidade — todos escolhidos através do direito de sangue (como acontece com a maior parte dos chefes em Vanuatu). Quando lhes perguntei o que fazem quando um chefe se comporta indevidamente, os aldeões pareceram perplexos. «Nunca tivemos problemas, mas imagino que a aldeia faria uma reunião para discutir o problema e para resolvê-lo.» Quando chega dinheiro provindo de organizações externas, os chefes pedem voluntários para o gerir, em vez de o fazerem eles mesmos.

O equilíbrio entre os sistemas formal e consuetudinário está em constante evolução, segundo o ministro dos Territórios, Ralph Regenvanu: «É orgânico e fluido. Os chefes concordaram que casos de violação, homicídio, incesto e roubo em grande escala ou cometido por estrangeiros devem ser da responsabilidade da polícia, em parte porque são demasiado fraturantes, e em parte porque já não podem aplicar as sanções tradicionais (matar os infratores).»¹⁴⁹ Em

¹⁴⁹ Entrevista realizada pelo autor, novembro de 2015.

contrapartida, a gestão dos terrenos parece estar cada vez mais nas mãos dos chefes, até porque Ralph impôs leis para fortalecer o sistema consuetudinário.

O sistema formal da polícia, tribunais, governo e parlamento está intimamente ligado ao sistema tradicional dos chefes. Por exemplo, quando houve um risco de eclosão de motins a propósito da gestão do Fundo de Previdência Nacional de Vanuatu, a polícia mandou chamar os chefes locais para acalmarem a população. Mas cada um deles governa segundo visões do mundo diferentes: o sistema dos chefes centra-se no coletivo, enquanto o sistema formal privilegia os direitos do indivíduo. O direito consuetudinário é frequentemente usado para estabelecer a paz e a reconciliação, e não para identificar culpados e determinar compensações.

Quem está de fora têm tendência para romantizar demasiado os sistemas consuetudinários, que são tão propensos a desequilíbrios de poder como os outros. Disseram-me que alguns dos chefes «mais políticos» estão a utilizar a reforma agrária para reivindicarem mais terrenos para si mesmos, e que os direitos das mulheres são violados sistematicamente. Segundo Marilyn Tahy, do Centro de Vanuatu para Mulheres, nos processos de reconciliação resultantes de casos de violência doméstica, as compensações «muitas vezes são pagas à família, e não às mulheres que sofreram os abusos... Devemos estabelecer a paz entre comunidades, mas as mulheres vítimas precisam de tribunais [formais]». ¹⁵⁰

¹⁵⁰ Entrevista realizada pelo autor, novembro de 2015.

Conjugar sistemas consuetudinários e formais

The Mystery of Capital,¹⁵¹ do economista peruano Hernando de Soto, foi onde aprendi pela primeira vez até que ponto pode ser porosa a fronteira entre sistemas jurídicos «modernos» e «consuetudinários». O subtítulo é «Why Capitalism triumphs in the West, and fails everywhere else» («Por que razão o capitalismo triunfa no Ocidente, e falha no resto do mundo») e a contracapa inclui uma recomendação de Margaret Thatcher. Mas um dos seus argumentos principais é, na minha opinião, progressista (o pensamento sistémico raramente se enquadra no espectro esquerda-direita). Nas economias mais bem-sucedidas, os direitos de propriedade emergiram de forma orgânica a partir de práticas sociais e de leis consuetudinárias, e não através de imposições por parte de peritos ou do governo central. De Soto defende que as atuais leis de propriedade dos Estados Unidos se baseiam essencialmente nas práticas «extralegais» dos primeiros colonos e garimpeiros, e essas raízes na realidade quotidiana dos cidadãos são um dos motivos pelos quais as leis têm sido tão duradouras.

Num âmbito mais abrangente, de Soto realça que as tradições jurídicas inglesas praticadas atualmente em todo o mundo anglófono evoluíram a partir de sistemas consuetudinários (conhecidos como «lei comum»). Em contrapartida, as tradições jurídicas espanholas e francesas (praticadas por todas as suas antigas colónias) foram impostas

¹⁵¹ Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (Nova Iorque: Basic Books, 2000).

a partir de cima, ignorando a lei consuetudinária e outras tradições locais. Basicamente, de Soto afirma que deveríamos encarar a Lei como um sistema complexo em evolução, e não como uma entidade fixa.

Este tipo de abordagem sistêmica ao direito começa a produzir resultados. Os esforços de doadores de ajuda humanitária para promover a paz nas zonas áridas e pastoris do Norte do Quênia, uma região afetada por violência, reúnem elementos de direito formal e consuetudinário numa abordagem híbrida ao criarem «comités da paz» para resolver conflitos a respeito dos quais o sistema jurídico formal falhou. Em muitas sociedades pastoris, os conflitos entre indivíduos são considerados da responsabilidade dos grupos familiares mais alargados, que se sentem na obrigação de resolver os problemas sozinhos. O pagamento de compensações é um meio usado frequentemente para restabelecer a paz, reforçando o contrato social tanto no interior do grupo como entre grupos diferentes, algo que os tribunais formais não reconhecem.

Os Comitês da Paz, formados com o apoio de ONG e de doadores, têm tentado institucionalizar e regulamentar esta abordagem consuetudinária à resolução de conflitos. Com a participação das autoridades locais, os comités redigiram declarações pormenorizadas que funcionam como um sistema local de regulamentação para o distrito — essencialmente, leis criadas a nível local. Estes comités revelaram-se eficazes e disseminaram-se rapidamente por toda a região. No entanto, tal como em Vanuatu, incluem um lado negativo que surge das disparidades de poder: uma declaração afirmava que a morte de um homem deve ser compensada com cem vacas ou camelos, ao passo que

a morte de uma mulher e avaliada em apenas 50 vacas ou camelos.¹⁵²

Embora exista um enorme potencial para mudança nestas abordagens híbridas, os ativistas que se queiram envolver nestes empreendimentos devem ter em conta tanto os lados positivos como os negativos da história queniana, evitando tanto os preconceitos de que o Ocidente é melhor, como o romantismo ingénuo sobre o funcionamento dos sistemas consuetudinários. Em qualquer dos dois sistemas, assim como nos sistemas híbridos, a chave é compreender a forma como o poder funciona e como pode ser redistribuído de forma a beneficiar aqueles que se encontram atualmente excluídos.

Direito internacional

Sempre fui um pouco cético em relação à frase «direito internacional», porque parece conter um sentido de solidez enganador. Como pode um conjunto de regras e de acordos para regular o comportamento de estados (e não de indivíduos) ser considerado «direito» quando o sistema internacional raramente consegue criar algo que se pareça com polícia, tribunais ou sanções para obrigarem os estados a cumprir? O poder para e o poder sobre parecem estar, em grande parte, ausentes.

Mas embora o direito internacional possa não estar muitas vezes amparado pela força, é verdade que molda e

¹⁵² Caroline Sage, Nicholas Menzies e Michael Woolcock, *Taking the Rules of the Game Seriously: Mainstreaming Justice in Development – the World Bank's Justice for the Poor Program*, Justice & Development Working Paper Series, 7/2009 (Washington DC: Banco Mundial, 2009).

restringe o comportamento, e promove um sentido mais amplo da forma como os estados deveriam agir. Se milhares de interações entre estados-nação ocorrem sem percalços todos os dias, se o comércio é realizado, se os contratos e os direitos são respeitados, é ao direito internacional que devemos agradecer.

Algum do direito internacional inclui «leis rígidas», vinculativas nos tribunais com multas ou sentenças. O Tribunal Penal Internacional e (em menor grau) a OMC têm o poder para fazer cumprir as suas decisões com multas e sanções. Outros compromissos internacionais estão consagrados em convenções e tratados que podem ser incorporados mais tarde no direito nacional vinculativo. No extremo mais brando do espectro estão declarações e promessas como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, acordados nas Nações Unidas em 2015, que podem ter alguma influência em termos dos requisitos em matéria de relatórios, mas que não implicam alterações à legislação nacional.

Tal como o seu homólogo nacional, o direito internacional é frequentemente concebido para e utilizado por aqueles que detêm o poder. Um exemplo disso é a proliferação dos mecanismos de resolução de litígios investidor-estado (ISDS).¹⁵³ Em janeiro de 2016, a empresa energética TransCanada foi a tribunal defender que a recusa da administração Obama em aprovar o oleoduto Keystone XL violava as obrigações dos Estados Unidos no âmbito do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). A empresa

¹⁵³ Ver <http://investmentpolicyhub.unctad.org/ISDS> para um mapa interativo de casos ISDS.

exigia 15 mil milhões de dólares em compensação dos contribuintes americanos.¹⁵⁴

O facto de os Estados Unidos nunca terem perdido um caso NAFTA demonstra a forma como o poder influencia o funcionamento do direito internacional. Não só os Estados Unidos têm a capacidade de contratar vastas equipas constituídas pelos melhores advogados, como podem exercer outro tipo de pressão sobre países mais fracos e sobre os tribunais internacionais. As regras não são inúteis, mas também não são totalmente neutras. Os mecanismos de ISDS têm sido um assunto muito polémico em negociações de livre comércio recentes, como a Parceria Transpacífico (TPP) ou a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, entre os Estados Unidos e a União Europeia).¹⁵⁵

Os ativistas também podem utilizar o direito internacional de muitas outras formas inovadoras, seja para servir de apoio a litígios ou para exercer pressão para alterar a legislação nacional ou as atitudes públicas. Como foi referido no Capítulo 3, o direito internacional pode ajudar a promover alterações nas normas quando é adotado por movimentos de base.

A Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança (CDC), também mencionada no Capítulo 3, obriga os governos participantes a proteger as crianças de discriminação, a garantir que os seus interesses superiores são uma con-

¹⁵⁴ Todd Tucker, «TransCanada is suing the U.S. over Obama's rejection of the Keystone XL pipeline. The U.S. might lose», blogue «Monkey Cage», *Washington Post*, 8 de janeiro de 2016.

¹⁵⁵ Todd Tucker, «TransCanada is suing the U.S. over Obama's rejection of the Keystone XL pipeline. The U.S. might lose», blogue «Monkey Cage», *Washington Post*, 8 de janeiro de 2016.

sideração básica nas decisões políticas tomadas, a garantir a sua sobrevivência e desenvolvimento, e, espantosamente, a «garantir às crianças capazes de formar as suas próprias opiniões o direito de expressar essas opiniões de forma livre em todas as questões que as afetem». A CDC revelou-se um fenómeno do direito internacional, tornando-se o tratado de direitos humanos ratificado por mais países e mais rapidamente em toda a história. Apenas três países, a Somália, o Sudão do Sul e os Estados Unidos não a ratificaram.¹⁵⁶

Alguns anos mais tarde, quando cheguei à América Latina e às Caraíbas, esta ratificação tinha desencadeado uma vaga de novos «códigos sobre crianças», como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no Brasil, e órgãos dos direitos da criança como o Demunas (Defensoria Municipal da Criança e do Adolescente), no Peru. A maior parte dos progressos foram conseguidos (tanto na lei como, sobretudo, nas vidas das crianças) nos casos em que os movimentos nacionais de crianças e os seus apoiantes eram suficientemente fortes para exercer pressão vinda de baixo sobre os governos, de forma a igualar a pressão vinda de cima exercida pela existência da Convenção. Tive centenas de conversas por toda a região com ativistas, crianças e adultos, que utilizavam a CDC como base para as suas campanhas.

O Acordo de Paris de dezembro de 2015 sobre as alterações climáticas deu origem a um debate fascinante sobre a capacidade do direito internacional para dar resposta a problemas complexos como a redução das emissões de carbono.

¹⁵⁶ Human Rights Watch, «25th Anniversary of the Convention on the Rights of the Child», 17 de novembro de 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/11/17/25th-anniversary-convention-rights-child>.

Algumas pessoas achavam que a ausência de metas vinculativas eram sinal de fraqueza, uma vez que só um documento vinculativo pode ser aplicado pelos tribunais comuns e de arbitragem. Em contrapartida, Anne-Marie Slaughter, o braço direito de Hillary Clinton durante o seu período na Secretaria de Estado, vê o Acordo de Paris como um «modelo de governação mundial eficaz no século XXI».¹⁵⁷

Slaughter defende que o novo acordo «substitui a transparência por cumprimento», e que isso é positivo. Os compromissos estabelecidos num tratado legalmente vinculativo seriam permanentes, o que, na prática, fixaria o mínimo denominador comum. Em Paris, acordou-se um processo de revisão que deixa as portas abertas para aumentar as metas de emissões ao longo do tempo, e que pode ser adaptado de acordo com novos dados, opiniões e circunstâncias nacionais. Abordarei este assunto num estudo de caso sobre o Acordo de Paris enquanto processo de mudança nas páginas 270–276. Alguns académicos de direito encaram a persistente disseminação do direito internacional, tanto em termos de escala como na gama de assuntos que abrange, como «o precursor do governo internacional».¹⁵⁸ Tal como Gulliver ao ser amarrado pelos fios liliputianos,¹⁵⁹ a rede do direito internacional cresceu e já exerce um grau

¹⁵⁷ Anne-Marie Slaughter, «The Paris Approach to Global Governance», site «Project Syndicate», 28 de dezembro de 2015, www.project-syndicate.org/commentary/paris-agreement-model-for-global-governance-by-anne-marie-slaughter-2015-12.

¹⁵⁸ Joel Trachtman, *The Future of International Law: Global Government* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2013).

¹⁵⁹ Jonathan Swift, *Gulliver's Travels* (Londres: Benjamin Motte, 1726); [*As Viagens de Gulliver*. Trad. Maria Francisca Ferreira de Lima (Mem Martins: Europa-América, 1974)].

surpreendente de disciplina sobre os governos nacionais. E fê-lo ao estilo de de Soto, expandindo e evoluindo a partir das suas raízes de conduta de guerra e diplomacia para vir a incluir o comércio, o ambiente e os direitos humanos. O seu futuro será definido não só pelos detentores de poder, mas também pelos ativistas que encontrem formas de o utilizar para promover mudanças progressistas.

A lei enquanto sistema

Tal como muitas instituições que, à primeira vista, parecem fixas e monolíticas, o direito é um sistema em constante movimento. Não só as antigas leis são substituídas por leis novas, como a interpretação das leis evolui, incluindo o peso atribuído aos sistemas consuetudinários. Nas palavras do ilustre juiz do Supremo Tribunal dos Estados Unidos Oliver Wendell Holmes, «A lei incorpora a história do desenvolvimento de um país ao longo de muitos séculos, e não pode ser tratada como se contivesse apenas axiomas e corolários de um livro de matemática.»¹⁶⁰

Aparentemente, por vezes as marés evolutivas não estão limitadas pelas fronteiras nacionais. Em muitos países de África e da América Latina, os anos 1990 assistiram ao final de um período de 20 anos durante o qual o estado reinara plenamente, em grande medida imperturbável por restrições legais, afastado em parte por um aumento do interesse internacional em abordagens com base em direitos e em legislação internacional sobre os direitos humanos.

¹⁶⁰ Oliver Wendell Holmes, *The Common Law* (Boston: Little, Brown and Company, 1881), p. 1.

Foi promulgada uma nova geração de reformas constitucionais com base em direitos, como a da Costa Rica em 1989, que reconheceu aos tratados internacionais sobre direitos humanos a mesma autoridade atribuída à legislação interna. Foram estabelecidos tribunais constitucionais na África do Sul, na Colômbia e noutros países para fiscalizar as novas constituições, tornando-se para-raios para o ativismo jurídico. O tribunal constitucional da Colômbia julgou 800 mil casos sobre o direito à saúde entre 1999 e 2009 e acabou por ordenar a reestruturação sistemática do sistema de saúde nacional uma vez que, apesar de a legislação anterior ter decretado cobertura universal e outras melhorias, o governo não a tinha colocado em prática.¹⁶¹

Alguns sistemas jurídicos permanecem rígidos e inflexíveis e, tal como os sistemas florestais antigos descritos no Capítulo 1, exibem períodos de esclerose pontuados por períodos de perturbações e transtornos violentos. Mas há cada vez mais sistemas que se torna maleáveis, capazes de se adaptarem à distribuição evolutiva do poder, dos interesses e das normas nas suas sociedades em mutação. Num processo a que alguns advogados chamam «revolução jurídica de justiça social», advogados progressistas em todo o mundo reconheceram que o direito não é uma instituição imutável, e deram início ao lento processo de explorar o direito como ferramenta para promover os direitos humanos e a igualdade e para fazer face ao privilégio e à discriminação. Consequentemente, o direito passou de defensor bafiento e rígido do *statu quo* (sobretudo daque-

¹⁶¹ Alicia Ely Yamin e Siri Gloppen, *Litigating Health Rights* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2011), p. 343.

les aspetos que reforçavam o poder e a desigualdade) a interveniente ativo na criação e recriação da sociedade em que vivemos.

Conclusão

Na peça *Henrique VI*, de Shakespeare, há uma personagem que declara: «A primeira coisa a fazer é matar todos os advogados.»¹⁶² Por muito tentador que seja, creio que ele está errado. Agora percebo o motivo pelo qual tantos ativistas, sobretudo nos Estados Unidos, são (ou querem tornar-se) advogados.

O sistema jurídico, tal como qualquer outra instituição, não é um patamar de igualdade. Os ricos e poderosos têm a capacidade para contratar advogados melhores, para fazer *lobby* junto das entidades legisladoras e, em geral, conseguem melhores resultados. Mas nem sempre — se as populações se organizarem, criarem as coligações certas e acertarem nos argumentos e nas táticas escolhidas, as leis e os advogados podem ripostar, os governos e os homens poderosos podem perder casos.

O direito continuará a ser uma arma essencial no arsenal de ativistas em todo o mundo. No reino cada vez maior do direito nacional e internacional, abundam avenidas por explorar. Neste momento, os advogados da Oxfam estão a investigar se o litígio sobre as alterações climáticas poderá

¹⁶² William Shakespeare, *Henry The Sixth, Part 2*, Ato 4, cena 2, 71–8; [*O Rei Henrique VI: segunda parte: tragédia em 5 actos*. Trad. Henrique Braga (Porto: Lello & Irmão, 1955)].

seguir o mesmo percurso do tabaco, e imagino que um dia se seguirão a obesidade e os acidentes rodoviários. O desafio será construir pontes entre o ativismo jurídico e outros esforços para influenciar o sistema, uma vez que os dois mundos costumam estar divididos por impaciência, diferentes teorias sobre a mudança, ou um abismo de linguagem.

Agora que examinámos os sistemas administrativo e jurídico, o próximo capítulo explorará a terceira área do esquema de Fukuyama — as instituições que oferecem responsabilização.

Outras leituras

T. Bingham, *The Rule of Law* (Londres: Allen Lane, 2010).

T. Carothers, ed., *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

V. Gauri e D. Brinks, eds., *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World* (Nova Iorque: Cambridge University Press, 2008).

R. Kleinfeld, *Advancing the Rule of Law Abroad: Next Generation Reform* (Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2012).

B. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

PNUD, «Making the Law Work for Everyone. Volume 1. Report of the Commission on Legal Empowerment of the Poor» (Nova Iorque: Comissão para o Empoderamento Legal dos Pobres / Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2008).

J.A. Widner, *Building the Rule of Law: Francis Nyalali and the Road to Judicial Independence in Africa* (Nova Iorque: WW Norton, 2001).

6

Responsabilização, partidos políticos e os *media*

É difícil imaginar uma altura mais valiosa no calendário de um político do que três dias antes das eleições gerais e, no entanto, a «Assembleia de Cidadãos» de maio de 2015, realizada num salão paroquial cavernoso em Londres, atraiu dois dos três principais líderes partidários do Reino Unido, enquanto os Conservadores, no governo, improvisavam um substituto de alto nível para David Cameron. Os políticos sujeitaram-se a ser interrogados perante 2 500 ativistas da Citizens UK, uma organização comunitária. A audiência era um caleidoscópio da Grã-Bretanha multicultural, composta por membros de grupos religiosos, escolas, redes de requerentes de asilo e de refugiados e outras instituições de base. Não houve favoritismos: cada político tinha direito a apenas quatro minutos para fazer a sua apresentação e depois era interrogado em pormenor. As respostas vagas ou evasivas foram desafiadas, foram obtidas promessas, e os

políticos acabaram por fazer mais compromissos sob pressão do público.¹⁶³

Para Francis Fukuyama, responsabilização significa que «os governantes acreditam ser responsáveis perante as pessoas que governam, e que colocam os interesses da população à frente dos seus».¹⁶⁴ Eu acrescentaria que responsabilização também significa que a população e as instituições da sociedade civil possuem um poder considerável e que podem exigir compensação quando os deveres e compromissos não são cumpridos.¹⁶⁵ Responsabilização é a cola em que consiste o contrato social entre cidadão e estado, o que é, em si mesmo, desejável, porque ter uma voz contribui para o bem-estar, além de ser uma forma prática de promover mudanças progressistas.

No entanto, no contexto da ajuda humanitária e de ajuda pública ao desenvolvimento, a responsabilização costuma ser enquadrada de forma muito mais restrita em termos de ser imputável pelos resultados prometidos num projeto em particular, ou «responsabilização de baixo para cima», perante os doadores, que muitas vezes tem precedência sobre a «responsabilização de cima para baixo», perante os cidadãos.

¹⁶³ Duncan Green, «Active Citizens Holding Britain's Politicians to Account — Why Can't the Rest of the UK Election Campaign be More Like This?», blogue «From Poverty to Power», 6 de maio de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/active-citizens-holding-britains-politicians-to-account-why-isnt-the-rest-of-the-uk-election-campaign-more-like-this/>.

¹⁶⁴ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011), p. 321; [*As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa*. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)].

¹⁶⁵ Site «Transparency Initiative», «Accountability—Definitions», www.transparencyinitiative.org/about/definitions.

Alguns observadores correlacionam a responsabilização com eleições democráticas, mas trata-se de uma questão urgente tanto em sistemas democráticos como não democráticos. Este capítulo aborda os partidos políticos e os *media* como duas instituições fundamentais que oferecem vias para a responsabilização, assim como para o campo florescente da «responsabilização social», tanto nos regimes eleitos como não eleitos. Os três oferecem canais valiosos para os ativistas responsabilizarem aqueles no poder pelas suas decisões.

Partidos políticos enquanto impulsionadores de mudança

O envolvimento deliberado e enérgico da Citizens UK com partidos políticos, sobretudo com os de direita, é relativamente raro entre as organizações ativistas. Os estrategas do desenvolvimento prestam pouca atenção aos partidos, e as organizações de ajuda humanitária têm tendência para menosprezar a sua importância. Poucos ativistas investem tempo em compreender e em envolver-se com o labirinto de comités, redes e debates através dos quais os partidos políticos influenciam as decisões tomadas pelos governantes.

E têm a minha simpatia, porque, de acordo com a minha experiência, até os partidos progressistas podem ser pouco atrativos. No final dos anos 1980, cheguei a ser membro do Partido Trabalhista por um breve período, mas descobri que se concentrava nos procedimentos e nas estruturas, e que era dominado por funcionários do governo local cuja única preocupação parecia ser manter os seus empregos.

Quando nasceu o meu primeiro filho, abandonei discretamente o tédio absoluto das reuniões do partido.

Hoje em dia, acho que foi imprudente, porque a familiaridade com o mundo complexo das histórias, culturas, estruturas e tomada de decisões dos partidos é uma parte essencial para compreender (e influenciar) a forma como as mudanças se processam. Por muito entediantes que sejam, os partidos políticos são a embraiagem no motor da política que liga os cidadãos ao governo. Conciliam e representam os interesses e perspectivas de inúmeros indivíduos e grupos da sociedade; recrutam e formam os futuros líderes; e, sobretudo, responsabilizam os governos e organizam a oposição.¹⁶⁶ Nos parlamentos nacionais, nas assembleias políticas e nas câmaras municipais, os partidos propõem, debatem e escrutinam a legislação e as ações do governo central. E atingem plena forma em época de eleições, propondo candidatos e reunindo votos.

A democracia com base no sufrágio universal e nos partidos políticos é relativamente recente, em termos históricos. A Constituição dos Estados Unidos não inclui nenhuma cláusula sobre partidos e muitos dos Pais Fundadores eram hostis à ideia de que viessem a governar o país. No seu discurso de despedida, George Washington alertou para «os efeitos nefastos do Espírito de Partido; um conflito que dividiria e potencialmente destruiria a nova nação». O seu sucessor, John Adams, defendia que «a divisão da re-

¹⁶⁶ Vicky Randall, «Political Parties and Democratic Developmental States», *Development Policy Review* 25, n.º 5 (2007): pp. 633–52, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-7679.2007.00389.x/pdf>.

pública em dois grandes partidos... deve ser temida como o maior mal político da nossa Constituição». ¹⁶⁷

Em 1900, a Nova Zelândia era o único país no mundo com um governo eleito por todos os seus cidadãos adultos. Desde então, o sistema de governos eleitos democraticamente tem-se disseminado em ondas sucessivas, mais recentemente desde a queda do Muro de Berlim. Em 2014, a Freedom House, um *think tank* conservador americano, classificou 125 dos 196 países do mundo como democracias eleitorais, em comparação com apenas 69 em 1990. ¹⁶⁸ Nos primeiros doze anos deste século, houve eleições em todos os países com populações superiores a meio milhão, à exceção de cinco (China, Eritreia, Qatar, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos). ¹⁶⁹

Os partidos que contestam o poder nas democracias atuais apresentam uma enorme variedade de tamanhos e feitios. Alguns são «partidos Toyota», cujos líderes e seguidores caberiam num único carro; outros são organizações massificadas com milhares de organizadores. Alguns representam os interesses de um pequeno grupo de empresários ricos; outros dão voz a milhões de pessoas empobrecidas e

¹⁶⁷ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2014), p. 140; [*Ordem Política e Decadência Política: Da revolução industrial à globalização da democracia*. Trad. Miguel Mata (Alfragide: Dom Quixote, 2015)].

¹⁶⁸ Arch Puddington, «Discarding Democracy: A Return to the Iron Fist», site da Freedom House, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2015/discarding-democracy-return-iron-fist>.

¹⁶⁹ Duncan Green, «10 Killer Facts on Democracy and Elections», blogue «From Poverty to Power», 12 de julho de 2013, <https://oxfamblogs.org/fp-2p/10-killer-facts-on-democracy-and-elections/>.

marginalizadas.¹⁷⁰ Alguns surgiram a partir de movimentos sociais, sejam eles religiosos (o Partido Bharatiya Janata/BJP, da Índia; os Democratas-Cristãos europeus; os partidos islamistas do Médio Oriente) ou sociais (o Movimento para o Socialismo/MAS, da Bolívia; o Partido dos Trabalhadores/PT do Brasil). Outros foram criados por um governo no poder (o Partido Revolucionário Institucional do México e os vários partidos da oposição que este criou). Alguns baseiam-se em afiliações étnicas ou regionais (muitos dos partidos do Quênia) ou são veículos pessoais para líderes carismáticos (os Peronistas da Argentina ou o Thai Rak Thai da Tailândia).¹⁷¹

Os partidos formados a partir de movimentos sociais, de sindicatos e de outras organizações dos mais pobres têm sido autores de algumas conquistas inspiradoras na África do Sul, no Brasil, na Bolívia, na Índia e noutros países. Um exemplo recente é o Aam Aadmi Party (AAP, ou o «Partido do Homem Comum»), da Índia, que nasceu de uma manifestação anticorrupção desencadeada pela greve de fome de Anna Hazare, um famoso ativista abertamente gandhiano em 2011.¹⁷² As suas ações ajudaram a forçar a introdução de legislação anticorrupção, mas o movimento perdeu im-

¹⁷⁰ Thomas Carothers, *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006).

¹⁷¹ Vicky Randall, «Political Parties and Democratic Developmental States», *Development Policy Review* 25, n.º 5 (2007): pp. 633–52, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-7679.2007.00389.x/pdf>.

¹⁷² Prashant Sharma, «From India Against Corruption to the Aam Aadmi Party: Social Movements, Political Parties and Citizen Engagement in India», em *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe*, editado por Raul Cordenillo e Sam van der Staak (Singapura: Asia-Europe Foundation, Hanns Seidel Foundation e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014).

pulso e o interesse dos *media* nos labirintos esgotantes dos procedimentos parlamentares. Subsequentemente, outros líderes redefiniram o movimento como partido político de forma a mobilizar pessoas para o esforço das reformas políticas a mais longo prazo. Em 2013, pouco mais de um ano após a sua fundação, o AAP ficou em segundo lugar nas eleições para a Assembleia de Deli, e em 2015 conquistou 67 dos 70 assentos na assembleia.

Os movimentos sociais organizam-se enquanto partidos porque na condição de movimentos têm tendência a ascender e cair em surtos repentinos de protestos e raramente conseguem o envolvimento a longo prazo com o estado necessário para conseguir mudanças duradouras. Além disso, as organizações da sociedade civil têm dificuldade em afirmar de forma legítima que representam a vontade do povo porque ninguém as elegeu. No entanto, muitos ativistas defendem que entrar no jogo eleitoral implica compromissos que acabam inevitavelmente por manchar a clareza da mensagem e a legitimidade moral de um movimento de protesto, e que o deixa exposto a traição por parte de líderes seduzidos pelo oportunismo político. Foi este tipo de tensão que forçou os líderes a romper com Anna Hazare para fundar o AAP, que tem perseguido o Congresso Nacional Africano/CNA da África do Sul, o PT do Brasil e o MAS da Bolívia — todos partidos que nasceram de coligações de movimentos sociais e que chegaram ao governo do seu país.

Muitas vezes, os partidos políticos seguem um ciclo de nascimento, crescimento e decadência. Um líder carismático aparece de repente, ou um movimento social transforma-se num novo partido honesto e inspirador, e os apoiantes juntam-se em redor de um novo tipo de fazer política. O AAP, tal como o Podemos em Espanha ou o Syriza na Grécia,

tem demonstrado um enorme poder mobilizador e um empenho numa nova forma de fazer política: não-hierárquica, internamente democrática, financeiramente transparente e livre da política do dinheiro ou das dinastias. Mas manter essa coerência e dinamismo revela-se extremamente difícil. Na sua maioria, os partidos têm de fazer escolhas difíceis e aceitar compromissos que acabam por contribuir para um declínio da sua base de apoio.

O Partido dos Trabalhadores/PT do Brasil foi fundado por sindicatos, movimentos sociais e outras entidades independentes em 1980, inicialmente para protestar contra o governo militar, e mais tarde para transformar as exigências da sociedade civil num programa político a longo prazo. Liderado pelo carismático líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva (conhecido por Lula), o partido venceu as eleições municipais e, após várias derrotas por pequenas margens, o voto nacional em 2003.

O PT veio injetar uma energia e legitimidade revigorantes num sistema político estagnado. No espaço de poucos anos no poder, conseguiu verdadeiros progressos para os pobres no Brasil, incluindo reduzir de forma significativa a fome, a pobreza e a desigualdade.¹⁷³ Porém, ao longo da década que se seguiu, os compromissos necessários para fazer passar legislação (p. ex. utilizar «incentivos» para conduzir as leis através de um Congresso dominado pela oposição¹⁷⁴) resultou numa perda inevitável de poder mobilizador. A lógica do governo substituiu a lógica do protesto

¹⁷³ Sue Branford e Jan Rocha, *Brazil Under the Workers' Party: From Euphoria to Despair* (Rugby, Reino Unido: Practical Action Publishing, 2015).

¹⁷⁴ Mathew M. Taylor, «Police detained Brazil's ex-president on Friday. Here's what you need to know», *Washington Post*, *blogue* «Monkey Cage», 5 de março de 2016.

e da mobilização da comunidade, erodindo precisamente os fatores que tornavam o PT diferente. Chegados a 2014, Lula já havia deixado a presidência, tendo finalizado os seus dois mandatos, e o governo petista seguia no poder com o segundo mandato de Dilma Rousseff. As manifestações contra o governo do PT foram crescendo e as taxas de aprovação do partido caíam em flecha até o impeachment de Dilma, em 2016¹⁷⁵, os cidadãos manifestavam-se contra o governo do PT e as taxas de aprovação do partido caíam em flecha.

A dinâmica de rotatividade no sistema de partidos políticos é simultaneamente uma oportunidade e uma ameaça para os ativistas e para as nossas organizações. Se formos capazes de compreender o sistema e de nos relacionarmos com ele, podemos influenciar os governos atuais e futuros, chegando a muito mais pessoas do que uma organização ativista alguma vez seria capaz de chegar por si só. Os partidos podem constituir casas institucionais a longo prazo para políticas públicas e ideias, por oposição aos altos e baixos dos movimentos ativistas. Mas existem contrapartidas. A eleição de partidos progressistas resulta frequentemente num decréscimo do ativismo social mais alargado, uma vez que os governos e partidos progressistas recrutam líderes e ativistas de ONG e movimentos sociais, ao mesmo tempo que os encorajam a «deixarem o assunto com eles». Muitas vezes, é uma manobra arriscada, porque mesmo os partidos progressistas precisam dos ativistas para manterem a sua integridade e evitar que os compromissos e tentações do governo diluam a sua motivação inicial. Tal como aconteceu

¹⁷⁵ Esta frase corrige um erro na versão original, que afirmava que Lula se tinha demitido do governo [N. da T.].

com a Citizens UK na Assembleia de Londres, os ativistas precisam de manter a sua capacidade para criticar e opor, se queremos defender os direitos das pessoas mais pobres e excluídas de forma eficaz.

Clientelismo e corrupção

Nos primeiros tempos do percurso do PT rumo ao poder, em 1986, Chico Mendes, o líder brasileiro dos seringueiros que se tornou um herói ambiental a nível mundial, candidatou-se ao cargo de deputado estadual. Um vídeo memorável mostra-o a descer a rua principal na sua cidade natal, Xapuri, e a cumprimentar os seus numerosos amigos e conhecidos. Um conjunto de habitantes locais aproxima-se para lhe perguntar quanto é que ele está a pagar pelos votos. Quando ele explica que não tem dinheiro, afastam-se, perplexos. Chico Mendes perdeu as eleições.¹⁷⁶

O funcionamento do poder oculto e invisível dos interesses particulares e das ideias e normas sociais influentes significa que os partidos que defendem um determinado programa político, económico e social são obrigados a funcionar num mundo dominado por entidades muito diferentes: partidos criados para conquistar poder e influência para um ou mais homens poderosos, e que utilizam o clientelismo para recompensar os seus apoiantes e os vincular ao líder. É claro que, até certo ponto, todos os partidos são simultaneamente personalizados e programáticos, mas a distinção continua a ser útil.

¹⁷⁶ Duncan Green, *Faces of Latin America* (Londres: Latin America Bureau, 1991), p. 104.

Os partidos personalizados são omnipresentes, talvez refletindo o argumento de Francis Fukuyama de que, em termos evolutivos, os parentes e a família costumam ter primazia sobre qualquer outra forma de lealdade pessoal.¹⁷⁷ Para muitos eleitores (incluindo os europeus e norte-americanos), o poder das identidades étnicas, tribais, regionais ou religiosas supera a ideologia.¹⁷⁸ Os partidos personalizados e com base em favoritismo ridicularizam as plataformas e as posições ideológicas, à medida que os mercenários partidários calcorreiam o mercado à procura do melhor negócio. De acordo com um estudo do Quênia: «Quase todos os manifestos partidários são parecidos, muitas vezes utilizando a mesma fraseologia, e até mesmo parágrafos idênticos.»¹⁷⁹

Na Argentina, os presidentes peronistas parecem capazes de convencer os seus seguidores a apoiar políticas completamente contraditórias, desde a liberalização do mercado (Carlos Menem) à intervenção do estado (Néstor Kirchner, seguido de Cristina Kirchner). No Brasil, cerca de um terço dos legisladores da Câmara dos Deputados muda de partido durante cada um dos mandatos de quatro anos

¹⁷⁷ Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011); [*As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa*. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)].

¹⁷⁸ No entanto, Matthew Lockwood defende que a rapidez da descolonização significou que a nova geração de líderes não teve tempo suficiente para construir partidos mais programáticos. Matthew Lockwood, *The State They're In: An Agenda for International Action on Poverty in Africa* (Londres: ITDG Publishing, 2005).

¹⁷⁹ Vicky Randall, «Political Parties and Democratic Developmental States», *Development Policy Review* 25, n.º 5 (2007): pp. 633–52, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-7679.2007.00389.x/pdf>.

em busca de benefícios pessoais, sejam eles políticos ou financeiros.¹⁸⁰ O favoritismo político também torna mais fácil que novos candidatos criem partidos, desde que tenham riqueza e poder suficientes para comprar o apoio necessário. No mundo em desenvolvimento, em particular, tem-se verificado um ritmo acelerado de rotatividade partidária: no lugar de sistemas partidários relativamente estáveis, novos partidos ligados a determinados candidatos ascendem e caem com cada eleição, um fenómeno encorajado pelo desencanto generalizado com os seus rivais mais tradicionais.

A moeda de troca do clientelismo consiste em cargos e dinheiro, um facto resumido de forma memorável por Michela Wrong no título do seu livro, *It's Our Turn to Eat (É a Nossa Vez de Comer)*.¹⁸¹ Uma eleição traz um novo conjunto de focinhos à gamela, à medida que os recursos são desviados dos orçamentos governamentais e que apoiantes sem qualificações são recompensados com cargos no governo.

Os problemas generalizados de corrupção e clientelismo são agravados por algo que sempre me deixou perplexo: a aparente incapacidade de os países estabelecerem um sistema justo e transparente de financiamento dos partidos e das campanhas. As eleições americanas de 2012 custaram seis mil milhões de dólares (51 dólares por cada voto emitido), 120 vezes mais do que o voto nas eleições de 2010 no Reino Unido (50 milhões de dólares, 1,68 dólares por cada

¹⁸⁰ Vicky Randall, «Political Parties and Democratic Developmental States», *Development Policy Review* 25, n.º 5 (2007): pp. 633–52, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1467-7679.2007.00389.x/pdf>.

¹⁸¹ Michela Wrong, *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistleblower* (Londres: HarperCollins Publishers, 2009).

voto emitido). Até as eleições de 2007 no Quênia, marcadas por atos de violência, custaram dez milhões de dólares (1,01 dólares por cada voto emitido). De acordo com algumas estimativas, o total da despesa de todos os partidos políticos nas eleições nacionais indianas de 2009 foi de três mil milhões de dólares (7,20 dólares por cada voto emitido).¹⁸² É muito dinheiro, e na ausência de financiamento público para partidos políticos ou campanhas eleitorais, a perspectiva de eleições desencadeia um alvoroço frenético para angariar fundos. Nestas circunstâncias, uma quantia relativamente pequena pode comprar um nível exorbitante de influência política.

Nalguns países, os líderes parecem ter aperfeiçoado a arte de organizar eleições que aparentemente concorrenciais, sem soltarem de facto as rédeas do poder.¹⁸³ Alguns são mais óbvios do que outros: em 2015, o presidente do Cazaquistão, Nursultan Nazarbayev, foi reeleito com 97,7 por cento dos votos, quando a participação foi de 95 por cento. Achei o «vírgula 7» um toque particularmente interessante.¹⁸⁴

¹⁸² Prashant Sharma, «From India Against Corruption to the Aam Aadmi Party: Social Movements, Political Parties and Citizen Engagement in India», em *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe*, editado por Raul Cordenillo e Sam van der Staak (Singapura: Asia-Europe Foundation, Hanns Seidel Foundation e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014).

¹⁸³ Vera Songwe, «From Strong Men to Strong Institutions: An Assessment of Africa's Transition Towards More Political Contestability», *Africa in Focus*, Brookings, 4 de agosto de 2015, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/08/04/from-strong-men-to-strong-institutions-an-assessment-of-africas-transition-towards-more-political-contestability/>.

¹⁸⁴ Aditya Tejas, «Kazakhstan President Nursultan Nazarbayev Reelected with 98% Majority Vote», *International Business Times*, 27 de abril de 2015,

Desde 2000, apenas 14 dos 51 estados da África Sub-sariana assistiram a uma transição de poder entre partidos políticos.¹⁸⁵ Seria de esperar que a visão de partidos e líderes políticos que se agarram teimosamente ao poder aumentasse o apoio aos partidos da oposição. Na realidade, parece acontecer o oposto. A empresa de estudos de opinião pública Afrobarómetro revelou que ao passo que 56 por cento dos inquiridos em 18 países disseram que confiavam nos partidos no governo «um pouco» ou «muito», apenas 36 por cento disseram o mesmo a respeito dos partidos de oposição. Aliás, os partidos de oposição eram a instituição que inspirava menos confiança entre as 13 incluídas no estudo do Afrobarómetro.

Além disso, ao passo que 71 por cento concordavam que os meios de comunicação social «deveriam investigar e denunciar permanentemente a corrupção e os erros cometidos pelo governo», rejeitavam que os partidos de oposição devessem assumir um papel semelhante. Uma clara maioria (60 por cento) disse que, após as eleições, os partidos de oposição deveriam basicamente pôr de lado as suas diferenças e «concentrar-se em colaborar com o governo e em ajudá-lo a desenvolver o país». Apenas 35 por cento considerava que a oposição deveria «examinar e criticar as políticas e ações do governo regularmente» e responsabilizá-lo.

<https://www.ibtimes.com/kazakhstan-president-nursultan-nazarbayev-re-elected-98-majority-vote-1897642>.

¹⁸⁵Alina Rocha Menocal, «Ten things to know about democracy and elections», ODI, 2013.

O Afrobarómetro concluiu:

Estes resultados suscitam questões sobre como os africanos entendem o próprio conceito de «oposição». Parece existir um paradoxo. Os africanos apoiam claramente as eleições como forma de selecionar os seus líderes, e querem ter verdadeiras escolhas quando vão às urnas. Mas parecem desconfortáveis com aquilo que isto significa no dia-a-dia, com o jogo de forças da política que faz parte de um sistema partidário competitivo.¹⁸⁶

Os partidos e as mulheres

Para que façam um trabalho razoável na representação dos seus cidadãos, os partidos políticos têm de ser um reflexo das suas sociedades, mas o funcionamento das normas sociais e do «poder invisível» significa que isto raramente acontece. Esta constatação é particularmente evidente no caso das mulheres, que tradicionalmente têm sido marginalizadas tanto nas estruturas internas de poder dos partidos, como nos lugares nos parlamentos. Em 2016, as mulheres ocupavam apenas 22 por cento dos assentos parlamentares em todo o mundo. Apenas dois países no mundo (Ruanda e Bolívia) tinham uma maioria de mulheres no parlamento.^{187, 188}

¹⁸⁶ Carolyn Logan, «What Ails the Opposition in Africa?», blogue «Afrobarometer», 4 de setembro de 2015, <http://afrobarometer.org/blogs/blog-what-ails-opposition-africa>.

¹⁸⁷ «Women in National Parliaments», Situação à data de 1 de dezembro de 2015, site «Inter-Parliamentary Union», www.ipu.org/wmn-e/classif.htm.

¹⁸⁸ «Latest News», site «Inter-Parliamentary Union», www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

Nas últimas décadas, graças às alterações nas normas sociais sobre os papéis e os direitos das mulheres, e com o apoio do ativismo empenhado nesta causa, esse cenário tem começado a mudar. Foram introduzidas quotas eleitorais em metade dos países do mundo para tentar equilibrar a representação, com efeitos indiretos nos procedimentos internos de muitos partidos políticos.¹⁸⁹

Um dos países pioneiros tem sido a Índia, onde em 1992 o governo decretou que pelo menos um terço dos assentos em todos os conselhos locais (panchayats) e um terço dos assentos de liderança dos panchayats deveriam ser reservados para mulheres. Uma década mais tarde, um estudo revelou que os panchayats liderados por mulheres gastavam mais em questões que as mulheres tinham identificado como prioridades, como a água potável.¹⁹⁰

Uma vez eleitas, as mulheres representantes podem ter de enfrentar isolamento e marginalização nos sistemas dominados pelos homens, e podem beneficiar de apoio e do estabelecimento de redes de contacto com outras mulheres em cargos semelhantes. No Camboja, a Oxfam convenceu um operador de telefones móveis a equipar as mulheres líderes comunitárias com telemóveis para que pudessem manter-se em contacto umas com as outras (as poucas mulheres líderes na altura sentiam-se muito isoladas). O toque

¹⁸⁹ Quota Project (Projeto Quota), «About Quotas», Global Database of Quotas for Women, www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm.

¹⁹⁰ Lori Beaman, Raghavendra Chattopadhyay, Esther Duflo, Rohini Pande e Petia Topalova, *The Impact of Women Policy Makers on Public Goods in India* (Cambridge, Massachusetts: J-PAL, Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab), www.povertyactionlab.org/evaluation/impact-women-policy-makers-public-goods-india.

inteligente foi garantir que os telemóveis era cor-de-rosa, para que os homens não os «pedissem emprestados».¹⁹¹

A Fundação Aurat, no Paquistão, reúne «Grupos de Liderança Feminina (GLF)» em 30 distritos por todo o país, com um total de 1 500 mulheres ativistas inscritas. Parte do seu mandato é encorajar essas mulheres a tornarem-se ativas nos partidos políticos, e em maio de 2013 seis mulheres dos GLF foram eleitas para assembleias de província (cinco no Punjab e uma em Sind), enquanto uma se tornou membro da Assembleia Nacional. Em colaboração com outras organizações da sociedade civil, os GLF e a Fundação Aurat criaram um «manifesto das mulheres» para essas eleições, que incluía uma lista dos requisitos mínimos aceitáveis para o envolvimento dos partidos políticos no empoderamento das mulheres. O manifesto e respetiva campanha chegou tanto aos *media* nacionais como aos círculos internos de influência, conquistando um elevado nível de adesão dos partidos políticos.¹⁹²

Os partidos em sistemas não democráticos

Nos estados monopartidários, os partidos fazem parte do aparelho de comando e controlo, mas são também os olhos e ouvidos dos governos que, na ausência de eleições livres,

¹⁹¹ The Pink Phone Project (Projeto Telefone Cor-de-Rosa), «Empowering Cambodian Women Through Mobile Technology», 14 de setembro de 2011, www.youtube.com/watch?v=MPEmDXsakBk.

¹⁹² Duncan Green, «The Raising Her Voice Pakistan Programme» (Oxford: Oxfam Internacional, 2015).

precisam de sistemas alternativos de *feedback* sobre a sua eficácia (ou falta dela), e sobre as potenciais ameaças à coesão social ou à legitimidade política.

Assim, os partidos desempenham um papel ativo e em constante evolução em muitos regimes não democráticos. O mais conhecido é o papel do Partido Comunista Chinês na extraordinária transição da China para o «capitalismo de estado» ao longo dos últimos 40 anos, mas o Leste Asiático inclui outros exemplos. O Partido Comunista do Vietname (PCV) tem sido o partido no governo no norte do país desde 1954, e o único partido no poder no Vietname desde a unificação em 1976.

Desde a viragem para uma economia de mercado no final dos anos 1980, o PCV tem passado por mudanças internas significativas, incluindo eleições mais livres para os membros superiores da sua liderança. Estas mudanças foram influenciadas por uma sociedade civil emergente e pela ascensão de uma nova classe social de empresários endinheirados com ligações a um segmento de altos funcionários do partido.

O académico vietnamita Hai Hong Nguyen defende que «o que move o PCV é mais o desejo de sobreviver e de evitar acontecimentos como os que ocorreram na Praça Tahrir do que uma verdadeira crença em reformas democráticas».¹⁹³ Apesar disso, a reforma do partido criou oportunidades para os ativistas exercerem influência, ainda que o Vietname continue a ser um estado monopartidário.

¹⁹³ Hai Hong Nguyen, «Political Parties, Civil Society and Citizen Movements in Viet Nam», em *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe*, editado por Raul Cordenillo e Sam van der Staak (Singapura: Asia-Europe Foundation, Hanns Seidel Foundation e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014).

O Índice de Desempenho do Governo Provincial e da Administração Pública (PAPI)¹⁹⁴ classifica o desempenho do poder local em todo o Vietname, utilizando investigadores locais para entrevistar uma amostra numerosa e cuidadosamente selecionada sobre a sua experiência em áreas como a saúde e a educação, o nível de corrupção em pequena escala e a participação. Nas palavras de um dos organizadores, Giang Dang, «Quando o Vietname se abriu ao mundo, as duas coisas a chegar primeiro foram os concursos de beleza e a Coca-Cola. Por isso, decidimos organizar concursos de beleza. A maior parte da oposição veio dos concorrentes do concurso de beleza — os funcionários públicos.»¹⁹⁵

Segundo Giang Dang, «as províncias mais bem classificadas querem manter a sua posição e incluir a sua classificação em todos os seus documentos. Algumas das províncias com pior classificação começaram a criar equipas de trabalho e a pedir-nos conselhos sobre como melhorar o seu desempenho.»

O segredo do sucesso do PAPI reside na forma como recruta ativamente defensores dentro do sistema. O seu comité consultivo inclui representantes da Assembleia Nacional, dos ministérios, das inspeções governamentais e do mundo académico. A Frente da Pátria do Vietname (FPV), uma organização de massas do PCV, apoia o projeto e abre portas a todos os níveis, até ao comunitário.

¹⁹⁴ The Viet Nam Provincial Governance and Public Administration Performance Index, <http://papi.vn/en/index.html>.

¹⁹⁵ Apresentação no seminário sobre cidadania ativa na Ásia: «Active Citizenship in Asia», Bangucoque, setembro de 2012, <http://oxfamblogs.org/fp2p/building-active-citizenship-and-accountability-in-asia-case-studies-from-vietnam-and-india/>.

A atitude do PCV em relação ao PAPI realça a importância da legitimidade e da coesão social em sistemas monopartidários. Tal como a maioria dos governos, as ditaduras estão altamente cientes dos altos e baixos da sua legitimidade aos olhos dos cidadãos, e sobretudo das suas elites económicas, e estão dispostas a considerar a adoção de mudanças quando a perda de legitimidade poderá ameaçar a sua sobrevivência. No caso do PCV, o partido sabe que um desempenho fraco por parte do governo local representa uma ameaça ao seu domínio, por isso apoia uma maior responsabilização através do índice, apesar de este ser realizado fora dos canais partidários.

As plataformas partidárias enquanto espaços de mudança

Os ativistas tentam frequentemente que as suas causas sejam incorporadas nas plataformas dos partidos, para que, se o partido for eleito, possam fazer pressão para medidas do governo. Os tipos de assuntos traçados na abordagem na ótica do poder e dos sistemas, que exploram questões de poder, precedência, estratégias possíveis e momentos críticos, podem ser úteis para definirmos as nossas tentativas de influência, como demonstra o seguinte exemplo da Índia.

A histórica Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (NREGA), promulgada na Índia em 2005, que garante a todos os cidadãos rurais cem dias de emprego não qualificado por ano em programas de obras públicas, resultou de uma combinação de ativismo cidadão empenhado e da sorte do Partido do Congresso.

Como resposta à seca e às dificuldades enfrentadas pelos cidadãos rurais, redes da sociedade civil do Rajastão apresentaram uma petição ao Supremo Tribunal em 2001 sobre o «Direito à Alimentação», que recebeu diretivas provisórias favoráveis. Encorajados pelo resultado positivo, em 2003 as mesmas redes redigiram uma Lei de Garantia de Emprego no Estado do Rajastão, apesar de este projeto não ter o apoio do Congresso nem dos outros partidos.

As eleições legislativas para a assembleia, em 2003, abriram uma janela de oportunidade, uma vez que o Partido do Congresso sofreu uma derrota desmoralizante no Rajastão e noutros estados, o que levou a maioria das pessoas a crer que o partido não teria qualquer hipótese nas eleições gerais de 2004. A ameaça de derrota política enfraqueceu a resistência dos conservadores fiscais que lideravam o Congresso, e a garantia de emprego foi incluída no manifesto nacional do Congresso de 2004.

Quando o partido conseguiu uma vitória surpreendente nesse ano, a liderança teve de improvisar um programa rapidamente. A garantia de emprego não só estava pronta, como a sua remoção teria colocado em risco a coligação com os partidos de esquerda. Ainda assim, obter acordo para uma iniciativa tão arrojada necessitou de uma campanha empenhada, que envolveu uma marcha de 50 dias pelos distritos mais pobres do país, vários protestos, contactos diretos com políticos e audições públicas.¹⁹⁶

Embora o Partido do Congresso tenha mais tarde perdido o poder, em 2014, o projeto tem continuado a crescer.

¹⁹⁶ Ian MacAuslan, «India's National Rural Employment Guarantee Act: A Case Study for How Change Happens» (Oxford: Oxfam Internacional, 2008).

Em 2015, segundo o site da NREGA, deu emprego a 122 milhões de pessoas em situação de pobreza em toda a Índia.¹⁹⁷

A história da NREGA oferece algumas lições sobre como colaborar com partidos políticos, e sobre como lidar com eles. Os ativistas souberam reconhecer que as dificuldades políticas tinham feito com que o Partido do Congresso se abrisse a novas ideias. Desenvolveram as suas propostas muito antes do momento crítico, e conjugaram táticas internas e externas para conseguir incluí-las na plataforma e, por fim, implementá-las. Esta história também demonstra a importância do acaso e da sorte: se as eleições de 2014 tivessem corrido como era esperado, o Congresso teria perdido, e a NREGA poderia ter-se juntado às fileiras de boas iniciativas da sociedade civil que falharam.

Os *media* e a responsabilização

Os estados podem observar o mundo através dos olhos da lei, mas os políticos muitas vezes observam-no indiretamente por interposto dos *media*, mas não de quaisquer *media*. Durante o breve período em que trabalhei em política comercial no ministério britânico para o desenvolvimento, o DFID, sempre que uma notícia era publicada no *Financial Times* sobre as negociações com a OMC, o ministro mandava o seu assessor especial vir saber o que se passava. Diz-se que um outro ministro estabeleceu um objetivo de desempenho para a pobre equipa de comunicação do DFID

¹⁹⁷ Site «Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act», <http://mnregaweb4.nic.in/netnrega/dynamic2/ReportGenerated.aspx>.

sobre quantas fotos dele a equipa conseguiria colocar no seu jornal preferido (e alinhado com o partido). De forma algo mais honrosa, Thomas Jefferson terá afirmado (apesar de ser regularmente demonizado pela imprensa): «Se tivesse de escolher entre governo sem jornais, e jornais sem governo, não hesitaria em escolher a segunda opção.»¹⁹⁸

Os *media* podem ecoar, amplificar ou substituir as vozes dos cidadãos. Os governos monitorizam (muitas vezes, de forma obsessiva) a sua popularidade, detetando perturbações e ameaças à sua legitimidade e, por fim, ao seu domínio. É difícil conseguirem essa monitorização quando estão entrincheirados nos corredores do poder, e os *media* oferecem uma forma de circuito de *feedback* sobre «o que as pessoas pensam» (tal como a profusão de sondagens e de grupos de discussão que informam as decisões dos governos). Em parte, o meu chefe do DFID utilizava o *Financial Times* como o indicador daquilo que era significativo nas negociações de comércio mundial. Enquanto ativista, a lição que recebi foi que precisava de me tornar melhor a «usar os *media*» (o título de um guia dos anos 1980 indispensável para ativistas¹⁹⁹). Por outras palavras, descubra qual o jornal que o ministro lê, e tente que esse jornal publique o seu comunicado de imprensa.

Os governos e os políticos costumam ser bastante melhores nisto do que os ativistas, uma vez que exercem muito mais poder formal, e dispõem de muito mais dinheiro e de menos escrúpulos. Nos anos 1990, o chefe da polícia secreta

¹⁹⁸ Thomas Jefferson, carta a Edward Carrington, Paris, 16 de janeiro de 1787.

¹⁹⁹ Denis MacShane, *Using the Media: How to Deal with the Press, Television and Radio* (Londres: Pluto Press, 1979).

do Peru, Ivan Montesinos, subornou sistematicamente todos os pesos e contrapesos do país — a oposição, o sistema judicial, a imprensa livre. Quando perdeu o poder, alguns acadêmicos diligentes conseguiram obter acesso e comparar os subornos que ele tinha pago aos diferentes alvos. Descobriram que subornar o dono de um canal televisivo custava cerca de cem vezes mais do que subornar um juiz ou um político. O suborno a um único canal televisivo era cinco vezes maior do que o total de todos os subornos pagos a políticos da oposição. De acordo com a teoria da preferência revelada, o contrapeso mais forte ao poder do governo eram os meios noticiosos (e com uma grande margem).²⁰⁰

Desde o tempo de Montesinos, a paisagem dos *media* foi transformada pela tecnologia e, com essa transformação, também o papel dos *media* em termos de responsabilização. Na maioria dos países (ainda existem alguns resistentes como a Eritreia e o Zimbabué), os meios de comunicação tradicionais fragmentaram-se e fugiram às formas mais básicas de posse por parte do estado. Os estados frágeis têm assistido ao crescimento da «rádio dos senhores da guerra», meios de comunicação controlados por líderes políticos, étnicos, religiosos ou militares específicos e utilizados para fins facciosos. Noutras sociedades fragmentadas, as rádios locais por vezes fomentam o ódio, como aconteceu com os atos de violência pós-eleitoral no Quênia em 2008, que reclamaram 1 200 vidas, e com o genocídio no Ruanda, 14 anos antes.²⁰¹

²⁰⁰ John McMillan e Pablo Zoido, «How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru», *Journal of Economic Perspectives* 18, n.º 4 (2004): pp. 69–92.

²⁰¹ James Deane, *Fragile States: The Role of Media and Communication*, BBC Media Action Policy Briefing N.º 10, (Londres: BBC Media Action, 2013).

Muitos ativistas depositam grandes esperanças no poder dos «novos meios de comunicação» e no seu papel na construção de responsabilização. Para os otimistas, a informação «quer ser livre» e desencadeará uma onda de ativismo cidadão que afastará o controlo das elites sobre as instituições e a riqueza numa maré de transparência e de campanhas *online*. Mas os ativistas tecnologicamente avançados sobrestimam frequentemente a importância das redes sociais. Para os quenianos adultos, por exemplo, a principal fonte de informação continua a ser a antiquada rádio, e 89 por cento deles utilizam o boletim semanal da rádio como fonte de notícias e informação.²⁰²

No entanto, as elites mal-intencionadas e os estados opressores são muito bons a monitorizar a atividade nas redes sociais e a utilizá-la para localizar dissidentes.²⁰³ Além disso, a fragmentação tanto dos velhos como dos novos meios de comunicação está a conduzir a um efeito de câmara de ressonância, produzindo mundos separados e paralelos de informação, notícias e análises que podem reforçar preconceitos, enfraquecer o diálogo entre os grupos, e fazer o jogo de quem usa o ódio e a discórdia para consolidar o poder.

Eu posso ser um cético da tecnologia, mas também sou um *blgger* e *tweeter* compulsivo, e já testemunhei em pri-

²⁰² Paddy Coulter e Cathy Baldwin, «Digital Deprivation: New Media, Civil Society and Sustainability», em *Civil Society in the Age of Monitory Democracy*, editado por Lars Trägårdh, Nina Witoszek e Bron Taylor (Nova Iorque e Oxford: Berghahn Books, 2013).

²⁰³ Evgeny Morozov, *The Net Delusion: How Not to Liberate the World* (Londres: Allen Lane, 2011). Malcolm Gladwell, «Small Change: Why the Revolution Will Not be Tweeted», *The New Yorker*, 4 de outubro de 2010, <https://www.newyorker.com/magazine/2010/10/04/small-change-malcolm-gladwell>.

meira mão os pontos fortes e fracos das redes sociais. O meu blogue, «From Poverty to Power»,²⁰⁴ recebe cerca de 300 mil «visitantes únicos» por ano. Esse valor é bom para um blogue, mas insignificante quando comparado com o público dos meios de comunicação tradicionais. Os blogues e o Twitter são essencialmente conversas elitistas com «pessoas como nós», mas podem exercer influência, tanto diretamente, através dos seus leitores (constituídos, sobretudo, por pessoas no governo, partidos políticos, académicos e organizações ativistas), como indiretamente, influenciando os jornalistas dos meios de comunicação tradicionais que percorrem os blogues e o Twitter em busca de ideias para o seu próximo artigo. Para os ativistas, as redes sociais oferecem um novo elo adicional na rede da responsabilização.

Em geral, os factos dão razão tanto aos otimistas como aos céticos. Um estudo sobre o papel dos *media* em quatro países — Quénia, Somália, Afeganistão e Iraque — concluiu que, nos quatro países, partes dos meios de comunicação fortaleceram a identidade sectária, sobretudo em momentos-chave como eleições. Mas alguns dos meios de comunicação vernáculos do Quénia que estiveram tão envolvidos na incitação à violência em 2007–2008, foram também decisivos no apelo à calma quando a violência se intensificou. Os somalis só valorizam os meios de comunicação social nos quais confiam, e provam-no ligando-se ou desligando-se de acordo com esse princípio. Quando o grupo islamista Al-Shabaab tomou o poder e se apropriou das estações de rádio ou as intimidou para que transmitissem a sua propa-

²⁰⁴ Duncan Green, blogue «From Poverty to Power», <http://oxfamblogs.org/fp2p/>.

ganda, teve dificuldade em atrair um número significativo de ouvintes.²⁰⁵

Os *media* formam um sistema complexo cujo comportamento varia ao longo do tempo e do espaço, conforme a política, a história, a cultura, a tecnologia e os indivíduos. Para os ativistas, aprender a «dançar» com esse sistema significa descobrir a forma como os *media* funcionam num dado contexto, aprender a sua linguagem, calendário e incentivos. (Tenho uma enorme admiração pela capacidade que a equipa de comunicação da Oxfam tem para colocar as suas histórias no domínio público em grandes momentos globais como a reunião anual do Fórum Económico Mundial em Davos.²⁰⁶)

Como foi referido no Capítulo 3, os ativistas têm utilizado *reality shows* e novelas transmitidos nos meios de comunicação tradicionais para ir para além das questões de responsabilização a curto prazo e tentar influenciar o sistema subjacente de atitudes e normas. Um *reality show* da Tanzânia, *Female Food Heroes*, chama a atenção dos espectadores para a importância do papel desempenhado pelas mulheres agricultoras do país, que é muitas vezes ignorado. As concorrentes passam três semanas no programa, que se tornou um êxito nacional improvável, para decidir qual a agricultora escolhida como vencedora pelos

²⁰⁵ James Deane, *Fragile States: The Role of Media and Communication*, BBC Media Action Policy Briefing N.º 10, (Londres: BBC Media Action, 2013).

²⁰⁶ Comunicado de imprensa da Oxfam, «62 people own same as half world – Oxfam», 16 de janeiro de 2016, https://oxfamapps.org/media/press_release/2016-01-62-people-own-same-as-half-world-says-oxfam-inequality-report-davos-world-economic-forum/.

espectadores e outros juízes. Parece que um dos fãs é o ministro da Agricultura.²⁰⁷

Compreender o papel dos *media* no aumento da responsabilização também significa compreender o poder. Os padrões de propriedade e de lealdade política influenciam profundamente a mensagem de muitos dos meios de comunicação tradicionais. Os novos *media* são menos obviamente sujeitos a esta parcialidade, mas também não são domínios livres do poder. Os *bloggers* da área de ajuda humanitária e de desenvolvimento mais lidos são quase todos homens brancos ocidentais (e eu sou um dos culpados).

Iniciativas de transparência e responsabilização

A maior parte deste capítulo tem sido sobre aquilo a que o Banco Mundial chama «longo caminho» para a responsabilização:²⁰⁸ os cidadãos delegam autoridade aos representantes políticos, geralmente através dos partidos políticos, que por sua vez governam as burocracias que fornecem serviços. A responsabilização pelo caminho mais longo nasce da tentativa de os cidadãos se certificarem de que os políticos estão a cumprir a sua função. Mas também existe um «atalho» para a responsabilização: em vez de pedir ao seu membro parlamentar ou autarca local para melhorar as

²⁰⁷ Site da Oxfam, «Bahati Muriga Jacob: Female Food Hero 2014, Tanzania», www.oxfam.org/en/tanzania/bahati-muriga-jacob-female-food-hero-2014.

²⁰⁸ Banco Mundial, «World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People» (Washington DC: Banco Mundial, 2003).

condições da escola do seu filho, porque não fazer pressão diretamente junto do diretor da escola?

Nos últimos anos, as tentativas para construir este atalho, frequentemente designado por «responsabilização social», têm-se propagado drasticamente, impulsionadas tanto pelas novas tecnologias como pela necessidade de soluções quando os estados são frágeis ou indiferentes. Estes esforços, conhecidos como «iniciativas de transparência e responsabilização», dependem do acesso a informação, da monitorização do desempenho dos governos por parte dos cidadãos, e do ativismo cidadão para responsabilização das autoridades.

Na África do Sul, o Monitor de Responsabilização do Setor Público analisou e publicitou informações sobre o orçamento e a prestação de serviços produzidas pelo departamento de saúde de um dos governos provinciais mais fracos, o Cabo Oriental. Embora inicialmente os esforços da entidade tenham tido um impacto limitado, o governo nacional tomou conhecimento e interveio. Consequentemente, o ministro da saúde e chefe do departamento foram substituídos, 31 funcionários foram indiciados e outros 800 funcionários foram despedidos.²⁰⁹ Escusado será dizer que a gestão financeira melhorou substancialmente.

A promessa deste tipo de iniciativas existe, mas tem sido sobrevalorizada. Algumas pessoas falavam «como se bastassem uns telemóveis e internet para fazer desaparecer os desequilíbrios persistentes e estruturais e as assimetrias

²⁰⁹ Duncan Green, «Ups and Downs in the Struggle for Accountability — Four New Real Time Studies», blogue «From Poverty to Power», 5 de setembro de 2013, <https://oxfamblogs.org/fp2p/watching-the-ups-and-downs-of-accountability-work-four-new-real-time-studies/>.

de poder que nos tinham perseguido durante décadas», nas palavras de um dos líderes mais carismáticos do movimento, Rakesh Rajani, da Tanzânia.²¹⁰

Rakesh convidou-me a participar num exercício de exame de consciência na Twaweza, a ONG pioneira que fundou. A Twaweza acreditava que o aumento do acesso à informação por parte dos mais pobres poderia fazer aumentar também a responsabilização do governo em aspectos como as escolas pobres na África Oriental.²¹¹ Adaptaram a ideia a grande escala, criando conteúdos sociais para as principais telenovelas ou para as sátiras de rádio, e imprimindo anúncios na contracapa de 40 milhões de cadernos escolares. Era uma inovação desafiante e de grande escala, e os doadores adoraram-na.

O problema é que não estava a funcionar. Nenhuma das avaliações realizadas por académicos eminentes de todo o mundo tinha encontrado provas de que as informações disseminadas pela Twaweza estavam a ter impacto nos cidadãos a qualquer escala, e muito menos que estivessem a desencadear mais ação por parte dos cidadãos. Um dos avaliadores (corroborado por Rakesh) chamou-lhe «um balde de água fria» despejado sobre o conceito original. Daí o convite porque, fiel à sua abordagem corajosa, a Twaweza

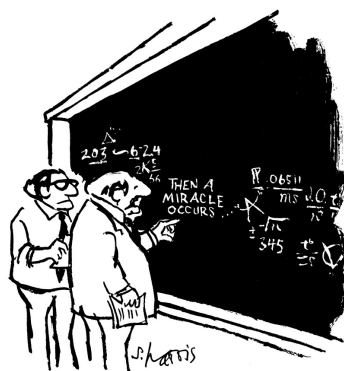
²¹⁰ Rakesh Rajani, «Why Transparency and Technology Won't Drive Accountability», em Duncan Green, «What are the Limits of Transparency and Technology? From Three Gurus of the Openness Movement (Eigen, Rajani, McGee)», blogue «From Poverty to Power», 7 de abril de 2014, <http://oxfam-blogs.org/fp2p/what-are-the-limits-of-transparency-and-technology-the-thoughts-of-three-gurus-of-the-openness-movement/>.

²¹¹ <http://oxfam-blogs.org/fp2p/a-fascinating-conversation-with-twaweza-one-of-the-worlds-cutting-edge-accountability-ngos/>.

publicou os resultados do seu (não) impacto e convidou as pessoas a vir debatê-los.

Os três dias que se seguiram fizeram-me aperceber da importância de examinar os pressupostos e as condições subjacentes a todas as teorias da mudança — «olhar para as setas». O meu *cartoon* preferido²¹² sobre a forma como a mudança acontece mostra dois cientistas defronte de um quadro, com equações à esquerda e à direita; entre elas as palavras «depois acontece um milagre» (ver Figura 6.1). A teoria da mudança da Twaweza era: «os cidadãos recebem informação sobre os serviços → os cidadãos tomam medidas para os melhorar»; entre esses dois passos reside o «milagre» por explorar da responsabilização.

Como destacou um dos avaliadores do programa, dentro daquela simples teoria da mudança, $a \rightarrow b$, reside toda



«Acho que devias ser mais explícito aqui no segundo passo.»

Figura 6.1 Depois acontece um milagre.

Fonte: Sidney Harris, Science Cartoons Plus.com

²¹² Sidney Harris, 2016, <http://www.sciencecartoonsplus.com/pages/gallery.php>.

uma sequência de pressupostos e de condições: Eu compreendo a informação? → A informação é uma novidade para mim? → Interessa-me? → Considero que é da minha responsabilidade agir sobre isso? → Posso as competências necessárias para fazer a diferença? → Tenho uma noção do nível de eficácia para achar que os meus esforços terão impacto? → Os tipos de medidas que me sinto inspirado a adotar são diferentes daquilo que já estou a fazer? → Acredito que a minha ação individual terá impacto? → Posso esperar que outros membros da comunidade se juntem a mim para agir?²¹³

O nível de abertura da Twaweza pode ser excepcional, mas os problemas identificados não eram. A não ser que tenhamos uma análise muito mais completa dos sistemas através dos quais o poder funciona para obter responsabilização, basicamente estamos a fazer figas e a esperar que aconteça um milagre. Em vez disso, é preciso avaliar os sistemas no seu conjunto, incluindo os partidos políticos e os *media*, conjugando as exigências dos ativistas, o acesso à informação e um melhor entendimento da forma como os detentores de poder tomam decisões e como podem tornar-se aliados no processo de mudança — aquilo que denomino por abordagem na ótica do poder e dos sistemas.²¹⁴ De momento, essa abordagem parece uma melhor aposta do que esperar por milagres, mas não ficaria surpreendido se daqui

²¹³ Duncan Green, «So What Should Twaweza Do Differently? How Accountability Work is Evolving», blogue «From Poverty to Power», 9 de outubro de 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/so-what-should-twaweza-do-differently-how-accountability-work-is-evolving/>.

²¹⁴ Jonathan Fox, «Social accountability: what does the evidence really say?», GPSA Working Paper Series N.º 1, setembro de 2014.

a uns anos estivermos de volta a Dar es Salaam a examinar mais um conjunto de avaliações deprimentes, porque é essa a natureza dos sistemas complexos.

Conclusão

Demasiadas vezes existe um golfo entre as palavras das pessoas em posições de poder e a responsabilidade pelas suas ações posteriores. Em parte, esse golfo resulta do funcionamento das ideias, dos interesses e das instituições, e reflete a forma como o poder está distribuído na sociedade. O desfasamento entre palavra e ação frequentemente gera cinismo entre o público a respeito dos detentores de poder («os políticos são todos iguais»).

Por muito tentador que seja, creio que os ativistas que simplesmente validam esse ceticismo perdem valiosas oportunidades de mudança. Os partidos políticos, os *media* e as iniciativas de responsabilização social são partes essenciais dos sistemas de responsabilização que podem ser usados e fortalecidos para diminuir esse desfasamento.

Os países com sistemas partidários estagnados ou corruptos não ficam nessa situação para sempre. Em vez disso, constituem um sistema em permanente evolução, impulsionado por pressão vinda de baixo, por normas em mutação, por novos líderes e por momentos críticos. Os ativistas têm de aprender a dançar com esse sistema, usando os *media* e abordagens «de atalho», mas também colaborando com os partidos construindo alianças, identificando e trabalhando com patronos, e aproveitando momentos de oportunidade, porque os partidos têm o potencial para alcançar mudanças a uma escala que de outra forma seria impossível.

Outras leituras

R. Cordenillo e S. van der Staak (eds.) *Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe* (Singapura: Asia-Europe Foundation, Hanns Seidel Foundation e International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014).

J. Deane, *Fragile States: The Role of Media and Communication*, BBC Media Action Policy Briefing N.º 10, (Londres: BBC Media Action, 2013).

F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution* (Nova Iorque: Farrar, Straus and Giroux, 2011); [*As Origens da Ordem Política: dos tempos pré-históricos à Revolução Francesa*. Trad. Ricardo Noronha (Alfragide: Dom Quixote, 2012)].

V. Randall, *Political Parties in the Third World* (Londres: SAGE Publications, 1988).

A. Rocha Menocal, *Ten things to know about democracy and elections*, (Londres: Instituto de Desenvolvimento Internacional, 2013).

7

Como o sistema internacional define a mudança

«Vergonha!» gritou o ativista de barba, apontando-me um dedo acusador à medida que eu, desconfortável no meu fato²¹⁵, tentava passar pelo cordão policial. Comparecer a uma conferência internacional de comércio enquanto representante da sociedade civil deveria ser uma iniciação rotineira ao trabalho da CAFOD em instituições internacionais. No entanto, o encontro de 1999 da OMC em Seattle foi tudo menos rotineiro. Encurralados entre uma polícia de choque que lançava gás lacrimogénio e manifestantes enfurecidos, nós, os lobistas de ONG do Reino Unido, tivemos de nos refugiar junto dos representantes do governo britânico nos seus elegantes escritórios no centro de conferências. E esse episódio acabou por constituir uma excelente oportunidade para construir relações e

²¹⁵ Em português BR: terno [N. da T.].

confiança. Provavelmente, não foi essa a intenção do meu acusador que empunhava um cartaz, mas ele acabou por ser muito útil.

Para mim, Seattle marcou o início de vários anos a fazer *lobby* na área das regras do comércio mundial. Trabalhar com delegações dos governos do Paquistão, das Filipinas e de muitos outros países, assim como com uma panóplia de outros *nerds* e acadêmicos de ONG, proporcionou-me uma excelente introdução à dinâmica complexa do sistema internacional e de como o ativismo interage com os acontecimentos, com as tendências a longo prazo, e com mudanças nas normas e ideias.

Naqueles anos, o acontecimento mais importante foi o ataque de 11 de Setembro ao World Trade Center, em Nova Iorque, que ocorreu meras semanas antes do encontro da OMC que se seguiu ao fiasco de Seattle. Em Doha, os participantes nervosos saltavam sempre que um avião passava perto do centro de conferências. Eu e os outros representantes assistimos, em ecrãs de televisão na sala de conferências, juntamente com os funcionários do Qatar, à invasão de Cabul por tropas americanas em resposta ao ataque. Foi neste ambiente febril que os governos se juntaram para apoiar o sistema internacional e lançar negociações sobre o comércio que se traduziram por uma ambiciosa «Agenda de Doha para o Desenvolvimento».

No entanto, dois anos mais tarde, no encontro de Cancún, foi dada prioridade a questões com implicações mais a longo prazo. Uma crescente inquietação nos Estados Unidos e na Europa tinha contribuído para enfraquecer a determinação dos países ricos e, mais do que isso, alguns blocos de países em desenvolvimento, recentemente mais assertivos, recusavam-se a aprovar os planos dos países ri-

cos sobre agricultura e investimento, levando ao fracasso estrondoso das negociações.

Certas ideias também tiveram um papel fundamental na evolução do debate sobre comércio, sobretudo em termos do contra-ataque académico contra o impulso básico de «liberalizar tudo o que mexe» que tinha dominado o final dos anos 1990.²¹⁶ Com os países ricos em retirada nas esferas intelectual e política, uma década e meia após o seu lançamento, a agenda continua suspensa.

Esse ecossistema de acontecimentos em interação, de processos económicos e políticos a longo prazo, de indivíduos e de ideias é típico da forma como as mudanças ocorrem no sistema internacional.

O sistema multilateral evolui

Em muitos aspetos, o sistema internacional é uma história de sucesso extraordinária. Todos os dias ocorrem inúmeras interações entre estados-nação, na sua maioria sem dificuldades: pessoas atravessam fronteiras; emails, cartas e postais chegam ao destino correto; cargueiros carregam e descarregam contentores de mercadorias em portos estrangeiros num ciclo cada vez mais alargado de comércio global. Só reparamos quando esses processos relativamente fluidos são interrompidos, como acontece com a crise migratória

²¹⁶ Ver, por exemplo, Dani Rodrik, *The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 2001), www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/global-governance-of-trade.pdf. Ou Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Londres: Anthem Press, 2003).

na Europa, tema que, no momento em que escrevo, domina as manchetes. Espantosamente, estas trocas que ocorrem de forma harmoniosa acontecem no âmbito de um sistema de governo relativamente desarticulado — uma combinação de normas, regras, procedimentos e instituições — e sem um governo mundial reconhecido.

A primeira tentativa de trazer ordem às relações internacionais ocorreu na Europa após a derrota de Napoleão, em 1815. As potências vencedoras estabeleceram um «Concerto Europeu» que, apesar de não incluir regras escritas nem instituições permanentes, proporcionou um fórum para negociar divergências. Durante uma grande parte do século XIX, restringiu com sucesso as guerras na Europa, acolhendo a unificação e a ascensão da Alemanha e da Itália, antes de se desmoronar com a Primeira Guerra Mundial.

Desde a fundação da Cruz Vermelha, em 1863, que as discussões sobre governação internacional têm sido impulsionadas por tentativas de regulamentar o uso de violência, e o sistema internacional tem evoluído sobretudo em resposta a guerras. A Primeira Guerra Mundial levou à criação da Sociedade das Nações, uma tentativa idealista e malfadada de construir um «parlamento mundial». A Segunda Guerra Mundial deixou-nos as instituições de base que formam o sistema internacional de hoje. Ao contrário da Sociedade das Nações, as Nações Unidas fundem a democracia mundial (Assembleia Geral) com a política do «grande poder» (Conselho de Segurança). Com o intuito de promover a coordenação económica entre países e de travar o nacionalismo económico que contribuiu para a destruição da Sociedade, as potências vencedoras estabeleceram o antecessor da OMC e aquilo que é conhecido coletivamente como «Instituições de Bretton Woods» — o Banco Internacional para

Reconstrução e Desenvolvimento (mais conhecido como Banco Mundial), o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Passados 70 anos, apresentando sinais crescentes de esclerose e pressão, a ONU, o Grupo do Banco Mundial e o FMI, aos quais se juntou a OMC em 1995, situam-se no cume de um sistema complexo e em expansão de governação internacional. E é mesmo complexo: ao longo do século XX, foram fundadas mais de 38 mil organizações internacionais, quase metade das quais foram criadas nas últimas duas décadas.²¹⁷

As Nações Unidas são, em si mesmas, um sistema extenso e disperso. Consiste em três órgãos centrais criados em 1945, a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Secretariado, aos quais se juntaram posteriormente diversas «agências especializadas», como a Organização Mundial de Saúde (OMS) (1948), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (1950), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (1964), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1965) e a ONU Mulheres (2010).²¹⁸

Como resposta a determinados acontecimentos (sobretudo fracassos e crises), assim como à esclerose política e ao ritmo profundamente lento das reformas nas instituições existentes, continuam a ser enxertados novos elementos na arquitetura básica do sistema internacional. A incapacidade das operações de manutenção de paz da ONU para evitar

²¹⁷ Thomas Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* (Cambridge: Polity Press, 2013), p. 16.

²¹⁸ Anthony Payne, *The Global Politics of Unequal Development* (Londres e Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005), capítulo 5.

os massacres na Bósnia e no Ruanda nos anos 1990 levou à fundação do Tribunal Penal Internacional em 2002, e a um papel cada vez mais assertivo por parte das forças de manutenção da paz da ONU em crises, sustentados por um acordo de 2005 sobre a «responsabilidade de proteger» os civis do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade. A incapacidade do FMI e do Banco Mundial em refletir o declínio continuado do poder europeu nas suas estruturas de governação levaram a China, a Índia, o Brasil e outras potências económicas em ascensão a criar o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, em 2014.

O meu próprio envolvimento, completamente periférico, é também sinal de uma outra evolução no sistema internacional: a ascensão das redes não governamentais. Os estados continuam a ser os atores principais, mas estão cada vez mais rodeados de representantes do setor privado, de ONG, de filantropistas como Bill e Melinda Gates, e de académicos conhecedores das políticas, e são obrigados a interagir com eles. Certas redes compostas por alguns destes novos intervenientes deram origem a iniciativas público-privadas como o Fundo Global de Luta Contra a SIDA, Tuberculose e Malária [Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis, and Malaria], ou a Aliança Global para Vacinas e Imunização [Global Alliance for Vaccines and Immunization].

Apesar de fazerem parte do sistema das Nações Unidas a nível constitucional, o FMI e o Banco Mundial foram criados de uma forma radicalmente diferente. Em traços gerais, a ONU funciona de acordo com o princípio de «um país, um voto» (com a exceção assinalável do Conselho de Segurança), ao passo que as decisões das organizações financeiras multilaterais costumam ser tomadas com base no

sistema de «um dólar, um voto», garantindo assim o domínio dos Estados Unidos e de outros grandes doadores.²¹⁹ Por insistência dos Estados Unidos, essas organizações ficaram situadas em Washington, a uma curta distância da Casa Branca, em vez de serem sedeadas junto da ONU, em Nova Iorque. Explicado de forma grosseira, o sistema das Nações Unidas está inclinado para os países em desenvolvimento (embora eles próprios estejam muitas vezes divididos em termos ideológicos e de posição), enquanto as Instituições de Bretton Woods têm mais tendência para refletir as opiniões dos países ricos.

Não existem apenas diferenças a nível ideológico e político. Sempre me admirou a assimetria entre os escritórios degradados e a burocracia frustrante das Nações Unidas, e as instalações elegantes e grande eficiência do Banco e do Fundo. Tive uma demonstração evidente disto em 2013, quando apresentei palestras sobre blogs a funcionários do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Mundial. Nas Nações Unidas, os funcionários, intimidados, debatiam sobre se estavam sequer autorizados a escrever blogs, por medo de ofender este ou aquele estado-membro. No

²¹⁹ Uma exceção a esta regra é o ramo do Banco Mundial que empresta a países de baixo rendimento, a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID). Tecnicamente, esta instituição possui uma estrutura diferente do conselho principal do Banco, e os países pobres recebem 41 por cento dos votos nas decisões tomadas pelo conselho da AID. No entanto, apenas alguns destes países estão envolvidos no estabelecimento dos acordos que decidem as políticas da AID, um processo que ocorre de três em três anos. Neste processo, tal como em todas as outras áreas das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), são os grandes doadores que tomam todas as decisões significativas.

Banco Mundial, a resposta autoconfiante e divertida ao meu pedido para conhecer os *bloggers* da instituição foi que seria «complicado, tinham 300».²²⁰

A cultura específica de cada organização é importante porque o ativismo mundial por parte das ONG e de outros intervenientes muitas vezes depende de alianças com uma determinada instituição internacional que possa influenciar as outras. Deveria ser evidente a importância de construir alianças com o sistema da ONU, dada a sua orientação e empenho na mudança progressista. Infelizmente, esta tentativa transforma-se muitas vezes num pesadelo burocrático.

E adotar uma mundividência redutora de «ONU boa, Banco Mundial mau» é demasiado simplista. As guerras de disputa de território entre eles são intermináveis, mas também existem genuínas diferenças de opinião e de ideologia dentro do próprio sistema das Nações Unidas e das Instituições de Bretton Woods, bem como entre eles. Por exemplo, após a crise financeira asiática de 1998, o FMI queria pressionar os países a cortar nas despesas, ao passo que o Banco Mundial achava que eles deveriam optar pela reflexão.

Poder duro («*hard power*») e poder brando («*soft power*»)

Uma vez que a maioria das decisões que importam nas vidas das pessoas comuns são, em última instância, toma-

²²⁰ Duncan Green, «*Blogging in Big Bureaucracies Round Two: The View From the World Bank*», blogue «*From Poverty to Power*», 10 de maio de 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/blogging-in-big-bureaucracies-round-two-the-view-from-the-world-bank/>.

das pelos governos nacionais, não é de admirar que muitos representantes de instituições internacionais (e bastantes ativistas) anseiem por uma altura em que o sistema internacional adquira o «poder duro» necessário para obrigar os governos a agir. Apenas alguns órgãos internacionais têm o poder para exercer esse tipo de influência: a ONU pode impor sanções a regimes opressivos; o FMI pode tentar impor políticas económicas específicas, como cortes na despesa pública; a OMC pode autorizar multas para fazer cumprir regras comerciais; e o Tribunal Penal Internacional (TPI) pode julgar líderes com as mãos sujas de sangue.

Certos ativistas conseguiram aproveitar o «poder duro» do sistema internacional através de uma campanha bem-sucedida sobre o controlo de armamento lançada em 2003 pela Oxfam, Amnistia Internacional e a Rede de Ação Internacional sobre Armas Ligeiras (IANSA), a par de muitas outras organizações em todo o mundo. O objetivo da Campanha de Controlo de Armamento era reduzir a violência e o conflito armados por meio de um novo Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA), que constituiria a primeira tentativa a nível mundial de regulamentar a transferência de armas convencionais e munição de um país para outro.

Quando a campanha começou, apenas três governos (Mali, Costa Rica e Camboja) estavam dispostos a associar-se publicamente ao apelo a um tratado. Irredutível, a campanha reuniu um vasto leque de aliados, incluindo empresas do setor da defesa que se encaravam como o «lado responsável» da indústria de armamento, generais reformados e antigos correspondentes de guerra, investidores financeiros, pessoas feridas por armas ligeiras, entre outros. Alinhados do lado contrário estavam os Estados Unidos (até 2009, o único país que se opunha publicamente a um

tratado) e outros estados importadores e exportadores de armas (Rússia, China e países do Médio Oriente), além da National Rifle Association²²¹ e de outros grupos pró-armas associados.

A estratégia inicial era conseguir que um governo de cada região do mundo promovesse o TCA e convencesse outros a segui-los, gerando um efeito de bola de neve. O *lobbying* direto conseguiu convencer alguns governos individuais, mas foram as petições em massa e outras atividades de campanha pública que tornaram o apoio ao TCA politicamente exequível. Em meados de 2005, a bola de neve estava em andamento: na reunião bienal do Programa de Ação sobre Armas Ligeiras das Nações Unidas, 55 estados expressaram o seu apoio; no final de 2006, 153 países votaram a favor de avançar para um tratado. O TCA foi convertido em lei internacional na noite de Natal de 2014.

A campanha pelo TCA é um ótimo estudo de caso sobre como utilizar a análise do poder e dos sistemas para impulsionar mudanças no sistema internacional. Os ativistas foram hábeis na construção de alianças com parceiros improváveis, tinham um profundo conhecimento sobre a forma como o poder funcionava no sistema internacional, e movimentaram-se astutamente entre campanhas externas e *lobbying* interno à medida que as negociações foram progredindo. Além disso, souberam aproveitar plenamente os momentos críticos, como os surtos de violência na zona leste do Congo, no Darfur e, mais tarde, na Síria, e os carregamentos de armas da China para o Zimbabué em 2008,

²²¹ A National Rifle Association of America, ou NRA) é a mais poderosa associação de defesa do porte de armas dos EUA. [N. da T.]

imediatamente antes das eleições que foram marcadas por violência. (Os estivadores sul-africanos recusaram-se a descarregar o navio, e a campanha realçou prontamente tanto a eficácia da iniciativa, como o custo de vida humana que a campanha conseguiu evitar.)²²²

Mas o «poder duro» do direito internacional tem limites. Os países mais poderosos podem ignorar as decisões dos órgãos internacionais ou aplicá-las de forma seletiva, ao passo que os governos com menos poder muitas vezes dizem que concordam mas depois não fazem nada.

Um dos pontos fortes, mas subestimados, do sistema internacional é o seu «poder brando»: as ideias e normas que permeiam as sociedades e os estados a partir das rondas intermináveis de conferências, convenções e discussões no interior do sistema internacional. Tal como vimos no Capítulo 3, a influência mais profunda das Nações Unidas talvez seja o papel que desempenha na concordância e promoção das normas em evolução que governam a sociedade humana em todos os aspetos, desde o tratamento das mulheres, crianças ou pessoas indígenas, às atitudes em relação à corrupção e à guerra. As redes internacionais de conhecimento (que incluem académicos, decisores políticos e os ramos de investigação das instituições internacionais) podem ser profundamente influentes, como ficou demonstrado pelo Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC) no caso das negociações globais sobre o clima. Em muitos aspetos, o IPCC é uma expressão moderna da crença do século XIX no poder do conheci-

²²² Duncan Green e Anna Macdonald, «Power and Change: The Arms Trade Treaty» (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015).

mento científico para resolver os problemas mais urgentes da humanidade, e o seu sucesso é encorajador para um ex-cientista como eu.

Gosto de pensar nos debates em fóruns internacionais como um ecossistema. São constantemente introduzidas e analisadas novas ideias e variantes de ideias antigas. Algumas ascendem e são adotadas pelas instituições que constituem o sistema, ao passo que outras definham. A rotatividade e a mudança são constantes, à medida que as marés intelectuais moldam o entendimento que os indivíduos possuem do mundo e as decisões a todos os níveis.

Os ativistas que perdem a esperança quando o sistema internacional não lhes dá ouvidos têm de aprender a ter paciência. No final dos anos 1980, quando me deparei pela primeira vez com o FMI e com o Banco Mundial, eles eram os «Mediadores da Pobreza»,²²³ que utilizavam a crise da dívida dos anos 1980 para impor austeridade e «ajustes estruturais» em todo o mundo em desenvolvimento. A única coisa que importava era o crescimento; o estado era sempre o problema, nunca a solução; os mercados desregulados eram a única opção viável.

De início, eu situava-me firmemente no campo «anti», a apoiar os protestos de 1994 sob o mote «50 anos já bastam», que defendiam a abolição das Instituições de Bretton Woods. Mas à medida que me relacionava mais com funcionários do Banco e do Fundo, a minha opinião tornou-se mais moderada. Gostaria de acreditar que a minha mudança de opinião se deveu à melhoria das instituições, mas

²²³ Martin Honeywell, *The Poverty Brokers: The IMF and Latin America* (Londres: Latin America Bureau, 1983).

confesso que também estava a ficar mais velho e mais conciliador. Hoje em dia, até escrevo para o blogue do Banco Mundial.²²⁴ Ainda assim, quando a diretora do FMI, Christine Lagarde, lançou o seu novo documento sobre género e desigualdade no escritório da Oxfam em Washington, em 2015,²²⁵ eu não conseguia acreditar. Há 30 anos, palavras como «género» e «desigualdade» nunca teriam passado no crivo da polícia do pensamento do FMI.

Seria preciso todo um livro para explicar as formas como as Instituições de Bretton Woods evoluíram, mas o processo possui todas as características de um sistema complexo adaptável. As «tribos» existentes dentro de cada instituição, provenientes de diferentes contextos disciplinares ou ideológicos, digladiam-se acerca de questões fundamentais como o papel do estado, a importância e as origens da desigualdade, ou se os serviços educativo e de saúde devem cobrar taxas de utilização.²²⁶ Os acontecimentos e a vida real fazem avançar os debates: o terrível custo humano das máximas de ajustamento estrutural dos anos 1980 semearam a dúvida e a confusão sobre se as políticas conhecidas como o «Consenso de Washington» eram «cor-

²²⁴ Duncan Green, blogues do Banco Mundial, <http://blogs.worldbank.org/team/duncan-green>.

²²⁵ Christine Lagarde, Diretora-Geral, FMI, «Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality», discurso dirigido à Oxfam América, 22 de outubro de 2015, Washington DC, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp102215>.

²²⁶ A Oxfam tem estado profundamente envolvida neste debate. Por exemplo, ver Anna Marriott e Jessica Hamer, «Investing for the Few: The IFC's Health in Africa Initiative» (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2014), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/investing-for-the-few-the-ifcs-health-in-africa-initiative-325654>.

retas». Alguns críticos brilhantes e visionários dentro do sistema das Nações Unidas lideraram o contra-ataque — o livro da UNICEF *Adjustment with a Human Face*²²⁷ realçou o custo humano das políticas do FMI e do Banco Mundial, enquanto o «Relatório sobre Desenvolvimento Humano», publicado pela primeira vez pelo PNUD em 1990, foi pioneiro no ato de repensar a pobreza e o desenvolvimento dissociando-os das definições redutoras de rendimento e desempenho económico; atualmente, o seu enfoque mais abrangente nos múltiplos aspetos do bem/mal-estar orientam o trabalho da maioria do setor de ajuda humanitária e desenvolvimento.

Esses críticos, assim como muitos outros ativistas e intelectuais de dentro do sistema da ONU e próximos dele, articularam tanto as falhas da antiga forma de pensar, como uma alternativa mais progressista. Um deles, Ha-Joon Chang, comparou o grupo de economistas heterodoxos ao qual pertence com os heróis do *Senhor dos Anéis*, posicionados lado a lado no Abismo de Helm, enfrentando as vagas de Orcs neoclássicos que se aproximam.

Determinados acontecimentos e processos políticos e económicos a longo prazo vieram em socorro destes heróis sitiados: a crise financeira asiática de 1998 e a crise mundial de 2008 obrigou o FMI a reconhecer a loucura de forçar os países a abrirem os seus mercados de capitais. A ascensão económica dos países BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China) enfraqueceu o domínio dos Estados Unidos e do Reino Unido, como ficou demonstrado pela nomeação de especialis-

²²⁷ Giovanni Cornia, Richard Jolly e Frances Stewart, *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (Gloucestershire: Clarendon Press, 1987).

tas chineses e indianos para o lugar de topo de economista-chefe em 2008 e em 2012.

À medida que ia assistindo ao desenrolar desta batalha, apercebi-me de que um dos papéis mais úteis que poderia desempenhar enquanto ativista não-economista era utilizar a capacidade de organização e de comunicação das ONG para ajudar os heróis do Abismo de Helm a transmitir a sua mensagem. Tornei-me uma espécie de membro de claque de apoio aos economistas heterodoxos.

Nem todos partilham o meu otimismo, por isso talvez tenha sido cooptado de forma demasiado exaustiva. Um estudo da Vice-Presidência da Economia do Desenvolvimento (DEC) do Banco Mundial concluiu que o seu papel consistia em «manutenção do paradigma», defendendo e perpetuando uma forma ortodoxa de economia neoclássica através de um conjunto interligado de «fatores conducentes à inércia», incluindo preferência em termos de contratações, promoções e a implementação seletiva de regras. Em geral, os estudos dissidentes são submetidos a uma revisão externa mais rigorosa, com rejeições ocasionais, ou desaparecem num limbo kafkiano no qual nunca chegam a ser aprovados para publicação. Os dissidentes são classificados como «idiossincráticos», «insatisfeitos» ou considerados desajustados, enquanto o Departamento de Assuntos Externos do Banco apoia «os bons» e os presenteia com inúmeras oportunidades importantes de apresentações e de escrita.²²⁸

²²⁸ Duncan Green, «Why is Economic Orthodoxy so Resistant to Change? The Art of Paradigm Maintenance», blogue «From Poverty to Power», 17 de setembro de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/the-art-of-paradigm-maintenance-has-anything-changed-at-the-world-bank/>.

Independentemente de pertencer ao grupo do «copo meio cheio» ou do «copo meio vazio», esta batalha de ideias tem grandes implicações para os ativistas e decisores políticos em todo o mundo, porque a ONU, o FMI e o Banco Mundial desempenham um papel fundamental enquanto «mediadores de conhecimento». Os estudos que realizam e publicam moldam a forma de pensar sobre desenvolvimento e política económica em quase todos os países (incluindo aqueles dos ativistas).

Como o «poder brando» é importante, nós, os ativistas, deveríamos concentrar os nossos esforços em apoiar as «forças do bem», proporcionando plataformas, construindo alianças, identificando patronos, amplificando mensagens, e realizando os nossos próprios estudos. Se a nova retórica amigável sobre direitos e desigualdade adotada pelo FMI ou pelo Banco Mundial não for consentânea com aquilo que praticam, temos a oportunidade ideal para realçar quaisquer falhas de implementação e duplas morais.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável

Convenci-me do valor de uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas no âmbito do ativismo internacional durante os três anos frustrantes de discussões que conduziram aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), sucessores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) das Nações Unidas. No meu entender, o extenso grupo de tecnocratas das Nações Unidas e de outras instituições envolvidas estavam mais interessados em debater índices e indicadores do que em impulsionar mudanças no terreno.

E o enorme circo de ONG e de outros lobistas estavam apenas a tentar encaixar a «sua» causa numa agenda cada vez mais alargada. O que faltava era a noção de que o progresso em direção a qualquer objetivo global depende sobretudo de decisores ao nível nacional que, por sua vez, estão limitados por múltiplas restrições.

A discussão sobre os ODS começou mal, assolada por uma confusão entre correlação versus causalidade nos seus antecessores. Uma vez que a pobreza, de facto, diminuiu para metade desde que os ODM tinham sido acordados em 2000, muitos defendiam que os ODM tinham sido um êxito, passando por cima da verdade desconfortável de que a principal razão por trás do progresso mundial em termos de pobreza era o avanço extraordinário da China. E ninguém alegava que os ODM eram a força motriz do governo chinês.

À medida que a ajuda humanitária diminui em importância em relação à despesa dos governos nacionais, a questão da forma como os acordos internacionais podem exercer pressão sobre a tomada de decisão a nível nacional torna-se cada vez mais importante. Num artigo que escrevi com Matthew Lockwood e Stephen Hale em 2012,²²⁹ analisámos a informação que existe sobre o impacto de diferentes tipos de acordos (p. ex. direito internacional, objetivos e metas, tabelas regionais de classificação) nas mudanças de normas sociais, de decisões dos governos nacionais, e do empo-

²²⁹ Duncan Green, Stephen Hale e Matthew Lockwood, «How Can a Post-2015 Agreement Drive Real Change? The Political Economy of Global Commitments», edição revista (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2012), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/how-can-a-post-2015-agreement-drive-real-change-revised-edition-the-political-e-250371>.

deramento da sociedade civil. No que diz respeito aos ODS, concluímos que: «Dado o investimento substancial, em termos de dinheiro e de recursos intelectuais, tanto nos ODM como no debate a nível mundial sobre o que deverá substituí-los, é escandaloso e espantoso que os estudos nos digam tão pouco acerca do impacto que estes instrumentos globais têm nas coisas que importam — o desempenho dos governos e o desenvolvimento das comunidades dos países pobres.»

Posteriormente, quando Elham Seyedsayamdost, da Universidade de Columbia, fez precisamente isso, investigando a implementação dos ODM em 50 países, descobriu que os objetivos não tinham qualquer influência aparente na forma como os governos gastam o seu dinheiro.²³⁰

Mas tal como observei no Capítulo 4, nos sistemas democráticos os estudos e os factos são muitas vezes relegados para segundo plano em prol das negociações políticas e o nosso artigo, tal como o de Seyedsayamdost, foi totalmente esquecido.

O processo dos ODS tornou-me altamente cético acerca de qualquer frase que comece com as palavras «nós podemos», como por exemplo «nós podemos acabar com a pobreza/eliminar a fome/erradicar esta ou aquela doença». Este «nós» é uma construção imaginária, um exercício de pensamento tecnocrático do estilo «se-eu-mandasse-no-mundo» que ignora as autoridades nacionais e locais que terão de implementar as decisões necessárias para atingir

²³⁰ Duncan Green, «Have the MDGs Affected Developing Country Policies and Spending? Findings of New 50 Country Study», blogue «From Poverty to Power», 24 de julho de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/have-the-mdgs-affected-developing-country-policies-and-spending-findings-of-new-50-country-study/>.

qualquer objetivo, já para não falar nos obstáculos enfrentados por esses decisores.²³¹

Há que reconhecer que o valor destas discussões globais também reside na sua capacidade para chamar a atenção para as questões do desenvolvimento, sobretudo na medida em que estas influenciam as normas. No momento em que escrevo, está a decorrer o debate sobre a forma como os ODS serão implementados, e estas discussões poderão dar origem a algo que influencie os governos nacionais. Mas temo que no final obtenhamos apenas atualizações periódicas a nível global sobre a progressão social, emitidas em Nova Iorque, que terão um impacto insignificante na forma como os governos tratam os seus cidadãos.

Conclusão

É fácil ficarmos desencantados com o sistema internacional e com a sua mistura pouco apelativa de política de poder, minuciosidades legalistas e tecnocracia apolítica. Quando comecei a trabalhar em ONG de desenvolvimento, percorria as salas de imprensa e os eventos periféricos das ONG nas cimeiras e conferências internacionais, seduzido pela aura de poder e importância que aparentavam. As cimeiras produzem uma espécie de síndrome de Estocolmo, mesmo entre nós, os ativistas insignificantes: demasiadas reuniões, pou-

²³¹ Pierre Jacquet, «Incantations, Inclusive Growth and the Illusory ‘We’: Whatever Happened to Politics in the Post-2015 Process?», blogue «From Poverty to Power», 25 de abril de 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/incantations-inclusive-growth-and-the-illusory-we-whatever-happened-to-politics-in-the-post-2015-process/>.

cas horas de sono e discussões intermináveis acerca do que está escrito em letra miudinha nas declarações acaba por nos convencer de que o destino do mundo se resume a alterar a palavra «deveria» para «deverá» no parágrafo 2.b.iii.

Lembro-me de como foi desencorajador quando finalmente tive a oportunidade de «confrontar o poder com a verdade», numa conferência da ONU em Genebra, e depois assistir ao meu discurso cuidadosamente aperfeiçoado desaparecer na sala cavernosa cheia de participantes a conversar uns com os outros que apenas ocasionalmente sintonizam a tradução simultânea. Não me transmitiu a sensação de uma instituição dinâmica com capacidade para mudar o mundo, e fez-me lembrar a célebre frase do Secretário-Geral das Nações Unidas Dag Hammarskjöld: «A Organização das Nações Unidas não foi criada para levar a humanidade ao céu, mas para salvar a humanidade do inferno.»²³²

Esse ano, 2005, marcou um momento pessoal de viragem: depois da campanha «Make Poverty History» e de mais uma cimeira da OMC em Hong Kong, desisti da linha da frente do ativismo em ONG. Tinha-me convencido de que o verdadeiro palco para a mudança social se situava a nível nacional, e não internacional. Escrevi *From Poverty to Power* para defender essa perspetiva, e gosto de pensar que o livro contribuiu para uma decisão mais alargada da parte da Oxfam e de outras organizações para dedicarem mais tempo e energia à influência a nível nacional, e não à caravana de cimeiras internacionais.

²³² Citado em Thomas Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* (Cambridge: Polity Press, 2013), p. 3.

No entanto, retrospectivamente, creio que oscilei demasiado para o extremo oposto. O sistema internacional desempenha um papel fundamental na definição das normas e crenças da sociedade. Além disso, muitos dos desafios mais prementes que a humanidade enfrenta atualmente são «problemas de ação coletiva» que não podem ser resolvidos por cada país individualmente.

Na maioria dos casos, a política nacional castiga os líderes que procuram dar resposta aos problemas coletivos que a humanidade enfrenta, sobretudo quando estabelecem relações com o sistema internacional com esse objetivo. Mark Malloch Brown, um defensor acérrimo das Nações Unidas, chama-lhe «o problema de Gordon Brown» (não existe qualquer parentesco entre eles). No início da crise financeira, em 2008, o ministro das Finanças demonstrou uma extraordinária capacidade de liderança no G7 e G20 quando defendeu o investimento público como forma de evitar uma crise global ainda maior. Mas a sua recompensa política foi negligenciável porque, embora as medidas tivessem de ser tomadas a nível global, os votos continuavam a ser nacionais, com pouco reconhecimento (e muitas críticas) conferido aos líderes envolvidos em política externa, mesmo que estivesse em causa salvar a economia mundial.²³³

Os ativistas podem mudar essa equação. As nossas movimentações nos planos nacional e local podem tornar politicamente exequível que os governos, e os líderes mais esclarecidos do sistema internacional, façam frente às alterações climáticas, às pandemias, ao crime, à proliferação de armas, à migração, ou à competição desmesurada entre

²³³ Mark Malloch-Brown, *The Unfinished Global Revolution: The Road to International Cooperation* (Nova Iorque: Penguin Press, 2011), p. 199.

países sobre tributação. E ao reconhecermos a primazia da política nacional, a nossa promoção de causas no âmbito do sistema internacional poderia tornar-se muito mais eficaz.

Tendo crescido na zona oeste de Inglaterra, as eleições nacionais no círculo de Bath, onde eu vivia, eram animadas por um típico excêntrico inglês. Apareciam cartazes a dizer: «Vote no Gilbert Young, Partido do Governo Mundial.» (Outra das propostas do partido era transformar o Palácio de Buckingham num lar para reformados.) Young nunca conseguiu mais do que algumas centenas de votos, e o partido dele morreu juntamente com ele em 1998, mas à medida que os problemas de ação coletiva global se tornam mais prementes, pode ser que cheguemos à conclusão de que ele estava certo.

Fazer com que o sistema internacional funcione melhor é fundamental para a sobrevivência da nossa espécie e para o bem-estar individual e comunitário dos seus membros. E, de facto, isso pode implicar a transição de uma governação mundial para alguma forma de governo mundial. Talvez um dia Gilbert Young venha a ser louvado como um profeta a pregar no deserto dos anos 1970.

Entretanto, nós, os ativistas, temos muito trabalho pela frente, aperfeiçoando a nossa compreensão do poder e dos processos no âmbito da complexidade do sistema internacional em evolução, e esforçarmo-nos para garantir que este dá resposta aos muitos problemas urgentes que enfrentamos.

O próximo capítulo explora um outro elemento, cada vez mais importante, desse sistema internacional — as empresas transnacionais.

Outras leituras

H.J. Chang, *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective* (Londres: Anthem Press, 2003).

J. Gaventa e R. Tandon (eds.) *Globalizing Citizens: New Dynamics of Inclusion and Exclusion* (Londres: Zed Books, 2010).

M. M.-B., *The Unfinished Global Revolution: The Road to International Cooperation* (Nova Iorque: Penguin Press, 2011).

S. Park, *Owning Development: Creating Policy Norms in The IMF and the World Bank* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

A. Payne, *The Global Politics of Unequal Development* (Abingdon: Palgrave Macmillan, 2005).

T. Weiss, *Global Governance: Why? What? Whither?* (Cambridge: Polity Press, 2013), p. 16.

S. Woolcock e N. Bayne, *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (Abingdon: Routledge, 2011).

8

Empresas transnacionais como impulsionadoras e alvos de mudança

O Brian estava entusiasmado. Enquanto partilhávamos um jantar descontraído em Daca, a capital do Bangladesh, ele explicou-me a razão pela qual decidira abandonar a sua reforma de britânico emigrado na Florida para gerir uma grande fábrica de vestuário, onde cerca de duas mil mulheres costuravam roupa de desporto para a Nike. «Não faço isto pelo dinheiro, não preciso,» refletia. «O que faz isto valer a pena é saber que proporciono empregos a todas aquelas mulheres.»

Eu estava numa posição delicada. Graças ao Brian, naquele dia já tinha feito uma visita à fábrica (à qual a maioria das ONG não tinham acesso), e agora estava a estabelecer uma ligação com ele enquanto conterrâneo britânico. Mas não podia deixar passar esta observação. Após um rápido cálculo mental, fiz uma sugestão atrevida: «Então porque não doar o seu salário às mulheres? Duplicaria o salário delas — das duas mil!» «Nem pensar,» respondeu ele. «O que

interessa é manter a contagem.» O que ele queria dizer é que, ao nível dele, o salário tem mais a ver com estatuto e concorrência entre pares do que apenas com o rendimento.

Manter a amizade com o Brian não foi a única fonte de desconforto naquele dia. Eu estava a investigar um relatório para uma campanha sobre empresas transnacionais responsáveis por exploração laboral. Mas as funcionárias da fábrica que entrevistei, tanto no espaço da fábrica como fora dele, disseram-me o quanto valorizavam trabalhar numa fábrica limpa e moderna numa das zonas de processamento de exportação de Daca. As mulheres afirmavam que era infinitamente preferível a um emprego de costureira numa das fábricas locais, sujas e perigosas, da baixa de Daca, já para não falar quando comparado com uma vida de servidão doméstica nas aldeias de onde vinham.

As marcas globais com presença em todo o mundo, como a Nike, sintetizam a preocupação generalizada associada à globalização e tornaram-se o alvo preferencial dos ativistas. Não há dúvida de que as empresas transnacionais (*Transnational Corporations* — TNC) possuem um poder substancial. Atualmente, o universo das TNC abrange cerca de 103 mil empresas-mãe com mais de 886 mil filiais estrangeiras.²³⁴ Em 2014, estima-se que estas geraram 7,9 biliões de dólares em valor acrescentado²³⁵ e que empregaram cerca de 75 milhões de funcionários. Entre 1990 e

²³⁴ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), «Web Table 34. Number of Parent Corporations and Foreign Affiliates, by Region and Economy, 2010», https://unctad.org/sections/dite_dir/docs/WIR11_web%20tab%2034.pdf.

²³⁵ «Valor acrescentado» é a quantia pela qual o valor de um artigo aumenta em cada fase da sua produção, excluindo os custos iniciais.

2014, o total anual de vendas das filiais estrangeiras de TNC aumentou de 4,7 para 36,4 biliões.²³⁶

A ansiedade provocada pela sua dimensão levou críticos a afirmar que as grandes empresas «governam o mundo».²³⁷ Uma das publicações mais visitadas do meu blogue «From Poverty to Power» é uma tabela do Banco Mundial que mostra as cem maiores economias do mundo:²³⁸ 53 são países (medidos de acordo com o PIB), 34 são cidades (idem), e 13 são grandes empresas (medidas de acordo com a faturação²³⁹). Em bom rigor, este exercício compara alhos com bugalhos; o valor acrescentado é uma medida mais eficaz (e mais baixa) do que a faturação. Mas não deixa de ser verdade que certas empresas rivalizam com países de média dimensão em termos de poderio económico.

Este capítulo centra-se nas TNC, não só enquanto pesos-pesados económicos, mas também enquanto agentes influentes (para o bem e para o mal) em termos de mudança política e social. As pequenas e médias empresas (PME) são responsáveis por muitos mais postos de trabalho e podem até ser mais importantes nas vidas dos mais pobres,

²³⁶ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance* (Genebra: Nações Unidas, 2015), p. ix e p. 18.

²³⁷ David Korten, *When Corporations Rule the World*, 2.^a edição (Bloomfield e São Francisco: Kumarian Press, Inc. e Berrett-Koehler Publishers Inc., 2001).

²³⁸ Duncan Green, «The World's Top 100 Economies: 53 Countries, 34 Cities and 13 Corporations», blogue «From Poverty to Power», 19 de outubro de 2011, <https://oxfamblogs.org/fp2p/the-worlds-top-100-economies-53-countries-34-cities-and-13-corporations/>.

²³⁹ «Faturação» consiste no montante recebido por uma empresa num determinado período.

mas costumam ter um papel menos ativo na procura e no impedimento de mudanças. Encaro as PME, assim como os mercados em geral, mais como uma parte do contexto no qual os ativistas operam do que como agentes em si mesmas. Em contrapartida, as TNC comportam-se mais como ativistas.

Este capítulo provavelmente desagradará a alguns dos meus colegas. Nenhum outro assunto na área do desenvolvimento parece polarizar mais as opiniões do que as TNC. Estas opiniões oscilam num espectro que vai desde o desprezo pelas grandes empresas, consideradas as tropas de choque do capitalismo que destroem vidas e culturas num frenesim de ganância empresarial, até ao fascínio demonstrado por Blair com o seu poder, escala e dinamismo. Seja devido à minha experiência, ou por estar a avançar em idade, passei de estar mais próximo do primeiro para me aproximar do segundo. Mas este capítulo não procurará emitir juízos de valor, apenas delinear aquilo que precisamos de saber para compreendermos as TNC enquanto sistema, a sua história e os seus incentivos, e a gama dos seus comportamentos.

Algum contexto histórico

A Companhia das Índias Orientais, fundada em 1600 com um império comercial que abarcava todo o mundo, foi a mãe das TNC modernas.²⁴⁰ Ao mesmo tempo que as suas impor-

²⁴⁰ Nick Robins, *The Corporation that Changed the World: How the East India Company Shaped the Modern Multinational*, 2.^a edição (Londres: Pluto Press, 2012).

tações de especiarias, têxteis e chás forjaram uma revolução no estilo de vida britânico, a companhia tornou-se sinónima de práticas empresariais irregulares e de má administração generalizada, conquistando países e subjugando milhões de pessoas com o seu exército privado. Quando a China tentou impedir que a firma inundasse o país com narcóticos de contrabando, seguiram-se duas Guerras do Ópio.

A Companhia das Índias Orientais foi pioneira no ciclo de corrupção, bolhas e resgates que tem caracterizado o contexto empresarial nos últimos anos com demasiada frequência. Além disso, lançou o modelo acionista de propriedade empresarial, permitindo às empresas ultrapassar os limites impostos pelas fortunas familiares e conduziu a uma explosão de novas grandes empresas na Europa e nos Estados Unidos no último terço do século XIX.²⁴¹

Foi nessa altura que as TNC reconhecidamente modernas se propagaram pelo mundo em desenvolvimento, inicialmente focadas na área do transporte, construindo caminhos-de-ferro para facilitar a extração de matérias-primas e a comercialização das manufaturas. Pouco depois, as TNC estenderam-se às comunicações (telefones, rádio, filmes), à energia (petróleo, gás, eletricidade)²⁴² e, por fim, à produção.²⁴³

²⁴¹ Bruce Kogut, «Multinational Corporations», em *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, editado por N. J. Smelser e Paul B. Baltes (Oxford: Pergamon), pp. 10197–204, https://www.o.gsb.columbia.edu/faculty/bkogut/files/Chapter_in_smelser-Baltes_2001.pdf.

²⁴² Alfred Chandler e Bruce Mazlish, eds., *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History* (Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005).

²⁴³ Alfred Chandler e Bruce Mazlish, eds., *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History* (Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005), p. 20.

A primeira vaga de expansão das TNC atingiu o seu auge imediatamente antes de os mercados globais se fragmentarem com a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Na era do pós-guerra, as TNC voltaram a expandir-se, embora os maiores países em desenvolvimento da América Latina e, mais tarde, de África terem imposto limites nas suas operações de forma a proteger a indústria local incipiente. Muitos países nacionalizaram as indústrias, fazendo com que as TNC se tornassem muito mais reticentes em investir.²⁴⁴

No rescaldo da crise petrolífera dos anos 1970 e da posterior crise de endividamento, os governos dos países em desenvolvimento começaram a aliviar restrições de forma a competirem para atrair investimento estrangeiro, desencadeando uma nova vaga de expansão das TNC. As indústrias de produção e extração abriram caminho, mas a onda de expansão só arrancou verdadeiramente nos anos 1990, na área dos serviços financeiros, de consultoria de gestão, do turismo, de hotelaria e de *fast-food*. Em 2014, os serviços representavam 63 por cento do investimento direto estrangeiro a nível global, mais do dobro da fatia de produção (26 por cento); o setor primário (explorações agrícolas, minas, gás e petróleo) representavam menos de dez por cento.²⁴⁵

Nos últimos 30 anos, temos vindo a assistir à ascensão de novas TNC em economias emergentes do Sul e Leste

²⁴⁴ Alfred Chandler e Bruce Mazlish, eds., *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History* (Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005), p. 40.

²⁴⁵ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance* (Genebra: Nações Unidas, 2015), p. 12.

Asiático e da América Latina. Em 2013, os ativos das TNC do Sul perfaziam 460 mil milhões de dólares, em comparação com 858 mil milhões de dólares em ativos detidos pelos seus homólogos do norte.²⁴⁶

Em 2011, nove das dez maiores empresas africanas de telecomunicação provinham de outros países em desenvolvimento.²⁴⁷ Segundo as Nações Unidas, atualmente a «Ásia em desenvolvimento» (i.e. excluindo o Japão) investe mais no estrangeiro do que qualquer outra região.²⁴⁸ Quando comparados com os seus homólogos nos países desenvolvidos, existe um maior número de TNC do Sul detidas pelo estado ou por famílias, e que operam na área do setor primário ou da produção com base em recursos, como o ferro, o aço e o cimento.²⁴⁹ As TNC dos países em desenvolvimento utilizam um maior recurso às tecnologias «intermediárias» que exigem mais mão-de-obra e, por isso, criam mais

²⁴⁶ UNCTAD, «Trends in outward investments by transnational corporations in 2013 and prospects for 2014–15», 28 de abril de 2014, <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=729>.

²⁴⁷ «Top Ten largest telecoms companies in Africa», *IT News Africa*, 21 de agosto de 2012, <http://www.itnewsafrika.com/2012/08/top-ten-largest-telecoms-companies-in-africa/>.

²⁴⁸ Outras economias fortes, como Taiwan e o norte de Itália, têm-se baseado mais em redes de PME, e não produziram muitas empresas globais. Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report 2015. Reforming International Investment Governance* (Genebra: Nações Unidas, 2015), p. ix.

²⁴⁹ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development* (Genebra: Nações Unidas, 2006).

postos de trabalho.²⁵⁰ Tal como os seus homólogos do Norte, o seu desempenho em termos de responsabilidade social e ambiental varia muito.

Ao passo que o crescente investimento da China nas indústrias extrativas em África (e o seu aumento, menos divulgado, no Sudeste Asiático e na América Latina) é bem conhecido, as empresas chinesas também assumiram um número significativo de projetos de infraestrutura considerados demasiado arriscados pelas firmas europeias ou americanas.²⁵¹ Em 2005, na Serra Leoa, dois anos após o final de uma guerra civil sangrenta, a China já investia 270 milhões de dólares na construção de hotéis e no turismo.²⁵²

As TNC do Sul também se tornaram grandes investidores nas economias do norte. No Reino Unido, a Tata Steel, da Índia, é a atual proprietária da Corus, e a Tata Motors é detentora da Jaguar; o conglomerado mineiro Vale, do Brasil, comprou a segunda maior empresa mineira do Canadá, a Inco, em 2006; a dinâmica empresa cimenteira do México, Cemex, construiu uma rede global através de fusões e aquisições. As tentativas feitas por empresas chinesas para comprar firmas americanas têm provocado reações nacionalistas em várias ocasiões.

²⁵⁰ Dilek Aykut e Andrea Goldstein, «Developing Country Multinationals: South-South Investment Comes of Age», em *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives* (Nova Iorque: Nações Unidas, Departamento de Assuntos Económicos e Sociais, 2007), pp. 85–116.

²⁵¹ Deborah Brautigam, «China-Africa Post-Doctoral Fellowship Opportunity», blogue «The China-Africa Research Initiative», 19 de janeiro de 2016, www.chinaafricarealstory.com/.

²⁵² Mark Doyle, «Tourism Boost for Sierra Leone», site da BBC News, 7 de maio de 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3694043.stm>.

A ascensão das TNC do Sul desafia a abordagem tradicional dos ativistas relativamente à defesa de causas. Estas firmas parecem menos suscetíveis a ameaças às suas marcas, e as empresas familiares não são suscetíveis a pressão por parte de acionistas. Mais à frente neste capítulo explorarei o formato que poderá tomar um novo modelo de influência.

A maioria das TNC modernas têm muito pouco em comum com as grandes empresas integradas de antigamente, nas quais, por exemplo, a United Fruit era a proprietária e gestora direta das plantações de bananas, e a Ford, das suas fábricas. Hoje em dia, as TNC situam-se no topo de complexas «redes globais de produção», coordenando uma teia de firmas interligadas em múltiplas localizações, por meio de uma combinação estonteante de subcontratação, *outsourcing*, deslocalização, parcerias, e fusões e aquisições. Em 2012, as redes globais de produção representavam 80 por cento do comércio internacional.²⁵³

A relevância política das TNC é debatida de forma acesa. Aliás, o acrónimo «TNC» é um pouco enganador, uma vez que poucas destas empresas são verdadeiramente transnacionais: a maioria mantém um alto grau de ligação aos seus países de origem, sobretudo em termos de onde reside o poder decisor e de onde se situa a investigação e o design de elevado valor. Essa identidade de origem define as suas culturas empresariais, resultando por vezes em formatos híbridos: quando as TNC japonesas montam uma fábrica na Europa, conjugam práticas de trabalho japonesas e euro-

²⁵³ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for Development* (Genebra: Nações Unidas, 2013).

peias.²⁵⁴ E, por vezes, causam atrito: quando visitei Vanuatu, o país insular do Pacífico, a população local expressou irritação pelo facto de as empresas construtoras chinesas não só importarem trabalhadores chineses, como pelo facto de esses trabalhadores cultivarem até os seus próprios legumes, minimizando os benefícios para o comércio local.²⁵⁵

Ainda assim, os funcionários dos escalões superiores das TNC (de forma semelhante aos cargos de topo das grandes ONG) pertencem a uma elite internacional que está, em grande medida, protegida dos ambientes locais. Fazem compras nas mesmas lojas de luxo, enviam os filhos para colégios internacionais, e movimentam-se sem qualquer esforço por todo o mundo numa bolha de classe executiva (ciúmes? eu?). Nos anos 1980, um dos assuntos polémicos debatidos por esquerdistas em toda a América Latina era se os seus países ainda possuíam uma verdadeira «burguesia nacional», ou se as elites da região se tinham tornado tão americanizadas e desenraizadas que preferiam explorar os seus compatriotas e fazer compras em Miami a construir economias prósperas nos seus países de origem. No meu entender, essa questão continua em aberto em todo o mundo.

Como as TNC incitam mudanças

As TNC incitam mudanças através das suas atividades comerciais normais, e através do seu comportamento en-

²⁵⁴ Peter Dicken, *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*, 6.ª edição (Londres: Sage Publications Ltd, 2011), p. 122.

²⁵⁵ Visita do autor ao terreno, Vanuatu, Novembro de 2015.

quanto agentes políticos. Utilizando uma metodologia de «pegada de pobreza»,²⁵⁶,²⁵⁷ a Oxfam procurou medir o impacto económico da presença da Unilever (uma produtora de bens de consumo proprietária de marcas como a Marmite ou a Domestos) na Indonésia. O estudo obteve conclusões inesperadas: mais de metade dos 300 mil postos de trabalho criados pelas atividades da Unilever na Indonésia situam-se na cadeia «a jusante» de distribuição e vendas, e apenas cerca de um terço pertencem à parte que contribui para os produtos da empresa (a área em que os ativistas se costumam focar).²⁵⁸ Embora o emprego direto fosse mais bem pago do que a maioria, foi revelado que nas partes menos formais das atividades da empresa, longe do mundo relativamente ordenado dos empregos efetivos, os salários, as condições e o direito à sindicalização eram as mais fracas.

Além do impacto direto das empresas em termos de investimento de capital, de postos de trabalho e de impostos (quando os pagam), pode haver efeitos colaterais na economia local provocados pela formação de funcionários locais e pela introdução de novas tecnologias, ambas ações que

²⁵⁶ Oxfam América, The Coca-Cola Company e SABMiller, «Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: The Coca-Cola/SABMiller Value Chain Impacts in Zambia and El Salvador», <https://s3.amazonaws.com/oxfam-us/static/oa3/files/coca-cola-sab-miller-poverty-foot-print-dec-2011.pdf>.

²⁵⁷ Rachel Wilshaw, com Erinch Sahan, Gerry Boyle, Katie Knaggs e Neil McGregor, *Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: Bouquets and Beans from Kenya* (Oxford: Oxfam Internacional, 2013), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/exploring-the-links-between-international-business-and-poverty-reduction-bouquet-290820>.

²⁵⁸ Jason Clay, «Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: A Case Study of Unilever in Indonesia» (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, Novib Oxfam Holanda e Unilever, 2005).

podem influenciar as empresas locais, sobretudo quando as TNC adquirem materiais e serviços de fornecedores locais.

Muitas TNC oferecem produtos e serviços que as pessoas que vivem em situação de pobreza não só desejam, como podem utilizá-los para melhorar as suas vidas.²⁵⁹ As empresas com sede no Sul global tornaram-se exímias na produção e comercialização de produtos para consumidores mais pobres. Na Tanzânia, o nome em suaíli para os riquexós motorizados baratos é «bajaji», uma deturpação de Bajaj, a empresa indiana que os fabrica. Em 2008, quando a Tata Motors, da Índia, lançou o seu «carro do povo», ao preço de 2 500 dólares, estava a seguir as pegadas do Volkswagen «Carocha» ou do Ford Modelo T, prometendo trazer automóveis a novas gerações de consumidores no resto do mundo em desenvolvimento.²⁶⁰

As TNC não se limitam a seguir os desejos dos consumidores; também os moldam, muitas vezes de forma semelhante às das antigas potências coloniais (a McDonald's é um bom exemplo) e por vezes de modos controversos. Talvez o caso mais conhecido seja o da campanha agressiva da Nestlé para convencer as mães nos países pobres a abandonar a amamentação a favor do leite em pó, apesar da despesa e dos riscos decorrentes das águas poluídas. Esta campanha suscitou um boicote a nível mundial²⁶¹ que provocou

²⁵⁹ Coimbatore Prahalad e Stuart Hart, «The Fortune at the Bottom of the Pyramid», *strategy+business* n.º 26 (2002): pp. 1–14.

²⁶⁰ «World's Cheapest Car Goes on Show», site da BBC News, 10 de janeiro de 2008, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7180396.stm>.

²⁶¹ «Nestlé-Free Zone», site «Baby Milk Action», www.babymilkaction.org/nestlefree.

danos prolongados à reputação da empresa, que até então fora impressionante.

Enquanto muitas empresas são diligentes no cumprimento da lei e no tratamento respeitoso dos seus funcionários e clientes, outras abusam do seu poder, provocando danos prolongados ao ambiente, à saúde pública e à política local. Algumas prejudicam o potencial para desenvolvimento de uma forma menos visível, movimentando as suas atividades de uma jurisdição para outra de forma a fugir aos impostos e à regulamentação estatal. Organizações como a Global Witness publicam regularmente denúncias sobre formas mais flagrantes de práticas empresariais irregulares. Os principais artigos do site em janeiro de 2016²⁶² incluíam: acusações de subornos por parte de TNC do infame setor do petróleo e gás na Nigéria; uma denúncia sobre a aquisição de «minerais de conflito» por parte de TNC na República Democrática do Congo; e «Como o maior barão da droga do Sudeste Asiático utilizou empresas-fantasma para se tornar um magnata do jade». Os valores do Banco Mundial sugerem que todos os anos as empresas internacionais pagam um bilião de dólares em subornos para garantir negócios lucrativos.²⁶³

²⁶² «Protecting Virunga National Park from Oil Companies», site «Global Witness», www.globalwitness.org/en/.

²⁶³ «Six Questions on the Cost of Corruption with World Bank Institute Global Governance Director Daniel Kaufmann», World Bank News and Broadcast, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20190295~menuPK:34457~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>.

As TNC como agentes de influência

No início de 2016, entrevistei Paul Polman, o CEO da Unilever, sobre a sua abordagem à mudança. Polman tem um papel ativo em questões sociais e ambientais, muito para além do âmbito da sua empresa, e foi por isso que me concedeu algum do seu tempo para falarmos. Contou-me que o modelo de negócio da sua empresa requer que cada marca individual atinja «objetivos de missão». «Uma marca como a Domestos,» explicou, «quer construir 25 milhões de sanitas. Queremos chegar a cinco milhões de pessoas através da provisão de meios de subsistência. Queremos melhorar as vidas de 5,5 milhões de mulheres na nossa cadeia de valor. Queremos chegar a mil milhões de pessoas em termos de saúde e bem-estar — coisas como a lavagem das mãos.!

A perspetiva de Polman sobre como as mudanças acontecem ecoava muitos dos argumentos deste livro:

A função de um CEO mudou completamente. Temos de ser capazes de trabalhar em parceria com governos nacionais e outras entidades. Já não quero trabalhar só com empresas. Apercebemo-nos rapidamente de que não conseguimos fazer tudo sozinhos. Temos de utilizar a dimensão e a escala da Unilever para conseguir mudanças transformadoras (i.e. sistémicas). Se queremos afastar o mundo da deflorestação ou transformar o mercado do chá ou do óleo de palma, temos de nos concentrar nos 30 intervenientes certos. Cria-se um movimento uniforme²⁶⁴

²⁶⁴ Jim Collins, «Good to Great», Fast Company, outubro de 2001, www.jim-collins.com/article_topics/articles/good-to-great.html.

com todas estas alianças, reunindo toda a gente — governos, empresas, ONG.

Polman, um pensador sistémico nato, realçou a importância dos circuitos de *feedback* e dos momentos críticos:

*Se formos inteligentes, conseguimos prever talvez uma em cada dez coisas, mas nos outros nove casos há algo que acontece e ao qual temos de reagir, novos concorrentes, um desastre natural, a aprovação de uma nova lei — coisas que acontecem e que estão fora do nosso controlo. E o mundo está a tornar-se mais volátil, em todo o lado. Enquanto empresas, temos de estabelecer circuitos rápidos de *feedback* do mercado que detetem estes sinais, e uma estrutura muito ágil e focada no exterior. Por isso, tornámo-nos menos estratificados e descentralizámo-nos, mudando-nos para os países. É o equivalente a uma transição de um superpetroleiro para uma lancha, em andamento.*

O empenho e idealismo de Polman contrasta com a suspeita com que as grandes empresas costumam ser encaradas. O longo historial de TNC que bloqueiam as mudanças progressistas ou que buscam ativamente mudanças regressivas fez com que muitos ativistas se tornassem cínicos em relação aos desejos declarados por alguns CEO de resolver os problemas do mundo. Geralmente, as grandes empresas acolhem a parte criativa da «destruição criativa» do mercado, a rotatividade evolutiva constante à medida que novas ideias, novos produtos e novas empresas ascendem e caem, porque essa rotatividade proporciona a matéria-prima que as empresas podem transformar em impérios globais. (Ainda me lembro da primeira vez que alguém me recomendou

o motor de busca da Google, por ser simples e intuitivo.) Mas fazem tudo ao seu alcance para evitar a parte da destruição, incluindo um amplo recurso a «regras viciadas e duplas morais», nas palavras de um relatório da Oxfam.²⁶⁵

As grandes empresas têm feito uma enorme pressão a favor de ajudas do governo, de proteção excessiva de patentes, de contratos exclusivos, de benefícios fiscais, de regras comerciais e de outras intervenções do estado que beneficiam os seus resultados (a receita líquida ou prejuízo líquido no balanço de uma empresa). Como um executivo financeiro admitiu ao *The Wall Street Journal* na altura da crise da dívida da América Latina nos anos 1980, «Nós, os banqueiros estrangeiros, somos a favor do sistema do mercado livre quando queremos ganhar dinheiro, e acreditamos no estado quando estamos prestes a perder dinheiro.»²⁶⁶

Tal como o banqueiro deu a entender, no que diz respeito a regulamentos específicos que limitam a sua liberdade para funcionar como quiserem, a maioria das TNC lutam com todas as forças para os bloquearem. A obstrução empresarial tem sido quase universal em questões que vão desde as leis que protegem os salários mínimos, a saúde e segurança, ou a liberdade associativa, até às regras sobre a qualidade dos produtos, a governação empresarial ou a proteção do consumidor. Em 2015, a Google, que costumava ser uma *outsider* intrépida, foi acusada de alistar membros do Congresso dos Estados Unidos (cujas campanhas

²⁶⁵ Kevin Watkins e Penny Fowler, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalisation, and the Fight Against Poverty* (Oxford: Oxfam International, 2002).

²⁶⁶ *The Wall Street Journal*, 24 de maio de 1985.

eleitorais foram financiadas pela empresa) para pressionar a União Europeia a desistir do caso *antitrust* de seis mil milhões de euros contra a Google, ao mesmo tempo que aumentava em sete vezes o seu orçamento de pressão sobre a UE para três milhões de euros por ano.²⁶⁷

Muitas vezes, as TNC individuais optam por não interferir diretamente e deixarem o trabalho sujo para as associações empresariais (organizações fundadas e financiadas por empresas com atividade numa indústria específica). Como afirma o líder da Unilever, Paul Polman, no que diz respeito à pressão sobre alterações climáticas, «a discrepância entre as associações comerciais e as empresas individuais é enorme. As empresas dizem «Sim, sim, sim», mas as associações comerciais dizem «Não, não, não». As empresas petrolíferas são conhecidas por fazerem isso.»²⁶⁸

A relatividade do poder de negociação define a natureza dos acordos realizados entre governos particulares e TNC. Se o país anfitrião tiver algo que as TNC querem (recursos naturais, mercados, mão-de-obra qualificada, acesso a mercados de exportação), o poder do governo é maior, e este poderá insistir em benefícios para a população e empresas locais. Quanto mais desesperado estiver o governo, maior o poder das TNC para conseguir um acordo difícil.

Uma vez que as grandes empresas procuram infraestruturas fiáveis, uma força laboral saudável e instruída, e

²⁶⁷ Simon Marks e Harry Davies, «Revealed: How Google Enlisted Members of US Congress to Bankroll Fight \$6bn EU Antitrust Case», *The Guardian*, 17 de dezembro de 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/google-lobbyists-congress-antitrust-brussels-eu>.

²⁶⁸ Entrevista do autor a Paul Polman, CEO da Unilever, Janeiro de 2016.

mercados domésticos consideráveis, o investimento direto concentra-se sobretudo nos países mais ricos. Também há os casos dos países capazes de negociar de forma mais eficaz: em 2014, o Brasil, a China, a Índia, o México e a Federação Russa receberam 52 por cento do afluxo de investimento direto estrangeiro (IDE) nos países em desenvolvimento.²⁶⁹ Em contrapartida, os estados mais pobres são mais facilmente intimidados por ameaças de decidir investir noutro lado. O triste paradoxo é que, quanto mais um governo necessita de investimento estrangeiro, mais provável é que obtenha um mau negócio. No entanto, o equilíbrio de poder tende a alterar-se ao longo do tempo: uma TNC está no auge do seu poder durante as negociações iniciais, mas perde-o após investir capital, altura em que se torna dispendioso retirar a sua presença.

As instituições internacionais (como vimos no Capítulo 7) muitas vezes intervêm para estabelecer as regras e definir o equilíbrio de poder entre os estados e as TNC. Ao passo que as agências das Nações Unidas, com relativamente pouco poder, oferecem formação e aconselhamento com vista a fortalecer a capacidade de negociação e de monitorização dos estados, o Banco Mundial e o FMI anexam cláusulas adicionais aos seus empréstimos de forma a proteger as TNC daquilo que encaram como interferência por parte do estado. Algumas condições de empréstimo exigiram medidas como eliminar o controlo de capitais e as taxas de exportação, reduzir unilateralmente as tarifas, e privatizar empresas e serviços públicos. A partir dos anos 1990, uma

²⁶⁹ Calculado com base na UNCTAD, World Investment Report 2015, Tabela 1 dos anexos, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf.

rede de tratados bilaterais de investimento e de acordos comerciais regionais e globais (OMC) limitou ainda mais a capacidade dos estados para regulamentarem o comportamento das TNC, nomeadamente proscrevendo os elementos básicos da política industrial.

O *lobbying* empresarial à porta fechada é um elemento crucial na forma como os acordos comerciais têm evoluído. Numa das minhas primeiras visitas à OMC, desatei a rir quando um senhor de fato se apresentou numa reunião com outros representantes dizendo: «Eu sou da British Invisibles (Invisíveis Britânicos).» Afinal, ele vinha em representação de uma poderosa associação de empresas financeiras que constituía um *lobby* muito eficaz; fiel ao seu nome, o público em geral estava muito pouco ciente da sua existência.

Um dos lobistas mais dinâmicos, tanto a nível global como nacional, é a indústria farmacêutica. Nos Estados Unidos, as empresas farmacêuticas empregam três mil lobistas e gastam milhões para influenciar as leis nacionais e a posição dos Estados Unidos em negociações comerciais.²⁷⁰ Na Ronda do Uruguai, que levou à criação da OMC em 1995, o *lobby* farmacêutico passou por cima de um acordo sobre propriedade intelectual cujas implicações eram pouco claras para muitas das partes envolvidas. Só depois de este ser implementado é que os países em desenvolvimento se aperceberam de que tinham concordado com uma enorme extensão dos monopólios empresariais e com medicamentos de preço elevado que representariam uma sentença de morte para milhares de pessoas doentes e terminais.

²⁷⁰ Joseph Stiglitz, *Making Globalization Work* (Londres: Allen Lane, 2006); [*Tornar Eficaz a Globalização*. (Porto: Edições Asa, 2007)].

Um exemplo profundamente polêmico foi o caso do acesso a medicamentos de tratamento do VIH/SIDA, sobretudo na África do Sul, o epicentro da pandemia no início da década de 2000. Quando a empresa indiana de medicamentos genéricos CIPLA se ofereceu para fornecer medicamentos de tratamento da SIDA a um custo muito inferior àquele cobrado pelas grandes farmacêuticas, a campanha «Treatment Action», da África do Sul, os Médicos Sem Fronteiras e a Oxfam fizeram pressão para que se tomassem medidas e fizeram aprovar uma nova lei sul-africana que permitia a importação dos medicamentos genéricos mais baratos. Depois, em 2001, quase três dúzias de grandes farmacêuticas internacionais estiveram envolvidas num desastre em termos de relações públicas ao moverem uma ação judicial para revogar a lei, causando um surto de ativismo que causou um tal dano à sua imagem pública que foram obrigadas a desistir do caso.²⁷¹

No entanto, as empresas farmacêuticas não desistiram. Continuam a pressionar os países a aceitar regras de propriedade intelectual mais restritivas que limitam ainda mais o acesso a medicamentos. As oportunidades para aquilo a que os economistas chamam «*rent seeking*» são colossais. Em 2015, a empresa Turing tornou-se conhecida por aumentar o preço do Daraprim, um medicamento desenvolvido há 62 anos para o tratamento de uma infeção parasita perigosa, de 13,50 dólares (8,79 libras) por comprimido para 750 dólares (488 libras) por comprimido. O

²⁷¹ E.B Kapstein e J.W. Busby, *Aids Drugs for All: Social Movements and Market Transformations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

mesmo medicamento já havia custado um dólar por comprimido.²⁷²

Como é que as TNC mudam?

Os ativistas procuram influenciar as TNC através de estratégias que vão desde a cooperação ao confronto. Num dos extremos, ativistas das ONG reúnem-se com dirigentes de empresas, académicos e representantes do governo num número cada vez maior de «iniciativas multilaterais» sobre problemas urgentes como as alterações climáticas ou a segurança alimentar (o hiperativo Paul Polman parece participar em todas). No extremo oposto, os ativistas utilizam litígio ou denúncia pública para obrigar os governos a agir. Entre esses dois polos reside o domínio crescente de *lobbying* e campanhas para influenciar aspetos particulares do comportamento empresarial.

Segundo Erinch Sahan, um dos porta-vozes do setor privado da Oxfam²⁷³: «Aprendi o seguinte: construir os argumentos que demonstram por que motivo esta mudança em particular é inevitável. Fazer com que os empresários tenham ficado do lado errado da história. Sozinhos, não temos o

²⁷² Reuters, «Martin Shkreli Announces Turnaround on 5,000% Price Rise for Drug», *The Guardian*, 23 de setembro de 2015, <https://www.theguardian.com/business/2015/sep/23/us-pharmaceutical-firm-to-roll-back-5000-price-hike-on-drug>.

²⁷³ Erinch Sahan, «What Makes Big Corporations Decide to Get on the Right Side of History?», blogue «From Poverty to Power», 26 de fevereiro de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/what-makes-big-corporations-decide-to-get-on-the-right-side-of-history/>.

peso necessário para fazer isto. Por isso esforçamo-nos por garantir que as empresas recebem *feedback* dos gestores de fundos de pensões e dos seus homólogos no mesmo setor industrial, dos acionistas nas suas Assembleias-Gerais Anuais (AGA), e que centenas de milhares dos seus consumidores estão suficientemente interessados para as contactarem através das redes sociais. O número surpreendente de ângulos através dos quais as empresas são contactadas fá-las questionar-se: ‘Escapou-nos alguma coisa? Este assunto passou a fazer parte da tendência dominante?’.»

Estas abordagens podem ser eficazes mas, tal como Erinch sugere, as pressões exercidas pela rede de regulamentações, relações e responsabilidades na qual as TNC estão enredadas têm muito mais peso. As organizações ativistas fazem parte desta rede — conhecida coletivamente pelo infeliz termo «*stakeholders*», o que me faz sempre pensar em pessoas a tentar matar um vampiro²⁷⁴ —, que também inclui acionistas, clientes, o estado e outras empresas.

Acima de tudo, os dirigentes de empresas estão sujeitos aos resultados financeiros; se a empresa perder dinheiro, abrirá falência ou será comprada. Essa disciplina feroz pode ser uma fonte de dinamismo e de inovação, mas torna as empresas intrinsecamente conservadoras. Como afirma o especialista em estratégia empresarial, Simon Levitt, por defeito, as TNC defendem o *statu quo*, ou pelo menos adiam as mudanças tanto quanto possível.²⁷⁵ Quanto maior for o

²⁷⁴ *Stakeholders*: em inglês, a palavra «*stake*» tanto pode designar «parte» como «estaca», e «*holder*» significa «detentor» ou «portador». Daí o autor visualizar pessoas com estacas a perseguir vampiros. [N. da T.]

²⁷⁵ Simon Levitt, «Under What Conditions do TNCs Lobby for Change?» (mimeógrafo, sem data).

seu investimento de capital (p. ex. o investimento fixo das empresas petrolíferas em equipamentos de perfuração), mais resistirão à mudança.

Levitt identifica quatro fatores que são avaliados pelas grandes empresas antes de estas apoiarem mudanças progressistas: proteção da marca (importante sobretudo para as empresas de bens de consumo); o custo económico; a probabilidade de alterações iminentes na política do governo (as empresas podem decidir saltar antes que sejam empurradas); e se a empresa tem a ganhar em relação à concorrência atual ou futura. Para além destes cálculos de custo/benefício, a liderança ao nível do CEO e dos quadros superiores é muito importante para ultrapassar a inércia e inspirar um compromisso com a mudança em toda a empresa.²⁷⁶

Estes fatores são considerados à luz de variações a mais longo prazo. A tecnologia é o fator mais evidente: o percurso de expansão das TNC até à sua atual preeminência foi provocado por ondas sucessivas de progressos tecnológicos nos transportes, comunicações e produção que começaram por lhes permitir comercializar entre grandes distâncias geográficas, depois criar uma linha de montagem global para os seus produtos, e mais recentemente gerir redes de produção globais e complexas. O desenvolvimento económico é outro dos fatores, à medida que as TNC encaram cada vez mais a China, a Índia e outros países como mercados lucrativos, e não simplesmente como enormes reservatórios de mão-de-obra barata.

²⁷⁶ Simon Levitt, «Under What Conditions do TNCs Lobby for Change?» (mimeógrafo, sem data).

Outras mudanças a longo prazo são mais subtis. A própria ideia daquilo que uma grande empresa deve ser e fazer tem evoluído ao longo do tempo. Num artigo de 1970 intitulado «A Responsabilidade Social das Empresas é Aumentar os seus Lucros», o economista Milton Friedman acusava os promotores da responsabilidade social empresarial de «pregarem socialismo puro e simples».²⁷⁷ Hoje em dia, poucas empresas concordariam com essa afirmação. As normas que regem o comportamento empresarial (tal como o comportamento humano) evoluíram, em parte devido à pressão dos pares entre os dirigentes. No encontro anual de titãs empresariais em Davos, a estância suíça de esqui, os «donos do universo» trocam ideias e influenciam-se mutuamente, oferecendo um resumo anual de uma conversa global à qual os meros mortais raramente têm acesso.

Embora as palavras de Friedman hoje em dia pareçam emanar de uma era passada, os acionistas e os proprietários continuam a deter a maior parte do poder para definir as ações das empresas. Talvez seja por isso que algumas das empresas mais progressistas em termos de questões sociais e ambientais sejam propriedade de famílias ou de fundações, capazes de uma perspetiva mais a longo prazo, em comparação com os investidores que procuram maximizar os seus retornos trimestrais.²⁷⁸

²⁷⁷ Milton Friedman, «A Friedman Doctrine – The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits», *The New York Times Magazine*, 13 de setembro de 1970.

²⁷⁸ Erinch Sahan, «How Businesses Can Save the World (When Their Shareholders Aren't Breathing Down Their Neck)», blogue «From Poverty to Power», 9 de abril de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/how-businesses-can-save-the-world-when-their-shareholders-arent-breathing-down-their-neck/>.

Nas empresas onde os funcionários conseguiram organizar-se, os sindicatos podem exercer uma influência significativa, sobretudo no que diz respeito a salários e condições de trabalho. No entanto, os sindicatos têm tido dificuldade em «transnacionalizar-se» juntamente com as suas entidades patronais, em pôr em contacto funcionários em diferentes países e organizar-se no âmbito de redes globais de produção que se caracterizam por subcontratações e *outsourcing*.

As grandes empresas com denominações comerciais são altamente sensíveis às opiniões dos seus consumidores, uma vez que a publicidade negativa pode destruir rapidamente o valor de uma marca construída cuidadosamente ao longo de décadas. Os ativistas têm sido bem-sucedidos em campanhas de grande visibilidade, como o boicote à Nestlé já mencionado, e a nível de envolvimento mais subtis, em que organizações da sociedade civil utilizam a ameaça de pressão dos consumidores para convencer as empresas a melhorar o seu historial social e ambiental.

Porque é que as várias TNC se comportam de forma tão diferente?

Geoff, um quadro superior num grande supermercado do Reino Unido, veio ter comigo depois da reunião com uma proposta surpreendente. «Acha que a sua ONG poderia fazer uma campanha mais agressiva contra nós? O meu conselho de administração está a pensar em fazer cortes no meu orçamento.» Eu e o Geoff fazíamos parte do conselho da Iniciativa multilateral de Comércio Ético (ICE) para promover direitos laborais e condições de trabalho decentes

nas cadeias globais de abastecimento das empresas, entre as quais a dele. Aparentemente, ele precisava de uma ameaça credível (e de algum artifício) para assegurar a continuação do envolvimento da sua empresa.

Essa conversa teve lugar no início dos anos 2000, durante uma onda de «responsabilidade social empresarial» (RSE) que entretanto se disseminou pela maior parte do setor privado. A RSE é polémica: os seus opositores denunciam-na como uma manobra empresarial, enquanto os seus apoiantes a apontam como uma alternativa favorável ao mercado à regulamentação governamental ineficaz. Eu pertencia definitivamente ao lado dos apoiantes.

Uma lição básica que aprendi na ICE foi não colocar todas as grandes empresas «no mesmo saco». O mundo empresarial é um sistema, com desvios positivos (e negativos), com algumas empresas invulgarmente progressistas e outras que são precisamente o contrário. As diferenças entre as TNC muitas vezes provêm da combinação de instituições, ideias e interesses subjacentes à inércia, como abordámos no Capítulo 2. O tipo de negócio da empresa é crucial (as empresas de armamento, tabaco ou petrolíferas são excecionalmente regressivas). Mas, dentro de cada setor, a história e cultura de cada empresa, e o seu tipo de liderança são fatores que influenciam profundamente a forma como cada uma reage às pressões por parte do público, aos governos nacionais, aos órgãos internacionais ou à concorrência.²⁷⁹

²⁷⁹ Dana Brown, Anne Roemer-Mahler e Antje Vetterlein, «Theorising Transnational Corporations as Social Actors: An Analysis of Corporate Motivations», Working Paper N.º 61 (Copenhaga: International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School, 2009).

Mesmo no âmbito da ICE, existiam claramente líderes e retardatários (não vou nomear ninguém), e o truque era utilizar os primeiros para pressionar os segundos, uma vez que não há nada mais eficaz para promover a tomada de medidas do que ser envergonhado perante os nossos pares e rivais.

Distinguir entre líderes e retardatários é também uma regra básica das campanhas públicas, que utilizam a reputação das marcas, a rivalidade empresarial e a pressão do público para influenciar o comportamento empresarial. A campanha da Oxfam «Behind the Brands» («Por Trás das Marcas») publicou uma tabela de classificação que avaliava as políticas de aquisição de produtos agrícolas das dez maiores empresas mundiais de alimentos e bebidas: (por ordem alfabética) Associated British Foods (ABF), Coca-Cola, Danone, General Mills, Kellogg's, Mars, Mondelez, Nestlé, PepsiCo e Unilever. Os resultados ultrapassaram todas as expectativas dos organizadores. Entre fevereiro e outubro de 2014, as dez empresas anunciaram novas políticas ou avaliações relacionadas com as questões abordadas pela campanha.²⁸⁰ Segundo Penny Fowler, da Oxfam, os fatores críticos de sucesso incluíram: criar uma corrida até ao topo entre as principais empresas, equilibrar o castigo e a recompensa (desafiar as empresas mas louvá-las quando tomaram medidas; além de envolvimento interno nas soluções), e (confirmando a teoria de Erinch Sahan) garantir que as empresas não tinham *feedback* apenas da Oxfam mas também de consumidores, investidores/gestores de fundos de

²⁸⁰ Transparência, igualdade de género, trabalhadores agrícolas e pequenos produtores na cadeia de abastecimento, direitos e acesso aos terrenos, direitos sobre a água e acesso e sustentabilidade, redução das emissões de gases com efeito de estufa, e ajudar os agricultores a adaptar-se às alterações climáticas.

pensões e dos seus homólogos no mesmo setor industrial. A existência de uma investigação e metodologia fortes e transparentes também ajudou, bem como o preenchimento de uma lacuna a nível de política empresarial, através do estabelecimento de um enquadramento de sustentabilidade social para a aquisição de produtos agrícolas (que não existia anteriormente).²⁸¹

Conclusões

O mundo das TNC está repleto de expressões de poder: um importante CEO que preferiu não ser citado no livro contou-me que o facto de uma vez ter ficado sentado ao lado do primeiro-ministro britânico lhe permitiu convencê-lo a alterar uma determinada legislação que afetava a empresa dele — uma expressão de «poder oculto» que não está ao alcance da maioria dos ativistas. As TNC também detêm poder invisível através da influência extraordinária exercida sobre os consumidores pelas marcas e pelos valores que estas dizem representar, bem como pela autoridade aparentemente hipnotizante das empresas gigantes aos olhos dos decisores políticos.

As TNC usam esse poder num sistema que se está a tornar cada vez mais complexo. Num mundo onde existe um número crescente de TNC de cada vez mais países, a abordagem tradicional de campanhas que visam grandes TNC sedeadas na Europa ou na América do Norte corre o risco de ser inadequada. Mas muitos ativistas melhoraram o seu

²⁸¹ Penny Fowler, email, janeiro de 2016.

desempenho, redirecionando o seu enfoque nas empresas individuais e nas suas cadeias de abastecimento para criar um ambiente propício a mudanças apostando nos incentivos que motivam as empresas.

A lista de tarefas é longa: reformular os mercados financeiros para acabar com a cultura de curto prazo que prejudica as tentativas de construir sustentabilidade; reforçar a transparência e os requisitos de informação de forma a evitar que as grandes empresas subornem políticos e partidos; garantir que os poluidores pagam em questões como as emissões de carbono; restringir as hipóteses de evasão fiscal. Para que qualquer destas iniciativas resulte, será essencial uma ação coordenada entre os ativistas do Norte e do Sul, e alianças com governos progressistas, já para não falar de explorar as diferenças entre as empresas.

Não basta que os ativistas se declarem «anti-empresas» ou «pró-empresas». Seja qual for o nosso ponto de partida, temos de aprender a dançar com o sistema das TNC procurando compreender as tradições e as mentalidades de cada empresa, as novas variantes, os desvios positivos e os momentos críticos que pontuam o contexto empresarial, e a diversidade de formas como as grandes empresas podem ser influenciadas.

No meu caso, terei de pedir perdão aos meus colegas mais anticapitalistas, porque o tempo que passei na Iniciativa de Comércio Ético deixou-me com um respeito permanente pelo dinamismo e seriedade de algumas das pessoas que gerem TNC. Uma vez, aperlaltei-me todo para um encontro num café no centro de Londres, durante o qual tentei recrutar um novo retalhista da área do vestuário para se juntar à iniciativa. Empreguei a melhor terminologia empresarial que conhecia, realçando as vantagens comerciais

envolvidas na adesão — poderá recrutar melhores funcionários e mantê-los durante mais tempo, conseguirá gerir melhor a sua cadeia de abastecimento, evitará prejudicar a reputação da empresa e a marca. O dirigente, exasperado, interrompeu-me: «Esqueça isso tudo, só quero criar um mundo melhor para os meus netos.» Ainda hoje me lembro do meu sentimento de embaraço e vergonha.

Outras leituras

A. Chandler e B. Mazlish, eds., *Leviathans: Multinational Corporations and the New Global History* (Cambridge e Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005).

G. Cook e J. Johns, eds., *The Changing Geography of International Business* (Londres: Palgrave Macmillan, 2013).

A. Flohr et al., *The Role of Business in Global Governance: Corporations as Norm-Entrepreneurs* (Londres: Palgrave Macmillan, 2010).

G. Jones, *Multinationals and Global Capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

R. Locke, *The Promise and Limits of Private Power: Promoting Labor Standards in a Global Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

N. Robins, *The Corporation that Changed the World: How the East India Company Shaped the Modern Multinational*, 2.^a edição (Londres: Pluto Press, 2012).

J. Ruggie, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights* (Nova Iorque: WW Norton, 2013).

L. Stout, *The Shareholder Value Myth: How Putting Shareholders First Harms Investors, Corporations, and the Public* (Oakland: Berrett-Koehler Publishers, 2012).

Estudo de caso

O Acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas

Contexto

A 12 de dezembro de 2015, mais de 190 países comprometeram-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa (GEE), cobrindo 94 por cento das emissões de GEE em todo o mundo. Também utilizaram linguagem no sentido de apelar ao esforço para limitar o aquecimento global a 1,5 graus — a fronteira de segurança para muitos dos estados insulares mais frágeis e para os Países Menos Desenvolvidos.²⁸² Ao fim de 21 anos de negociações difíceis, e seis anos após a conferência de 2009 sobre o clima, em Copenhaga, ter terminado em desordem, este acordo constituía um ponto de viragem notável. Como aconteceu? Este breve

²⁸² Para uma análise mais pormenorizada, ver «Oxfam's Initial analysis of the Paris Agreement: What will the Paris Agreement be remembered for?», <https://www.oxfam.org/en/research/oxfams-initial-analysis-paris-agreement>.

estudo de caso utiliza os vários capítulos e temas deste livro para analisar a trajetória de Paris.²⁸³

Fatores contextuais que contribuem para mudanças

Houve três grandes alterações contextuais que fizeram de Paris um contraste tão grande com Copenhaga.

O primeiro fator, e o mais importante, foi um comunicado conjunto emitido pelos Estados Unidos e pela China sobre as alterações climáticas no final de 2014,²⁸⁴ comprometendo-se com novas metas de redução de emissões — nomeadamente, no caso da China, atingir o pico das emissões até 2030 — e em colaborar para alcançar um resultado positivo em Paris. Com os dois maiores emissores de GEE investidos, começava a parecer inevitável chegar-se a algum tipo de acordo. Houve fatores nacionais que levaram ambos os líderes a aderirem: no caso da China, uma crise de smog em Pequim e noutras cidades tinha demonstrado os limites ambientais do modelo de desenvolvimento chinês, sobretudo no aspeto da sua dependência do carvão. Além disso, à medida que a China moderniza a sua economia, os líderes do país querem deixar para trás as indústrias poluidoras e

²⁸³ Resumo de um estudo de caso mais extenso escrito por Duncan Green e Tim Gore, a ser publicado no site «How Change Happens».

²⁸⁴ «U.S.-China Joint Announcement on Climate Change», 11 de novembro de 2014, comunicado de imprensa, Casa Branca, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.

de baixa tecnologia e passar para setores de maior valor, incluindo as energias renováveis.

Nos Estados Unidos, o presidente Obama, que se tinha esforçado para obter resultados positivos em Copenhaga, recebeu muito mais apoio público na preparação para a conferência de Paris. Antes de Copenhaga, os ativistas pelo clima tinham adotado uma estratégia a nível interno, tentando convencer as empresas de combustíveis fósseis a apoiar um limite nacional e leis comerciais, o que não resultou. Desde então, optaram por táticas mais viradas para o exterior, criando um movimento de base, com o oleoduto Keystone²⁸⁵ como tema icónico, o que permitiu à administração Obama a margem política necessária para agir. Além disso, uma vez que o presidente Obama estava a aproximar-se do final do seu mandato e, em grande medida, tinha desistido de fazer passar ações bipartidárias no Congresso, estava mais disposto a promover reformas através de ordens executivas.

A segunda grande mudança ocorreu no setor privado. Em Copenhaga, o *lobby* dos combustíveis fósseis tinha dominado a presença do setor privado. Em Paris, pela primeira vez, havia uma força poderosa e credível que se opunha aos bloqueadores do *lobby* dos combustíveis fósseis.

²⁸⁵ O Keystone Pipeline System é uma rede de oleodutos no Canadá e nos Estados Unidos encomendada em 2010 e propriedade da TC Energy e do Governo de Alberta. Este oleoduto tornou-se conhecido a nível mundial quando a quarta fase que estava planeada, a Keystone XL, foi alvo de oposição por parte de ambientalistas, e se transformou num símbolo da luta sobre as alterações climáticas e os combustíveis fósseis. Em 2015, a Keystone XL foi temporariamente adiada pelo então presidente Barack Obama. A 24 de janeiro de 2017, o então presidente Donald Trump tomou medidas no sentido de autorizar a conclusão do oleoduto. [N. da T.]

Centenas de empresas e de CEO prometeram reduzir a sua própria pegada de carbono e apelaram aos governos para que estabelecessem metas mais ambiciosas. As empresas apoiaram o estabelecimento de um preço para o carbono e reivindicaram o fim dos subsídios a combustíveis fósseis. O mérito desta mudança pertence à liderança de determinadas empresas e CEO (entre elas, o Ikea e a Unilever) influenciados por uma preocupação crescente com o impacto económico das alterações climáticas.

A terceira grande mudança ocorreu na interseção entre a economia e a tecnologia: uma alteração dramática nos preços, com o custo das energias renováveis a cair muito mais depressa do que o esperado. Devido a uma conjugação de inovações tecnológicas e de economias de escala, o preço da energia solar diminuiu 50 por cento de 2010 para 2014.²⁸⁶

Certos fatores secundários acrescentaram impulso ao comboio posto em andamento pelo comunicado EUA–China: a pressão por parte de ativistas, como, por exemplo, a Marcha pelo Clima de setembro de 2014, em Nova Iorque, revigorou o público; a extraordinária diplomacia francesa lidou com alguns assuntos problemáticos muito antes da conferência de Paris; uma encíclica papal de maio de 2015, «Cuidar da Nossa Casa Comum»,²⁸⁷ galvanizou os católicos e outras comunidades religiosas (e pode conduzir a mudanças a mais longo prazo nas normas sociais e comportamentos individuais).

²⁸⁶ IRENA, *Renewable Power Generation Costs in 2014*, janeiro de 2015.

²⁸⁷ «Encyclical Letter *Laudato si'* of the Holy Father Francis on Care for our Common Home», Libreria Editrice Vaticana, 2015, http://w2.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

O debate a respeito da ciência climática pareceu menos significativo em Paris do que em Copenhaga, talvez porque nessa altura os negacionistas tinham perdido a discussão, e por isso os debates podiam passar aos problemas verdadeiros e complicados relacionados com a implementação.

Os principais intervenientes

Além da liderança dos Estados Unidos e da China, houve um número de agrupamentos de países desenvolvidos e em desenvolvimento a definir o processo de Paris. Entre eles estava o «Fórum da Vulnerabilidade Climática», liderado pelas Filipinas, que foi decisivo para conquistar a referência a uma meta de 1,5 graus, e para estabelecer medidas para fazer face à «perda e prejuízo» vividos pelos países pobres como elemento fundamental do novo regime climático. As Ilhas do Pacífico, e sobretudo Tony de Brun, o ministro dos negócios estrangeiros das Ilhas Marshall, também desempenharam um papel importante.

A geopolítica subjacente à transição de Copenhaga para Paris assistiu ao estabelecimento de um novo paradigma, substituindo a divisão do mundo de acordo com o Protocolo de Quioto por Norte (Anexo 1) e Sul (Não-Anexo 1), segundo o qual apenas os países do Anexo 1 eram obrigados a reduzir as suas emissões. Em contrapartida, em Paris, todos os países se comprometeram, e as potências emergentes, como a China e a Índia, fizeram algumas das promessas mais ambiciosas.

Momentos críticos

No período que antecedeu a conferência de Paris, ocorreram vários eventos meteorológicos que ajudaram a criar consenso para a tomada de medidas. Em particular, uma série de grandes desastres relacionados com o clima afetaram as grandes economias (Estados Unidos, Austrália, Rússia) juntamente com países pobres, reforçando o reconhecimento de que «estamos todos juntos nisto». Mas o momento crítico mais importante não teve nada a ver com o clima: os terríveis ataques terroristas de 13 de novembro, em Paris, que fizeram 130 vítimas mortais, foram condenados em todo o mundo, mas também provocaram uma determinação em demonstrar solidariedade para com a França, que acolheu a conferência sobre o clima meras semanas depois.²⁸⁸

Pensamento sistémico: um acordo internacional do século XXI?

Segundo Christiana Figueres, a principal responsável pela área das alterações climáticas nas Nações Unidas, e uma das heroínas não reconhecidas do Acordo de Paris, «as alterações climáticas são um bom exemplo da forma como estamos a avançar para um contrato social totalmente diferente daquele do século passado».²⁸⁹

²⁸⁸ <http://oxfamblogs.org/fp2p/how-will-the-paris-attacks-affect-the-outcome-of-the-climate-change-talks/>.

²⁸⁹ Suzanne Goldenberg, «Paris climate deal offers flame of hope, says UN official», *The Guardian*, 17 de janeiro de 2016, <https://www.theguardian.com/>

Em primeiro lugar, o Acordo de Paris reconhece que o sistema internacional atual é muito mais complexo do que os convênios firmados entre estados nas décadas anteriores. Ao contrário das outras negociações, as discussões de Paris sobre o clima incluíram governos, dirigentes empresariais, câmaras municipais, organizações da sociedade civil e outros elementos em cargos proeminentes. A coligação do setor privado «We Mean Business» afirmou ter cem lobistas a defender o mesmo guião em Paris, e 450 autarcas reuniram-se numa cimeira paralela na qual fizeram as suas próprias promessas a respeito do clima.

Em segundo lugar, os países acordaram uma abordagem de revisão e por etapas segundo a qual cada um deverá reavaliar a situação de cinco em cinco anos e atualizar as suas medidas: cada meta nacional tem de ser mais ambiciosa do que os compromissos anteriores. Assim, as medidas para descarbonizar a economia podem evoluir em linha com as alterações nos dados científicos, na tecnologia e na capacidade económica. Compromissos vinculativos, por outro lado, teriam fixado permanentemente um conjunto de compromissos negociados (e provavelmente correspondentes ao mínimo aceitável) que posteriormente seriam de difícil negociação. (Foi a tentativa de chegar a acordo sobre metas vinculativas que destruiu as negociações de Copenhaga.)

Pelo menos, é essa a perspetiva otimista. O Acordo de Paris também deixa muita margem de manobra para os países protelarem e agirem de má-fé, e ainda teremos de esperar para ver se o mecanismo de revisão e por etapas dará origem a medidas suficientes para manter as alterações climáticas abaixo dos limites aceitáveis.

PARTE III

O que os ativistas podem (e não podem) fazer

Existe uma frase citada frequentemente e atribuída à antropóloga Margaret Mead (embora não se consiga identificar a fonte de origem): «Nunca duvides que um pequeno grupo de cidadãos conscientes e empenhados pode mudar o mundo; aliás, é a única coisa que sempre o fez.»²⁹⁰

Estas palavras têm inspirado gerações de ativistas, mas deixam-me sempre com sentimentos contraditórios. Se nos centrarmos na palavra «empenhados» e esquecermos «conscientes», podemos cair na armadilha tentadora de pensar que a mudança provém de um bando de irmãos e irmãs nobres e puros, dispostos a escalar montanhas ou a sair para as ruas. Não creio que seja assim que as mudanças funcionam.

²⁹⁰ The Institute for Intercultural Studies, «Frequently Asked Questions About Mead/Bateson», <http://www.interculturalstudies.org/faq.html#quote>.

J. K. Rowling satiriza esse tipo de ativismo «empenhado» no livro *Harry Potter e o Cálice de Fogo*,²⁹¹ quando Hermione organiza uma «Frente de Libertação dos Elfos» para libertar os elfos domésticos que servem a comunidade de feitiçeiros. Os elfos domésticos ficam horrorizados — ninguém lhes perguntou se queriam ser «libertados», um estatuto que, para eles, se parece muito com o desemprego. Hermione não consultou os elfos; simplesmente presumiu que sabia o que era certo para eles. Ela beneficiaria muito em aprender uma verdadeira teoria da mudança.

Em contrapartida, uma abordagem «consciente» do poder e dos sistemas realça a humildade e a curiosidade acerca do sistema que estamos a tentar influenciar. É claro que o entusiasmo é essencial, mas deve ser moderado por pensamento crítico. Os ativistas também têm de ser refletivistas.

Os próximos três capítulos exploram a forma como ativistas de vários tipos realizam essa tarefa. Exploram ativismo cidadão por parte de movimentos de base, o papel desempenhado pelos líderes, muitas vezes ignorado, e a promoção de causas que influencia as instituições analisadas na Parte II. Trata-se necessariamente de uma perspectiva parcial e pessoal, que reflete o meu próprio percurso e inspirada nos ativistas, líderes e militantes que tenho conhecido, com os quais trabalhei e, sobretudo, com quem aprendi. No início do livro, afirmei que não existe um «departamento de estudos sobre mudança» ao qual os ativis-

²⁹¹ J. K. Rowling, *Harry Potter and the Goblet of Fire* (Londres: Bloomsbury, 2000); [*Harry Potter e o Cálice de Fogo*, trad. Isabel Fraga, Isabel Nunes, Manuela Madureira (Lisboa: Presença, 2000)].

tas possam recorrer para se aconselharem — a história e variedade de ativismo existente constitui um excelente substituto.

Em seguida, o livro terminará com uma discussão conclusiva que analisa em pormenor a abordagem na ótica do poder e dos sistemas e as suas implicações para os ativistas e para as suas organizações.

9

Ativismo cidadão e sociedade civil

Ao longo dos últimos 30 anos, tenho-me deparado com alguns cidadãos ativistas extraordinários, entre os quais o povo chiquito das planícies da Bolívia, os pescadores da região Bundelkhand, na Índia, e os membros da Citizens UK, no centro de Londres. Durante séculos, homens e mulheres como eles têm desvalorizado a exaustão provocada por longos dias passados a ganhar a vida e a criar famílias para se juntarem nas suas comunidades com o intuito de debaterem, de se organizarem, e de tomarem medidas. Como já vimos, arriscam a vida corajosamente para confrontar criminosos contratados e funcionários corruptos.

Fazem-no por um vasto leque de motivos: para alimentar as suas famílias ou melhorarem os seus bairros, como resposta ao seu sentido de justiça, ou porque trabalhar em conjunto na defesa de uma causa comum é gratificante. Apoiar os esforços heroicos destas pessoas é aquilo que faz com que trabalhar na área do desenvolvimento seja tão recompensador a nível pessoal (não serão certamente as reuniões).

No entanto, tenho uma confissão a fazer: na minha vida pessoal, sou um dos cidadãos menos ativos que conheço. Detesto confronto e conflito; mal conheço os meus próprios

vizinhos; não sou «participativo». Ainda assim, sempre me inspiraram e fascinaram as pessoas que se comportam de forma muito diferente da minha. Primeiro, os organizadores comunitários corajosos na América Latina, depois os grandes ativistas de todo o mundo que tive o privilégio de conhecer através do meu trabalho na Oxfam. Hipocrisia? Talvez. Terei de viver com o fosso que separa as vidas deles da minha. Ao menos, o meu filho Calum trabalha como organizador na Citizens UK, em Peckham, no sul de Londres.²⁹² Será que isso é suficiente para me absolver?

Este capítulo explica um pouco melhor quem são os cidadãos ativistas, como promovem mudanças, e o que aqueles que estão de fora podem fazer para ajudar.

O ativismo cidadão tem crescido exponencialmente por todo o mundo em desenvolvimento, impulsionado por vários fatores: rápidos aumentos na alfabetização e no acesso à educação (sobretudo por parte das mulheres), uma maior abertura à atividade política, e a disseminação de novas normas sobre direitos e justiça. O processo de urbanização, também: com trocas de opiniões e de informação em cada esquina, as cidades são espaços vividamente políticos, com uma grande densidade de movimentos sociais que exigem habitação, escolas, clínicas ou água e saneamento decentes. Existe uma abundância de protestos e conflitos, seja entre os trabalhadores e as entidades patronais, seja entre os prestadores de serviços e os utilizadores. (Quanto mais observo os movimentos urbanos de cidadãos, mais me es-

²⁹² Tom Henderson, «Peckham Votes Yes to Launching Peckham Citizens», Citizens UK, 26 de novembro de 2014, www.citizensuk.org/peckham_votes_yes_to_launching_peckham_citizens.

panta a parcialidade rural de muitas agências de ajuda humanitária, que parecem preferir aldeias a bairros de lata, mesmo que isso signifique perder muitas oportunidades de apoiar mudanças sociais.)²⁹³

A tecnologia também desempenha um papel, mais recentemente através da disseminação das redes sociais e dos telemóveis, que ampliam consideravelmente as possibilidades de contacto no âmbito de grandes grupos. No entanto, o seu impacto no caos dos protestos de rua é frequentemente exagerado pelos *digerati*. Um estudo revelou que 93 por cento das comunicações entre os ativistas na Praça Tahrir, no Cairo, no auge dos protestos de 2011, foram feitas presencialmente.²⁹⁴

O que é o ativismo cidadão?

O ativismo cidadão inclui, sem dúvida, o ativismo político, mas pode ser muito mais abrangente. Uma boa definição seria qualquer ação individual com consequências sociais, e envolve frequentemente atividades coletivas, incluindo participação em grupos religiosos ou associações de moradores, organizações agrícolas e sindicatos, grupos rurais de poupança e crédito, e sociedades funerárias, entre outros. Este tipo de participação é uma reivindicação do «poder

²⁹³ Duncan Green, «India's Slums: How Change Happens and the Challenge of Urban Programming», blogue «From Poverty to Power», 1 de novembro de 2012, <http://oxfamblogs.org/fp2p/indias-slums-how-change-happens-and-the-challenge-of-urban-programming/>.

²⁹⁴ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014), p. 85.

com» e é simultaneamente um fim em si mesmo — um tipo de liberdade fundamental — e um meio de garantir que a sociedade e as suas instituições respeitam os direitos da população e correspondem às suas necessidades. Os cidadãos ativos oferecem *feedback* crucial aos decisores do estado, exercem pressão para reformas, ou resolvem os problemas sozinhos, contornando por inteiro os sistemas do estado.

Este «capital social» muitas vezes é tão valioso como dinheiro ou competências. Um estudo do Banco Mundial na Indonésia revelou que a filiação em associações locais tinha mais impacto no bem-estar dos agregados familiares do que a educação.²⁹⁵ De acordo com uma estimativa, as associações voluntárias em todo o mundo tornaram-se prestadores essenciais de serviços humanos (sobretudo na área da saúde e do bem-estar), e que atualmente constituem uma indústria de 2,2 *biliões* de dólares só nos 40 países incluídos na amostra²⁹⁶ — 16 vezes mais do que o orçamento de ajuda humanitária de todo o mundo.

As organizações locais criadas pelos cidadãos comuns, conhecidas no jargão do desenvolvimento como organizações da sociedade civil (OSC), complementam laços mais tradicionais de clãs, castas ou religiões. O ato de se juntarem em OSC ajuda os cidadãos a alimentar a reserva de confiança e cooperação da qual todas as sociedades dependem.²⁹⁷

²⁹⁵ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014), p. 92.

²⁹⁶ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014), p. 13, nota de rodapé 15.

²⁹⁷ Jude Howell e Jenny Pearce, *Civil Society and Development: A Critical Exploration* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2001), p. 31.

É claro que os grupos de cidadãos também podem servir para reforçar a discriminação, o medo e a desconfiança; apelidados por alguns como «sociedade incivil», por vezes as suas atividades podem dar origem a atos de violência, como no caso dos pogroms religiosos ou racistas, dos hooligans do futebol, ou das organizações paramilitares. Na altura do genocídio do Ruanda, em 1994, o país possuía a mais alta densidade de associações voluntárias de toda a África subsariana.²⁹⁸

Nem as OSC estão imunes às desigualdades de poder generalizadas da sociedade. São frequentemente dominadas por homens, e por indivíduos provindos de origens étnicas ou de castas poderosas. As OSC de grupos até então marginalizados muitas vezes surgiram como dissidentes de organizações mistas, em casos em que mulheres, pessoas indígenas ou pessoas seropositivas verificaram que as suas preocupações específicas se evaporavam continuamente da ordem de trabalhos.

O trabalho das OSC é frequentemente realizado a nível local, e passa despercebido aos meios de comunicação social, pressionando as autoridades a instalar iluminação de rua, a pavimentar as ruas, ou a investir em escolas e clínicas. Muitas vezes, as OSC gerem esses serviços de forma independente, juntamente com programas de educação pública sobre tudo, desde lavagem das mãos até aos direitos laborais. Mesmo no contexto caótico e perigoso da zona leste do Congo (RDC), Comitês de Proteção Comunitária compostos por seis mulheres e seis homens eleitos pelas suas al-

²⁹⁸ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014), p. 51.

deias têm proporcionado uma nova confiança e resiliência às comunidades afetadas por conflitos. Estes identificam as principais ameaças e medidas para as aliviar. Quando as pessoas são obrigadas a fugir de novos conflitos, estes comités são frequentemente essenciais para as organizar de acordo com os novos campos de refugiados.²⁹⁹

Para as Nações Unidas, as OSC incluem desde organizações pequenas, informais e de base comunitária até grandes ONG internacionais bem conhecidas, como a Oxfam.³⁰⁰ Muitos observadores fazem uma distinção entre OSC de base e ONG: as OSC costumam funcionar por afiliação e são geralmente locais (embora algumas tenham adquirido uma grande dimensão), podem ser entidades informais ou regularizadas, e muitas vezes funcionam inteiramente em regime de voluntariado. As ONG costumam ser geridas por conselhos de administração e por funcionários profissionais, com uma responsabilidade limitada junto dos seus apoiantes. Uma distinção importante entre as duas é o facto de as OSC trabalharem para promover os interesses dos seus membros, ao passo que as ONG costumam mover-se pelo interesse público, gerindo projetos, dando resposta a desastres ou tentando influenciar políticas públicas.

²⁹⁹ Duncan Green, *Community Protection Committees in Democratic Republic of Congo* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/community-protection-committees-in-democratic-republic-of-congo-338435>.

³⁰⁰ Brian Tomlinson, *Working with Civil Society in Foreign Aid: Possibilities for South-South Cooperation?* «Annex 1: NGOs and CSOs: A Note on Terminology» (Pequim: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) China, 2013), www.cn.undp.org/content/dam/china/docs/Publications/UNDP-CH03%20Annexes.pdf.

É claro que as organizações de base também promovem mudanças que vão para além dos interesses imediatos dos seus membros; e muitas das pessoas que trabalham em ONG escolheram fazê-lo devido ao seu empenho pessoal em questões como a injustiça de género. Mas uma grande ONG é claramente muito diferente de um grupo rural de poupança. Esta distinção é importante em parte porque a relação entre as ONG e as OSC costuma ser tensa no âmbito de assuntos como o acesso a fundos ou ao conhecimento, e em questões de representação (quem fala em nome das comunidades pobres?). Este capítulo centra-se sobretudo nas OSC de base, ao passo que o Capítulo 11 explorará o trabalho influente realizado pelas ONG.

Ativismo e protestos de cidadãos

Desde os anos 1980 que os cidadãos ativistas se tornaram proeminentes nos *media* a nível global por liderarem movimentos de protesto que depuseram dúzias de regimes autoritários na América Latina, na Europa de Leste e na Ásia Central. Destituíram ditadores nas Filipinas e na Indonésia, acabaram com o *apartheid* na África do Sul e, mais recentemente, derrubaram governos opressivos na Tunísia, no Egipto e na Líbia. Muitos autocratas devem viver com o medo de que, um dia, o gás lacrimogéneo usado nos protestos nas ruas invada o conforto do palácio presidencial, enquanto milhares de cidadãos se aglomeram na praça a exigir justiça, prometendo ficar ali até a conseguirem.³⁰¹

³⁰¹ Thomas Carothers e Saskia Brechenmacher, «The Civil Society Flashpoint: Why the Global Crackdown? What Can Be Done About It?», blogue «From

Embora existam outros fatores que contribuem para transições políticas (intervenção da oposição política formal ou dos militares, intervenção externa, e assim por diante), os boicotes, os protestos em massa, as paralisações, as greves e outras ações de desobediência civil por parte de coligações civis coesas e não-violentas revelaram-se fundamentais.

Os movimentos de protesto apresentam um ritmo e uma estrutura particulares. Um historiador de movimentos sociais europeus encara-os como passando por «ciclos de contenção»,³⁰² semelhantes aos ciclos de reforma do estado descritos no Capítulo 4. As ondas de protestos costumam ser recebidas com atos de repressão, mas que são frequentemente associados a reformas posteriores. Quando o conflito termina e os militantes se retiram para lamber as feridas, muitas das suas conquistas são revertidas; no entanto, deixam atrás de si aumentos incrementais na participação, alterações na cultura popular e redes residuais que lançam as bases para protestos futuros. O conflito aberto é uma altura para semear, mas a colheita surge muitas vezes nos períodos de desmobilização que se seguem, por pessoas que aderem mais tarde à causa e por reformadores entre as elites e o oficialismo.

Embora muitos daqueles que estão de fora encarem os movimentos de protesto como sendo homogêneos (os jornalistas e os políticos queixam-se frequentemente da falta de líderes facilmente identificáveis), vistos mais de perto,

Poverty to Power», 6 de março de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/the-civil-society-flashpoint-why-the-global-crackdown-what-can-be-done-about-it/>.

³⁰² Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2.^a edição (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p. 24.

contêm organizações mais pequenas e mais duradouras que surgem nos momentos importantes, e que depois se dispersam.³⁰³ Segundo Ihab El Sakkout, da Oxfam, os manifestantes da Praça Tahrir, no Cairo, em 2011, apresentavam um certo grau de granularidade:

Nos dias 2 e 3 de fevereiro, quando os manifestantes foram violentamente atacados por capangas do regime, a Irmandade Muçulmana e grupos organizados de adeptos de futebol desempenharam um papel fundamental na defesa da praça (principalmente ao serem capazes de transmitir decisões rápidas através dos seus grupos, ao demonstrarem coragem e disciplina extremas debaixo de ataque, ao construírem barricadas rapidamente, ao coordenarem contra-ataques, etc.), o que ajudou a transformar as pessoas na praça de uma massa de indivíduos num grupo coeso capaz de se defender.³⁰⁴

Atualmente, sempre que leio sobre massas de manifestantes aparentemente não-identificadas, procuro esses tais «grãos» de organização subjacentes.

³⁰³ Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, 2.^a edição (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

³⁰⁴ Duncan Green, «Egypt: What are the Drivers of Change?», blogue «From Poverty to Power», 17 de fevereiro de 2011, <http://oxfamblogs.org/fp2p/egypt-what-are-the-drivers-of-change/>.

Ativismo cidadão e os mercados

A maioria das atividades quotidianas das associações de cidadãos têm uma natureza mais prosaica do que o derrube de governos, mas são igualmente importantes para a forma como as mudanças são concretizadas. Operários fabris, funcionários públicos e agricultores de pequena escala em todo o mundo aperceberam-se há muito de que, ao organizar-se, adquirem o poder negocial de que precisam para reivindicar acordos mais vantajosos dos mercados. Os sindicatos, as associações de produtores, as cooperativas, as pequenas associações empresariais e outros grupos semelhantes podem conquistar salários, preços ou condições laborais mais justas para os seus membros. Muitos deles dedicam-se ao *lobbying* a favor de regulamentação estatal ou de outras medidas para limitar o poder excessivo mas oculto dos interesses particulares.

Os sindicatos têm estado na linha da frente da luta pelos direitos dos trabalhadores há mais de dois séculos, assegurando enormes conquistas a nível dos salários e das condições laborais, dos direitos a negociações coletivas e à liberdade de associação, das férias, das reformas e de uma panóplia de outras áreas.³⁰⁵

Em muitos países, as conquistas dos sindicatos têm sido revertidas nas últimas décadas, uma vez que as grandes empresas e os seus aliados nas instituições internacionais e no governo têm esventrado algumas leis laborais conquistadas a grande custo. As organizações laborais continuam

³⁰⁵ Até hoje, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) assinou 189 Convenções sobre quase todos os aspetos da vida profissional.

a ter de enfrentar repressão e violência; os líderes sindicais em todo o mundo são confrontados com assédio, violação e assassinio. Em 2015, quase metade dos 141 países avaliados apresentavam «violações sistemáticas» ou «ausência de garantias» de direitos laborais.³⁰⁶

Em parte devido às atitudes enraizadas no movimento laboral segundo as quais as mulheres são trabalhadoras temporárias, secundárias ou de menor valor, as organizações de mulheres têm passado para primeiro plano na luta para melhorar as condições laborais dos milhões de mulheres que atualmente trabalham em fábricas nos países em desenvolvimento, sobretudo nas zonas de processamento de exportação (ZPE), onde os sindicatos são proibidos. Na Nicarágua, o Movimento María Elena Cuadra de Mulheres Trabalhadoras e Desempregadas (MEC) e as suas duas mil voluntárias contribuíram para fazer aprovar a primeira Lei Nacional de Saúde e Segurança do país, em 2007, dando origem a inspeções mais frequentes às fábricas das ZPE para garantir o seu cumprimento, bem como a ações de formação em direitos humanos para as chefias intermédias do setor privado.³⁰⁷ Nas plantações para exportação, nas quais a maior parte da força laboral é composta por mulheres, as organizações de mulheres também entraram em cena. Na África do Sul, o projeto Women on Farms (Projeto Mulheres Agricultoras) ajudou as trabalhadoras sazonais de uma

³⁰⁶ Confederação Sindical Internacional (CSI), Índice dos Direitos Globais, 2015, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/survey_global_rights_index_2015_en.pdf.

³⁰⁷ Para mais exemplos de organização no âmbito da economia informal, consultar o site «Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)», www.wiego.org.

organização em particular a reivindicar um salário mínimo diário; após uma greve em 2013, as mulheres conseguiram um aumento de salário de 52 por cento.³⁰⁸

Apesar dos esforços dos grupos de mulheres e dos sindicatos, cerca de 90 por cento da força laboral mundial não se encontra organizada, e a filiação sindical tem vindo a diminuir de forma diretamente proporcional ao crescimento da economia informal. Os sindicatos têm tido dificuldade em chegar às pessoas que trabalham em casas ou sem contratos, e que estão determinadas em manter até mesmo os empregos mais miseráveis.

Em contrapartida, o número de organizações de produtores independentes tem crescido exponencialmente nas últimas décadas.³⁰⁹ Em praticamente todo o lado, agricultores e outros produtores estão a criar cooperativas ou associações com o intuito de melhorarem o seu poder negocial. Entre 1982 e 2002, o número de aldeias no Burkina Faso com esse tipo de organizações aumentou de 21 para 91 por cento.³¹⁰ Na Nigéria, o número de cooperativas agrícolas

³⁰⁸ BBC News, «South Africa Farm Workers Get 52% Pay Rise», site da BBC News, 4 de fevereiro de 2013, www.bbc.co.uk/news/world-africa-21324275.

³⁰⁹ Para uma visão geral das questões enfrentadas pelas organizações de produtores agrícolas, ver Chris Penrose-Buckley, *Producer Organisations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2007).

³¹⁰ Jean-Louis Arcand, «Organisations paysannes et Développement rural au Burkina Faso», CERDI, Universidade de Auvergne, França, 2004, em Marie-Rose Mercoiret e Jeanot Mfou'ou, *Rural Producers Organizations for Pro-poor Sustainable Agricultural Development*, Paper for World Development Report 2008, workshop em Paris, 30–1 de outubro de 2006.

quase duplicou entre 1990 e 2005.³¹¹ Em 1998, 65 por cento de todos os agregados familiares rurais na Índia pertenciam a uma sociedade cooperativa.³¹² Estas organizações têm o poder para conseguir melhores condições de crédito, para partilhar o custo de equipamentos dispendiosos, como tratores, e para processar e comercializar os seus produtos de forma mais eficiente, conseguindo, assim, uma percentagem muito maior do preço final de mercado.

Uma das maiores e mais conhecidas organizações de agricultores independentes da Índia é a Self Employed Women's Association (SEWA, Associação de Trabalhadoras Independentes), que em 2008 tinha um milhão de membros (últimos números disponíveis).³¹³ Fundada em 1972 como um sindicato de trabalhadoras independentes, as sócias trabalhavam em atividades tão diversas como vendedoras ambulantes, trabalhadoras domésticas, trabalhadoras agrícolas ou de construção civil em regime temporário.

A SEWA descreve a sua tarefa como «organizar as trabalhadoras com o intuito de atingir os seus objetivos de pleno emprego e autossuficiência, utilizando a estratégia de luta e desenvolvimento». A parte da «luta» inclui campanhas e exercer pressão para conseguir melhores serviços para as mulheres e contra «as muitas restrições e limitações que lhes são impostas pela sociedade e pela economia»; as

³¹¹ Estudo da Universidade de Lovaina citado no Relatório de Processos, «Corporate Governance and Co-operatives», Workshop de revisão por pares, Londres, 8 de fevereiro de 2007.

³¹² Udai Shanker Awasthi, «Resurgence of Co-operative Movement Through Innovations», *Co-op Dialogue* 11, n.º 2 (2001): pp. 21–6.

³¹³ Site da Self Employed Women's Association (SEWA), www.sewa.org/About_Us.asp.

atividades de desenvolvimento da SEWA fortalecem o poder negocial das mulheres e oferecem-lhes novas alternativas. A SEWA fundou o seu próprio banco, seguradora, escolas de formação e creches.

A sociedade civil e o estado: adversários ou colaboradores?

Nos casos em que o sistema político é encarado como sendo inclusivo e legítimo, muitas das atividades das OSC são canalizadas para a política formal das eleições, ou para o «debate público» quotidiano sobre legislação e políticas públicas. Muitas OSC têm ligações a partidos políticos, pelo menos em época de eleições, e podem constituir veículos importantes para angariar votos tanto nos países pobres como nos países ricos.

Numa visita que fiz à Índia em 2012, ativistas de base nos bairros de lata da cidade de Lucknow contaram-me que a primeira etapa na conquista de influência política é convencer a fileira mais baixa de representantes eleitos, conhecidos como «corporativistas», de que o bairro de lata merece ser designado como «bairro de lata declarado», de forma a constar do mapa político e fiscal. Em seguida, os corporativistas distribuem cartões de voto, os únicos documentos de identidade de muitos residentes.

Aos olhos dos residentes dos bairros de lata, os corporativistas são os políticos mais acessíveis, mas com menos poder. Acima deles, apenas alguns membros da assembleia do estado estão dispostos a dialogar com eles. «Os oficiais [do governo] são os piores, sobretudo os de nível inferior, ou nos ignoram ou exigem subornos. Pelo menos os corporati-

vistas escutam-nos, mesmo que não façam nada.» Quando lhes perguntei o que os levava a votar, um deles respondeu: «Estamos certos de que, se o nosso candidato vencer, proporcionará serviços básicos. Quando isso não acontece, ficamos desiludidos, mas depois esperamos cinco anos e votamos noutro candidato. Que mais podemos fazer?»³¹⁴

Mas as OSC raramente são meros peões nos jogos políticos. Lançaram sites de *crowdsourcing*, como o «*ipaidabrike.com*», na Índia,³¹⁵ para expor a corrupção por parte de lobistas empresariais, de redes políticas clientelistas, e outros. Muitos deles monitorizam atualmente a despesa pública, analisando criteriosamente o que é prometido em contraste com o que é cumprido, e procurando influenciar as dotações orçamentais. Por exemplo, em Israel, ativistas de vários movimentos sociais fundaram o Centro Adva, uma ONG que realiza estudos de investigação, *lobbying* e divulgação para promover direitos iguais para judeus *mizrahim*, mulheres e cidadãos árabes.³¹⁶

Fazer *lobby* junto de governos pode ser uma experiência desencorajadora, como descobri ao conversar com OSC na África do Sul.³¹⁷ «Mercenários da política partidária são colocados em cargos administrativos superiores, sem terem capacidade nem interesse em desempenhá-los competen-

³¹⁴ Visita do autor, Deli, 2012.

³¹⁵ «I Paid a Bribe», Índia, <http://www.ipaidabrike.com/#gsc.tab=0>.

³¹⁶ Centro Adva, Israel, <http://adva.org/en/>.

³¹⁷ Duncan Green, «How to Build Local Government Accountability in South Africa? A Conversation with Partners», blogue «From Poverty to Power», 18 de março de 2013, <https://oxfamblogs.org/ftp2p/how-to-build-local-government-accountability-in-south-africa-a-conversation-with-partners/>.

temente,» explicou-me um ativista. «Olhamos para o gigante que é o governo e é tão difícil saber como lidar com ele. Nunca sabemos bem onde fazer pressão — e os oficiais do governo também não sabem! Investimos imenso em construir relações íntimas só para descobrirmos que foram transferidos para outro departamento, e depois temos de começar tudo de novo.»

Nalguns países, as OSC formaram novos partidos políticos, da mesma forma que os sindicatos o fizeram para representar os seus interesses no Reino Unido e noutros países. Na Bolívia e no Brasil, movimentos sociais juntaram-se para fundar o Movimento para o Socialismo (MAS) e o Partido Trabalhista (PT), ambos tendo posteriormente chegado ao poder e implementado grandes reformas progressistas (abordadas no Capítulo 4). Embora sejam fundamentais para mudanças nas políticas, as ligações aos partidos no governo podem prejudicar a vitalidade das OSC, uma vez que os seus líderes podem ser recrutados para se tornarem deputados ou ministros, ou a sua reputação pode ser manchada por associação com as cedências inevitáveis envolvidas nos cargos políticos.

Nos sistemas políticos mais fechados, a sociedade civil também encontra formas de efetuar mudanças, utilizando projetos-piloto e de investigação em detrimento das vias mais arriscadas das campanhas e dos protestos políticos.³¹⁸ Nos sistemas monopartidários, por vezes os dirigentes estão mais dispostos a dar ouvidos a provas daquilo que não

³¹⁸ Duncan Green, «How Can You Do Influencing Work in One-Party States?», blogue «From Poverty to Power», 8 de junho de 2011, <http://oxfam-blogs.org/fp2p/how-can-you-do-influencing-work-in-strong-authoritarian-states/>.

está a funcionar porque não têm de se preocupar com uma cobertura negativa por parte da imprensa ou em obter apoio político. Por exemplo, na Rússia, os ativistas pelos direitos das pessoas portadoras de deficiência foram bem-sucedidos na sua tentativa de alterar leis mal concebidas sobre subsídios explicando os problemas à porta fechada.³¹⁹

Mesmo em áreas aparentemente desfavoráveis, como os direitos das mulheres no Paquistão,³²⁰ as OSC conseguiram reformas trabalhando ao nível local, onde o desequilíbrio de poder entre os ativistas e o estado é menos extremo, e onde é mais fácil estabelecer relações. O conceito de orçamento participativo teve origem nas aldeias e vilas da Indonésia e do Brasil, antes de se difundir mais amplamente, e o famoso programa brasileiro de assistência social, Bolsa Família, começou como uma experiência feita ao abrigo de autoridades municipais progressistas.

Como vimos na Parte II, conseguir um envolvimento eficaz do estado implica compreender as suas estruturas internas e sistemas de incentivo. Enquadrar as exigências de formas que façam sentido para os políticos pode aumentar grandemente as hipóteses de sucesso. Felicitar publicamente os dirigentes e os políticos quando fazem algo de positivo, em vez de deslocar imediatamente as balizas e fazer novas reivindicações, pode ajudar a criar confiança.

³¹⁹ Duncan Green, «Advocacy v Service Delivery in Russia: FP2P Flashback», blogue «From Poverty to Power», 17 de agosto de 2011, <http://oxfamblogs.org/fp2p/advocacy-v-servicedelivery-in-russia/>.

³²⁰ Jacky Repila, *The Politics of Our Lives: The Raising Her Voice in Pakistan Experience* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2013), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-politics-of-our-lives-the-raising-her-voice-in-pakistan-experience-294763>.

Uma avaliação de 200 projetos cidadãos anticorrupção em 53 países revelou que o sucesso dos projetos dependia da identificação de aliados entre os dirigentes e políticos que podiam servir de patronos e como fontes de informação interna.³²¹ Uma avaliação aprofundada dos esforços realizados para influenciar os serviços públicos na África do Sul, no México, na Tanzânia e no Brasil corroborou a importância dos patronos e realçou o papel das alianças com os *media*, com académicos e com outros intervenientes à medida que os ativistas se preparam para um longo esforço.³²²

O apoio do estado ao ativismo cidadão

A sociedade civil pode ajudar o estado a tornar-se mais eficaz e, por sua vez, os estados podem promover o ativismo cidadão abordando os diferentes tipos de poder explorados no Capítulo 2.³²³ Emitir certidões de nascimento ou outras formas de registo oficial aos membros de grupos excluídos (castas inferiores, pessoas indígenas, idosos, pessoas portadoras de deficiência, migrantes) pode reforçar a sua identidade individual («poder interior»). O mesmo é válido para

³²¹ Pierre Landell-Mills, *Citizens Against Corruption: Report from the Front Line* (Leicester: Matador, Troubador Publishing, 2013).

³²² Duncan Green, «Ups and Downs in the Struggle for Accountability — Four New Real Time Studies», blogue «From Poverty to Power», 5 de setembro de 2013, <https://oxfamblogs.org/fp2p/watching-the-ups-and-downs-of-accountability-work-four-new-real-time-studies/>.

³²³ Duncan Green e Sophie King, *What Can Governments Do to Empower Poor People?* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2013), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/what-cangovernments-do-to-empower-poor-people-305513>.

a educação do público sobre direitos e sobre normas e valores discriminatórios, ou sobre leis que garantem acesso igualitário a bens e oportunidades, já para não falar na prevenção da violência contra as mulheres e de outras formas de intimidação.

O estado também pode ajudar a reforçar a capacidade das organizações com base em interesses e em identidades, e criar um ambiente propício para que grupos excluídos se organizem e representem os seus interesses («poder com»). A ação afirmativa em defesa da representação política de grupos desfavorecidos, assim como iniciativas e reformas que promovem transparência e responsabilização, podem reforçar a capacidade de ação dos cidadãos («poder para»).

Por último, os estados podem desempenhar um papel importante na limitação do «poder sobre»: a concentração excessiva de influência e a sua utilização contra grupos e indivíduos excluídos. O reforço do acesso ao sistema jurídico por parte dos mais pobres pode ser transversal a todas estas categorias e encorajar uma abordagem reformista, e não revolucionária, ao ativismo cidadão.

Muitos estados encaram a sociedade civil como uma faca de dois gumes: útil quando presta serviços e promove emprego e crescimento, mas ameaçadora quando reivindica uma redistribuição profunda do poder. Lembra-me as palavras do grande arcebispo radical brasileiro, Hélder Câmara: «Quando dou comida aos pobres, chamam-me santo. Quando pergunto por que são pobres, chamam-me comunista.»³²⁴

³²⁴ Comunicação pessoal com Julian Filochowski, CAFOD, 1984.

Naquilo que representa, em parte, um reconhecimento velado do poder crescente da sociedade civil, nos últimos anos mais de 50 países implementaram ou consideraram seriamente impor restrições legislativas ou de outros tipos sobre a capacidade de as OSC se organizarem e funcionarem. Como Vladimir Putin, da Rússia, explicou de forma arrepiante: «Se tiveres autorização, vais manifestar-te... Se fores sem autorização, serás atingido com bastões na cabeça.»³²⁵

Os modelos de sistemas não democráticos, como o da China, podem inspirar estes governos, ou talvez a repressão das OSC seja apenas conveniente. O financiamento estrangeiro pode tornar as OSC alvos fáceis de acusações de interferência estrangeira, e governos e estruturas de responsabilização frágeis podem abrir a porta a questões sobre a sua legitimidade.³²⁶ Certos governos têm procurado impedir ou bloquear financiamento estrangeiro, ou intimidar os grupos externos de ajuda humanitária que tentam oferecê-lo.³²⁷

³²⁵ Michael Stott, «Putin Hints Will Return to Kremlin in 2012», site da Reuters, 30 de agosto de 2010, citando Vladimir Putin a defender as recentes medidas repressivas contra manifestantes pró-democráticos, <https://www.reuters.com/article/us-russia-putin-interview-idUSTRE67T2J920100830>.

³²⁶ Ross Clarke e Araddhya Mehta, «5 Trends That Explain Why Civil Society Space is Under Assault Around the World», blogue «From Poverty to Power», 25 de agosto de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/5-trends-that-explain-why-civil-society-space-is-under-assault-around-the-world/>.

³²⁷ Thomas Carothers e Saskia Brechenmacher, *Closing Space: Democracy and Human Rights Support Under Fire* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2014).

Como podem os agentes externos apoiar os cidadãos ativistas?

Enquanto a voz e influência crescentes da sociedade civil são amplamente reconhecidas, a forma como as agências de ajuda humanitária devem ajudá-la, e se devem ajudá-la, é muito menos clara.³²⁸ Há cem anos, durante a Revolução Mexicana, diz-se que o presidente Alvaro Obregón comentou, de forma mordaz: «Nenhum general pode sobreviver a um bombardeamento de 50 mil pesos.»³²⁹ O mesmo parece ser válido para algumas OSC. Com base em estudos de investigação realizados no Paquistão, Masooda Bano³³⁰ defende que a ajuda humanitária muitas vezes desgasta a cooperação que sustem as OSC. Quando entra financiamento estrangeiro, os ativistas não-remunerados que formam o núcleo destas organizações podem perder a confiança nos seus líderes, suspeitando que eles passaram a embolsar os dólares doados. Na Bósnia, as minhas conversas com OSC sugerem que até os seus apoiantes os encaram como pouco mais do que «OSC de pasta», interessados apenas em obter financiamento.³³¹

³²⁸ «Álvaro Obregón Salido (1880–1928)», <http://axoquen.8k.com/biografias/obregonsa.html>.

³²⁹ Stephen Morris, «Corrupción y política en el México contemporáneo». México, Editorial Siglo XXI, 1992.

³³⁰ Masooda Bano, *Breakdown in Pakistan: How Aid is Eroding Institutions for Collective Action* (Califórnia: Stanford University Press, 2012).

³³¹ Duncan Green, «Strengthening Active Citizenship After a Traumatic Civil War: Dilemmas and Ideas in Bosnia and Herzegovina», blogue «From Poverty to Power», 25 de junho de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/building-civil-society-after-a-traumatic-civil-war-dilemmas-and-ideas-in-bosnia-and-herzegovina/>.

Para mim, estas conversas são penosas, porque me obrigam a reconhecer que os dólares de assistência humanitária que a Oxfam passou tantos anos a esforçar-se por obter podem, nalgumas circunstâncias, fazer mais mal do que bem. Mas também acho que estas preocupações são exageradas. A ausência de dinheiro pode ser um obstáculo tão grande como tê-lo em demasia, e é uma situação muito mais comum. De acordo com uma estimativa, as ONG com sede no Sul global recebem apenas cerca de um por cento do total de assistência humanitária.³³²

Nos casos em que atirar dinheiro às OSC pode arriscar prejudicá-las com bondade, existem formas mais subtis de os agentes externos apoiarem o ativismo cidadão.³³³ Enquanto preparava a escrita deste livro, examinei dez casos em que a Oxfam trabalhou com ativismo cidadão,³³⁴ em áreas que vão desde movimentos de base de empoderamento feminino até à campanha global sobre o comércio de armas. Eis algumas das lições que retirei desses casos:³³⁵

³³² CIVICUS, *State of Civil Society Report 2015*, <https://civicus.org/index.php/media-centre-129/reports-and-publications/socs2015>.

³³³ Duncan Green, «Can Donors Support Civil Society Activism without Destroying it?», blogue «From Poverty to Power», 9 de setembro de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/can-donors-support-civil-society-activism-without-destroying-it-some-great-evidence-from-nigeria/>.

³³⁴ Duncan Green, «Active Citizenship Case Studies» (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, 2014), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/citizen-states/active-citizenship-case-studies>.

³³⁵ Duncan Green, *Promoting Active Citizenship: What Have we Learned from 10 Case Studies of Oxfam's Work?* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/promoting-active-citizenship-what-have-we-learned-from-10-case-studies-of-oxfam-338431>.

1. Os parceiros certos são indispensáveis: O sucesso ou fracasso dos programas depende, em grande medida, nas OSC locais com as quais as agências de ajuda humanitária do norte escolhem trabalhar. Os bons parceiros contribuem com um conhecimento do contexto e cultura locais, possuem relações de confiança duradouras com as comunidades pobres, e redes bem desenvolvidas com os indivíduos em posições de poder local; continuarão a trabalhar naquela zona muito depois de a agência externa ter partido.

2. Não descuidar o «poder interior»: Ajudar os cidadãos a construir o seu poder é um processo profundamente pessoal que muitas vezes começa com reforçar a sua autoconfiança e assertividade, sobretudo no caso do ativismo das mulheres.³³⁶ A experiência de «cidadania» de muitas mulheres é muito diferente daquela dos homens — mesmo quando partilham as mesmas identidades raciais, étnicas, etárias ou de classe. No universo da política formal, o «poder interior» é muitas vezes um precursor essencial do «poder com»; a autoconfiança individual estabelece os alicerces para fundar organizações coletivas.

3. Desenvolver os «grãos» de mudança: O sucesso na construção de ativismo cidadão geralmente pressupõe identificar e trabalhar com os seus «grãos» integrantes —

³³⁶ Duncan Green, *The Raising Her Voice Nepal Programme*, Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-raising-her-voice-nepal-programme-338476>.

as organizações mais duradouras dentro dos movimentos³³⁷ — mais bem posicionados para sobreviver, adaptar-se e prosperar no panorama complexo e em constante mutação do ativismo e dos protestos. Estas OSC de base adaptam-se naturalmente a mudanças, aproveitam as oportunidades, procuram amigos e aliados, e muitas vezes demonstram uma coragem e resistência notáveis perante ataques. Para os ativistas das OSC, trata-se da vida deles, não de um projeto ou de um plano.

4. Construir ativismo cidadão é um processo demorado: Reunir organizações individuais num movimento social é uma tarefa trabalhosa, que exige um investimento continuado. As linhas cronológicas dos casos que analisei demonstram trabalho realizado ao longo de uma década ou mais, um período muito mais longo do que os mecanismos habituais de financiamento humanitário.

5. Considerar uma colaboração com os grupos religiosos: Como já vimos, muitas pessoas que vivem em situação de pobreza colocam uma enorme confiança em instituições religiosas, que muitas vezes são fulcrais para construir normas e valores, incluindo aqueles que promovem ou inibem o ativismo cidadão.

6. Conflito versus colaboração: As grandes mudanças raramente são inteiramente pacíficas, mas os conflitos re-

³³⁷ Duncan Green, *The Raising Her Voice Nepal Programme*, Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-raising-her-voice-nepal-programme-338443>.

presentam enormes riscos para as pessoas que vivem em situação de pobreza. Em ambientes de elevado risco, os ativistas optaram explicitamente por uma abordagem menos agressiva; noutros contextos, o *lobbying* conjugado com confronto e protestos provou ser eficaz.

Ao aplicarem estas lições, os agentes externos devem encarar-se como «jardineiros de um ecossistema», alimentando a diversidade e a resiliência, e centrando-se no «ambiente propício» (como legislação que apoie, e não prejudique) e em questões sistémicas (como o acesso à informação ou a financiamento). Este papel implica que os agentes externos devem apoiar as OSC no que der e vier, num ato continuado de solidariedade, à medida que estas lidam com novos acontecimentos, mesmo que mudem de direção ou enfoque. Isto não podia estar mais longe da abordagem atual das estruturas de ajuda humanitária, movidas pela sua predileção por resultados mensuráveis e a curto-prazo.³³⁸

Conclusão

Os cidadãos ativos são os heróis não reconhecidos da forma como as mudanças ocorrem, contribuindo com o *demos* na palavra «democracia»,³³⁹ responsabilizando os governos, fazendo com que os estados e os mercados funcionem melhor e, por vezes, irrompendo pelos nossos ecrãs de televisão para expulsar tiranos e ladrões do poder. Tal como os

³³⁸ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014).

³³⁹ A palavra «democracia» vem do grego «*demos*» (povo) e «*kratos*» (poder).

outros sistemas abordados neste livro, a sociedade civil é complexa, imprevisível e fascinante. Ao mergulharmos nas suas ruas e vielas, alimentando uma curiosidade pela sua energia, coragem e inovação inesgotáveis, nós, os ativistas, encontraremos não só inspiração, como o conhecimento de que precisamos para melhor conseguirmos apoiar as mudanças progressistas.

Voltaremos ao papel desempenhado pelas organizações externas na secção final do livro. Antes disso, vamos explorar o papel da liderança na concretização da mudança.

Outras leituras

T. Branch, *Parting the Waters: America in the King Years, 1954–63* (Nova Iorque: Pocket Books, 1989).

M. Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014).

J. Gaventa e R. McGee, *Citizen Action and National Policy Reform: Making Change Happen* (Londres: Zed Books, 2010).

S. Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

C. Tilly e L. J. Wood, *Social Movements, 1768–2008*, 2.^a edição (Abingdon: Routledge, 2009).

L. Thompson e C. Tapscott, *Citizenship and Social Movements: Perspectives from the Global South* (Londres: Zed Books, 2010).

10

Líderes e liderança

Os homens fazem a sua própria história, mas não a fazem conforme querem; não a fazem de acordo com as circunstâncias que escolhem, mas de acordo com circunstâncias que já existem, dadas e transmitidas do passado. A tradição de todas as gerações mortas pesa sobre os cérebros dos vivos como um pesadelo

Karl Marx³⁴⁰

O deputado Joseph Sungi é conhecido em todo o remoto distrito de Nuku, na Papua Nova Guiné, simplesmente como «o Membro». Trata-se de um homem poderoso em todos os sentidos, que destila autoridade e confiança, com o seu grosso pescoço e volumosa estrutura enfiada num elegante fato de risca diplomática. Joe é um homem com uma missão, e essa missão são estradas. Utilizando os fundos discricionários à disposição de cada deputado, planeia construir estradas resistentes a qualquer condição atmosférica.

³⁴⁰ Karl Marx, «The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte», Ensaio, 1852.

rica para cada um dos 84 círculos eleitorais de Nuku até às próximas eleições, em 2017.

«Quando voltávamos às nossas aldeias de origem, no Natal, tínhamos de fazer os últimos sete quilómetros a pé, Os nossos filhos já não querem lá ir. Na minha aldeia, eu disse, é a última vez que faço este percurso a pé — da próxima vez, venho de carro. Por isso, assegurei-me de que a estrada era construída, para provar que sou um homem de palavra. Só assim as pessoas ficam convencidas.»³⁴¹

Ao viajar com a equipa de Joe por Nuku, obtive muitas provas de que a sua obsessão está a dar frutos. O distrito comprou 13 peças de equipamento de terraplanagem amarelas e novinhas em folha, e contratou um engenheiro civil; os trabalhos estão em curso.

Joe encontrou um ponto sensível. Todas as pessoas com quem falei, desde os oficiais do governo aos grupos religiosos e de mulheres ao nível do círculo eleitoral, estão entusiasmadas: as estradas permitem aos agricultores levarem o seu cacau ao mercado, reduzem os custos de reabastecimento nas escolas e nas clínicas, contribuem para reter professores e enfermeiras relutantes em trabalhar em zonas isoladas. É claro que as estradas não são uma panaceia. Os líderes dos grupos religiosos e de mulheres estão preocupados com as influências negativas, como as drogas e a desobediência, que atribuem à melhoria nos acessos. As agricultoras dizem que agora já conseguem levar as suas colheitas à cidade principal de Nuku, mas não encontram compradores e acabam por voltar a trazê-las para casa.

³⁴¹ Entrevista realizada pelo autor, Porto Moresby, novembro de 2014.

A outra prioridade de Joe é ainda mais arrojada. Entregou uma grande quantia de financiamento local diretamente aos círculos eleitorais, dez mil dólares a cada um, para gastarem como quiserem. Na Papua Nova Guiné, este gesto é revolucionário — o homem poderoso a entregar dinheiro até às aldeias que não votaram nele. No pátio do escritório do administrador distrital, encontram-se expostos padrões de consumo mais tradicionais, com quatro Land Cruisers estacionados, a primeira tranche de cerca de 20 veículos que o deputado anterior terá alegadamente oferecido aos seus camaradas, e que estão agora a ser confiscados.

Como um ímã gigante rodeado de limalhas de ferro, a liderança de Joe parece ter criado um sentimento de otimismo e de objetivo comum. A cada nível da sociedade, desde o comité da aldeia ou o grupo feminino de poupança até aos grandes construtores de nações, os líderes reforçam a identidade e coesão de grupo, e mobilizam o esforço coletivo em direção a objetivos partilhados. Os líderes de sucesso sabem como inspirar e motivar, e compreendem intuitivamente que para transformar uma visão e um grupo de seguidores mobilizados numa força transformadora eles, enquanto líderes, têm de manter aquela qualidade difícil de definir conhecida como legitimidade.³⁴²

É claro que a liderança assume muitos estilos diferentes. Alguns líderes oprimem, outros empoderam. Alguns são motivados pela ganância, outros por uma paixão pela justiça social. Quando falo com líderes, sobretudo os

³⁴² Robert Rotberg, *Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World* (Londres e Chicago: The University of Chicago Press, 2012), p. 19.

mais carismáticos, fico sempre dividido entre o fascínio e a suspeita de que as suas belas palavras são apenas camuflagem para corrupção, arrogância ou falsidade. Este capítulo analisa os líderes progressistas, que se encontram em todos os níveis da sociedade e em todos os países.

As prateleiras das livrarias dos aeroportos gemem sob o peso de homenagens a titãs empresariais que prometem revelar os segredos da liderança e do sucesso aos restantes de nós. E o assunto fascinava os grandes pensadores do passado mais longínquo, que analisavam a utilização da violência, o papel desempenhado pela sorte e se era melhor se amado ou temido.³⁴³ Platão e Maquiavel defendiam a competência política e a concentração de poder; Aristóteles, Cícero e Montesquieu eram a favor da imposição de limites constitucionais ao poder dos líderes. Fora da bolha ocidental, poucos pensadores colocavam tanta confiança incondicional na liderança como Confúcio, que a encarava como a força originária e sustentadora por trás da boa política: «Na presença dos homens certos, a sua boa ordem política prosperará; mas sem esses homens, a sua ordem política entra em decadência e cessa.»³⁴⁴

Os ativistas e os académicos, por outro lado, têm tendência para minimizar o papel dos líderes e da liderança na promoção de mudança. Enquanto disciplina, os estudos de

³⁴³ Nannerl Keohane, «Western Political Thought», em *The Oxford Handbook of Political Leadership*, editado por R.A.W. Rhodes e Paul Hart (Oxford: Oxford University Press, 2014).

³⁴⁴ Confúcio, *The Doctrine of the Mean, circa 500 BCE*, citado em Joseph Chan e Elton Chan, «Confucianism and Political Leadership», em *The Oxford Handbook of Political Leadership*, editado por R.A.W. Rhodes e Paul Hart (Oxford: Oxford University Press, 2014).

desenvolvimento têm pouco a dizer sobre o homem poderoso no palácio presidencial, e ainda menos sobre a liderança de baixo para cima — aquela que surge dos movimentos de cidadãos, das associações voluntárias, dos sindicatos, das organizações religiosas e em todas as áreas da vida.

A desatenção à liderança por parte do meio académico pode dever-se a um preconceito ideológico. Os marxistas (e, de forma mais geral, os positivistas e os estruturalistas) pensam em termos de massas e de instituições, e não de indivíduos. Os historiadores socialistas, como E.P. Thompson, propuseram uma «história vista de baixo»,³⁴⁵ segundo a qual os líderes que se pavoneiam no palco e que dizem estar a fazer história são, na verdade, meros resíduos flutuantes num mar de mudanças políticas, tecnológicas, económicas e sociais que ora os constroem, ora os destroem.

No extremo oposto encontram-se pensadores que subscrevem à teoria da escolha racional, como Gary Becker, que encaram a sociedade e a economia como um conjunto de «indivíduos que maximizam a sua utilidade» e que não necessitam de líderes (nem de seguidores). Os progressistas desconfortáveis com o carácter elitista da teoria da história humana do homem poderoso, que exclui todas as seguidoras mulheres bem como a maioria dos homens, posicionam-se algures entre as duas. Os tecnocratas da ajuda humanitária evitam debates sobre liderança, porque estes rapidamente adquirem um cariz político e encobrem a pureza tentadora da «definição de políticas com base em dados factuais» e da «assistência técnica».

³⁴⁵ Richard Taylor e Roger Fieldhouse, «Our History is Under Attack», *The Guardian*, 31 de dezembro de 2013, <https://www.theguardian.com/comment-isfree/2013/dec/31/history-under-attack-ep-thompson>.

Essa decisão parece-me uma omissão grave. Ao longo dos anos, tenho tido a sorte de privar com centenas de líderes em dúzias de países, desde ministros e altos funcionários a ativistas de movimentos de base que galvanizam as suas comunidades com o intuito de trabalharem para o bem comum e que correm grandes riscos ao responsabilizarem empresas ou funcionários corruptos.

Passei a acreditar que a liderança é um elemento fulcral de qualquer entendimento sobre a forma como as mudanças ocorrem. Os líderes atuam na interface entre estrutura e capacidade de ação, procurando deixar a sua marca nas instituições, culturas e tradições nas quais trabalham. Os ativistas têm de compreender de onde vem a liderança e qual a melhor forma de identificar, apoiar e colaborar com líderes progressistas.

Esta questão não abrange apenas os políticos. Qualquer pessoa que já tenha trabalhado em organizações (i.e., quase todos nós) terá constatado o papel fundamental que a liderança (ou a ausência dela) ocupa. Os estilos de liderança variam — já tive chefes do género «elefante na loja de porcelanas», que tentam impor a sua vontade a organizações relutantes, visionários carismáticos que inspiram e motivam, mas que deixam os pormenores para os outros, e líderes mais subtis que vão introduzindo ideias consistentemente na corrente sanguínea empresarial sem nunca serem reconhecidos. Podem não ser os melhores gestores (muitos deles precisam de um adjunto que termine as tarefas), mas os bons líderes alinham as limalhas de ferro, tal como fez Joe Sungi, substituindo a tendência natural das organizações para se fragmentarem em grupos concorrentes por um objetivo e entusiasmo comuns, e construindo alianças e coligações a favor da mudança.

Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas coloca alguns desafios importantes à liderança. Os que praticam o estilo «elefante na loja de porcelanas» costumam sentir-se mais confortáveis com o sistema de comando e controle do que com a emergência de mudanças e com rebeldes do empoderamento. Mas tanto os visionários carismáticos como os líderes mais subtis podem criar o espaço necessário para as suas organizações «dançarem com os sistemas». Se liderança consiste em identificar o «quê», a gestão serve para estabelecer o «como» — no Capítulo 12, analisaremos os desafios de uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas na gestão de organizações ativistas.

Compreender a liderança no topo

Joe Sungi não é um revolucionário. É um «líder transacional» que tenta fazer com que o sistema funcione a favor do seu eleitorado, e na Papua Nova Guiné essa é uma tarefa árdua. Mais de uma década de grande crescimento constante aumentou o PIB per capita em 150 por cento, e no entanto a Papua Nova Guiné não atingiu qualquer um dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). O país partilha essa distinção dúbia apenas com o Zimbabué e a Coreia do Norte (em termos dos ODM, não do crescimento); no que diz respeito a transformar crescimento em desenvolvimento, a Papua Nova Guiné é um forte candidato ao título de maior subdesempenho do mundo. Eu diria que a política está no centro desse fracasso: a maioria dos homens poderosos da Papua Nova Guiné estão mais interessados em consolidar o seu próprio poder e fortuna do que em construir estradas ou outros bens públicos essenciais.

Alguns líderes têm conseguido ser mais transformadores do que transacionais. Nelson Mandela na África do Sul, Gandhi na Índia, Martin Luther King nos Estados Unidos, ou Julius Nyerere na Tanzânia surgiram todos em momentos críticos da história — momentos repentinos de mudança, crise ou ameaça externa — e aproveitaram a oportunidade para alterar o equilíbrio de poder nas suas sociedades. Quando as restrições estruturais à ação estão enfraquecidas, os grandes líderes podem contribuir para refazer sociedades, em vez de as fazer simplesmente funcionar um pouco melhor.

Mesmo na ausência de crise, os líderes dos países em desenvolvimento têm um maior potencial para transformar a sociedade. Nos casos em que as instituições são relativamente fracas, a força de vontade e personalidade podem contribuir para a construção de uma cultura nacional, legislação e instituições políticas, incluindo de pesos e contrapesos em relação ao poder dos futuros líderes. Talvez seja por isso que líderes iniciais como Bismarck, Washington, Lee Kuan Yew, Ataturk ou Mandela atinjam frequentemente um estatuto mítico como fundadores da nação. Mesmo os melhores dos seus sucessores estão constrangidos por compromissos, instituições e regras e, sem terem qualquer culpa disso, podem parecer meros burocratas em comparação com eles.

Mas essa ausência relativa de restrições também aumenta o potencial para produzir danos. Alguns líderes sobem ao poder com a melhor das intenções, mas agarram-se a ele muito para além da sua data de validade. Em 2015, quando Barack Obama se dirigiu à União Africana dizendo que «Ninguém deve ser presidente para a vida»,³⁴⁶ a tribuna

³⁴⁶ «Obama to African Leaders: ‘Nobody Should be President for Life’», site da BBC News, 28 de julho de 2015, <https://www.bbc.co.uk/news/av/world-africa-33691468>.

do público irrompeu em aplausos, ao passo que as filas da frente mantiveram um silêncio sepulcral. Nessa altura, nove líderes africanos (e um monarca) governavam há mais de 20 anos. (E, sim, as ONG podem sofrer da mesma síndrome.)

Se a existência de instituições robustas é um indicador de desenvolvimento, então o sucesso de um líder pode ser medido pelo legado institucional que deixa. Os líderes eficientes dão vida às instituições; os líderes ineficazes destroem-nas ou abafam-nas. Comecei a escrever este capítulo na semana em que faleceu um líder político verdadeiramente transformador, Lee Kuan Yew, de Singapura, e os obituários estavam cheios de elogios às suas conquistas (ainda que estes fossem temperados por críticas ao seu historial em termos de direitos humanos). O *The Economist* louvava-o: «Um dos tributos à capacidade de construção nacional do Sr. Lee foi a ausência de qualquer oscilação na bolsa de valores perante a notícia da sua morte... Graças, em grande parte, ao Sr. Lee, as instituições de Singapura são fortes, o seu governo é honesto, eficiente — e aborrecido.»³⁴⁷

Um artigo incluído na mesma edição e intitulado «King Paul»³⁴⁸ apresentava um retrato contrastante de um dos líderes africanos contemporâneos mais aclamados, Paul Kagame, o presidente do Ruanda: «No julgamento da história, o valor dos líderes reside na qualidade de sucessores que

³⁴⁷ «After the Patriarch: Singapore After Lee Kuan Yew», *The Economist*, 28 de março de 2015, <https://www.economist.com/asia/2015/03/28/after-the-patriarch>.

³⁴⁸ «King Paul: A Successful Man with No Successor», *The Economist*, 26 de março de 2015, http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21647365-successful-man-no-successor-king-paul?zid=309&e_x0026;ah=80dcf288b8561b012f603b9fd9577foe.

preparam. O Sr. Kagame despediu ou afastou praticamente todos o que estavam à sua volta e que poderiam substituí-lo. Alguns fugiram do país, outros morreram em circunstâncias misteriosas, e outros ainda foram presos.»

O que constitui um líder?

Existem muitos caminhos que levam à liderança, e esses caminhos formam padrões muito visíveis. Uma das explicações para as diferenças entre Lee e Kagame pode residir na forma como ascenderam ao poder. Kagame, enquanto ex-comandante dos rebeldes, introduziu a disciplina de cima para baixo da autoridade militar, juntamente com a sua rejeição da dissidência e do pluralismo. Foi o mesmo caminho tomado por Meles Zenawi, na Etiópia, Fidel Castro, em Cuba, e Mao Tse Tung, na China. Em contrapartida, Lee Kuan Yew era um advogado que liderara o movimento independentista não-violento de Singapura. Um caso semelhante foi o de José Figueres, o produtor de café que liderou a revolução de 1948 na Costa Rica que depôs o exército e colocou o país no caminho para a democracia. Os militares estavam dispostos a usar força bruta para manter o controle e implementar as mudanças que procuravam, ao passo que os civis davam preferência às leis e às instituições.

O Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP)³⁴⁹ (que permitiu o financiamento da investigação

³⁴⁹ Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP), www.dlprog.org/. O DLP é financiado pelo governo australiano, que também ofereceu apoio a este livro.

para este livro) examinou os percursos dos líderes de vários países e chegou à conclusão que a educação tinha sido fundamental para lhes permitir alargar as suas lealdades para além da família, região, classe ou etnia.³⁵⁰ Entrevistas aprofundadas com alguns líderes do processo transformativo do Gana em curso desde o final da década de 1980 revelaram três elementos comuns que todos tinham aprendido na escola: princípios básicos de propósito moral e de compromisso em servir o país; métodos de trabalho como pensamento crítico e colaboração; e as competências e o conhecimento de que os líderes precisam para incitar à mudança.

Entre os líderes ganeses que tinham completado o ensino secundário ou obtido um grau mais elevado de educação, quase todos tinham frequentado instituições de elite que eram simultaneamente meritocráticas e residenciais, reunindo crianças dotadas provindas de todo o tipo de contextos que forjaram valores e laços que moldariam os seus futuros papéis de líderes.

Um artigo brilhante do DLP escrito por Sarah Phillips³⁵¹ chega a uma conclusão semelhante a respeito da Somalilândia, que rompeu com o caos da Somália nos anos 1990. A Escola Secundária de Sheekh, fundada por Richard Darlin-

³⁵⁰ Laura Brannelly, Laura Lewis e Susy Ndaruhutse, *Higher Education and the Formation of Developmental Elites: A Literature Review and Preliminary Data Analysis*, DLP Research Paper 10 (Birmingham: University of Birmingham, 2011), www.dlprog.org/publications/highereducation-and-the-formation-of-developmental-elites-a-literature-review-and-preliminarydata-analysis.php.

³⁵¹ Sarah Phillips, *Political Settlements and State Formation: The Case of Somaliland*, DLP Research Paper 23 (Birmingham: University of Birmingham, 2013), www.dlprog.org/publications/political-settlements-and-state-formation-the-case-of-somaliland.php.

gton que, na Segunda Guerra Mundial, comandara o contingente do Protetorado da Somalilândia no exército britânico, aceita apenas 50 estudantes por ano e ensina-lhes liderança e pensamento crítico (Darlington baseou-se no currículo da escola privada de elite que havia frequentado, Harrow). A escola promove a admissão de alunos de todos os clãs, sobretudo dos mais marginalizados. Sheekh educou três dos quatro presidentes da jovem nação, bem como numerosos vice-presidentes e membros do gabinete.

O percurso de vida de Joe Sungi corrobora estas conclusões. Filho de agricultores de subsistência, de um escalão muito baixo na hierarquia dos clãs, foi educado numa escola missionária católica australiana, e mais tarde num colégio interno para as crianças mais dotadas de todo o país. Ele atribui o seu sentido de ética pública a esse colégio. Joe lamenta que uma das consequências indesejadas da disseminação do ensino secundário tenha sido o facto de as crianças agora poderem frequentar o liceu nas suas próprias comunidades, em vez de serem obrigadas a um regime de internato com os cérebros mais brilhantes do seu país fragmentado. Tem apelado ao governo para considerar a introdução de colégios internos de elite com base no sistema do liceu francês de forma a recriar o contexto de liderança da sua juventude que entretanto se perdeu.

Estas descobertas são desconfortáveis para os ativistas. A defesa de colégios internos de elite, mesmo que funcionem num regime de meritocracia, tem fortes conotações com o antigo colonialismo britânico (o Gana, a Somalilândia e a Papua Nova Guiné são antigas colónias britânicas) e transmite uma sensação claramente regressiva em comparação com a colocação de todas as crianças em escolas primárias. Por isso, é bom que identifiquemos os aspetos do

ensino de elite que formam líderes mais competentes e com uma maior consciência pública, e encontrar uma forma de os incorporar nos sistemas de ensino modernos.

As conclusões do DLP sobre a educação são importantes, mas constituem apenas uma parte da história muito mais abrangente daquilo em que consiste um bom líder. Os investigadores do DLP sugerem uma variedade de outros fatores: as viagens, tanto a nível doméstico como internacional, alargam os horizontes e constroem laços com o resto do mundo; a crença religiosa é um fator de motivação comum; as experiências partilhadas de resistência, de luta armada ou de sofrimento unem os futuros líderes. Por fim, alguns dos líderes mais eficazes, como Nelson Mandela, são autoridades tradicionais com a convicção de que o privilégio implica responsabilidades.

O que fazem os líderes?

O sistema funciona com Joe Sungi porque ele conhece a forma como as decisões são tomadas na capital: quais as mesas onde pode bater, quais os favores a cobrar. Joe afirma: «A chave é conversar com as pessoas. Eu não escrevo cartas, eu é que falo com as pessoas! A maior parte daquilo que faço é informal, devo tudo a relações informais.»³⁵²

Tal como muitos outros líderes, o Joe põe as coisas em andamento, mas deixa o acabamento para os outros. Um dos seus braços-direitos é Kenny Myeni, um engenheiro jovial e barbudo que Joe conseguiu convencer a deixar um

³⁵² Entrevista realizada pelo autor, Porto Moresby, novembro de 2014.

emprego confortável com a British American Tobacco para gerir o programa de construção de estradas. Kenny brinca dizendo que existe uma escassez frequente de fundos, mas que «o Membro sabe onde está o dinheiro. Nós fornecemos a documentação e o Membro é quem fala».³⁵³

Sungi exemplifica o jogo de dois níveis que os líderes têm de fazer — construir pontes nos círculos eleitorais e negociar com quem está no poder — ao mesmo tempo que mantêm e levantam constantemente a moral dos seguidores. Devem liderar mas também olhar continuamente para trás uma vez que, como diz um provérbio do Maláui, «Um líder sem seguidores é só uma pessoa a dar um passeio».

De facto, os «grandes líderes» muitas vezes são criados pelos seus seguidores e por acidentes da história; a sua ascensão só aparenta ser inevitável em retrospectiva. Churchill foi reverenciado pelos ingleses durante a Segunda Guerra Mundial, mas antes disso fora ridicularizado e, depois da guerra terminar, foi rejeitado sem cerimónias nas urnas eleitorais.

De acordo com a citação de Karl Marx no início deste capítulo, os líderes não podem fazer «conforme querem». A arte da liderança reside em encontrar formas de avançar (ou, mas frequentemente, de inspirar outros a fazê-lo) no âmbito das circunstâncias do momento — por outras palavras, dentro do sistema. Transformam o legado da história de um pesar «sobre os cérebros dos vivos como um pesadelo» numa força de mudança.

Os líderes compreendem o papel do simbolismo na construção de movimentos de massas, uma linguagem paralela e separada dos pormenores de política privilegiados

³⁵³ Entrevista realizada pelo autor, Nuku, novembro de 2014.

por funcionários e acadêmicos. Em vez de confrontar os ingleses de acordo com os seus próprios termos, Mahatma Gandhi desconcertava as autoridades coloniais com pequenos atos pessoais como recolher sal ou fiar algodão numa simples roda de fiar para salientar a procura da autossuficiência e da independência. Uma das primeiras versões da bandeira da Índia até incluía uma roda de fiar.³⁵⁴ Mandela também tinha um talento especial para gestos marcantes, como quando estendeu a mão aos sul-africanos brancos ao usar a camisola da equipa de rugby Springbok, ou quando viajou até uma comunidade remota africânder para tomar chá com a viúva de 94 anos de Henrik Verwoerd, um dos criadores do *apartheid*.³⁵⁵ Tanto Mandela como Gandhi demonstraram que a humildade e a probidade ética podem gerar uma maior legitimidade política do que demonstrações de força ou de competência.

As discussões sobre líderes e liderança costumam centrar-se nas pessoas no topo — no hábitos e psicologias de CEO e de presidentes, sejam eles santos ou pecadores. Mas os líderes existem em todo o lado, e em nenhum lado mais do que nos movimentos a favor de mudança que estão ativos nas comunidades pobres em todo o mundo.

³⁵⁴ Makarand, «Mahatma Gandhi — The True Revolutionary», blogue «Makarand», 30 de janeiro de 2015, <https://makarandimpressions.wordpress.com/2015/01/30/mahatma-gandhi-the-true-revolutionary/>.

³⁵⁵ Robert Rotberg, *Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World* (Londres e Chicago: The University of Chicago Press, 2012), p. 63.

Liderança vinda de baixo

Penha era uma figura imponente, uma mulher volumosa e confiante que ascendeu à presidência do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Alagoa Grande no nordeste brasileiro, uma zona propensa a secas e com um elevado nível de pobreza. Quando a visitei em 1990, Penha estava a tentar convencer uma comunidade agrícola pobre a juntar-se ao sindicato. Crianças barrigudas com braços magros brincavam aos pés dos adultos enquanto a conversa fluía facilmente, alternando entre gracejos e assuntos sérios. Penha conduzia a conversa com uma mistura de autoridade, humor e gentileza, deixando os outros falar e apreciando as suas piadas. A discussão improvisada evoluiu para uma verdadeira reunião comunitária sobre as causas da pobreza no Brasil e sobre a necessidade de organização para exigir direitos sobre as terras. À medida que foi caindo a noite, a reunião transformou-se em música e dança, em honra dos visitantes.³⁵⁶

Mais tarde, ela contou-me o seu percurso de vida, as suas palavras meio perdidas no tamborilar de um aguçeiro repentino, que transformou a rua num rio que trazia lixo do mercado vizinho. Um lar desfeito, começou a trabalhar aos sete anos, uma mãe que morreu de tuberculose quando Penha tinha 12 anos, um casamento precoce, e a luta para alimentar os seus seis filhos. Até aí, era a história de inúmeras mulheres pobres da América Latina.

Penha conseguiu transformar a sua coragem e determinação pessoais em liderança graças a um encontro aciden-

³⁵⁶ Duncan Green, *Faces of Latin America*, 3.^a edição (Nova Iorque: Monthly Review Press, 2012).

tal com uma líder carismática chamada Margarida Maria Alves, que a apresentou ao sindicato. Quando Margarida foi assassinada, alegadamente por latifundiários e políticos locais, Penha substituiu-a.³⁵⁷

Tal como os líderes no topo, os líderes de movimentos de base também são moldados pelas suas experiências de viagens, de luta e de conflito, e são empurrados para a frente pelo momento histórico («chegou a hora»). Em dezenas de países de vários continentes, conheci líderes de base inspirados pela sua fé e equipados com competências pelas suas experiências em coros ou como pregadores, tanto cristãos como muçulmanos. As escrituras ajudaram-nos a formar uma narrativa pessoal sobre as fontes da sua privação e repressão, impulsionando-os a agir.

Ao contrário dos líderes no topo da sociedade, os líderes dos movimentos sociais têm pouco dinheiro e dispõem de escassas ameaças com as quais controlar ou recompensar os seus seguidores. Dependem fortemente da sua capacidade de comunicar um entendimento sobre as vidas dos outros, e da sua crença no valor da ação coletiva para fazer face a problemas comuns. Nutrem o sentimento de «poder interior» nos seus seguidores, apoiados numa visão de um futuro melhor que justifica a ação, mesmo quando isso implica, na melhor das hipóteses, tomar o escasso tempo e energia de pessoas pobres e, na pior das hipóteses, colocar as suas vidas em risco.

O reforço da organização comunitária é muitas vezes insuficiente para adquirir acesso a terrenos, financiamento

³⁵⁷ Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, Relatório n.º 9/08, Caso 12.332 Admissibilidade, Margarida Maria Alves, Brasil, 5 de março de 2008.

ou respeito. Os líderes de base também têm de fazer o mesmo jogo de dois níveis adotado por Joe Sungi, construindo alianças com outras organizações e fazendo acordos com pessoas em posições de poder. Uma das funções destes líderes é «criar espaço» para outros. O filósofo chinês Lao Tzu colocou a questão da seguinte forma, no século VI AEC: «Um líder está no seu melhor quando as pessoas mal conhecem a sua existência, é menos bom quando as pessoas lhe obedecem e o aclamam, e está no seu pior quando é desprezado. Mas de um bom líder, que fala pouco, quando o seu trabalho estiver terminado, e os seus objetivos cumpridos, todos dirão, ‘Fomos nós que fizemos isto’.»³⁵⁸

Durante os recentes movimentos de protesto da Primavera Árabe, alguns observadores encararam a ausência de líderes identificáveis como um ponto forte, uma vez que nenhum poderia ser cooptado ou atacado. Se um movimento não tiver uma cabeça, como pode ser decapitado? De certa forma, parecia mais puro e genuinamente apanágio das massas o facto de não terem qualquer líder, em vez de uma grande personalidade que atingisse o estatuto de celebridade. Mas este tipo de ideias «antiliderança» têm as suas limitações.³⁵⁹ Quando o ciclo passa de protesto e conflito a colaboração e reforma, alguém tem de estabelecer relações com quem está no poder de forma a maximizar quaisquer benefícios conquistados através do protesto. Os movimentos sem cabeça não podem negociar acordos.

³⁵⁸ Lao Tzu, *Tao Te Ching*, Capítulo 17, século VI AEC.

³⁵⁹ Neil Sutherland, Christopher Land e Steffen Böhm, «Anti-leaders(hip) in Social Movement Organizations: The Case of Autonomous Grassroots Groups», *Organization*, 5 de junho de 2013, 1350508413480254.

É evidente que uma simples dicotomia entre líderes de base e aqueles que estão no poder é ilusória. Existem organizações e líderes intermediários que estabelecem uma ponte entre o estado e os cidadãos. Os líderes de base eficazes costumam estar bem relacionados com aqueles em posições de poder formal, sobretudo em países onde os próprios líderes nacionais ascenderam a partir do ativismo de base, como é o caso da África do Sul, do Brasil ou da Bolívia. Mandela era advogado de direito civil e ativista do Congresso Nacional Africano (CNA); os presidentes transformadores do Brasil e da Bolívia (Lula e Evo Morales) começaram como líder sindical e líder de camponeses, respectivamente. Mas, para cada nome familiar, existem milhares de Penhas, heróis não reconhecidos que organizam os seus concidadãos na luta pela mudança.

Mulheres e liderança

Joe Sungi tipifica um estilo de liderança — individualista, confrontador, público («eu é que falo com as pessoas!») — o que aparenta ser masculino por excelência. A abordagem de Penha era muito mais inclusiva; ela escutava tanto quanto falava, ou ainda mais do que falava. As pessoas como ela fazem parte de um movimento crescente de mulheres líderes em todo o mundo, a todos os níveis da sociedade.

Um estudo do Instituto de Desenvolvimento Internacional [Overseas Development Institute (ODI)] identificou alguns fatores comuns nos percursos das mulheres líderes que ecoam uma parte do percurso de vida de Penha: muitas são casadas, possuem alguma formação profissional e trabalham em profissões «cuidadoras» ou relacionadas com

a comunidade, como o ensino ou a assistência social. Muitas dispõem do apoio psicológico e financeiro de familiares próximos, assim como do encorajamento de modelos de referência (mulheres em cargos públicos ou ativas em movimentos cívicos de mulheres).³⁶⁰

Srilatha Batliwala estabelece uma distinção entre conceitos de liderança femininos e feministas.³⁶¹ Uma abordagem feminina à liderança reconhece que as mulheres muitas vezes costumam conseguir chamar mais atenção para a colaboração, a tomada de decisões coletiva e a construção de relações: características que se enquadram nos papéis tradicionalmente associados às mulheres. Em contrapartida, uma abordagem feminista procura alterar as relações de poder, prestando particular atenção ao «poder interior» e ao «poder com», além do poder oculto e invisível.

Em muitos aspetos, a interpretação feminista de liderança parece consentânea com a abordagem na ótica do poder e dos sistemas defendida neste livro. No final de uma palestra em Washington há alguns anos, fiquei um pouco desconcertado quando recebi o meu presente de agradecimento — um exemplar de *The End of Men and the Rise of Women* (*O Fim dos Homens e a Ascensão das Mulheres*)

³⁶⁰ Tam O’Neil e Georgia Plank, com Pilar Domingo, *Support to Women and Girls’ Leadership: A Rapid Review of the Evidence* (Londres: Instituto de Desenvolvimento Internacional, 2015), <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9623.pdf>.

³⁶¹ Srilatha Batliwala, *Feminist Leadership for Social Transformation: Clearing the Conceptual Cloud* (Nova Iorque e Nova Deli: CREA, 2010), www.uc.edu/content/dam/uc/ucwc/docs/REA.pdf.

de Hanna Rosin.³⁶² Com sorte, estarei reformado e a dedicar-me à jardinagem quando esse processo for completado.

Liderança, poder e sistemas

É fácil esquecer que quando Nelson Mandela foi finalmente libertado da prisão no início dos anos 1990, a África do Sul estava no fio da navalha. As lutas entre os apoiantes do Partido da Liberdade Inkatha e do CNA corriam o risco de resvalar para uma guerra civil; o estatuto de estado frágil estava próximo. Num dos primeiros eventos, os apoiantes do CNA apelavam a Mandela: «Dêem-nos armas. Não à paz.»³⁶³ Mandela repreendeu os seus apoiantes exaltados: «Escutem-me. Eu sou o vosso líder. Vou dar-vos liderança. Se decidirem matar pessoas inocentes, não pertencem ao CNA.» O que teria acontecido se ele tivesse optado pela via populista e alimentado as chamadas?

Mandela não era nenhum Rei Canute, inutilmente posicionado contra as marés da história. Era um hábil navegador de um sistema complexo, que forjava alianças pessoais ou políticas com aqueles que até então haviam sido seus inimigos, denunciando publicamente as tentativas de perverter ou de evitar a transição para um governo de maioria negra. Conseguiu unir as diferentes fações do CNA e trans-

³⁶² Hanna Rosin, *The End of Men: And the Rise of Women* (Nova Iorque: Penguin Books, 2012).

³⁶³ Robert Rotberg, *Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World* (Londres e Chicago: The University of Chicago Press, 2012), p. 40.

formou-o de um movimento de protesto num partido dominante no governo. Como todos os bons líderes, era capaz de «ver» a forma como o poder é distribuído e disputado na sociedade, e de detetar oportunidades para aproveitar e moldar a maré de acontecimentos. Só podemos especular sobre o que teria acontecido se Mandela tivesse morrido na Ilha de Robben.

Para as instituições que promovem a mudança, prestar formação e apoio aos líderes locais deveria ser uma perspetiva aliciante. É agradavelmente tangível e coloca um rosto humano no processo muitas vezes amorfo do desenvolvimento. Mas poucas agências de ajuda humanitária investem em indivíduos. Porque não reproduzir os poucos esquemas, como a Bolsa da Fundação MacArthur, que identificam e apoiam os líderes excecionais?³⁶⁴ Ou oferecer experiência de trabalho, estágios ou oportunidades de ensino a estudantes com o potencial de se tornarem os líderes progressistas de amanhã?

Entre os ativistas, muitos dos quais possuem um forte compromisso com o igualitarismo, palavras como «liderança» e «líder» suscitam sentimentos contraditórios. Muitos de nós preferiríamos reforçar a capacidade das organizações em vez de investir diretamente em indivíduos com elevado potencial. Aliás, até a utilização de termos como «indivíduos com elevado potencial» pode parecer contrária aos princípios de justiça e igualdade.

Mas abordar a liderança de forma muito mais sistemática não tem de pressupor ser seduzido por uma abordagem

³⁶⁴ «MacArthur Fellows Program», site da Fundação MacArthur, www.mac-found.org/programs/fellows/.

à política simplista, do homem poderoso. Pelo contrário: reconhecer e apoiar o papel fundamental dos líderes na forma como as mudanças ocorrem é um passo vital na amplificação das vozes de grupos que continuam por se ouvir.

Agora que já analisámos tanto os cidadãos ativistas dos movimentos de base, como os líderes que os inspiram a eles e a outros a todos os níveis da sociedade, passamos a um assunto que inclui os dois, e com o qual eu tenho estado mais envolvido ao longo dos anos: a promoção de causas.

Outras leituras

H. Lyne de Ver, «Conceptions of Leadership» (Birmingham: Programa de Liderança para o Desenvolvimento, Documento de referência 4, 2009), <http://www.dlprog.org>.

N. Mandela, *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela* (Londres: Little Brown, 1995); [*Longo Caminho para a Liberdade: A Autobiografia de Nelson Mandela*, 1.^a edição (Porto: Campo das Letras, 1995)].

M.A. Melo, N. Ng'ethe e J. Manor, *Against the Odds: Politicians, Institutions, and the Struggle Against Poverty* (Londres: C. Hurst & Co., 2012).

R. Rotberg, *Transformative Political Leadership: Making a Difference in the Developing World* (Londres e Chicago: The University of Chicago Press, 2012).

Outras consultas

Programa de Liderança para o Desenvolvimento <http://www.dlprog.org/>.

11

O poder da promoção de causas

As sandes de bacon tinham um aspeto delicioso. Estavam apresentadas de forma tentadora à entrada da «reunião de pequeno-almoço³⁶⁵» no Número 11 de Downing Street, a residência do Chanceler do Tesouro (i.e. ministro das Finanças) da altura, Gordon Brown. Mas os riscos de pegar numa à entrada eram demasiado elevados: fazer *lobby* junto do número dois do governo britânico já era suficientemente assustador sem ter gordura de bacon a escorrer-me pelo queixo abaixo. Avancei de forma determinada. São estes os sacrifícios heroicos que os lobistas têm de fazer.

A ocasião era um dos pequenos-almoços que Brown organizava periodicamente com grupos religiosos (naquela altura, eu trabalhava para a agência humanitária católica CAFOD). Havia cerca de 30 pessoas sentadas à volta da mesa, e cada um de nós tinha dois minutos para apresentar o que tínhamos em mente. Na minha mente estava um assunto obscuro mas importante que fazia parte das incipientes negociações da Agenda de Doha na OMC: a UE (que negocia em nome do Reino Unido na OMC) estava determinada em

³⁶⁵ Em português BR: café da manhã [N. da T.].

acrescentar investimento à agenda já sobrelotada, provavelmente para desviar atenção da célebre Política Agrícola Comum europeia. Muitos dos governos de países em desenvolvimento opunham-se, apoiados por ONG internacionais.

Eu vinha armado de um breve resumo dos argumentos e das provas académicas que sustentavam a nossa posição.³⁶⁶ Enquanto o documento estava a ser distribuído pela mesa, utilizei os meus dois minutos para resumir os seus conteúdos. Quando chegou a Brown, ele escreveu qualquer coisa e passou-se à frente. Mais tarde, vim a saber que, quando saiu da sala, comentou com os seus funcionários: «Porque estamos a apoiar isto?» Posteriormente, o Reino Unido distanciou-se da posição da União Europeia: uma pequena vitória, mas a melhor possível para um lobista que trabalha com ONG.

Dois meses depois, este tópico aparentemente obscuro tornou-se um fator determinante no estrondoso colapso das negociações da cimeira da OMC em Cancún. A sala de imprensa era um frenesim de jornalistas aos gritos e num alvoroço para cumprir prazos, desesperados para encontrar alguém para entrevistar; alguns deles até se entrevistavam uns aos outros. Eu estava em modo de assessor de imprensa, repetindo a mesma citação — a União Europeia é «a primeira e segunda suspeita principal da responsabilidade pelo colapso» — a todos os que estivessem dispostos a ouvir. A nossa esperança era evitar a tentativa inevitável que se avizinhava de culpar os países em desenvolvimento ou

³⁶⁶ ActionAid, Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD), Christian Aid, Oxfam, Save the Children e World Development Movement, «Unwanted, Unproductive and Unbalanced: Six Arguments Against an Investment Agreement at the WTO», maio de 2003, https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/10_1_six_arguments_wto.pdf.

as ONG pelo colapso. A minha citação foi publicada no *The Guardian*, por isso a CAFOD ficou contente.³⁶⁷

Evitar sandes de bacon na Downing Street ou influenciar a mensagem em cimeiras do comércio global não são exatamente os tipos de atividades que o público costuma associar com as ONG internacionais. Quando a CAFOD pediu aos seus jovens apoiantes para fazerem um desenho que representasse o trabalho da organização, eles desenharam freiras a atirar sacas de comida de aviões. Mas ao longo dos últimos 20 anos a CAFOD, a Oxfam e outras organizações têm dedicado uma proporção cada vez maior dos seus esforços a influenciar a política governamental através de campanhas e de *lobbying* (mesmo assim, representando apenas seis por cento da despesa da Oxfam, muito menos do que a porção atribuída ao desenvolvimento a longo prazo e à resposta a emergências).

Esta viragem para o trabalho político resultou, em parte, das duras lições aprendidas durante o auge dos programas de ajustamento estrutural do Banco Mundial, nas décadas de 1980 e 1990, quando se tornou claro que não servia de muito construir algumas ilhas de projetos bem-sucedidos só para depois estas serem arrastadas por um maremoto de más decisões a nível de política pública. E não há dúvida de que o aumento de dimensão, capacidade e autoconfiança também foi importante.

O aumento do número de campanhas e de *lobbying* resultou numa profusão de manuais e de conjuntos de ferra-

³⁶⁷ Larry Elliott, Charlotte Denny e David Munk, «Blow to World Economy as Trade Talks Collapse», *The Guardian*, 15 de setembro de 2003, www.theguardian.com/world/2003/sep/15/business.politics.

mentas, alguns dos quais constam do site deste livro. Atualmente, organizações como a Oxfam também oferecem um apoio considerável a grupos locais para que estes desenvolvam as suas competências em termos de promoção de causas — geralmente conhecidas pelo termo algo condescendente (pelo menos, a meu ver) de «reforço de capacidades». Este capítulo passará ao largo dos pequenos pormenores; em vez disso, delineará as características mais gerais desta área, além de abordar alguns dos dilemas que coloca aos ativistas que desejam incitar mudanças.

Em primeiro lugar, algumas definições: A «promoção de causas» (*advocacy*) é o processo que consiste em influenciar os decisores para alterarem as suas políticas e práticas, atitudes ou comportamentos. «Fazer campanhas» geralmente refere-se ao ato de mobilizar o público ou de influenciar as atitudes e comportamentos do público. E «*lobbying*» consiste em abordar diretamente os decisores políticos para os convencer a fazer algo em particular. Para simplificar, utilizarei a expressão «promoção de causas» para significar tanto as campanhas como o *lobbying*.

As táticas utilizadas costumam posicionar-se algures num continuum entre reunir com as pessoas no poder para contribuir para a resolução de um problema (no extremo interno) e o caos nas ruas (no extremo externo). Um estudo em particular definiu cinco pontos nesse espectro: cooperação, educação, persuasão, litígio e contestação.³⁶⁸

Tipicamente, a promoção de causas implica uma conjugação destes elementos, e o equilíbrio entre eles vai-se

³⁶⁸ Valerie Miller e Jane Covey, *Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action and Reflection* (Boston, Massachusetts: Institute for Development Research, 1997).

alterando ao longo do tempo. Um dos motivos pelos quais Gordon Brown se dispôs a ouvir-me tagarelar sobre normas comerciais foi a pressão pública e a cobertura mediática gerada por ativistas do Trade Justice Movement, uma grande coligação da sociedade civil ruidosa e hábil com os *media*. Muitas vezes, uma campanha pública precisa de trazer um determinado tópico para cima da mesa e, nessa altura, uma abordagem mais interna pode contribuir para influenciar uma decisão sobre política ou despesa. E a ação pública pode ser necessária em qualquer uma das fases de forma a impedir recuos ou procrastinação.

No que diz respeito às campanhas, o manual foi escrito basicamente há dois séculos, após o encontro de uma dúzia de pessoas numa loja de impressão no East End de Londres, reunidas por Thomas Clarkson, um Quaker de 77 anos. Foi assim que começou a campanha pelo fim da escravatura que durou 50 anos, captada de forma brilhante por Adam Hochschild em *Bury the Chains*.³⁶⁹ Os abolicionistas inventaram praticamente todas as táticas modernas de fazer campanha, incluindo os cartazes, as digressões de promoção de livros políticos, os boicotes ao consumo, as reportagens de investigação e as petições. Avancemos dois séculos, e o ativismo dinâmico de hoje sobre assuntos que vão desde as alterações climáticas aos direitos das pessoas portadoras de deficiência, à corrupção ou ao casamento entre pessoas do mesmo sexo assenta nos alicerces colocados por Clarkson e pelos seus colegas.

Os abolicionistas conjugavam uma enorme perseverança e coragem com uma visão moral inspiradora e um co-

³⁶⁹ Adam Hochschild, *Bury the Chains: The British Struggle to Abolish Slavery* (Londres: Pan Macmillan, 2012).

nhecimento profundo sobre o poder e os sistemas. Ao longo dos 50 anos que durou a campanha, souberam adaptar-se a momentos críticos colossais, como a Revolução Francesa, as Guerras Napoleónicas e as revoltas dos escravos nas Caraíbas; conjugaram táticas internas e externas que envolveram peticionários nas ruas e debate parlamentar; recrutaram «elementos improváveis» como aliados, como o esclavagista contrito John Newton, que escreveu «Amazing Grace», para trabalharem lado-a-lado com escravos libertos e reverendos cristãos.

Como funciona a promoção de causas

Geralmente, a promoção de causas dirige-se às instituições descritas neste livro, sejam elas formais (estados, tribunais, partidos políticos, grandes empresas e órgãos internacionais) ou informais (normas e atitudes públicas). Durante o breve período em que trabalhei como funcionário público no Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), assisti a bons e maus exemplos de promoção de causas no decorrer de uma manhã passada a acompanhar o secretário de estado Hilary Benn. A primeira visitante do ministro foi uma ONG que parecia satisfeita com aproveitar a oportunidade de estar na presença de poder, sem nenhuma reivindicação específica para além de: «Esperamos que adote uma posição firme relativamente aos direitos laborais.» Benn foi encantador e amável, a conversa de circunstância ocupou a maior parte do tempo e nada ficou acordado.

Algumas horas depois, irrompeu a Fundação Fairtrade [organização a favor do comércio justo], liderada pela sua

dinâmica dirigente Harriet Lamb. Abreviou educadamente as apresentações, entregou ao ministro alguns dos novos produtos da Fundação e passou a uma série de reivindicações específicas: uma vez que a sede do Asda se situava no círculo eleitoral do ministro, será que ele poderia assinar uma carta a pedir-lhes que se envolvessem mais com o comércio justo? É claro que ela teria todo o gosto em redigir a carta. Quando ela saiu da sala, Benn virou-se para mim e disse que devíamos financiá-los, sem dúvida, uma promessa que eu e os meus colegas conseguimos depois transformar num subsídio de 750 mil libras.

A meia hora de Harriet foi bem empregue porque ela seguiu as regras do *lobbying* competente: estar ciente daquilo que os alvos podem ou não cumprir; tratá-los como seres humanos; convencê-los apelando tanto ao altruísmo como ao interesse pessoal.

Frequentemente, os defensores de causas não têm acesso direto aos decisores, por isso entram em contacto com aqueles que o têm. Estes «elementos influentes» podem incluir jornalistas, membros do parlamento, doadores, líderes religiosos e empresariais, figuras públicas intelectuais (em geral, académicos), e pessoas importantes noutros departamentos governamentais ou nos sindicatos. E, é claro, celebridades — até os líderes mundiais adoram tirar «selfies» com o Bono ou a Angelina Jolie.

Talvez o exercício mais impressionante (e perturbador) a que já assisti em termos de «influenciar os influentes» surgiu durante um seminário interno do governo britânico de preparação para a cimeira do clima de 2009, em Copenhaga. O Ministério dos Negócios Estrangeiros contratou ex-ativistas da Greenpeace para os ajudar a identificar cem indivíduos da elite indiana que estivessem nas posições cer-

tas para influenciar a política da Índia sobre as alterações climáticas; compilaram um dossiê para cada um deles sobre quais as melhores formas de os convencer a agir.

Pessoas influentes aposentadas, conhecidas por vezes como «panteras grisalhas»,³⁷⁰ podem tornar-se excelentes defensores de causas. O Amnesty International Business Group (Grupo Empresarial da Amnistia Internacional) foi fundado por um típico «velhote com pressa», Sir Geoffrey Chandler, um ex-alto dirigente da Royal Dutch/Shell inteiramente disposto a entrar pelas salas de reunião de conselho adentro e usar o seu sotaque sofisticadíssimo para promover direitos humanos no setor privado. Essas pessoas sabem como contornar os obstáculos internos e como identificar as desculpas usadas pelas administrações para não agirem, mas o risco que um grupo de pensionistas insolentes representa para a reputação de uma organização é desafiante para qualquer uma.³⁷¹

Quando o alvo da promoção de causas é o público em geral, a presença de pessoas famosas pode atrair uma enorme atenção para a causa. Ao longo dos anos, tenho trabalhado com excelentes «celebridades», como Bill Nighy (Taxa Robin dos Bosques) e Gael García Bernal (regras do comércio mundial), que se ofereceram à causa com dedicação e humildade. No Peru, chefes de cozinha famosos têm

³⁷⁰ Duncan Green, «Are Grey Panthers the Next Big Thing in Campaigning?», blogue «From Poverty to Power», 2 de novembro de 2010, <http://oxfamblogs.org/fp2p/are-grey-panthers-the-next-big-thing-in-campaigning/>.

³⁷¹ O grupo da Amnistia foi terminado em 2007, em parte porque, como me disse alguém com informação privilegiada, «um grupo semiautônomo de em-inências grisalhas era um pouco mais do que [os dirigentes das ONG] estavam preparados para aceitar».

estado na vanguarda da mudança de atitudes por parte do público em relação aos méritos dos alimentos peruanos tradicionais, contestando a cultura de consumo de hambúrgueres que se instalou de forma omnipresente e deprimente na América Latina.³⁷²

Os limites da variedade de táticas possíveis de promoção de causas residem apenas na imaginação dos seus defensores: protestos de rua, litígio, persuasão interna, campanhas mediáticas, projetos-piloto e muitas mais. Algumas das considerações mais importantes a ter em conta são um equilíbrio adequado entre conflito e colaboração, o risco de cooptação ou de diluição, o impacto das alianças e a natureza da mensagem.

No seu delicioso livro *Blueprint for Revolution*, Srđa Popović, um dos líderes da revolta sérvia que derrubou Slobodan Milošević, analisa as táticas utilizadas por movimentos de protesto em todo o mundo e conclui que a comida é um dos melhores pontos de contacto. Certos ativistas construíram movimentos em torno de requeijão (Israel), arroz doce (Maldivas) e, de forma mais célebre, sal (Índia) e chá (Estados Unidos). «A comida é uma forma especial de reunir as pessoas», escreve e, em zonas perigosas, representa um risco reduzido.

Mas existem outros exemplos de pequenas formas de começar: em São Francisco, a carreira do futuro supervisor da cidade, Harvey Milk, descolou quando este trocou o ativismo pelos direitos homossexuais por uma campanha

³⁷² Leila Nilipour, «Even Peru's Top Chefs Are Addicted to Fast Food», site «Munchies», 13 de outubro de 2014, <http://munchies.vice.com/articles/even-perus-top-chefs-are-addicted-to-fast-food>.

contra excrementos de cão nos parques urbanos. O truque é descobrir que assuntos realmente interessam às pessoas, mesmo que estes não sejam a nossa principal prioridade. Se não o fizermos, só conseguiremos angariar pessoas que já acreditam no que temos a dizer — uma excelente forma de ficar em décimo lugar (como aconteceu a Harvey Milk, de início).³⁷³

O tom e a linguagem utilizados também são importantes. De acordo com a minha experiência, uma combinação de humor com fazer troça de mim mesmo, utilizada de forma táctica, pode desarmar os críticos que estão à espera de uma sessão presunçosa de censura por parte das ONG. O comediante britânico Mark Thomas é especialista na utilização subversiva de humor. Vestido como a personagem de desenhos animados Shaun the Sheep (A Ovelha Choné), protestou recentemente contra a privatização do espaço público caminhando para trás e para a frente defronte da Bolsa de Valores de Londres, na praça pertencente à Mitsubishi. Os seguranças, perplexos, acabaram por ser filmados a imobilizar uma personagem de desenhos animados e a removê-la da praça, dirigindo-se sempre a Thomas como «Shaun».³⁷⁴

O humor pode oferecer uma vantagem até em protestos muito mais arriscados. Em Alepo, ativistas sírios enteraram altifalantes que transmitiam mensagens antirregime em caixotes do lixo malcheirosos, para que os polícias pare-

³⁷³ Srđa Popović, *Blueprint for Revolution: How to Use Rice Pudding, Lego Men, and Other Nonviolent Techniques to Galvanize Communities, Overthrow Dictators, or Simply Change the World* (Nova Iorque: Spiegel & Grau, 2015).

³⁷⁴ Mark Thomas, «Trespass», Edinburgh Fringe, agosto de 2015.

cessem ridículos e menos intimidantes ao terem de andar à busca deles.³⁷⁵

No entanto, muitas vezes o êxito dos movimentos de protesto reside no facto de estes provocarem atos repressivos por parte das autoridades, agindo como catalisadores de mais protestos e podendo motivar reformadores dentro do governo. Em 1967, a polícia norte-americana espancou manifestantes que reivindicavam legislação nacional sobre os direitos civis. Martin Luther King Jr. comentou: «Um esforço consistente numa única cidade, como Birmingham ou Selma, produziu situações que simbolizavam o mal existente em todo o lado, e inflamaram a opinião pública contra ele. Quando o holofote iluminou o mal, rapidamente foi obtida uma solução legislativa aplicável em todo o lado.»³⁷⁶ É evidente que provocar violência por parte do sistema é um jogo perigoso, sobretudo quando o poder do estado não está sujeito a um grande escrutínio.

Como é muito difícil conseguir adicionar novas leis à legislação, muitas campanhas concentram-se na implementação das leis e políticas já existentes. Os decisores políticos têm maior dificuldade em opor-se publicamente a questões que eles próprios aprovaram. Mergulhar no matagal em

³⁷⁵ Srđa Popović, *Blueprint for Revolution: How to Use Rice Pudding, Lego Men, and Other Nonviolent Techniques to Galvanize Communities, Overthrow Dictators, or Simply Change the World* (Nova Iorque: Spiegel & Grau, 2015).

³⁷⁶ Citado em Mark Engler e Paul Engler, «When the Pillars Fall – How Social Movements Can Win More Victories Like Same-Sex Marriage», blogue «Waging Nonviolence», 9 de julho de 2014, <http://wagingnonviolence.org/feature/pillars-fall-social-movementscan-win-victories-like-sex-marriage/>. Fonte original: Martin Luther King Jr, *Where do we go From Here* (Boston, Massachusetts: Beacon Press, 2010).

que consistem a legislação e políticas existentes pode não apelar muito a ativistas que procurem mudanças «transformadoras» mais profundas, e pode ser extremamente técnico. Mas, se for feito corretamente, pode preparar o terreno para mudanças maiores.

Um exemplo disso vem do novo estado da Índia Chhattisgarh, habitado por comunidades tradicionais marginalizadas que ganham a vida com produtos florestais. Embora estivessem protegidos pela Lei dos Direitos Florestais de 2006, o seu meio de subsistência viu-se ameaçado pela atividade mineira e por outras atividades comerciais. Uma impressionante ONG local, Chaupal, lançou uma campanha de defesa de direitos com base nesta «falha de implementação». Após medidas de negociação, petições e protestos comunitários, apoiados por uma investigação rigorosa, dúzias de aldeias adquiriram os direitos à floresta e ao pastoreio prometidos pela Lei.³⁷⁷

A investigação costuma ser uma arma eficaz no arsenal dos ativistas. Os apelos a Gordon Brown à mesa de pequeno-almoço³⁷⁸ de Downing Street teriam tido pouco impacto sem uma análise credível que os sustentasse. Os meus colegas Ricardo Fuentes, Deborah Har- doon e Nick Galasso têm açambarcado as manchetes e moldado o debate político nas últimas cimeiras de Davos com «factos devastadores» sobre os níveis extremos

³⁷⁷ Duncan Green, «The Chhattisgarh Community Forest Rights Project», Índia, Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-chhattisgarh-community-forest-rights-project-in-dia-338434>.

³⁷⁸ Em português BR: café da manhã [N. da T.].

de desigualdade no mundo contemporâneo. Segundo a última contagem (que continua a descer), as 62 pessoas mais ricas do mundo possuíam tanta riqueza como a metade mais pobre da população mundial — 3,5 mil milhões de pessoas.³⁷⁹

Dito isto, nas democracias, as decisões são tomadas mais frequentemente com base no poder, na inércia institucional, em ideias feitas e em interesses particulares do que numa análise objetiva dos factos. Como vimos nos Capítulos 4 e 9, a investigação de qualidade pode ser mais convincente em sistemas políticos fechados como os da China, da Rússia e do Vietname, onde os tecnocratas do governo e os líderes políticos estão mais protegidos das pressões políticas.

No ecossistema das ideias, há sempre novas abordagens e conceitos a subir à superfície. Muitos permanecem na periferia, mas alguns começam a produzir verdadeira influência. Considero útil a imagem de um «funil de políticas».³⁸⁰ Do lado mais largo e aberto, estão as ideias que só agora começam a surgir nos debates públicos e nos radares dos decisores políticos. Um exemplo disso seria a ameaça iminente das alterações climáticas nas décadas de 1990 e 2000. No caso deste tipo de ideias, mensagens gerais e abrangentes são mais importantes do que propostas deta-

³⁷⁹ Deborah Hardoon, Sophia Ayele e Ricardo Fuentes-Nieva, *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How This Can be Stopped* (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2016), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/an-economy-for-the-1-how-privilege-and-power-in-the-economy-drive-extreme-inequ-592643>.

³⁸⁰ Duncan Green, «The Policy Funnel — A Way to Sharpen Up Our Advocacy?», blogue «From Poverty to Power», 3 de agosto de 2011, <http://oxfam-blogs.org/fp2p/the-policy-funnel-a-way-to-sharpen-up-our-advocacy/>.

lhadas sobre políticas. Nos primeiros anos, o debate sobre as alterações climáticas foi dominado pelo seu impacto na vida selvagem do Ártico. A primeira contribuição da Oxfam e, na minha opinião, a mais eficaz, foi vestir os ativistas de ursos polares e dar-lhes cartazes que diziam «Salvem os humanos».

À medida que as ideias começam a escorrer pelo funil e a ser incorporadas nas políticas, nas leis e nas decisões orçamentais, a tarefa dos ativistas passa a ser construir alianças, lidar com os bloqueadores e convencer os indecisos. Também é preciso encontrar modos de expressar as nossas preocupações de formas que se encaixem no processo político em curso. É improvável que slogans como «Parem o mundo e comecem de novo» cheguem muito longe, ao passo que «mudem o acordo sobre a agricultura acrescentando este parágrafo, permitindo assim que os governos protejam os pequenos agricultores» tem maior probabilidade de conseguir uma audiência.

Na ponta do funil, na fase em que as negociações sobre mudanças na política estão já bastante avançadas, é preciso lidar com os pormenores, defendendo reivindicações muito específicas, o que requer um trabalho próximo com aliados dentro da instituição, e simultaneamente manter a pressão pública para evitar recuos.

A promoção de causas tem aproveitado muitos aspetos da área da publicidade, uma vez que se trata, afinal, de uma forma de venda. Uma das lições fundamentais é moldar a mensagem ao público-alvo. Aquilo que dizemos a um ministro das Finanças pode não funcionar com um parla-

mentar ou com aliados como os profissionais de saúde, e certamente não seria suficiente para o público em geral.³⁸¹

Nós, os ativistas, temos de nos colocar no lugar das pessoas que estamos a tentar influenciar, e olhar para o mundo da mesma forma que elas. A empatia é fundamental se queremos construir uma ponte para chegar a pessoas que encaram o mundo de uma forma muito diferente da nossa. Já assisti a ministros de estado desligarem perceptivelmente quando estão a levar um sermão de ativistas condescendentes que estão mais interessados em «confrontar o poder com a verdade» do que em construir uma relação.

Muitas vezes, o mensageiro é tão importante quanto a mensagem. Ativistas africanos que falam sobre os desafios do desenvolvimento têm muito mais peso junto da maioria das pessoas do que académicos europeus, independentemente do comprimento da sua lista de publicações. Ministros de estado dão ouvidos a outros ministros de estado, ao Banco Mundial ou ao supervisor dos seus tempos universitários. É mais provável que os dirigentes do setor industrial escutem (e acreditem em) algo dito por um dos outros donos do mundo (como Sir Geoffrey, da Amnistia) ou por um líder da sua igreja do que por um investigador marrão ou por um ativista fervoroso.

³⁸¹ A impressionante ONG WaterAid apresenta um bom exemplo sobre como moldar a mensagem a diferentes públicos-alvo (ministros das Finanças, parlamentares, profissionais de saúde, meios de comunicação televisivos e imprensa, e o público em geral) na p. 50 do seu «Guia de Defesa de Causas», <http://www.wateraid.org/~media/Publications/advocacy-sourcebook.ashx>.

A promoção de causas e o pensamento sistémico

A promoção de causas tem sido o meu habitat natural ao longo de quase toda a minha vida profissional, seja em *think tanks* e ONG ou em departamentos governamentais. A forma como tenho apresentado a defesa e promoção de causas até agora encaixa-se bem no argumento central deste livro sobre como a mudança ocorre. Mas aquilo que me levou a escrever o livro foi, em parte, o meu descontentamento com a forma como a defesa de causas era praticada na década de 2000 pelas ONG do norte e não só.

Comecei a ter dúvidas enquanto fazia *lobbying* junto da OMC em nome da CAFOD. Estava bem lançado, a criar cobertura mediática e a adorar estar numa posição privilegiada. Foi nessa altura que o meu colega Henry Northover rompeu a minha bolha ao perguntar-me porque é que eu achava que as regras do comércio mundial eram mais importantes para as pessoas no terreno do que a área de trabalho dele, que consistia em ajudar as organizações da sociedade civil em África a combater as políticas de «ajustamento estrutural» impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI, que cortavam a despesa pública e provocavam sérias dificuldades. Eu não tinha resposta.

O meu descontentamento aumentou quando fui trabalhar para a Oxfam, no meio de uma enorme campanha global, «Make Poverty History». A premissa implícita na campanha era a de que aumentar a ajuda humanitária, perdoar as dívidas e tornar as regras do comércio mais justas podia acabar com a pobreza no mundo. Mas eu estava cada vez mais convencido de que as verdadeiras mudanças acontecem ao nível nacional, e que essa campanha se dirigia ao

alvo errado.³⁸² Lembro-me de estar em Trafalgar Square a ouvir o Nelson Mandela declarar, do seu modo magnífico, a uma multidão esmagadoramente branca e europeia: «Por vezes, cabe a uma geração ser grandiosa. Vocês podem ser essa grande geração.»³⁸³

Eu só conseguia pensar: «Geração certa, público errado.» Henry estava certo. Na minha sobrançeria de lobista, tinha perdido de vista aquilo que realmente importa. Não só a campanha tinha desviado incorretamente (a meu ver) atenção e recursos do contexto nacional, como também tinha imposto de forma arrogante a sua análise às campanhas nacionais associadas em todo o mundo.

Em muitos aspetos, este livro é uma resposta às minhas dúvidas sobre a campanha «Make Poverty History». Permitam-me que invoque uma caricatura de um defensor de causas de antigamente: seria arrogante, convicto de que sabe melhor do que ninguém tanto aquilo de que as pessoas pobres precisam, como a forma de o concretizar; saberia à partida com quem colaborar (provavelmente, pessoas iguais a ele); concentrar-se-ia em conseguir cobertura mediática e em confrontar o «poder com a verdade», mesmo que o poder não estivesse a ouvir. E fosse qual fosse o problema, estaria certo de que a solução reside nas grandes potências mundiais. É certamente uma caricatura, mas com algum fundo de verdade.

³⁸² O meu livro, *From Poverty to Power*, era, em muitos aspetos, uma crítica implícita à campanha «Make Poverty History». Duncan Green, *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World* (Oxford: Oxfam Internacional, 2008).

³⁸³ Nelson Mandela, discurso realizado no âmbito de um evento organizado pela campanha «Make Poverty History», Trafalgar Square, Londres, 3 de fevereiro de 2005, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/4232603.stm.

Alex de Waal defende de forma convincente que os ativistas ocidentais têm tendência a simplificar as realidades complexas de conflitos complicados em narrativas simples de bons e maus, que podem ser remediadas por soluções igualmente simples (de preferência, implementáveis pelo Ocidente).³⁸⁴ Estas narrativas excluem as perspectivas mais matizadas das populações locais e as causas mais profundas e subjacentes dos conflitos, e acabam por promover vitórias superficiais em vez de verdadeiras mudanças.

Uma prova disso é a «Kony2012», a campanha de uma ONG americana que apelava à intervenção militar dos Estados Unidos para derrotar o senhor da guerra ugandês Joseph Kony, e que se tornou viral. O «ativismo *hashtag*» de #BringBackOurGirls (que apelava ao retorno de 200 alunas raptadas pelo Boko Haram em 2014) também demonstrou os limites da indignação externa sem quaisquer ligações ou compreensão da realidade interna. Ambas as campanhas tiveram um enorme impacto nos *media* ocidentais, mas surtiram pouco ou nenhum efeito no terreno. A campanha «Make Poverty History» não foi tão mal orientada, mas mesmo assim menosprezou o contexto fundamental da política nacional.

Quando comecei a trabalhar na Oxfam, disseram-me que as boas campanhas requerem três coisas: um problema, uma solução e um vilão (aparentemente, os heróis são, em grande medida, opcionais). Trata-se de um guia surpreendentemente eficaz para saber quais as campanhas bem-sucedidas e quais as que fracassam.

³⁸⁴ Alex de Waal, *Advocacy in Conflict: Critical Perspectives on Transnational Activism* (Londres: Zed Books, 2015).

O pensamento sistémico, em contrapartida, sugere que os problemas são múltiplos, inter-relacionados e complexos, que as soluções não podem ser conhecidas antecipadamente e que provavelmente surgirão através de tentativa e erro, e que pelo menos alguns vilões também poderão vir a ser aliados indispensáveis na implementação de mudanças. Quando digo isto a ativistas, os olhos deles costumam revirar-se: estás a sugerir que lancemos uma campanha admitindo que não temos uma solução? O que é que a equipa de comunicação vai responder aos jornalistas que perguntarem quais as nossas recomendações para resolver o problema que realçámos?

Se nos sintonizarmos mais com o poder e os sistemas, arriscamo-nos a perder a nossa vantagem enquanto defensores de causas, capazes de destilar assuntos complexos em reivindicações de mudança simples e eficazes? Não creio. Reconhecer as lições proporcionadas pelo pensamento sistémico obriga-nos a refletir de forma profunda sobre quais os sistemas verdadeiramente prontos para campanhas e quais as propostas de mudança que poderão fazer face ao problema. Significa que procuramos essas ideias em mais lugares — na história, no desvio positivo, na experiência vivida e nas ideias das pessoas que sentem a questão na pele. Mantém-nos alerta sobre quaisquer consequências indesejadas que uma vitória possa trazer. Deverá aguçar as nossas vantagens, tornar as nossas campanhas mais aliciantes, ao mesmo tempo que nos faz desconfiar de slogans demasiado simplificados.

Felizmente, o mundo da defesa de causas avançou desde o pedestal sobranceiro do «Make Poverty History», afastando-se das cimeiras mundiais para um enfoque muito maior na influência a nível nacional, e substituindo um es-

tilo de campanhas de «comando e controlo» por estratégias e táticas flexíveis e criadas a nível local.

Um reconhecimento de que as mudanças sociais e políticas são, em grande parte, instigadas por forças e atores internos pode colocar as agências internacionais como a Oxfam num terreno tão traiçoeiro como as campanhas globais. É correto que as organizações tentem influenciar questões num país que não é o seu? Existe um fundo de verdade na acusação frequentemente lançada pelos governos de países em desenvolvimento de que os trabalhadores humanitários são fantoches de uma potência externa?

Recordemos o exemplo dos ex-ativistas da Greenpeace usados para aconselhar o Ministério dos Negócios Estrangeiros britânico. Por muito louváveis que fossem as suas intenções, como é que esta tentativa de alterar a política indiana sobre as alterações climáticas seria encarada pelos políticos e ativistas indianos? Como é que o governo de Sua Majestade (já para não falar da imprensa britânica) reagiria se o governo indiano utilizasse táticas semelhantes para mudar a política do Reino Unido sobre, digamos, a migração?

A minha experiência é de que a maioria das organizações internacionais que promovem causas em países em desenvolvimento pensam muito sobre estas questões de legitimidade e sobre o que fazer a respeito de desequilíbrios de poder entre elas e os parceiros locais, apesar das exceções alarmantes referidas anteriormente.

A conclusão a que cheguei é de que as campanhas globais ainda têm o seu lugar. Não podem resolver um dilema nacional enraizado, mas podem travar uma atividade internacional que esteja claramente a ser prejudicial. Um bom exemplo disto é o Tratado sobre o Comércio de Armas explorado no Capítulo 7. Os ativistas podem resolver pro-

blemas globais cujo êxito dependa de uma ação concertada entre vários ou todos os países, como as alterações climáticas ou acabar com a «corrida até ao fundo», quando os países entram numa competição desmesurada para atrair investimento baixando os impostos.

As organizações estrangeiras também podem ser um trunfo nas campanhas nacionais quando os eixos de mudança são suscetíveis a pressão externa. Com o intuito de melhorar os salários e as condições dos trabalhadores da vasta rede de fábricas de roupa de desporto da Indonésia, o Indonesia Labour Rights Project (ILRP — Projeto de Direitos Laborais da Indonésia) prestou apoio aos sindicatos locais, entre outros, e conseguiu mediar conversas entre eles e as empresas que fabricavam material de desporto de marca para exportação. Quando as negociações levaram à suspensão ou despedimento dos trabalhadores, o projeto mobilizou os seus apoiantes nos países que compravam os ténis das fábricas. Sob pressão dos consumidores, em 2011 as empresas assinaram um Protocolo sobre a Liberdade de Associação que abrangia toda a indústria, e que também teve o feliz efeito colateral de melhorar a comunicação entre as marcas e os sindicatos.³⁸⁵

Organizar intercâmbios entre ativistas que trabalhem sobre questões semelhantes em países diferentes é outro

³⁸⁵ Ao expor a vulnerabilidade da marca Nike, a campanha indonésia desempenhou um papel importante na decisão que a empresa tomou em 2011 de reduzir a exposição a toxinas (tolueno) em todas as suas fábricas e, em 2012 (juntamente com a Adidas) de limitar a prática de contratos a curto-prazo. Duncan Green, «The Indonesian Labour Rights Project», Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-indonesian-labour-rights-project-338442>.

papel útil que pode ser desempenhado pelas organizações internacionais. O programa da Oxfam «Raising Her Voice» promove visitas entre ativistas dos direitos das mulheres em 17 países, para trocarem notas e ideias.³⁸⁶ O programa «We Can» descrito no Capítulo 2 surgiu como uma adaptação indiana ao trabalho realizado no Uganda sobre violência contra as mulheres.³⁸⁷

Não sei se uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas exige que abandonemos os nossos métodos antigos, ou apenas que os tratemos com cautela, mas tem sem dúvida várias implicações para os ativistas que queiram tornar-se melhores a «dançar com o sistema». Exploreemos algumas delas.

Momentos críticos

No Capítulo 1, falámos de «momentos críticos» — janelas de oportunidade oferecidas por fracassos, crises, mudanças de liderança, desastres naturais ou conflitos. Nessas alturas, os decisores políticos e o público podem tornar-se penosamente cientes das falhas do *statu quo* e procurar novas ideias. Uma campanha de promoção de causas bem prepa-

³⁸⁶ Duncan Green, «The Raising Her Voice Global Programme», Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-raising-her-voice-global-programme-338444>.

³⁸⁷ Duncan Green, «The ‘We Can’ Campaign in South Asia», Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-we-can-campaign-in-south-asia-338472>.

rada pode identificar e dar resposta a esses momentos, produzindo resultados impressionantes.

Em 1972, o economista James Tobin, vencedor do prémio Nobel, sugeriu a introdução de um pequeno imposto em todas as transações financeiras realizadas entre moedas diferentes, o que, segundo ele, reduziria a especulação a curto prazo e angariaria muito dinheiro para boas causas, como a assistência ao desenvolvimento. A ideia não chegou a lado nenhum, mas continuou a borbulhar nas margens do debate político durante mais de três décadas.

Foi preciso a crise financeira de 2008 e algumas ações de ativismo inspiradas para tornar a Taxa Tobin uma realidade. Esmagados pelos pagamentos de dívidas, os ministros das Finanças estavam desesperados por encontrar novas fontes de rendimento para os seus governos em crise de liquidez, e os bancos e as corretoras de moeda que se opunham ao imposto tinham-se transformado subitamente em párias políticos.

Uma coligação de sindicatos, grupos religiosos e ONG foi hábil ao rebatizar a Taxa Tobin como «Taxa Robin dos Bosques»³⁸⁸ e ao lançar campanhas públicas em toda a Europa com uma série de vídeos hilariantes e poderosos feitos por realizadores e atores de renome.³⁸⁹ Em 2011, a Comissão Europeia tinha proposto um imposto que abrangia toda a Europa sobre transações financeiras. Apesar de ter sido reduzido a 11 países, está previsto entrar em vigor em 2016 e representa um marco

³⁸⁸ Site «Robin Hood Tax», <http://www.robinhoodtax.org.uk/>.

³⁸⁹ «The Banker», vídeo, <https://www.youtube.com/watch?v=qYtNwmXKIvM>.

histórico uma vez que se trata do primeiro imposto verdadeiramente internacional.³⁹⁰

Identificar e dar resposta a momentos críticos é igualmente importante ao nível nacional. Em 2002, o ramo malauiano de uma ONG regional de direitos das mulheres, Women in Law Southern Africa (WILSA), propôs e redigiu legislação sobre a violência contra as mulheres, mas não conseguiu resultados quando a promoveu junto do governo. Três anos mais tarde, os *media* denunciaram um surto de incidentes de violência em todo o país, que iam desde o homicídio de esposas a lesões corporais graves e violação. A equipa da Oxfam no Maláui emitiu um comunicado de imprensa que condenava a violência e apelava aos líderes relevantes para tomarem medidas. Vários grupos ecoaram a mensagem da Oxfam, nomeadamente, e surpreendentemente, a polícia de Blantire, que se dirigiu aos escritórios da Oxfam numa carrinha com altifalantes a difundir mensagens contra a violência de género. Após um debate muito difícil no parlamento em que os opositores acusaram os apoiantes da lei de atacarem a cultura do Maláui, esta foi aprovada.³⁹¹

³⁹⁰ Comissão Europeia, Fiscalidade e União Aduaneira, «Taxation of the Financial Sector», http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/index_en.htm.

³⁹¹ Duncan Green, «Seizing the Moment: A Successful Campaign on Domestic Violence in Malawi», blogue «From Poverty to Power», 23 de junho de 2009, <http://oxfamblogs.org/fp2p/seizing-the-moment-a-successful-campaign-on-domestic-violence-in-malawi/>.

Coligações e alianças

Uma das competências de um bom promotor de causas é saber como construir alianças — e distinguir os poderosos motores de mudança das «centrais de conversa fiada» esgotantes. As organizações semelhantes por vezes aliam-se de forma eficaz, sobretudo nas fases iniciais de construir o «poder com». Mas acontecem coisas interessantes quando elementos improváveis unem esforços.

A conferência de imprensa organizada por representantes dos países em desenvolvimento na conferência ministerial da OMC de 2001 foi um desastre. Não só foi marcada para o fim do dia de trabalho, muito depois de todos os jornalistas europeus e americanos terem enviado as suas reportagens e passado ao bar, como lhe tinha sido dado um título técnico e enfadonho que ocultava a importância da questão — como proteger os agricultores pobres de serem esmagados por uma avalanche de importações alimentares baratas e muitas vezes subsidiadas. Quase ninguém apareceu.

Após um debate apressado, as equipas de política e de comunicação das ONG internacionais ofereceram-se para repetir o evento. A «aliança das economias em desenvolvimento em situação de insegurança alimentar» foi rebatizada como «os G33» (nenhum jornalista queria ser surpreendido por um novo grupo «G»), um título apropriadamente chamativo, e foi emitido um comunicado de imprensa; os assessores de imprensa das ONG dispersaram-se para reunir os seus contactos na sala de imprensa. O evento do dia seguinte, precisamente sobre o mesmo tópico, só tinha lugares em pé. Os representantes estavam extremamente satisfeitos e fizeram apresentações empolgantes.

Os ativistas que trabalharam lado-a-lado com os representantes de estado na OMC é apenas um exemplo das alianças desconfortáveis que parecem funcionar em sistemas complexos. Nós, as ONG, receávamos prestar apoio a governos com históricos duvidosos em termos de direitos humanos, e os governos desconfiavam bastante de ONG que os tinham criticado anteriormente. Mas ambos os lados viram o potencial de uma aliança estratégica numa questão sobre a qual concordavam.

As alianças pouco ortodoxas podem incluir um elemento de suspensão de revolta. Depois da explosão da plataforma da BP Deepwater Horizon, em 2010, a Oxfam e os seus parceiros locais estavam determinados a aproveitar um momento crítico típico para garantir que o esforço de reconstrução beneficiaria as comunidades costeiras pobres que tinham sido desproporcionalmente afetadas pelo derrame petrolífero. Grandes prémios exigem grandes compromissos. A Oxfam trabalhou em estreita colaboração com empresas privadas e com líderes religiosos evangélicos, e chegou até a gastar 120 mil dólares em lobistas que tinham acesso a políticos republicanos. Os ativistas tiveram dificuldade em engolir isto, mas conseguiram investimento em comunidades vulneráveis e contratação preferencial para a população local.³⁹²

³⁹² Duncan Green, «Advocating for Gulf Coast Restoration in the Wake of the Deepwater Horizon Oil Spill: The Oxfam America RESTORE Act Campaign», Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/advocating-for-gulf-coast-restoration-in-the-wake-of-the-deepwater-horizon-oil-338441>.

Táticas internas vs. externas

Existe uma tensão prolongada entre ativistas «externos» e «internos». Imagine que descobriu uma informação incriminatória acerca de um alvo empresarial e que escreveu um comunicado de imprensa contundente sobre isso. Tem a obrigação de dar à empresa oportunidade de o ler antes de ser publicado. O ativista externo enviaria o comunicado no dia anterior à divulgação, para que a empresa seja apanhada de surpresa e para garantir um bom furo jornalístico. O ativista interno, em contrapartida, enviá-la-ia com várias semanas de antecedência, na esperança de que a empresa tomasse medidas para resolver o problema e evitar um escândalo público. O ativista externo valoriza a oportunidade de atrair a atenção do público para a questão mais geral, ao passo que o interno privilegia a manutenção de boas relações e a resolução do problema específico.

O pensamento sistémico sugere que ambos desempenham papéis importantes. Os ativistas externos mantêm vivas as questões importantes e lutam para colocar novas questões em cima da mesa. Trabalham no domínio público, onde a mobilização das massas geralmente requer mensagens drásticas e constantes. Os agentes internos, por outro lado, fazem as questões avançar através dos compromissos necessários para transformar ideias em políticas.

Em contextos eufemisticamente denominados por «espaços políticos fechados» (ditaduras, autocracias ou países onde mencionar certos assuntos é impossível devido ao funcionamento do poder oculto), as táticas externas podem ser perigosas e contraproducentes. Um estudo sobre coligações que trabalham pela igualdade de género no Egito e na Jordânia concluiu que os métodos mais eficazes

de promover a causa envolviam «política informal de bastidores», frequentemente centrada em ativistas de contextos familiares de elite que estabeleciam contacto com velhos amigos e colegas. Um entendimento astuto do grau de espaço político disponível (que abre e fecha ao longo do tempo) era uma competência essencial.³⁹³

Previsivelmente, os ativistas externos muitas vezes consideram que os internos são traidores que turvam as águas com compromissos ou se apropriam das suas questões; em contrapartida, os internos costumam encarar os externos como puristas ingênuos do ponto de vista político, mas reconhecem que a ameaça que os externos representam muitas vezes empurra os decisores políticos para os braços dos ativistas internos.

O equilíbrio entre táticas internas e externas costuma variar ao longo de uma campanha, o que provoca um verdadeiro desgaste nos ativistas, devido à grande diferença entre as estratégias e a linguagem que cada um utiliza. Na fase de conflito, estas são frequentemente polarizadas e conflituosas, e é provável que as alianças sejam forjadas entre grupos semelhantes. Na fase da cooperação, pelo contrário, a linguagem e as táticas empregues são mais propositivas, e têm de ser forjadas alianças com intervenientes de outras esferas. Os apelos à revolução são substituídos por compromissos complexos.

Os ativistas individuais tendem a preferir uma ou outra abordagem, e têm dificuldade em alternar entre as duas. Muitos optam por uma divisão tácita de tarefas, especiali-

³⁹³ Mariz Tadros, «Working Politically Behind Red Lines: Structure and Agency in a Comparative Study of Women's Coalitions in Egypt and Jordan», DLP, fevereiro de 2011.

zando-se ou na fase do conflito ou na da cooperação. Eu sou um colaborador: o conflito causa-me ansiedade e gosto de ambiguidade; mas tenho amigos e colegas que preferem a clareza e adrenalina de um bom combate.

Estas tensões acentuam-se particularmente quando a discordância é entre os «externos» do Sul e os «internos» das ONG internacionais. Em 1999, na véspera de uma vitória histórica, a conquista do perdão da dívida de dúzias de países em desenvolvimento, o movimento Jubileu 2000 terminou em conflito, com os ativistas do Sul a acusarem os lobistas do Norte de perderem de vista a política graças à sua obsessão com políticas públicas. Fez-me aperceber do quão fraturante pode ser o «êxito» — aquilo que, para um reformador, constitui uma vitória pode facilmente parecer uma traição para uma mentalidade mais radical.

Estas tensões espelham um dilema mais fundamental (e, a meu ver, em grande medida irresolúvel): celeridade versus transformação a longo prazo. A aprovação de reformas limitadas legitima a atual distribuição de poder, impedindo mudanças mais profundas? A minha opinião é que qualquer reforma que aumente as «liberdades para ser e fazer» por parte das populações pobres e excluídas vale quase sempre a pena defender. Sou demasiado velho e impaciente (e talvez demasiado europeu) para esperar por abordagens de «tudo ou nada» que, infelizmente, muitas vezes terminam no segundo. O pensamento sistémico deverá melhorar a nossa capacidade de perceber a probabilidade que temos de vencer num determinado momento e situação, e conseqüentemente quando devemos terminar uma campanha antes de nos reagruparmos para a próxima.

Conclusão

Muitos dos meus colegas promotores de causas lerão este capítulo com desconfiança. Demasiado autoquestionamento, demasiada introspeção. Porque não simplesmente agir e mudar o mundo?

Na minha opinião, a introspeção é tão justificada quanto necessária. A defesa de causas pode sair-nos pela culatra quando os ativistas ficam presos a uma bolha autoconfiante de táticas e de êxitos mediáticos, e perdem a noção das opiniões e necessidades dos supostos «beneficiários» das suas atividades frenéticas. Os defensores de causas têm de estar altamente conscientes do seu próprio poder e posição dentro do sistema, e da parcialidade e comportamentos que estes propiciam. Precisamos de ligações profundas às comunidades locais.

Uma promoção de causas eficaz requer maturidade política, a combinação certa de táticas e de aliados, e o maior aproveitamento possível das janelas de oportunidade quando estas surgem.

Em termos mais subtis, a promoção de causas eficaz requer uma mentalidade que considera fascinante cada contexto diferente, que consegue compreender de forma empática a forma como diferentes pessoas encaram o mundo, e que aprende com os erros e reage aos acontecimentos em mutação. Tudo isso mantendo o entusiasmo e a energia necessários para vencer.

Outras leituras

D. Brockington, *Celebrity Advocacy and International Development* (Abingdon: Routledge, 2014).

A. Hochschild, *Bury the Chains: The British Struggle to Abolish Slavery* (Londres: Pan Macmillan, 2012).

S. Popović, *Blueprint for Revolution: How to Use Rice Pudding, Lego Men, and Other Nonviolent Techniques to Galvanize Communities, Overthrow Dictators, or Simply Change the World* (Nova Iorque: Spiegel & Grau, 2015).

A. de Waal, *Advocacy in Conflict: Critical Perspectives on Transnational Activism* (Londres: Zed Books, 2015).

PARTE IV

Conjugar todos os esforços

12

Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas para provocar mudanças

Ao comentar uma versão inicial deste livro, Masood Mulk, que lidera uma grande ONG numa zona a que ele chama «as terras agrestes» da fronteira entre o Paquistão e o Afeganistão, ofereceu o seguinte exemplo memorável daquilo que pode correr mal:

Nunca me esquecerei de um recém-licenciado de Princeton que tinha sido contratado para gerir um programa de reformas de uma instituição de ensino numa região remota. Começou por se livrar das «pessoas ineficientes». Quando começou a despedir aqueles que representavam o equilíbrio tribal na região, os povos das montanhas desceram ao vale e cercaram-no dentro de casa. Passou dias prisioneiro deles. Lembro-me de ir visitá-lo e ele não parava de abanar a cabeça: «Nunca me ensinaram isto em Princeton, disseram-me que os aldeões eram pessoas simples.»³⁹⁴

³⁹⁴ Masood ul-Mulk, troca pessoal de emails, janeiro de 2016.

Estas histórias de falta de compreensão da cultura e do contexto em questão são, infelizmente, comuns no mundo da ajuda humanitária e do desenvolvimento e, de forma mais generalizada, entre os ativistas. Diagnosticar aquilo que correu mal é sempre muito mais fácil do que sugerir o que nós, ativistas, deveríamos fazer de forma diferente. Este capítulo oferece um retrato mais teórico da natureza e dinâmica de mudança descritas no livro até agora, uma espécie de metodologia que denomino por Abordagem na Ótica do Poder e dos Sistemas (APS).

O léxico da ajuda e do desenvolvimento é um lamaçal de chavões e de frases feitas. Uma das inclusões mais recentes é «teorias da mudança». Em reuniões e em documentos, é comum perguntar-se seriamente «qual é a sua teoria da mudança?» Se a pessoa não tiver resposta, fica em apuros, embora eu tenha descoberto que responder com «Não sei, qual é a sua?» pode dar origem a um agradável ataque de gaguejos e de pânico no meu algoz.

A APS é uma dessas teorias. As teorias da mudança identificam um programa, projeto ou campanha no contexto de uma análise mais alargada sobre a forma como as mudanças ocorrem. Articulam-se e desafiam os nossos pressupostos e reconhecem a influência de sistemas e intervenientes mais abrangentes.

O conceito teve origem em duas disciplinas muito diferentes: avaliação (que procura esclarecer as ligações entre os contributos e os resultados do projeto) e ação social (que procura encorajar um grupo de indivíduos a colaborarem para concretizar um objetivo comum). Os especialistas em avaliação têm liderado grande parte do pensamento inovador sobre sistemas, provavelmente porque a tarefa de avaliar impacto os obriga a observar com muito

mais atenção a forma como a mudança realmente acontece, incluindo o modo como os sistemas e o poder podem fazer descarrilar os planos mais bem organizados dos ativistas. Os ativistas sociais, que passam os seus dias a lidar com sistemas complexos, também estão cientes de que o pensamento linear (se fizermos x, obteremos y) é muitas vezes um exercício inútil.

A confusão surge quando nós, os ativistas, misturamos a forma como a mudança acontece no sistema com o modo como pretendemos mudá-lo — um tema a que seria mais adequado chamar «teoria de ação». De acordo com a minha experiência, os ativistas gastam muito mais energia a falar sobre a sua estratégia do que sobre o mundo em geral — o contexto dinâmico que deveria determinar a sua intervenção. Uma teoria da mudança deveria contemplar tanto o contexto como a teoria de ação.

As teorias da mudança podem oferecer uma alternativa mais flexível às ferramentas convencionais de planeamento, como os enquadramentos lógicos (*logframes*), sobretudo no que diz respeito a programas e contextos complexos.³⁹⁵ Encarar uma teoria da mudança como uma bússola em vez de um mapa, um processo dinâmico em vez de um documento estático, permite desafiar e atualizar, regularmente, os pressupostos. Incentiva um maior enfoque na aprendizagem através de um intercâmbio contínuo entre novos dados provindos do contexto local em mutação e a teoria na qual o programa se baseia.

³⁹⁵ Craig Valters, *Theories of Change: Time for a Radical Approach to Learning in Development* (Londres: Instituto de Desenvolvimento Internacional, 2015), <https://www.odi.org/publications/9883-theories-change-time-radical-approach-learning-development>.

Pelo que tenho visto, uma teoria da mudança funciona melhor quando os ativistas individuais estão prontos para reconhecer as suas próprias limitações cognitivas e desafiam a sua própria adesão a formas de pensar específicas. Por outras palavras, temos de estar dispostos a fazer perguntas fundamentais e, por vezes, desconfortáveis, e as organizações para as quais trabalhamos devem estar preparadas para alterar a direção do programa. Não existem muitas culturas institucionais bem-adaptadas a este questionamento — um desafio que abordo no final deste capítulo.

Existem três forças omnipresentes na área da ajuda humanitária e noutros setores que impedem a adoção generalizada de uma abordagem de teoria da mudança. Primeiro, a atração do sistema «de cima para baixo», segundo o qual os reis filósofos (ou, pelo menos, os consultores) das universidades e dos *think tanks* contemplam um sistema político e económico e, tal como Hermione e a sua Frente de Libertação dos Elfos, desenvolvem a perfeita teoria da mudança sem consultarem quem quer que seja no terreno. Parece que raramente os especialistas demonstram interesse nas teorias da mudança das próprias populações pobres (afinal de contas, isso poderia colocar em risco os seus empregos). As «análises da economia política» cada vez mais elaboradas que estes desenvolvem para os doadores de ajuda humanitária parecem prestar mais atenção à economia do que à política,³⁹⁶ e assim induzir uma aceitação impotente do *statu quo* nos seus leitores.

³⁹⁶ David Hudson e Adrian Leftwich, *From Political Economy to Political Analysis*, DLP Research Paper 25 (Birmingham: Universidade de Birmingham, 2014), www.dlprog.org/research/from-political-economy-to-political-analysis.php.

Em segundo lugar, a «tentação do conjunto de ferramentas». Os ativistas são pessoas ocupadas e stressadas que precisam de apoio. A maioria não reage bem quando lhes dizem «cada situação é diferente — vá estudar a sua e sugira soluções que possa experimentar». Querem ter uma ideia de onde começar, quais as questões a colocar, o que seria considerado um êxito. Este instinto natural tem motivado uma proliferação de «conjuntos de ferramentas» e de orientações sobre boas práticas que, embora sejam preferíveis a uma resposta «certa» única, muitas vezes são incompatíveis com os tipos de pensamentos sistémicos que, na minha opinião, são a base de um ativismo eficaz. Pelo menos até certo ponto, os melhores ativistas vão improvisando à medida que avançam. Mas isso implica um grau considerável de autoconfiança e audácia, um nível de independência intelectual para a qual os nossos sistemas de ensino nem sempre nos preparam (já para não falar de um grau de flexibilidade que poucas organizações aceitarão).

Os bons conjuntos de ferramentas deveriam oferecer um livro de receitas, continuando a metáfora do Capítulo 1 sobre pensamento linear, deixando ao critério dos ativistas a escolha das receitas mais prometedoras a experimentar numa dada situação. Outras ferramentas (incluindo os enquadramentos lógicos) começaram com a mesma nobreza de intenções, mas acabaram por ser reduzidas a listas maioritariamente uniformizadas devido ao desgaste das burocracias e da pressão de tempo. Na altura em que escrevo, começam a surgir algumas diretrizes prometedoras sobre como trabalhar de uma forma mais flexível e iterativa.³⁹⁷

³⁹⁷ Ver, por exemplo, Aruna Rao, Joanne Sandler, David Kelleher e Carol Miller, *Gender at Work: Theory and Practice in 21st Century Organizations*

Esperemos que essa tendência se mantenha, para que as teorias da mudança não se transformem em meros enquadramentos lógicos hiperbolizados.

A terceira força é a exigência de provas de resultados rápidos e de um bom custo-benefício. Embora a responsabilização seja necessária — justifica a despesa em ajuda humanitária junto dos doadores ou dos contribuintes e promove aprendizagem e melhorias — a pressão de cima para baixo para obter resultados pode ter algumas consequências profundamente negativas para a forma como as teorias da mudança se desenrolam na prática. É muito mais fácil «provar» resultados se se assumir que o mundo é linear, reforçando a mentalidade de «se x, então y». Em contrapartida, nos sistemas complexos faz mais sentido ser responsabilizado por aquilo que se aprendeu e de que forma a pessoa se adaptou a essa aprendizagem, do que por resultados comparados com um plano pré-estabelecido, mas os financiadores tradicionais podem não aceitar bem essa abordagem.

A necessidade de demonstrar resultados de forma a obter financiamento também incentiva as organizações ativistas a privilegiar questões onde se podem encontrar essas «ilhas de linearidade» (distribuição de redes mosquiteiras, registo de votos, inoculação infantil), em vez de questões mais importantes (o empoderamento feminino, a luta con-

(Abingdon, Oxford: Routledge, 2016); Matt Andrews, Lant Pritchett e Michael Woolcock, *Doing Problem Driven Work*, Center for International Development (CID) Working Paper No. 307 (Cambridge, Massachusetts: CID na Universidade de Harvard, 2015); David Hudson, Heather Marquette e Sam Waldoock, *Everyday Political Analysis*, DLP (Birmingham: Universidade de Birmingham, 2016), www.dlprog.org/publications/everyday-political-analysis.php.

tra a corrupção) mas que são mais difíceis e mais dispendiosas de quantificar. Eu diria até que este enfoque nos resultados é culpado de direcionar a ajuda humanitária para autocracias, porque estas estão mais bem equipadas do que as democracias para oferecer o nível de certeza que os doadores desejam.³⁹⁸

Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas

Tendo em mente estas ressalvas, passarei agora a traçar os elementos de uma teoria da mudança baseada nos conceitos delineados neste livro, a que dei o nome de «abordagem na ótica do poder e dos sistemas» — APS. Ao contrário dos conjuntos de ferramentas convencionais, com as suas tipologias e listas, cheguei a uma determinada conjugação de questões e de estudos de caso (muitos dos quais estão espalhados por este livro e reunidos no respetivo site). Juntos, podem servir como motor de imaginação, porque apesar de poder parecer contraditório, uma teoria da mudança deve alargar a gama de potenciais abordagens em vez de as limitar.

Eu utilizo a APS de duas formas principais. A primeira olha para o passado — explora episódios anteriores de mudança, como a dos chiquitos (ver pp. 114–119) ou o Acordo de Paris (ver pp. 263–269). Nestes casos, a APS ajuda a expandir os tipos de questões a colocar, e evita a tendência

³⁹⁸ Rachel Kleinfeld, «Current Aid Design and Evaluation Favour Autocracies. How Do We Change That?», blogue «From Poverty to Power», 30 de junho de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/best-practice-and-linear-thinking-favour-autocracies-so-what-do-we-do-instead/>.

para pensar que todas as mudanças se deveram cem por cento aos ativistas envolvidos. Uma das principais lições que retirei da minha investigação de dez estudos de caso sobre «cidadania ativa» enquanto preparava este livro é a importância dos acontecimentos e acasos imprevisíveis:³⁹⁹ a chegada (ou perda) de patronos em posições de poder, alterações inesperadas na lei e nas políticas, crises e escândalos.

A segunda utilidade da APS, e talvez a mais importante, reside em olhar para o futuro. A APS reconhece que não podemos prever os tais momentos críticos, por isso é essencial que «esperemos o inesperado», implementando bons sistemas de *feedback* e de resposta.

A APS sugere características que os ativistas devem cultivar para que possam prosperar em sistemas complexos, como a curiosidade, a humildade, a autoconsciência e a abertura a uma diversidade de pontos de vista. As pessoas tornam-se ativistas não para analisar o mundo, mas para o mudar. Ficamos impacientes com qualquer coisa que se pareça com introspeção (um dos diretores do departamento de promoção de causas da Oxfam desvalorizou o meu cargo de diretor de investigação como «cismático»). Por conseguinte, muitas vezes não compreendemos a história por trás do sistema com o qual estamos a lidar e, portanto, deixamos de «dançar com» o sistema. A APS encoraja-nos a alimentar uma genuína curiosidade sobre os elementos complexos e interligados que caracterizam o sistema que estamos a

³⁹⁹ Duncan Green, «Promoting Active Citizenship: What Have we Learned from 10 Case Studies of Oxfam's Work?», Caso de Estudo da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/promoting-active-citizenship-what-have-we-learned-from-10-case-studies-of-oxfam-338431>.

tentar influenciar, sem abdicarmos do nosso desejo de agir. Temos de ser simultaneamente observadores e ativistas.

Há uma cena numa das minhas séries televisivas preferidas, *The Wire*, em que Bunk, um detetive dissoluto mas brilhante, dá um conselho a um novo recruta, dizendo que a chave do sucesso reside em cultivar «olhos flexíveis», aprender a identificar pistas importantes na nossa visão periférica ou das quais não estávamos à procura.⁴⁰⁰ Ser um bom observador é mais difícil do que parece. É fácil vermos aquilo que procuramos, mas é muito mais difícil reparar no inesperado e reconhecê-lo, ou reconhecer dados que contradizem as nossas ideias pré-concebidas.

A curiosidade acerca do sistema deve ser temperada com humildade e autoconsciência. Não possuímos — nem podemos possuir — todas as respostas; não podemos prever acontecimentos; aquilo que funciona num determinado local pode não funcionar noutra. Temos de nos tornar confortáveis com a complexidade e com a incerteza (talvez até apreciá-las) e atribuir importância ao conhecimento e *feedback* locais. Temos de incluir uma maior diversidade de pessoas e de pontos de vista em todos os diálogos, e parar regularmente para avaliar o que está a funcionar e o que não está (independentemente de estarmos muito ocupados), e mudar de rumo em conformidade.

Temos de reconhecer que «nós» não somos observadores altivos e desinteressados. Pelo menos em parte, tomamos decisões com base nos nossos modelos pré-definidos do mundo e em pressupostos, e não com base em dados fac-

⁴⁰⁰ *The Wire*, «Soft Eyes», Temporada 4, Episódio 2, estreia a 17 de setembro de 2006.

tuais. Nós próprios somos detentores de poder, assim como o são as organizações para as quais trabalhamos. O poder flui nas nossas redes de contactos, influenciando as nossas relações com parceiros e aliados. Relembremos a questão de Robert Chambers apresentada no Capítulo 2: «Nesta conversa, estou por cima ou estou por baixo?»

Uma APS sugere questões que deveríamos colocar (e repetir sempre) em relação ao sistema, à nossa teoria de ação e ao nosso método de aprendizagem.

De que tipo de mudança se trata? Na minha experiência, é útil perguntar onde se posiciona a mudança que procuramos numa tabela 2x2⁴⁰¹ que foi desenvolvida para um projeto sobre os direitos e empoderamento das mulheres. Situa os processos de mudança de acordo com a natureza da instituição em questão (numa escala de informal a formal) e com a posição da mudança pretendida (de individual a sistémica). Os autores desse quadro verificaram que os ativistas costumam descurar o lado esquerdo — o mundo informal. Ao lembrar-nos para encararmos as mudanças em termos de cada um dos quatro quadrantes, o quadro realça a necessidade de agirmos a todos os níveis (individual, comunitário, da política formal, etc.), e ajuda os ativistas a mapear quem são as outras pessoas a trabalhar numa determinada questão, o que permite identificar lacunas no esforço coletivo.

⁴⁰¹ Aruna Rao, Joanne Sandler, David Kelleher e Carol Miller, *Gender at Work: Theory and Practice in 21st Century Organizations* (Abingdon, Oxford: Routledge, 2016).

Para utilizar este quadro, pense sobre como os diferentes aspetos do processo de mudança que está a considerar se encaixam nos vários quadrantes (ver Figura 12.1). Os aspetos relacionados com o acesso dos indivíduos a recursos, como crédito, emprego, saúde e educação, pertencem ao quadrante superior direito; aquilo que se passa nas suas cabeças — questões de sensibilização, confiança e «poder interior» pertencem ao quadrante superior esquerdo. Ao nível sistémico, o poder visível exercido através de leis e políticas situa-se no quadrante inferior direito, mas como vimos, as instituições mais informais, como as normas sociais, muitas vezes desempenham um papel significativo, e pertencem ao quadrante inferior esquerdo.

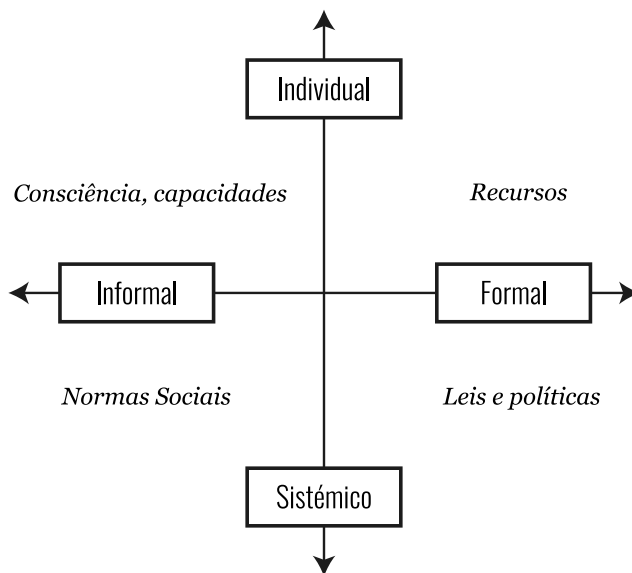


Figura 12.1. Domínios de mudança

Fonte: Rao, Sandler, Kelleher e Miller, *Gender at Work: Theory and Practice for 21st Century Organizations*, (Routledge, 2016).

Os processos de mudança fluem entre os diferentes quadrantes, e a atenção dos ativistas pode passar de uns para outros. Tomando como exemplo o caso dos chiquitos apresentado no Capítulo 3, a mudança começou à esquerda, com a consciencialização individual e as normas sociais, e depois passou para a direita, com a reivindicação de recursos (terrenos) e de políticas (direitos indígenas). As conquistas asseguradas nestes espaços formais contribuíram, por sua vez, para reforçar a identidade e consciencialização à esquerda. As múltiplas facetas do poder permeiam cada quadrante, influenciando a forma como as mudanças ocorrem.

Quais os precedentes a partir dos quais podemos aprender? Antes de decidirmos conceber as nossas próprias estratégias de mudança, deveríamos olhar em volta. As mudanças positivas que procuramos já estão a acontecer algures no sistema (desvio positivo)? Existem precedentes na história local que possamos usar como base? É mais provável que as atuais tendências no contexto local político e económico ajudem ou prejudiquem a mudança desejada? Trabalhar com base em precedentes em vez de importar «melhores práticas» vindas de fora torna mais provável que o que quer que façamos ou sugiramos será compatível com o sistema local.

Quem são as partes interessadas e qual a sua posição? Seja qual for o assunto que estamos a considerar e que desejamos mudar, todas as partes envolvidas estarão ligadas por um campo de forças de poder subtil e perversivo. Uma boa análise do poder deve identificar os intervenientes (tanto os indivíduos como as organizações), a forma como se relacionam uns com os outros, quem ou o que os influen-

cia (persuasão dos pares ou rivalidade? provas e exemplos? protestos?) e os diferentes tipos de poder em causa (poder visível convencional, ou um tipo de poder mais de bastidores, como o poder invisível das ideias ou o poder oculto das «redes dos ex-alunos das escolas de elite?»).

Uma análise do poder deveria estimular ideias de estratégias para estabelecer relações com as principais instituições que instigam ou bloqueiam mudanças. Deveria dissolver os monólitos do «estado», das «grandes empresas» ou do «sistema internacional» em redes turbulentas cheias de potenciais aliados e adversários. Uma análise do poder também deveria ajudar-nos a compreender a forma como esses aliados e adversários encaram as mudanças, e os motivos que impedem essas mudanças de acontecer — as forças de inércia e a perpetuação de paradigmas.

Uma análise do poder desagrega o poder, explorando o papel do «poder interior» (empoderando os indivíduos a tornar-se mais ativos), do «poder com» (organização coletiva) ou do «poder para» (ações de indivíduos ou de organizações). Esse exercício contribui para desviar o enfoque para aquelas pessoas que muitas vezes são excluídas do processo de tomada de decisão (mulheres, comunidades pobres, grupos indígenas, pessoas que vivem com deficiência) e cujo empoderamento é muitas vezes aquilo que desencadeia mudanças a longo prazo.

Qual o tipo de abordagem que poderá fazer sentido para esta mudança? Chegou o momento de examinarmos o «como», além do «o quê». Nesta altura, gostaria de sugerir o segundo e último diagrama 2x2 deste livro. Embora tenha sido concebido por pessoas que trabalham com políticas internacionais de ajuda humanitária num workshop

recente da USAID,⁴⁰² creio que também é relevante para os ativistas locais. Agrada-me porque reconhece que nem todas as situações são complexas — por vezes, deveríamos simplesmente vacinar as crianças, construir estradas ou distribuir formulários para recenseamento eleitoral.

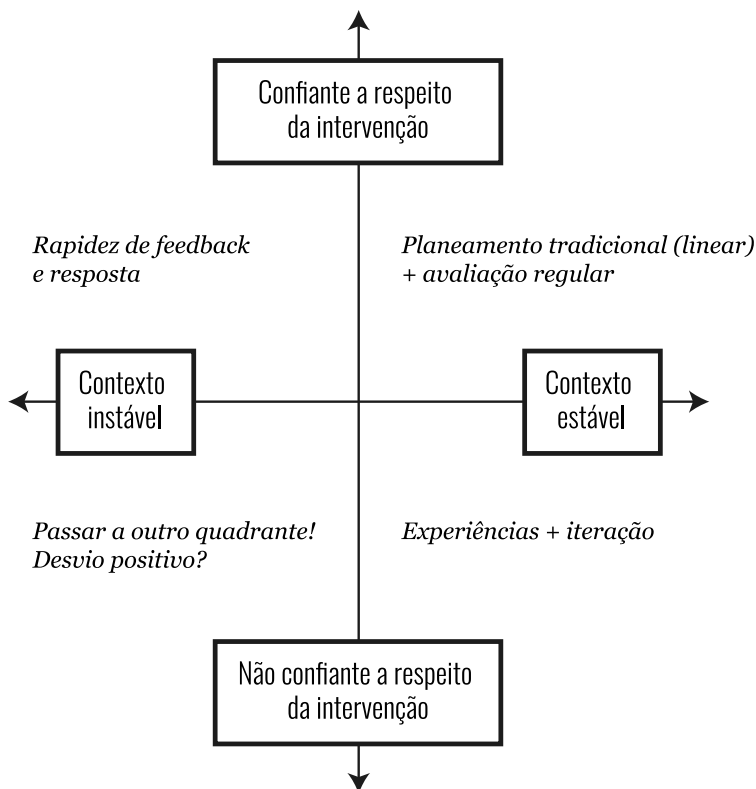


Figura 12.2. Adaptar as estratégias de mudança ao sistema

Fonte: Workshop sobre Gestão Adaptativa, NESTA, novembro de 2015.

⁴⁰² Duncan Green, «Doing Development Differently: A Great Discussion on Adaptive Management (No, Really)», blogue «From Poverty to Power», 4 de novembro de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/doing-development-differently-a-great-discussion-on-adaptive-management-no-really/>.

Para utilizar o quadro da Figura 12.2, pense tanto no contexto como nas estratégias sugeridas. Se o contexto em causa for estável ou previsível, com uma estratégia de mudança bem compreendida (situado no quadrante superior direito), pode ser completamente apropriado utilizar uma abordagem de planeamento tradicional e linear. Afinal de contas, alguns processos de mudança são relativamente simples e, nesses casos, fará sentido optar por uma abordagem simplificada. Mas lembre-se de que é preciso humildade — demasiadas intervenções pressupõem determinadas certezas, mas depois percebemos que as coisas são muito mais complicadas do que prevíamos. Por isso temos de implementar formas de recolher dados continuamente para verificar se as coisas são, de facto, tão previsíveis como pensávamos inicialmente.

Se o contexto for estável, mas não souber bem que tipo de estratégia de mudança poderá funcionar (quadrante inferior direito), experimente vários tipos diferentes, e repita conforme os resultados. Se estiver bastante certo da estratégia, mas não do contexto (quadrante superior esquerdo), o enfoque deverá incluir o estabelecimento de sistemas de *feedback* para detetar e responder rapidamente a mudanças repentinas.

Por último, se não estiver confiante nem do seu entendimento do contexto nem das suas estratégias de mudança (quadrante inferior esquerdo), tem claramente um problema! Pode fazer sentido adotar uma abordagem de desvio positivo, como vimos no Capítulo 1. Em alternativa, pode procurar uma intervenção mais simples ou mais bem testada para conseguir passar ao quadrante superior esquerdo, ou passar algum tempo a compreender muito melhor o contexto, para poder passar ao quadrante inferior direito.

Que estratégias concretas vai experimentar? É nesta altura que a maioria dos manuais e dos conjuntos de ferramentas começam a criar listas de opções. Não irei sequer tentar fazer isso, porque a lista de potenciais estratégias é tão longa quanto a sua imaginação permitir: uma lista básica incluiria a prestação de serviços (como saúde, educação ou crédito); melhorar o «ambiente propício» mais alargado (empoderamento feminino, organizações agrícolas); gerir projetos-piloto; e reunir e mediar ou criar grupos constituídos por várias partes interessadas para dar respostas a questões específicas. As táticas para atingir estas diferentes estratégias podem ser igualmente variadas: construir alianças; procurar resultados rápidos para ganhar impulso (p. ex. focando-se em falhas de implementação); dividir e neutralizar adversários; convencer agnósticos.

Uma vez que nenhuma análise antecipada nos permitirá prever o comportamento errático de um sistema complexo, uma APS incorpora pensamento e ação, aprendizagem e adaptação à medida que avançamos. A função destes exercícios iniciais é permitir-nos escolher as nossas apostas de forma inteligente. As decisões mais importantes vêm depois, à medida que agimos, observamos os resultados e ajustamos as nossas ações de acordo com o que aprendemos. Robert Chambers chama-lhe a abordagem «Pronto? Disparar! Apontar!».⁴⁰³

⁴⁰³ Robert Chambers, *Managing Canal Irrigation: Practical Analysis from South Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), p. 230.

Como aprenderemos sobre o impacto das nossas ações e as alterações no contexto? Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas estimula a utilização de múltiplas estratégias, em vez de uma abordagem única e linear, e encara o fracasso, a iteração e a adaptação como elementos esperados e necessários, e não como um lapso lamentável. De outra forma, como poderemos aprender?

Aprender à medida que avançamos requer bons sistemas de *feedback*, que podem incluir desde intervalos regulares para reavaliar mudanças no contexto, e aquilo que está/não está a funcionar, a abordagens mais tecnológicas como utilizar grandes volumes de dados para detetar alterações no ambiente político ou económico.⁴⁰⁴

«Dançar» com sistemas complexos é como conduzir em trânsito intenso — o êxito depende da rapidez do *feedback* para detetar novas situações e ter a capacidade para reagir rapidamente (um peão avançou para a estrada — pôr o pé no travão!). Se eu tentar conduzir em Londres com um trajeto e velocidade planeados antecipadamente, e sem fazer ajustes conforme o *feedback*, seria uma sorte chegar ao fundo da rua. Temos de identificar novas janelas de oportunidade, aprender com os fracassos, desenvolver regras gerais que orientem a tomada de decisões, e fazer várias apostas até encontrarmos algo que funcione. Assim, a análise do sistema não se trata de um compromisso único e antecipado, mas de um processo contínuo de análise e reanálise do contexto no qual o programa ou campanha operam.

⁴⁰⁴ Duncan Green, «Big Data and Development: Upsides, Downsides and a Lot of Questions», blogue «From Poverty to Power», 23 de julho de 2014, <http://oxfamblogs.org/fp2p/what-is-the-future-impact-of-big-data/>.

Em termos de ferramentas, não estou disposto a ir mais longe. Mesmo ao chegar tão longe temo que possa estar a perder de vista a principal lição de trabalhar com sistemas e de pensar sobre poder: a de que temos de improvisar à medida a que avançamos. Para mais recomendações deste tipo, consultar os links no site «How Change Happens».

Implicações para as organizações ativistas

Quando apresento a APS, uma das respostas mais comuns que recebo dos ativistas é: «Ótimo, mas eles nunca me deixarão fazer isto» — sendo que «eles» podem designar várias entidades, de um supervisor direto, a toda a organização, aos «financiadores». Isso tem de mudar.⁴⁰⁵

Para as organizações decididas a adotar uma APS, o primeiro passo é o recrutamento. Temos a proporção certa de rebeldes dispostos a correr riscos e a desafiar as regras, ou estamos apenas a recrutar planeadores cujas competências consistem em implementar uma estratégia previamente acordada de projetos de campanha? Uma organização composta inteiramente por rebeldes seria disfuncional, mas temo que muitas delas tenham investido demasiado na direção oposta. Temos de acrescentar mais entusiasmo e imprevisibilidade à mistura. Isso também significa pas-

⁴⁰⁵ Esta secção baseia-se em Duncan Green, «Fit for the Future? Development Trends and the Role of International NGOs», Documento de Trabalho da Oxfam (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, junho de 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/fit-for-the-future-development-trends-and-the-role-of-international-ngos-556585>.

sar a levar a sério a diversidade: da Índia ao Reino Unido, existem demasiadas organizações ativistas dominadas por membros da elite. Mesmo que tenham renunciado aos valores elitistas, como muitos fizeram, esse tipo de monocultura institucional abranda o ritmo de evolução de novas ideias e abordagens.

Uma vez selecionados os ativistas, os incentivos segundo os quais trabalham, tanto morais como materiais (mas sobretudo morais, a meu ver), encorajam uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas? As experiências, a assunção de riscos e a inevitabilidade dos fracassos serão aplaudidos ou criticados? As pessoas são promovidas de acordo com a sua capacidade de se conformarem ou de desafiarem?

O medo de perder subsídios de doadores e de governos, ou donativos do público, leva muitas organizações ativistas a microgerir todas as operações. Embora as organizações devam ser responsabilizadas pela forma como gastam o dinheiro dos doadores, uma abordagem de «comando e controlo» reprimirá a criatividade necessária para obter sucesso. Num sistema complexo, uma abordagem mais produtiva poderá ser «não controlar a não ser que exista uma boa razão para isso». Os funcionários locais ou os funcionários ao nível de entrada e os parceiros devem ter relativa liberdade para aplicar o seu conhecimento mais profundo ao programa. A função da sede da organização deve ser criar o espaço para eles poderem experimentar, adaptar-se e aprender, e negociar essa margem de manobra com os financiadores.

Abandonar a abordagem de «comando e controlo» abre caminho para outras ideias de APS, algumas das quais são descritas neste livro. Não insistir em aplicar a imagem de marca da organização em todos os projetos ou documentos torna mais fácil o envolvimento em iniciativas com múlti-

plos parceiros e em exercícios de «reunião e mediação» que juntam elementos improváveis na busca por novas ideias e soluções. Também facilita a criação de inovações de êxito: a revista independente *New Internationalist*, de enorme sucesso, começou como um projeto da Oxfam/Christian Aid. As entidades subsidiárias podem inovar e experimentar, livres das limitações inerentes a um grande sistema burocrático. A cadeia de hamburguerias McDonalds pode não ser a fonte de inspiração mais evidente, mas uma das opções que tem vindo a demonstrar sinais de sucesso é o «*franchising social*», segundo o qual uma ONG desenvolve um projeto básico e pronto a usar que indivíduos e grupos locais podem aproveitar e adaptar.⁴⁰⁶ As entidades subsidiárias podem ser uma hipótese de as ONG internacionais manterem o dinamismo de um projeto inovador e empolgante, embora implique custos organizacionais em termos de «perder» histórias de sucesso.

O oposto das entidades subsidiárias são as fusões e aquisições (F&A). As grandes empresas de tecnologia adquirem *start-ups* emergentes rapidamente, e no mundo do desenvolvimento acontece algo semelhante, mas de forma menos sistemática. Quando eu trabalhava como lobista na CAFOD, convencer a Oxfam, uma ONG muito maior, a roubar as minhas ideias era uma das formas mais certas de aumentar o meu impacto. É evidente que não quero realmente dizer «roubar», antes aproveitar, colaborar, etc. Porque não tornar isso uma política deliberada,

⁴⁰⁶ Kate Wareing, «What Can Aid Agencies Learn from McDonald's?», blogue «From Poverty to Power», 1 de agosto de 2012, <http://oxfamblogs.org/fp2p/what-can-aid-agencies-learn-frommcdonalds/>.

utilizando a questão «o que roubou este ano» como índice de desempenho?

As organizações ativistas muitas vezes desvalorizam a rapidez de *feedback* e resposta. Mas funcionar no mundo incerto dos sistemas significa implementar processos para detetar continuamente sinais sobre o contexto local, incluindo o nosso próprio impacto, e dar resposta a esses sinais. Somos suficientemente flexíveis para adaptarmos ou mesmo abandonarmos o plano anterior se os acontecimentos o justificarem? Os avanços nas tecnologias de informação e de comunicação deveriam facilitar essas capacidades, mas as organizações ativistas têm demorado a alterar os seus modelos de negócio. Onde está o equivalente ao TripAdvisor para o setor do desenvolvimento?⁴⁰⁷

Mike Edwards compara a sociedade civil a um ecossistema diverso.⁴⁰⁸ Mas o apoio internacional prestado à sociedade civil assemelha-se muitas vezes a uma monocultura — encontrar e financiar parceiros que «se parecem connosco» em termos da sua estrutura institucional e forma de encarar o mundo. Edwards defende que os apoiantes internacionais deveriam pensar em si mesmos como «jardineiros de um ecossistema», em busca de plantas locais vigorosas, independentemente das suas origens (sociedade civil, de base religiosa, setor privado, ou nenhuma das anteriores). Podem concentrar-se no «ambiente propício» — a fertilidade

⁴⁰⁷ Duncan Green, «Do Aid and Development Need Their Own TripAdvisor Feedback System?», blogue «From Poverty to Power», 10 de abril de 2015, <http://oxfamblogs.org/fp2p/do-aid-and-development-need-their-own-tripadvisor-feedback-system/>.

⁴⁰⁸ Michael Edwards, *Civil Society*, 3.^a edição (Cambridge: Polity Press, 2014).

do solo político e institucional onde essas organizações crescem. Por exemplo, as grandes agências humanitárias poderiam financiar os intermediários do ecossistema que, por sua vez, poderiam gerir centenas de pequenos subsídios. Poderiam oferecer equidade às organizações subsidiárias ou capital de arranque para os grupos poderem angariar recursos a nível local (em linha com a transição dos governos da ajuda humanitária para uma «mobilização doméstica de recursos», como a tributação e receitas provenientes dos recursos naturais).

Por último, as organizações precisam de reavaliar a forma como encaram o fracasso. Em vez de tentarem esconder os fracassos, que acontecem em quase todos os programas ou processos de mudança, o que importa é identificar os elementos de cada programa que não estão a funcionar e solucioná-los em trânsito. Algumas organizações arrojadadas têm defendido uma discussão explícita sobre os fracassos,⁴⁰⁹ mas a minha experiência diz-me que não é essa a melhor forma de abordar a questão. Porque não colocar a pergunta «o que aprendeu?», e tornar a «responsabilização por aprender» tão importante como a responsabilização pelos resultados? Cobre o mesmo terreno mas de uma forma menos estigmatizante.

«Inovação» é uma daquelas palavras que fascinam os quadros superiores; os cínicos aconselham as pessoas a adquirir «Síndrome de Tourette de Inovação» para impressionar os chefes, simplesmente incluindo a palavra periodicamente nas frases. Felizmente, a APS encoraja, de facto,

⁴⁰⁹ «Engineers Without Borders», Failure Reports, <http://legacy.ewb.ca/en/whoware/accountable/failure.html>.

a inovação, um fator essencial para o sucesso em sistemas complexos e em rápida evolução, nos quais é provável que o «guia de melhores práticas» de hoje se torne o aparelho de fax obsoleto de amanhã. A valorização da inovação constitui um quebra-cabeças para as grandes organizações de ajuda humanitária repletas de procedimentos, de requisitos de comunicação e de cadeias de responsabilização.

As organizações ativistas poderiam criar espaços livres de procedimentos organizacionais convencionais de forma a encorajar os «intrapreendedores». A Google permite que os seus funcionários utilizem 20 por cento do seu tempo em projetos pessoais (embora apenas cerca de 10 por cento dos funcionários o utilizem, e os críticos afirmem que, na verdade, se trata de 120 por cento do tempo, isto é, adicionalmente ao dia de trabalho).⁴¹⁰

Como sugerimos no Capítulo 10, pode fazer sentido investir mais na identificação, encorajamento e promoção de indivíduos, em vez de financiar apenas projetos (que os indivíduos são depois obrigados a conceber). Além de identificar potenciais líderes nacionais ou de movimentos de base, as organizações ativistas poderiam promover um ambiente propício no qual fosse mais provável surgirem melhores líderes e em maior número. As opções a testar poderiam incluir exercer influência sobre os currículos dos cursos, parcerias com universidades, bolsas de estudos, concursos, formação de líderes e programas de mentoria.

Mas acima de tudo, e apesar do fascínio que exerce sobre as chefias, não estou convencido de que a «inovação»

⁴¹⁰ Jillian D’Onfro, «The Truth About Google’s Famous ‘20% Time’ Policy», *Business Insider UK*, 17 de abril de 2015, <https://www.businessinsider.com/google-20-percent-time-policy-2015-4?r=US&IR=T>.

seja um conceito particularmente útil. James Whitehead, o «consultor global de inovação» da Oxfam, chegou à conclusão de que os verdadeiros «inovadores» não se encaram como tal e não chamam «inovação» àquilo que fazem. Continuam simplesmente a trabalhar com outros para resolver problemas. A inovação é um subproduto do processo colaborativo de resolução de problemas, e não um fim em si.⁴¹¹

Implicações para os financiadores

O ativismo custa dinheiro, e dinheiro é poder. Os financiadores podem exercer uma influência significativa sobre a capacidade de os ativistas adotarem uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas. É claro que, muitas vezes, os próprios financiadores também são ativistas, tanto através da forma como distribuem dinheiro e negociam com os beneficiários como através do seu próprio papel enquanto agentes de influência. Ainda assim, existem algumas questões adicionais que os financiadores precisam de considerar para apoiarem uma APS.

A primeira, como já vimos, diz respeito aos seus padrões relativos aos resultados e relatórios. O financiador está disposto a acompanhar uma organização beneficiária de subvenções à medida que esta atravessa um processo de mudança complexo, com alterações tanto na direção como

⁴¹¹ James Whitehead, «Unlocking Innovation: Enabling and Blocking Factors in Developing Innovative Programmes in Oxfam GB», Oxfam Research Report (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, junho de 2015), <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/unlocking-innovation-enabling-and-blocking-factors-in-developing-innovative-pro-558453>.

nos resultados esperados, ou insiste que «Este foi o plano que financiámos, mantenham-no»?

Os financiadores, ainda mais do que os ativistas individuais, deveriam pensar em si mesmos como jardineiros de um ecossistema. Deveriam semear diversidade para encorajar inovação e resiliência, em vez de promoverem uma monocultura institucional. Os financiadores devem aceitar o facto de que doar dez milhões de dólares a uma organização ativista pode ser mais prejudicial do que não lhe dar nada. Podem encontrar formas de dividir o seu financiamento em vários subsídios mais pequenos?

A boa notícia é que, embora os ativistas costumem encarar com pessimismo a disponibilidade de os financiadores trabalharem de novas formas, muitos dos exemplos inovadores da APS apresentados neste livro surgiram de «boas práticas de doação». Na Tanzânia, o DFID estava disposto a financiar uma teoria da mudança de «investidor de risco» que envolvia várias experiências paralelas e a expectativa de que muitas delas falhariam.⁴¹² No Tajiquistão, a Agência Suíça para o Desenvolvimento apoiou a Oxfam com um subsídio a dez anos para reunir e mediar instituições nacionais e mundiais que trabalham com água e saneamento, como descrevemos no Capítulo 2.⁴¹³ Espero que os ativistas

⁴¹² Duncan Green, «The Chukua Hatua Accountability Programme, Tanzania», Estudo de Caso da Oxfam sobre Cidadania Ativa (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha para a Oxfam Internacional, 2015), <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/the-chukua-hatua-accountability-programme-tanzania-338436>.

⁴¹³ Duncan Green, «‘Convening and Brokering’ In Practice: Sorting Out Tajikistan’s Water Problem», blogue «From Poverty to Power», 17 de janeiro 2013, <http://oxfamblogs.org/fp2p/convening-and-brokering-in-practice-sorting-out-tajikistans-water-problem/>.

que trabalham para entidades financiadoras e os seus beneficiários recolham e divulguem estes exemplos, de forma a defender uma mudança a um nível mais alargado.

De modo mais geral, alguns dos grandes órgãos de financiamento estão na vanguarda de novas formas de pensar sobre a mudança, sobretudo na área da governação. As redes «Doing Development Differently» e «Thinking and Working Politically» são constituídas maioritariamente por doadores de ajuda humanitária.^{414, 415}

Como as organizações ativistas internacionais poderão adaptar-se

Podemos levar um superpetroleiro a fazer *rafting*?⁴¹⁶ A agilidade de organizações «guerrilheiras» como a Global Witness, e o enfoque único de instituições como a Ethical Trading Initiative tornam-nas candidatas perfeitas para adotarem as novas formas de pensar e de trabalhar que abordámos neste capítulo. Em contrapartida, as grandes organizações, sejam elas ONG ou ministérios, parecem demasiado pesados. Como se queixava um trabalhador humanitário do governo

⁴¹⁴ Site «Doing Development Differently», <http://doingdevelopmentdifferently.com/>.

⁴¹⁵ David Booth, *Thinking and Working Politically*, GSDRC Professional Development Reading Pack no. 13 (Birmingham, Reino Unido: Universidade de Birmingham, 2015), www.gsdrc.org/professional-dev/thinking-and-working-politically/.

⁴¹⁶ Jo Rowlands, «Do We Drive a Supertanker or Go White-Water Rafting? A Brief Exploration of Complexity in Change Strategies/Types: Plugging a Gap», artigo por publicar para o «UK Poverty Programme» da Oxfam Grã-Bretanha, 2005.

australiano, «Temos de ser como a mulher-elástica, esticar-nos entre o que os nossos senhores políticos exigem e o que as comunidades precisam e desejam.»⁴¹⁷

Mas a dimensão também traz vantagens, sob a forma de grandes bases de conhecimento e de economias de escala, que permitem às organizações experimentar e partilhar ideias entre países e programas. E, no que diz respeito a exercer influência, ser pequeno raramente é uma vantagem: é mais provável que os governos deem ouvidos aos grandes atores, sobretudo quando têm muito em jogo (programas e funcionários no terreno). Que tipo de combinação híbrida de escala e de subsidiariedade oferece a mistura ideal de flexibilidade e de influência?

Uma opção possível poderá ser uma «separação consciente», segundo a qual uma grande organização internacional faz a transição de um superpetroleiro para uma flotilha, com um navio-mãe de dimensão média e uma frota de entidades subsidiárias e *start-ups* pequenas e independentes. Como já vimos, as embarcações mais pequenas e mais ágeis podem incluir indivíduos, além de projetos. Uma estrutura de flotilha poderá, potencialmente, conservar as vantagens de uma grande escala ao mesmo tempo que promove a agilidade e inovação fundamentais para o sucesso.

Os doadores ocidentais continuarão a dar ouvidos às grandes organizações internacionais, mas a verdadeira arena de defesa de causas no desenvolvimento nacional e local será cada vez mais a interação entre os estados-nação em desenvolvimento e os vários intervenientes a nível nacional. As grandes agências devem ter o cuidado de não usur-

⁴¹⁷ Comunicação pessoal, dezembro de 2015.

par esse espaço, adotando um papel secundário em vez do papel principal.

Isso deixa vários papéis importantes disponíveis para as organizações ativistas internacionais, como foi descrito no Capítulo 11. Poderão escolher centrar-se no número crescente de problemas de ação coletiva que até agora têm representado um entrave para as instituições caóticas de governação mundial, como as alterações climáticas, o tráfico de narcóticos e as regras limitativas de propriedade intelectual.

Quando identificam novas tendências e inovações de sucesso, graças à sua presença no terreno em países em desenvolvimento, podem oferecer-lhes uma maior exposição e colocar as ideias subjacentes no extremo mais largo do «funil de políticas». E podem fazer soar o alarme sempre que necessário, como nos casos em que os governos reprimem as organizações de sociedade civil.

O Centro para o Desenvolvimento Global [Center for Global Development (CGD)], com sede em Washington, fez uma virtude do *lobbying* por melhorias nas políticas nos países ricos como forma de promover desenvolvimento.⁴¹⁸ Em áreas como a política de ajuda humanitária ou os paraísos fiscais, existe uma grande margem para as ONG internacionais expandirem o seu envolvimento, assim como adotarem novos tópicos urgentes como a migração.

Até agora, as organizações internacionais têm tido um envolvimento irregular nos debates sobre as normas sociais e os direitos dos cidadãos. Embora seja difícil medir o seu grau de eficácia, a luta pela aceleração das mudanças normativas que reforçam os direitos de grupos que atualmente

⁴¹⁸ Centro para o Desenvolvimento Global, <http://www.cgdev.org/>.

enfrentam discriminação é uma atividade importante que se coaduna com uma abordagem internacional.

As organizações internacionais também estão bem posicionadas para ajudar os ativistas a associar-se além das fronteiras nacionais, por exemplo, através de iniciativas com múltiplos parceiros em cadeias de abastecimento globais, como a Ethical Trading Initiative.⁴¹⁹ Ao nível da nova geração de desafios de saúde nos países em desenvolvimento, como a obesidade, o tabagismo e os acidentes rodoviários, as organizações internacionais podem facilitar o contacto e as partilhas entre ativistas do Sul e do Norte com um historial de sucesso.⁴²⁰ Uma presença do Norte também poderá reforçar as partilhas entre ativistas em várias zonas do Sul.⁴²¹

Conclusão

Contrariamente ao discurso habitual dos gurus da gestão, o *statu quo* provavelmente é uma opção viável para os ativistas e para as suas organizações. Só que não é uma opção muito boa. Se ficarmos presos a uma linearidade de enquadramentos lógicos, tornar-nos-emos cada vez menos eficazes. Novas organizações e abordagens disruptivas acabarão por tomar o nosso lugar ou, pelo menos, ocupar parte do nosso território.

⁴¹⁹ Site da Ethical Trading Initiative, www.ethicaltrade.org/.

⁴²⁰ John Gaventa e Rajesh Tandon (eds.) *Globalizing Citizens: New Dynamics of Inclusion and Exclusion* (Londres: Zed Books, 2010).

⁴²¹ Oxfam, programa «Raising Her Voice», site da Oxfam, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/our-work/citizen-states/raising-her-voice>.

Pensar de forma mais profunda sobre o modo como ocorrem as mudanças deveria mudar tudo: a forma como pensamos e trabalhamos, as coisas que tentamos mudar, e a estrutura e atividades das nossas organizações.

Não será fácil, decerto. Já podemos encontrar exemplos da APS no trabalho desenvolvido por muitos ativistas, do nível local ao nível global, mas estes raramente vingam e se propagam. Uma das minhas maiores frustrações no meu trabalho na Oxfam tem sido o facto de excelentes novas abordagens e ideias (incluindo muitas daquelas descritas neste livro) raramente serem tomadas, repetidas e adaptadas noutros lados. Voltando à explicação da inércia, das três «palavras com i», desconfio que o problema não resida nos interesses nem nas ideias, mas na cultura institucional: as organizações ativistas têm de mudar se querem que a APS funcione.

A recompensa de o fazer é potencialmente enorme. Poderá desencadear uma onda de energia e de criatividade entre os ativistas a todos os níveis, à medida que dançam com o sistema e, simultaneamente, o mudam completamente.

Outras leituras

M. Andrews, L. Pritchett e M. Woolcock, «Doing Problem Driven Work», CID Working Paper No. 307 (Cambridge, Massachusetts: Center for International Development, Universidade de Harvard, 2015).

D. Green, «Fit for the Future? Development Trends and the Role of International NGOs», Documento de Trabalho da Oxfam (Oxford: Oxfam Grã-Bretanha, junho de 2015).

D. Hudson, H. Marquette e S. Waldock, *Everyday Political*

Analysis, Programa de Liderança para o Desenvolvimento (DLP) (Birmingham: Universidade de Birmingham, 2016).

A. Rao, J. Sandler, D. Kelleher e C. Miller, *Gender at Work: Theory and Practice in 21st Century Organizations* (Abingdon, Oxford: Routledge, 2016).

C. Valters, *Theories of Change: Time for a Radical Approach to Learning in Development* (Londres: Instituto de Desenvolvimento Internacional, 2015), <https://www.odi.org/publications/9883-theories-change-time-radical-approach-learning-development>.

Outras consultas

Site «Doing Development Differently», <http://doingdevelopmentdifferently.com/>.

Site «Thinking and Working Politically», <http://twpcommunity.org/>.

CONCLUSÃO

Parabéns, estamos a chegar ao fim. Aquilo que leu até agora (partindo do princípio de que não saltou para o final, como eu faço muitas vezes) é uma tentativa de dar alguma ordem e sentido às muitas coisas que fiz, vi, li, e sobre as quais falei e pensei durante décadas.

A história de como as mudanças ocorrem é inspiradora, repleta de heróis pouco conhecidos. E é uma história que nunca acaba. Já no século VI AEC, o filósofo grego Heráclito observou: «Tudo muda e nada fica parado.»⁴²²

Mas antes de atirar o livro ao chão e sair a correr para fazer mudanças, é aconselhável alguma cautela. A mudança progressista não depende primordialmente de «nós», ativistas: ocorre quando as populações e comunidades pobres tomam o poder nas próprias mãos; as mudanças na tecnologia, nos preços, na demografia, e os acasos podem ser muito mais importantes do que as ações de agentes de mudança em potência. A primeira lição que os ativistas devem aprender é a humildade.

Dito isto, os ativistas desempenham um papel fundamental. Introduzimos novas questões no fluxo constante do debate público, e podemos ajudar as pessoas afetadas a er-

⁴²² Citado em *Crátilo (diálogo)*, de Platão.

guer as suas vozes, transferindo algum poder daqueles que têm demasiado para aqueles que têm muito pouco.

Esse trabalho é um prazer, um privilégio e uma responsabilidade. Temos de estudar os sistemas nos quais funcionamos, mergulhando nas complexidades das instituições (estados, setor privado, sistema internacional) que moldam os caminhos da mudança. Temos de nos familiarizar com os intervenientes, tanto os nossos alvos como os nossos colegas ativistas, independentemente de trabalharem para o estado, para o setor privado ou para organizações da sociedade civil: a forma como veem o mundo e como podemos trabalhar com eles. Temos de compreender o campo de forças do poder subjacente que os liga em todas as suas várias manifestações.

Conseguiremos ter mais impacto se estivermos dispostos a correr riscos, se experimentarmos coisas novas e desconfortáveis, se questionarmos o nosso próprio poder e privilégio, e se reconhecermos as nossas falhas e aprendermos com elas, enquanto continuamos a trabalhar com o zelo e empenho que definem os ativistas em todo o mundo.

Isso aplica-se a organizações tanto quanto aos indivíduos. Pesquisar e escrever este livro convenceu-me de que a minha organização, a Oxfam, tal como muitas outras envolvidas em promover mudanças progressistas em todo o mundo, precisa de mudar. Temos de trabalhar de formas que reflitam a nossa compreensão evolutiva acerca do poder e dos sistemas, tornando-nos mais inteligentes, mais rápidos a reagir e mais inovadores. Se não o fizermos, tal como acontece com qualquer outra empresa esclerótica que resiste à mudança, as *start-ups* novas e mais ousadas entrarão em jogo e comerão o nosso almoço (o que pode não ser mau, é claro).

Por último, gostaria de regressar ao cerne de tudo isto: o desenvolvimento humano, captado de forma tão brilhante na definição de Amartya Sen, «as liberdades para ser e fazer».⁴²³ Apesar dos retrocessos e do filtro sombrio dos noticiários, essa história é esmagadoramente positiva. A expansão dessas liberdades ao longo do último século tem sido inédita: milhões, e até milhares de milhões de seres humanos levam vidas mais saudáveis e com mais acesso à educação, libertando-se da pobreza e da fome, expandindo os seus direitos, vivendo de forma mais rica e mais gratificante. Na minha perspetiva, não há vida com maior significado do que ser ativista, e fazer o que está ao nosso alcance para apoiar essa luta histórica.

⁴²³ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

ÍNDICE

Introdução	23
Parte I: Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas	31
1. O pensamento sistêmico muda tudo.....	34
2. O poder está no cerne da mudança.....	63
3. A mudança é muitas vezes provocada por alterações nas normas sociais.....	91
Estudo de caso: Os chiquitos da Bolívia.....	121
Parte II: Instituições e a importância da história	127
4. Como evoluem os Estados	132
5. O aparelho da lei.....	158
6. Responsabilização, partidos políticos e os media	182
7. Como o sistema internacional define a mudança.....	217
8. Empresas transnacionais como impulsionadoras e alvos de mudança	240
Estudo de caso: O Acordo de Paris de 2015 sobre as alterações climáticas.....	270
Parte III: O que os ativistas podem (e não podem) fazer	277
9. Ativismo cidadão e sociedade civil.....	280
10. Líderes e liderança	306
11. O poder da promoção de causas	329
Parte IV: Conjugar todos os esforços	360
12. Uma abordagem na ótica do poder e dos sistemas para desencadear mudanças.....	361
Conclusão	392