

## Governança global e ajuda ao desenvolvimento: 'dilemas' das ONGIs nas periferias do sistema internacional

Eunice Cristina de Castro Seixas

---



**Publisher**

Centro de Estudos Sociais da Universidade  
de Coimbra

**Electronic version**

URL: <http://eces.revues.org/1429>

DOI: 10.4000/eces.1429

ISSN: 1647-0737

**Electronic reference**

Eunice Cristina de Castro Seixas, « Governança global e ajuda ao desenvolvimento: 'dilemas' das ONGIs nas periferias do sistema internacional », *e-cadernos ces* [Online], 02 | 2008, colocado online no dia 01 Dezembro 2008, consultado a 30 Setembro 2016. URL : <http://eces.revues.org/1429> ; DOI : 10.4000/eces.1429

---

This text was automatically generated on 30 septembre 2016.



---

# Governança global e ajuda ao desenvolvimento: 'dilemas' das ONGIs nas periferias do sistema internacional

Eunice Cristina de Castro Seixas

---

## 1. Introdução

- 1 Nas últimas duas décadas, a literatura sobre ONGs e ajuda humanitária tem sublinhado os 'dilemas' destas organizações no actual contexto de governação liberal global, evidenciando o modo como as mesmas ficam dependentes das pressões dos Estados doadores, do BM e FMI, sendo cada vez mais manifesto o seu compromisso com projectos desenvolvimentistas securitizantes e cada vez menor o seu apoio a alternativas sociopolíticas ao binómio capitalismo neoliberal e democratização. Tais projectos humanitários, apoiados numa associação da segurança ao desenvolvimento, segundo um processo que Duffield apelida de 'securitização do desenvolvimento', surgem legitimados sob vestes tecnicistas e despolitizadas, - que transformam o empowerment e a 'participação local' em medidas técnicas e objectivos *standard*, construindo 'depoliticized accountabilities' (Craig e Porter, 2003). No entanto, a agenda de segurança que marca o pós 11 de Setembro trata a ajuda humanitária e o desenvolvimento mais despudoradamente, - porque assumidamente, sustentada em divisões binárias político-morais<sup>1</sup>; entre Islâmico/ Não Islâmico; contextos potencialmente terroristas/ contextos não terroristas, entre Estados falhados/ Estados não falhados - na medida em que se orienta por categorizações vão orientar estrategicamente, a escolha dos beneficiários e o tipo de intervenção humanitária (Duffield, 2002; 2004). Assim, se por um lado, os críticos desta perspectiva enfatizam a necessidade de politizar a ajuda humanitária e o desenvolvimento, mostrando a sua vinculação à soberania, por outro, após o 11 de Setembro, esta ligação do humanitário ao político e ao moral é assumida e legitimada no contexto da 'guerra ao terrorismo', que aproxima e confunde os papéis dos actores humanitários e militares (Minear, 2002). Actualmente, talvez mais do que politizar, é importante re-politizar a acção humanitária,

de modo a desvinculá-la da governação liberal global e vinculá-la a acções contra-hegemónicas emergentes.

- 2 A maior parte desta literatura contemporânea sobre ONGs apresenta, contudo, o 'dilema' como um conflito entre a missão humanitária alegadamente imparcial das ONGs e os interesses económicos e políticos que se exercem sobre as mesmas, e a que estas não têm alternativa senão de ceder. Trata-se pois, de uma visão simplista e dicotómica, fundada ela própria, na divisão entre humanitário e político, e que apresenta as ONGs como vítimas/ instrumentos da globalização hegemónica do capitalismo neoliberal.
- 3 Este texto pretende refutar esta visão e parte do argumento que as organizações não governamentais ocidentais internacionais que actuam na área dos direitos humanos e ajuda ao desenvolvimento nas periferias do sistema internacional, enfrentam e fectivamente uma série de 'dilemas', não apenas em função do seu duplo constrangimento – em relação aos beneficiários e aos doadores; mas, fruto, principalmente, da recontextualização ou confronto das políticas hegemónicas da governação liberal global com processos situados de resistência, reapropriação e transformação das mesmas. O modo complexo como estas organizações percebem e/ ou negam e se posicionam face a estes dilemas, ao longo do tempo e nas suas várias escalas de actuação, nos discursos oficiais e no terreno, determina o papel das mesmas na globalização hegemónica neoliberal, assim como, em parte, a natureza das políticas sociais/ de ajuda ao desenvolvimento que se constroem nessas mesmas periferias. Não pretendo com tal argumento, apresentar as ONGIs como os actores principais do sistema humanitário e da ajuda ao desenvolvimento,<sup>2</sup> mas, encará-las e às suas formas de co-criação de significados e de confronto com os outros actores, como ponto de partida de análise, utilizando a ideia de dilemas, à falta de outra mais adequada. Não como expressão de um conflito racional e racionalizado, mas como sentimento de 'embaraço', dúvida' ou 'irresolução' que pode constituir-se como 'interstício' potencialmente emancipatório, como momento de perplexidade próprio das 'perguntas fortes' que se dirigem "às fundações que criam o horizonte de possibilidades entre as quais é possível escolher" (Santos, 2008a; 2008b). Sugere-se que, se nos seus discursos oficiais, as ONGIs como a Oxfam parecem escolher 'respostas fracas-fracas' de modo a tentarem atenuar essa perplexidade própria do nosso tempo, (e como sugere Santos, apenas contribuindo para a aumentar), no terreno, e no confronto com realidades e actores não facilmente domesticáveis à lógica hegemónica da democratização e do capitalismo neoliberal, a negação do 'embaraço' torna-se mais difícil e podem, eventualmente, constituir-se zonas de contacto e haver lugar para criatividade emancipatórias. É dessas zonas de contacto que podem surgir, 'respostas fracas-fortes' (cf. Santos, 2008b), que implicam o assumir da perplexidade e a abertura à possibilidade de mudança. A emergirem, essas respostas fracas-fortes não virão provavelmente da parte de actores 'duros' do sistema humanitário, como são as ONGIs, mas desses interstícios interculturais e interpolíticos híbridos, cuja existência as ONGIs tendem a negar, mas que se repercutem nas mesmas, na medida em que se constituem como movimentos de contestação, apropriação e transformação das lógicas de intervenção humanitária.
- 4 O leste e sudeste da Europa constituem, após a queda do comunismo, uma zona de 'in-betweeness', portanto, de elevadíssima riqueza semiótica, em que vários actores e discursos internacionais<sup>3</sup> competem entre si por diferentes tipos de governação experimental, uma periferia que está entre o 'Norte Global' e o 'Sul Global', entre os regimes de bem-estar social e a ajuda ao desenvolvimento (Lendvai e Stubbs, 2007). É dum espaço de "in-betweeness" e de experimentação como este que podem surgir

criatividades emancipatórias alternativas ao neoliberalismo. Efectivamente, pretendo argumentar que os casos que irei analisar; a Bósnia- Herzegovina e a Federação Russa não se têm revelado realidades facilmente domesticáveis ao discurso e políticas neoliberais globais, assumindo, pelo contrário, embora, de diferentes formas, nestes dois contextos, uma perspectiva crítica, contestatária e diferenciada face a estas políticas e, especificamente, à ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Este texto visa problematizar teoricamente este confronto dos programas das ONGIs – e em particular, da Oxfam- com as resistências, reapropriações e recontextualizações dos mesmos nesses dois contextos diferentes da periferia do sistema internacional – que representam também o confronto da Europa com a sua periferia.

## 2. Securitização do desenvolvimento

- 5 O desenvolvimento pode ser considerado como uma tecnologia de segurança que visa lidar com o problema da população excedentária ou vida não segurada ('surplus non-insured life'), e que, por isso, sempre existiu na relação com o Estado de emergência ou de excepção (Duffield, 2007b). Esta vida não segurada é, segundo Duffield, a representação que o ocidente tem da vida nas periferias do sistema internacional, que não possuem os sistemas de protecção social das democracias liberais ocidentais. A vida não segurada, auto-suficiente ('self-reliant'), é sempre incompleta, correspondendo a um estado permanente de emergência a que o desenvolvimento pretende dar uma resposta. Essa resposta é uma resposta securitizante, uma vez que as 'novas guerras' das periferias<sup>4</sup> são, nesta perspectiva, 'o desenvolvimento ao contrário', pois o conflito impede o desenvolvimento (entendido no sentido de homeostase sócio-económica do desenvolvimento sustentável), e o desenvolvimento impede o conflito (Duffield e Waddell, 2004).
- 6 A vida não segurada é por isso, uma 'vida nua', à qual não assistem nenhuns direitos. O que legitima uma acção humanitária desenvolvimentista, que se pretende desvinculada do político, (entendendo este na sua associação aos direitos individuais de cidadania), como evidencia a perspectiva de Agamben (1995) sobre o Estado de Excepção e a vida nua, apresentando como protótipo de vida nua, a figura do refugiado.<sup>5</sup>
- 7 As organizações humanitárias tornam-se cúmplices deste mesmo processo, ao tratarem a vida humana exclusivamente como vida nua pois é como tal que esta se elege enquanto objecto de ajuda e protecção (*Ibid.*). E como salienta Best (2007: 12, trad. minha) "A filosofia de Agamben revela, por sua vez, a violência envolvida nestes processos: à medida que estas instituições (a autora refere-se aqui ao FMI e ao BM) julgam as diferenças entre economias sólidas e frágeis estão realmente a decidir quais as vidas que merecem ser vividas".
- 8 O humanitário é, deste modo, político e moral, uma política que incide sobre a vida humana e seu controlo, não ao nível do indivíduo e dos direitos individuais, mas do agregado populacional. Esta ideia remete-nos para a tese de Foucault (1976), de que a política moderna é marcada pelo aparecimento da biopolítica, ou a inclusão da 'vida' nas formas de controlo estatal. A biopolítica tem portanto "a vida como objecto e como objectivo" (*Ibid.*: 270) e surge na segunda metade do século XVIII, ligando-se, segundo Foucault, ao aparecimento, no século XIX, de um novo direito político que não substitui, mas completa o anterior direito clássico de soberania de "matar ou deixar viver", e que é o direito de "fazer viver ou deixar morrer". Esta nova tecnologia do poder trata de questões de regulação e normalização da vida da população, tais como a proporção de

nascimentos e de mortes, a taxa de fecundidade, a taxa de reprodução de uma população, etc. São estes processos de natalidade, mortalidade e longevidade, os objectos da biopolítica que vão dar origem por exemplo, à demografia, à higiene pública e aos sistemas de assistência e protecção social. Esta tese é radicalizada por Agamben (1995), que defende que a política moderna se caracteriza pelo facto do elemento político da vida (bios) se tornar indiferenciado do elemento vivente da mesma (zôe). E esta indiferenciação moderna entre espaço de vida nua e espaço político implica uma aproximação das democracias com os regimes totalitários<sup>6</sup>

- 9 Baseando-se no conceito de biopolítica de Foucault, Duffield (2004; cf. também Duffield e Waddell, 2004), sugere que o processo de 'securitização do desenvolvimento' levado a cabo por instituições governamentais nacionais, internacionais e ONGs, constitui um regime biopolítico global, que visa gerir a violência dentro das periferias do sistema internacional de modo a 'securitizar o futuro' (o futuro da metrópole), reabilitando, neste processo, o imperialismo liberal do ocidente. O regime da segurança humana corresponde, nesta perspectiva, a uma 'assemblage of governance', colocando a ajuda humanitária ao serviço da governação global (*Ibid.*). Duffield (2007a: 73-74) fala no 'dilema' das ONGs e organizações de ajuda humanitária em decidir o "ponto de excepção – a criança que se pode permitir que morra para que outros possam viver" e argumenta que se trata de uma escolha biopolítica que não é apenas um dilema moral, mas "um acto de soberania que une a necessidade de proteger com a vontade desenvolvimental de melhorar a vida".<sup>7</sup>
- 10 Neste sentido, melhorar a vida de uns pode querer dizer deixar morrer, ou mesmo matar outros. Foucault considerava que o biopoder, apesar de servir essencialmente para "melhorar a vida, prolongar a sua duração, multiplicar as suas oportunidades, desviar os seus acidentes ou compensar os seus défices" (Foucault, 1976: 270-271), também pode matar. A guerra é, neste modelo do biopoder, o meio legítimo de tirar a vida não apenas aos outros, mas aos próprios cidadãos. Foucault liga a guerra ao racismo, vendo-a como, desde o final do século XIX, um meio de regenerar a própria raça, visto que "[...] quanto mais numerosos forem os nossos a morrer, mais pura será a raça a que pertencemos" (*Ibid.* . 274). Pensando na ajuda humanitária pós 11 de Setembro e sua associação ao militarismo, na 'guerra contra o terrorismo', matar pode não ser apenas o 'deixar morrer', mas efectivamente, 'matar', em nome duma 'segurança global'. A este respeito é relevante também a ideia de que vivemos hoje num estado de guerra global e permanente que se constitui como regime biopolítico e "matriz geral para todas as relações de poder e técnicas de dominação" (Hardt e Negri, 2005). E tal corresponde, segundo estes autores, a um Estado de excepção "permanente e geral", afectando toda a comunidade internacional e não apenas as periferias. O terrorismo surge, nesta perspectiva, descontextualizado e despolitizado, e o risco global e permanente do mesmo legitima uma série de acções políticas, humanitárias e militares que, em grande medida, contribuem não para o diminuir, mas para aumentar a insegurança humana.

### 3. A ligação das ONGs ao modelo liberal e ao colonialismo

- 11 Duffield (2007b), releva como as ONGs "incorporam uma problemática liberal de poder" e são herdeiras do modelo colonial de desenvolvimento. Efectivamente, as ONGs receberam 'como herança' das tentativas de modernização da colonização, especialmente do

movimento de desenvolvimento comunitário dos anos 40 e 50, uma literatura que está na base das ideias de desenvolvimento sustentável que viriam a ser desenvolvidas nos anos 80. A isto junta-se o facto de, no seguimento da descolonização, antigos oficiais do Império excedentários se terem misturado com os activistas, nomeadamente, na Oxfam. Duffield nota ainda que nenhum dos historiadores oficiais da Oxfam menciona qualquer apoio aos movimentos de independência, sendo esta, aparentemente, uma causa não vinculada à missão humanitária.

- 12 Por outro lado, a ideia de que as ONGs incorporam uma problemática liberal de poder, liga-se ao argumento de que a securitização do desenvolvimento corresponde a uma biopolítica global (*cf supra*). A biopolítica enquanto tecnologia de controlo político sobre a vida humana, como forma de a proteger e melhorar (tal como o desenvolvimento – ‘to protect and better’), pode ser vista como uma condição necessária do liberalismo (Dean, 1999 *apud* Duffield, 2007b), na medida em que: “toma as pessoas, a vida e a liberdade como seu ponto de referência essencial”<sup>8</sup>(Duffield, 2007b, trad. minha).
- 13 Segundo Foucault (1989), o controle biopolítico próprio do Estado moderno faz-se segundo um processo de governamentalidade, que supõe uma relação entre governação e racionalidade. O liberalismo pode também ser visto como forma particular de racionalidade governamental associada ao princípio de eficiência máxima (Foucault, 1989, *cf. Best, 2007*). Assim, as políticas de desenvolvimento do BM e do FMI evidenciam uma governamentalidade liberal que age pela via económica para atingir resultados políticos profundos (Best, 2007). Esta governamentalidade apoia-se em três normas: a definição de padrões globais que funcionam como normas não jurídicas, cuja vinculação às mesmas aparece como consensual; a norma da transparência que é operacionalizada em procedimentos quantificáveis estandardizados; e a norma da ‘ownership’ associada a uma ética da auto-responsabilização, que vê os Estados como os responsáveis pelo seu próprio desenvolvimento/ subdesenvolvimento, independentemente desta forma externa de ‘project intervention’ e condicionalismos que lhes são impostos.
- 14 Estas normas que sustentam a governamentalidade liberal veiculam a ideia de cooperação e de inclusão. Como refere Santos, quando defende que a governação é a matriz actual da globalização neoliberal; “esta matriz vê-se a si própria como sendo auto-gerada de uma forma cooperativa e por isso, como sendo a mais inclusiva possível” (Santos, 2005: 10). E por isso, o binómio inclusão/ exclusão afirma-se na governação pela total ausência dos excluídos, impossibilitados, deste modo, de se verem reconhecidos na sua luta por uma verdadeira inclusão. Não havendo distinção entre o dentro/fora, “inclusão e exclusão são, desse modo, despolitizadas, não mais do que dimensões técnicas da coordenação” (*Ibid.* 15). E as OSC (Organizações da Sociedade Civil) que compõem o que Santos chama de ‘sociedade civil liberal’ (as únicas admitidas à participação na governação, uma vez que partilham os valores desta, não se opondo nem ao regime político – a democracia liberal, nem ao regime económico – o capitalismo e ocupando-se do humanitário que desvinculam do político), contribuem para legitimar esta matriz e operacionalizar as suas formas de controle biopolítico. Nos contextos que analiso, a Federação Russa e a Bósnia-Herzegovina, alguns movimentos e organizações da sociedade civil que foram importantes para a transição para a democracia podem ter-se transformado em ‘sociedade civil liberal’, mas também é possível que tenham surgido entretanto outros movimentos e organizações contra-hegemónicos, que a governação neoliberal faz por inviabilizar.

- 15 Se o Estado aparece na governação liberal, como não existente, ele é-o apenas na qualidade de Estado soberano, cabendo-lhe agora o papel de meta regulador, “[...] quer dizer, da entidade responsável por criar espaço para reguladores não estatais legítimos” (*Ibid.* 15). Segundo Santos, o capital e o trabalho são os dois actores seleccionados pelo Estado para se sentarem à mesa das negociações, controladas pelo próprio Estado. Esta ideia de que o Estado é ainda, na governação liberal global, um actor e uma referência importante é sublinhada também por Best (2007) e Duffield e Waddel (2004), relativamente às políticas de desenvolvimento, articulando com as ideias de responsabilização do Estado pelo seu próprio desenvolvimento e os conceitos de ‘Estados frágeis’ e ‘Estados falhados’.

#### 4. Assistência humanitária, desenvolvimento e operações de mudança de regime

- 16 Actualmente, os objectivos biopolíticos de protecção e melhoria da via - ‘protect and better’, fundem-se numa ligação entre assistência humanitária e desenvolvimento em que a assistência se submete ao objectivo primordial de desenvolvimento e por isso, a ajuda humanitária em situações de emergência prepara o terreno para os ‘soldados do desenvolvimento’ (Duffield, 2007b). Estes ‘soldados do desenvolvimento’ são os agentes do ‘peace-building’, alegadamente uma medida temporária de construção da paz, baseada em valores liberais. No entanto, a representação dos Estados Falhados é a de auto-suficiência - ‘self-reliance’, como estado de emergência permanente (Duffield, 2007a; 2007b), e por isso a sustentabilidade do desenvolvimento que a intervenção humanitária visa estabelecer e a capacitação das populações abrangidas pelos projectos de intervenção são sempre insuficientes.
- 17 A ênfase que as ONGIs colocam agora no desenvolvimento de longo termo é assim afinal, uma legitimação duma intervenção humanitária prolongada e nunca acabada, que visa transformar os ‘Estados frágeis’ ou ‘Estados falhados’ em ‘Estados de governança’, sob o controlo das organizações internacionais, ONGIs e Estados doadores. O *peace-building* transforma-se deste modo, num instrumento do imperialismo liberal, no qual as ONGIs têm um papel preponderante.
- 18 A ideia de ‘soldados do desenvolvimento’, por outro lado, remete para uma intervenção que alia o humanitário ao militar, misturando e confundindo os dois papéis (Minear, 2002) e, desde a invasão do Afeganistão e do Iraque, acentuando a ligação da ajuda humanitária com objectivos de mudança de regime político, o que, por sua vez, revela a ligação das organizações humanitárias à soberania (Duffield, 2004). A intervenção humanitária pós 11 de Setembro cria um universo moral ocidental que legitima a invasão do Afeganistão e do Iraque. "Neste universo, Washington e Londres sabem o que é bom para o Iraque e por isso, quem quer que se oponha a eles é um inimigo do Iraque, mesmo sendo eles próprios Iraquianos" (Duffield, 2004: 3, trad. Minha). E as ONGs humanitárias ocidentais parecem compactuar com este discurso ao manterem-se em silêncio sobre esta nova agenda de segurança (*Ibid.*). Estas questões são também realçadas por Hardt e Negri (2000), ao explicarem o papel crucial que as ONGs humanitárias que se dedicam à protecção dos direitos humanos, tal como a Amnistia Internacional, a OXFAM, ou os Médicos sem Fronteiras, têm na produção biopolítica do ‘Império’ como agentes de intervenções que são simultaneamente morais e militares.

- 19 Nesta perspectiva, parece haver pouco lugar para o pensamento crítico dentro das ONGs, sobretudo com o crescimento da privatização das mesmas, que passam mesmo a incluir, no âmbito das actividades para as quais são contratadas pelos Estados, o combate, a logística e as 'force support activities', como acontece no Iraque actualmente (Traynor, 2003, *apud* Duffield e Waddell, 2004: 34). Mas vejamos o que se passa na Europa de Leste e países da ex. União Soviética e como, nas últimas décadas, o humanitário se tem inscrito mais fortemente nestas regiões.

## 5. Europa de Leste e ex-União Soviética: zona de soberania contingente

"A soberania contingente é uma zona de experimentação biopolítica, em que Estados/ entidades doadoras e ONGs, desenvolvem tecnologias baseadas nas ideias de reconstrução do Estado, necessidades básicas e 'self-reliance'" (Duffield, 2007b: 28, trad. minha)<sup>9</sup>.

- 20 Duffield (2006) considera que a Europa de Leste e os países da ex. União Soviética, constituem, actualmente, a nova fronteira desta zona de soberania contingente, ou seja, o novo site do imperialismo ocidental. Esse é um dos motivos que me leva a seleccionar a Federação Russa e a Bósnia-Herzegovina como estudos de caso. Mas estes contextos de experimentação biopolítica são-no, actualmente, de formas e em graus diferentes. Se a 'terapia de choque' do FMI e BM, a que a Rússia foi sujeita após a queda do comunismo, significou um enorme grau de intrusão socioeconómica, aliás, com consequências desastrosas, actualmente, é na BiH sob o protectorado das Nações Unidas, e nos respectivos processos de *peace-building* e reconstrução social pós guerra, que mais vemos esta 'radicalização do desenvolvimento'.
- 21 Mas vejamos em pormenor as tecnologias referidas por Duffield nesse processo de experimentação biopolítica. A ideia de necessidades básicas, que emerge na segunda metade dos anos setenta e se sustenta em teorias psicológicas como a da hierarquia das necessidades de Abraham Maslow, visa "dar um lado humano ao ajustamento estrutural"<sup>10</sup>. De facto, o que esta perspectiva faz é contribuir para a legitimação das políticas do FMI e do BM, partindo duma visão ocidental, homogénea e descontextualizada da vida humana e da ajuda humanitária (como aliás acontece, também, em certa medida, com a perspectiva dos direitos humanos).
- 22 E "tal como o 'desenvolvimento'/crescimento é baseado numa metáfora biológica, a perspectiva das necessidades básicas funda-se numa concepção naturalística do social"<sup>11</sup>, que não tem em conta os seus aspectos simbólicos (Rist, 2003, 168). Esta perspectiva é perfeitamente congruente com a economia que ministram, na medida em que "[...] ambas assumem que a história humana é determinada pela luta contra a escassez para satisfazer 'necessidades' julgadas insaciáveis"<sup>12</sup>, legitimando, deste modo, o crescimento ilimitado da produção (*Ibid*: 168).
- 23 Actualmente, as ONGs como a Oxfam, continuam a fazer uso desta ideia de necessidades/ serviços básicos, o que remete para as distorções e desproporções que se observam no sistema humanitário (Vaux, 2005). Efectivamente, Vaux considera que "o sistema humanitário é mais orientado pela oferta do que pela procura"<sup>13</sup>, sendo a ideia de necessidades básicas mais associada a objectivos gerais estabelecidos *a priori* pelas ONGs/ doadores do que a uma análise situada e perspectiva colaborativa desenvolvida a partir de baixo. Para além disso, as necessidades básicas que recebem mais atenção são as necessida

des físicas imediatas, em vez de uma preocupação com a 'vulnerabilidade' – entendida por Vaux como ameaças à segurança e a uma vida sustentável.

- 24 A ideia de *self-reliance* ou 'vida não segurada', entendida por Duffield como representação ocidental da vida nas periferias do sistema internacional, descreve uma auto-suficiência ou sustentabilidade sempre imperfeita e incompleta que serve para legitimar a ajuda humanitária e para o desenvolvimento nesses contextos (cf. supra).
- 25 Vejamos então como os discursos oficiais de ONGIs como a Oxfam se sustentam nestas ideias.

## 6. Discursos oficiais da Oxfam

Exigir justiça – o nosso compromisso principal

*Estamos indignados perante a pobreza e injustiça no mundo. Temos que desafiar as políticas e práticas injustas e temos que respeitar os direitos das pessoas. Juntos podemos alcançar um mundo justo sem pobreza.*<sup>14</sup>(Oxfam, 2007: tradução, itálicos meus).

- 26 Apresento aqui, de forma muito sucinta as principais conclusões duma análise crítica de discurso que fiz do plano estratégico da Oxfam Internacional para 2007-2012, 'Demanding Justice'. O objectivo desta análise era o de perceber os discursos sobre desenvolvimento legitimados neste plano e a relação dos mesmos com discursos e ideologias neoliberais, assim como com os movimentos críticos da globalização neoliberal.
- 27 O texto apresenta uma multiplicidade de termos e significados de 'desenvolvimento', o que pode contribuir para a validação duma ideia genérica e dificilmente contestável dos objectivos da OI, objectivos esses definidos por entidades abstractas e apresentados como consensuais – legitimando a ideia de uma parceria de actores (a Oxfam e seus parceiros), dentro dum 'movimento global para a mudança'. Diluem-se assim as diferenças e conflitos entre estes actores, apresentando a Oxfam como representante dos mesmos.
- 28 Um dos objectivos deste plano estratégico e que está inclusive sublinhado no título do mesmo, a ideia de justiça, vai sendo estreitada ao longo do documento, na sua associação à insegurança em situações de conflito e/ ou emergências humanitárias. Também o desenvolvimento é, para o final do documento, associado à segurança humana e às práticas humanitárias de prevenção do conflito, 'peace-building' e reconciliação, notando-se uma ausência de crítica à agenda de segurança pós 11 de Setembro.
- 29 A Oxfam critica o "falhanço da governação global", apresentando-se fora da mesma, em quanto actor/ representante duma espécie de aliança planetária ou sociedade civil internacional ("o movimento global para a mudança"). No entanto, a ligação desta ONGI ao projecto de governação liberal global, revela-se pela identificação de Estados "cujo crescimento e políticas externas se revelam perigosos para as relações globais de poder": "O cenário do poder está a mudar rapidamente: por exemplo, o crescimento do Brasil, Rússia, Índia e China, e as implicações das suas políticas externas terão importantes e feitos e criarão novas dinâmicas e desigualdades dentro e entre os países."<sup>15</sup> (p. 4, trad. e itálicos meus).
- 30 A ideia de parceria, presente em todo o documento, é associada à de responsabilização, sendo a ênfase colocado na responsabilização dos governos nacionais, considerados em última análise como os responsáveis pelo seu desenvolvimento/ subdesenvolvimento.

- 31 Todo o texto valida uma visão a-histórica e descontextualizada da mudança, estabelecendo o Sul como local de sofrimento homogéneo e um humanitarismo comprometido com os valores da justiça, da igualdade e da segurança como entidades abstractizadas nunca explicitadas ou analisadas criticamente ao longo do texto.
- 32 No global, trata-se de um documento político-estratégico, que poderíamos situar entre o 'género promocional' e o 'género de governança' (cf. Fairclough, 2003), i.e., entre um documento cujo objectivo é o de promover a imagem da Oxfam junto dos doadores e um documento que visa regular e legitimar as diversas práticas sociais da intervenção da OI, mas em especial as relações políticas com os outros actores sociais (principalmente os potenciais colaboradores e doadores), validando um discurso sobre desenvolvimento pouco auto-reflexivo e mais congruente com o modelo neoliberal global do que com os seus críticos.

## 7. Políticas globais, globalismo e teorias críticas: perspectiva teórico-metodológica

- 33 Situando -me no âmbito das teorias críticas, (cf. Santos, 1999<sup>16</sup>), o meu ponto de vista não é o duma perspectiva globalista, que se centra na análise das práticas desterritorializadas e actores transnacionais e considera a globalização neoliberal e respectivas políticas globais de desenvolvimento como única realidade inescapável; nem neo-realista, que se centra no Estado e numa ideia de polaridade de poder e considera a estrutura político-securitária global numa lógica de equilíbrio de poder e o poder como recurso material (cf. Buzan e Waever, 2003). O meu objectivo é, pelo contrário, o de analisar os processos de recontextualização das políticas globais de ajuda ao desenvolvimento, situando-os historicamente e, a partir duma metodologia entográfica crítica, que não visa meramente a descrição da realidade, mas sim tornar visíveis algumas potencialidades emancipatórias que surgem na intersecção das macrologias (como o discurso hegemónico do desenvolvimento) com "as contingências que lhes dão forma em momentos e locais específicos" (Gupta, 1998:15, trad. minha<sup>17</sup>).
- 34 A metodologia do estudo de caso comparativo permite analisar essa relação entre dinâmicas globais, regionais (se considerarmos que a Federação Russa e a Bósnia Herzegovina se inserem em diferentes Complexos Regionais de Segurança - CRS: Buzan e Waever, 2003) e locais.
- 35 A perspectiva de Duffield sobre securitização do desenvolvimento, na qual me apoio, revela as práticas securitárias neo-coloniais e imperialistas associadas à ajuda humanitária, principalmente pós 11 de Setembro. Há, para além disso, em Duffield, uma análise crítica incipiente que na contraposição que este autor faz à representação das novas guerras nas periferias do sistema internacional, como lugares da barbárie pré-moderna, que, argumenta, em vez de significarem um falhanço da modernidade, constituem formas de modernidade resistente e reflexiva. Duffield define a modernidade reflexiva, como "[...] o resultado dum processo autónomo e auto-crítico de dissolução, reorganização e reintegração com base nas oportunidades inerentes à globalização liberal" (Duffield, 2002: 1059, trad. minha<sup>18</sup>). Apesar de ser bastante criticável o conceito de 'modernidade reflexiva' que Duffield vai buscar a Beck e Giddens, pelo seu carácter eurocêntrico e teleológico, permanece interessante (embora pouco desenvolvida por Duffield), a ideia de que as novas guerras, são resultado do confronto da globalização

neoliberal com formas situadas de resistência e reorganização crítica, nas periferias do sistema internacional. Infelizmente, Duffield parece deixar posteriormente 'cair' esta ideia de confronto e recontextualização das políticas da globalização liberal, na apreciação negra e aparentemente "sem alternativas" que faz da ajuda humanitária pós 11 de Setembro.

- 36 Partindo duma perspectiva pós-colonial, interessa-me não apenas investigar as práticas neo-coloniais das ONGIs para as quais Duffield chama a atenção (por exemplo, os processos de normalização, disciplinização e despolitização - *cf.* Lendvai e Stubbs, 2007), mas também as apropriações, contestações, recontextualizações do modelo liberal global, procurando, na perspectiva da sociologia das ausências e das emergências (Santos, 2006), evidenciar os silêncios da biopolítica do desenvolvimento e ajuda humanitária, mas principalmente, dar relevo às práticas emancipatórias que podem emergir dos interstícios da rede de ajuda humanitária e ao desenvolvimento.

## 8. Securitização na Europa pós queda do Muro de Berlim: Europa de Leste como parte do eu ocidental

- 37 Pretendendo analisar o processo de 'securitização' que surge associado à ajuda ao desenvolvimento, torna-se importante situar historicamente as dinâmicas de securitização enquanto processo político, na Europa pós queda do Muro de Berlim, de modo a perceber as intersecções do político com o humanitário. Trata-se de investigar os principais processos, os objectos e os agentes de securitização nesta nova ordem internacional, em que a União Europeia procura estender o seu modelo liberal de capitalismo e democratização aos potenciais novos membros.
- 38 Buzan e Waever (2003), revelam duas tendências de securitização:
1. Para a integração na UE - neste caso, o agente da securitização é a UE e o objecto da securitização é o passado da Europa, um passado de guerras e de frágeis equilíbrios de poder.
  2. Uma contra-tendência à primeira, que vê a integração na UE como ameaça à identidade nacional. Surgem representados nesta tendência diferentes movimentos: por um lado, os movimentos xenófobos e, por outro lado, os movimentos anti- globalização/ Americanização
- 19.
- 39 A ideia de securitização do desenvolvimento levada a cabo pelos actores hegemónicos do sistema humanitário, nomeadamente na Europa de Leste, liga-se necessariamente a estas tendências de securitização apontadas por Buzan e Waever e às questões da integração na UE e 'Europeização', mas, sobretudo, de 'Ocidentalização', e movimentos de resistência às mesmas. O interessante é analisar o confronto entre estas duas tendências, estes dois lados da securitização, através da comparação de contextos diferentes, que constituem também, no caso da Federação Russa e da Bósnia-Herzegovina, diferentes complexos regionais de segurança <sup>20</sup>(*cf.* infra), de modo a perceber as intersecções entre as escalas globais, regionais e locais. Importa principalmente tornar visíveis os processos emancipatórios de resistência, contestação e recontextualização do modelo liberal de capitalismo/ democratização impostos pela ajuda ao desenvolvimento na Europa de Leste e ex. União Soviética.
- 40 A proposta de Buzan e Waever (2003) tem o mérito de revelar os dois lados do processo de securitização, salientando a hegemonia da primeira tendência. Esta proposta vai para além duma perspectiva realista, ao evidenciar a importância das representações e

construções sócio políticas e historicamente fundadas da securitização. Referindo especificamente o caso da intervenção da ONU e da NATO na guerra da Bósnia, os autores mostram como “a intervenção implica uma securitização ligada aos actores ocidentais” (*Ibid.* 389), na medida em que a Bósnia é representada como o exemplo do multiculturalismo europeu que é necessário proteger, e não como uma alteridade. Esta representação do ‘objecto de intervenção/ securitização’ como parte do eu ocidental tem consequências na ajuda humanitária e ao desenvolvimento, permitindo contrapor África à Europa. A este respeito, Vaux (2004) refere como os actores humanitários que davam apoio aos países da Europa de Leste no seguimento da queda dos regimes comunistas, ficavam profundamente chocados ao verem ‘brancos’ em campos de refugiados. Isto pode explicar-se pelo facto da percepção de proximidade cultural/ identificação dos actores humanitários com os beneficiários influenciar a ajuda humanitária, o que, por sua vez, levanta a questão da “nossa preocupação com os outros ser afinal uma forma disfarçada de preocupação com nós próprios” (*Ibid.* 161). Uma mulher africana que trabalhou para a Oxfam na Europa de Leste perguntava porque via aqui os actores humanitários a darem as mãos às pessoas em sofrimento como nunca vira em África e a mesma mulher dizia “Eu não posso lidar com a ideia dos brancos enquanto vítimas. Nunca vi isso em África” (*apud* Vaux, 2004: 161). A Bósnia é o país que recebeu mais ajuda à democratização *per capita* no Mundo (Krastev, 2005), e os campos de refugiados que se criaram por altura da guerra e dissolução da ex Jugoslávia, não se comparam aos campos de refugiados em qualquer parte de África. Estas desproporções e distorções na ajuda humanitária e ao desenvolvimento internacional (Vaux, 2005) prendem-se com uma miríade de factores que englobam interesses políticos e económicos e percepções culturais que se inscrevem na noção de humanitário.

- 41 O humanitário não é, portanto, algo fixo, mas algo que se reformula consoante o contexto em que se inscreve. Estas recontextualizações do humanitário podem implicar também diferentes noções de *self-reliance*. Será que, nas periferias da Europa, esta representação da vida não segurada é diferente daquela que diz respeito a África, por exemplo? E que consequências pode essa mudança ter na ajuda humanitária?
- 42 Esta é uma questão que fica em aberto para investigações futuras. Analisemos agora, com mais detalhe, estas duas periferias europeias e o lugar da ajuda humanitária/ ao desenvolvimento internacional nas mesmas.

## 9. Duas periferias muito diferentes

### Bósnia-Herzegovina

- 43 Ao nível das dinâmicas regionais de segurança pós Guerra Fria, os Balcãs podem ser entendidos como um sub-complexo do CRS (Complexo Regional de Segurança) da UE (Buzan e Waever, 2003). A Bósnia-Herzegovina destaca-se como um caso particular dos Balcãs, a uma maior distância da integração na UE e levantando grandes problemas ao processo e representantes da europeização que sentem estar, de algum modo, a ‘perder’ parte desta região.<sup>2121</sup> Em contraposição a esta pouca influência da UE, notória pela persistência dum legado institucional socialista (ao nível das pensões), e associado ao fraco impacto da agenda neoliberal (nas pensões, mercado de trabalho e saúde), ressalta a grande influência das ONGIs ligadas à reconstrução e desenvolvimento pós – guerra (Deacon, Lendvai, e Stubbs, 2007).

- 44 Os processos de *peace-building* contribuíram porém, em grande medida, para a legitimação das elites locais e para a criação duma nova elite urbana secular, silenciando e desprezando ONGs com ligações religiosas (Deacon e Stubbs, 1998). O objectivo humanitário de 'fortalecimento da sociedade civil' (que se apoia numa ideia restrita de sociedade civil enquanto conjunto de ONGs), tornou-se um negócio lucrativo para as ONGs, que usam as ONGs locais para serviços baratos e 'servis'. O nível meso de actuação das NGOs (incapaz de exercer influência quer ao nível das 'grassroots', quer ao nível das políticas nacionais), contribuiu para perpetuar o 'novo feudalismo' das elites locais (*Ibid.*).
- 45 Ao nível estatal, a Bósnia-Herzegovina apresenta-se como um Estado 'frágil', corrupto e deslegitimado, preocupado com o crime organizado e a corrupção, que tendem cada vez mais a ser percebidos como problemas de segurança transnacionais (Buzan e Waever, 2003), o que, por sua vez, legitima um maior grau de interferência internacional nestes problemas (por exemplo da UE e dos EUA). Na esfera económica, a preocupação predominante na BiH é a de quem ganha com a ajuda humanitária (Deacon e Stubbs, 1998), o que revela bem a dependência da ajuda externa e a crise de sustentabilidade das ONGs (Kuti, 2001).
- 46 Se esta periferia parece deste modo evidenciar, por um lado, uma certa resistência à sujeição à lógica neoliberal, a interferência internacional é enorme, em todos os sectores, e pode contribuir (como já o fez), para a constituição e/ou legitimação de hegemonias. De qualquer modo, o projecto de reconstrução social pós-guerra nesta região dos Balcãs parece estar a fugir, de algum modo, aos planos de intervenção e calendarização iniciais, com a EU a temer a perda de controlo e a responsabilizar por isso, os 'Bosnjaks' – os muçulmanos bósnios, e a sua falta de *compliance* com a condicionalidade da EU, descrita como a sua incapacidade de "pensar politicamente de modo mais sério".<sup>22</sup>
- 47 Quanto ao actual programa de desenvolvimento da Oxfam para a Bósnia- Herzegovina, este centra-se na área da cidadania política e tem como objectivo a aproximação dos cidadãos aos seus representantes eleitos nos conselhos municipais e cantonais. A questão que se coloca é a de em que medida este programa visa silenciar os conflitos e contribuir para a legitimação do 'feudalismo das elites locais', através da capa da democratização. Por outro lado, interessa investigar, numa perspectiva pós-colonial, em que medida, das resistências à globalização neoliberal podem emergir alternativas emancipatórias ou 'respostas fracas-fortes'.

## 10. Federação Russa

- 48 A Federação Russa pode ser considerada como o centro dum CRS específico (a CIS – 'Commonwealth of Independent States'), preocupada, por isso, com as ameaças à segurança que vêm dos seus vizinhos próximos, que, por sua vez, se repercutem numa escala global de influência desta potência reemergente<sup>23</sup>.
- 49 Vive-se, na Federação Russa, um clima de suspeição das ONGs, que são associadas ao imperialismo ocidental e, sobretudo, norte-americano. O Kremlin tem tentado controlar as ONGs dentro do território, quer aprovando, em 2007, uma lei que exige a estas organizações um registo e entrega do plano de trabalhos, (justificada pela necessidade de vigiar o uso das ONGs por parte de grupos ou indivíduos ligados ao terrorismo e ao crime organizado<sup>24</sup>); quer criando 'pseudo-ONGs', que não são senão organizações go vernamentais encobertas. É possível, por isso, que as ONGs enfrentem, para além duma

crise de sustentabilidade, causada por uma dependência de financiamento externo (Kuti, 2001), uma crise de legitimidade, o que pode levar à descrença e apatia das pessoas relativamente a iniciativas de mobilização/organização colectiva.

- 50 Para esta eventual crise de legitimidade podem contribuir as características da própria sociedade civil russa, que tem sido conceptualizada através da imagem duma 'ampulheta' (Rose, 1995; 2000; cf. Crotty, 2006). A ideia é de constrição e retrata uma divisão estrutural entre redes sociais 'profissionais' das elites corruptas e redes sociais 'familiares' das classes mais desfavorecidas, sendo 'esganada' qualquer permeabilidade entre as duas estruturas sociais e, portanto, qualquer projecto de mobilização global inter-classe.
- 51 Relativamente ao Estado da Federação Russa, alguns autores consideram que este se depara com um problema de falta de estabilidade e legitimidade, derivado da incerteza política e social, assim como da incerteza jurisdicional nas fronteiras do Estado (Hanson, 2007; Ringmar, 2002). Ringmar considera que tal crise de legitimidade e estabilidade se deve em grande parte, a um problema de falta de reconhecimento externo da identidade da Federação Russa, não podendo, por isso, esta questão ser analisada segundo uma perspectiva realista, centrada exclusivamente no jogo de interesses políticos e económicos (*Ibid.*).<sup>25</sup>
- 52 Por outro lado, uma outra perspectiva sublinha o facto do autoritarismo estatal centrado na figura de Putin ser apoiado pela maioria da população, constituindo-se num 'sistema autoritário consensual' (Schöpflin, 2007), sustentado por uma ideologia de 'democracia soberana' que o legitima, ao mesmo tempo que "dá corpo à ambição ideológica da Rússia de ser 'a outra Europa', uma alternativa à União Europeia" (Krastev, 2006; 2007; cf. também Schöpflin, 2007). Curiosamente, esta ideologia é baseada filosoficamente em dois autores da Europa Continental: François Guizot e o seu racionalismo político e Carl Schmitt e o seu 'decisionismo'. (Krastev, 2006). A versão do Kremlin combina o anti-populismo de Guizot e o anti-liberalismo de Schmitt, ao considerar as eleições "[...] não como um instrumento para expressar interesses diferentes e conflituais, mas para demonstrar a identidade dos governantes e dos governados; não como um mecanismo de representação das pessoas, mas de representação do poder às pessoas" (*Ibid*:5:trad.minha<sup>26</sup>). Esta perspectiva parece sugerir que a ideologia da democracia soberana se constitui como uma resposta à crise de legitimidade do Estado, nomeadamente, à questão da sua imagem e reconhecimento externo. Os processos de constituição, legitimação e contestação desta ideologia no interior do Estado russo e na relação do mesmo com a Europa e a ordem internacional, têm certamente repercussões importantes, quer na sociedade civil russa, quer na ajuda humanitária internacional no terreno.
- 53 Os projectos actuais da Oxfam na Federação Russa prendem-se com o apoio a pequenas iniciativas empresariais, trabalhando quer com os próprios empresários, quer com os governos locais, no sentido destes "criarem um ambiente positivo para estas iniciativas".<sup>27</sup> O projecto abrange mais de 100 empresários e visa ajudar 2000 pessoas a iniciarem ou expandirem os seus pequenos negócios. A ênfase parece ser colocada no indivíduo empreendedor, em detrimento da comunidade. Está-se, deste modo, a contribuir para uma supressão do princípio da comunidade e de potenciais iniciativas duma sociedade civil já por si sufocada pelo controle do Kremlin? E como resolverá a ajuda humanitária internacional os dilemas resultantes deste controle? Quais são, neste contexto, afinal, os principais objectos de securitização? O reemergente desejo imperial da Rússia ou o capitalismo neoliberal? E como fica a sociedade civil russa neste processo? Estas são apenas algumas das questões que se deviam colocar e investigar.

## 11. Conclusão

- 54 A perspectiva da UE sobre as dificuldades de 'construção' da sociedade civil quer na BiH, quer na Federação Russa, é a de que os respectivos governos destes países não têm ajudado muito, e têm contribuído, pelo contrário, para a proliferação de ONGs hegemónicas ou corruptas, fortemente dependentes dos doadores e, no caso da Rússia, para o controle Estatal da sociedade civil. Deste modo, apontando o dedo ao governo/ Estado nacional, não se abre espaço para uma análise crítica da intervenção internacional e das ONGIs em particular, que continuam a veicular uma imagem de um humanitarismo despolitizado e comprometido com valores abstractos e alegadamente consensuais, de justiça e igualdade.
- 55 O discurso internacional sobre sociedade civil e 'boa governança' tende a atribuir às ONGs um papel de complemento/parceiro das funções do Estado ou então de 'watchdog', cujo papel é o de chamar a atenção para algumas áreas 'cinzentas' ou sombrias, através da emissão de relatórios alternativos, ou 'shadow reports', mas sempre numa perspectiva de cooperação com o Estado (cf. por ex. Benedek, 2006). Nesta perspectiva, aquelas ONGs que são chamadas à participação fazem-no segundo as regras estabelecidas *a priori* pelo Estado/ Comunidade Internacional, sendo por isso o seu papel político diminuto e a sua possibilidade de contestação reduzida.
- 56 Na região dos Balcãs, um dos problemas que se coloca é o do próprio futuro da sociedade civil, uma vez que os activistas tendem a passar para o lado do Estado, e a exercer funções no governo. Os próprios Estados da região podem necessitar dos conhecimentos dos activistas para o trabalho burocrático e jurídico que lhes é exigido no quadro da europeização<sup>28</sup>, mas resta saber se esta eventual cooperação Estado Sociedade civil significará a cooptação política das ONGs pelo Estado. De qualquer modo, é importante termos em conta que o Estado só designa como parceiras as ONGs mais bem adaptadas às actuais exigências do sistema humanitário e da respectiva 'cultura de projecto de intervenção', i.e., às exigências de standardização, quantificação e burocratização; as que estão mais à vontade na utilização e manipulação do discurso humanitário e de todas as ferramentas procedimentais e linguísticas que lhe estão associadas; as que são também, eventualmente, as menos críticas do governo. Todas as outras ficam de fora, assim como estão cada vez mais de fora das redes de financiamento e tendem a ser progressivamente negligenciadas ou perseguidas. Que espaço público haverá então para a contestação social/ política neste cenário?
- 57 Uma outra questão que se coloca diz respeito ao recente crescimento e heterogeneidade do sector das OSC na Europa de Leste e Estados anteriormente pertencentes ao jugo soviético, promovido pela intervenção/ assistência internacional. Nos Balcãs, as novas OSC tomam como sua referência as ONGIs internacionais, tornando-se muitas vezes dependentes financeiramente das mesmas, assim como de outras entidades internacionais doadoras. Mas surgem também uma série de organizações hegemónicas, ligadas às elites corruptas locais, que se escondem sob o nome de 'ONGs'. E o que pode parecer uma forma de cooperação Estado-sociedade civil, pode não ser afinal senão uma fachada para as ligações das ONGs ao poder. Mas, se por um lado, se reconhece a existência e se criticam estas 'pseudo' ONGs locais, por outro, menos facilmente se investigam as ligações das ONGIs e restantes organizações internacionais a interesses

políticos e económicos das grandes potências, bem como o seu papel na legitimação das elites locais.

- 58 Todo este cenário parece efectivamente bastante negativo, mas trata-se apenas de um aspecto (embora muito real) duma realidade bem mais complexa, se bem que pouco visível. A ideia de base deste artigo é a de que alguns dos aspectos menos visíveis se ligam aos 'embaraços', 'dúvidas' ou 'irresoluções' sentidos pelos activistas neste processo, e derivados da recontextualização do projecto de governação liberal, ou seja, do confronto da mesma com a realidade híbrida e *in-betweenness* da ex-jugoslávia (particularmente da BiH) e da Federação Russa. Estes dois Estados constituem periferias muito diferentes, e que, em diferentes graus, potenciam 'embaraços' ao trabalho das ONGIs no terreno e colocam entraves à securitização do desenvolvimento. Se, relativamente à Federação Russa, não parece, actualmente, ser clara a designação dos principais objectos de securitização, se o reemergente desejo imperial da Rússia ou o capitalismo neoliberal, na BiH, apesar da crescente interferência internacional sem fim à vista, nota-se um embaraço por parte da comunidade internacional e, especialmente da UE, relativamente à resistência desta periferia à sujeição neoliberal e à Europeização.
- 59 Torna-se, deste modo, importante investigar futuramente, de que modo é que estes embaraços das ONGIs podem abrir caminho a zonas de contacto com outras perspectivas situadas de outros actores no terreno. E, concordando com Boaventura de Sousa Santos (2008a; 2008b), é dessas zonas de contacto que podem emergir criatividades emancipatórias, ou 'respostas fortes-fracas' fundadas na assunção da complexidade da realidade e não na negação da mesma, que só pode levar ao discurso da inevitabilidade e do pessimismo.

---

## BIBLIOGRAPHY

Agamben, Giorgio (1995/1997), *Homo Sacer: le pouvoir souverain et la vie nue*. Paris: Seuil, trad. Marilène Raiola.

Best, Jacqueline (2007), Why the economy is often the exception to politics as usual. *Theory, Culture & Society*, 24 (4), 87-109.

Buzan, Barry e Waever, Ole (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Crotty, Jo (2006), Reshaping the Hourglass? The Environmental Movement and Civil Society Development in the Russian Federation. *Organization Studies* 27 (9), 1319-1338.

Craig, David; Porter, Doug (2003), Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. *World Development*, 3(1), 53-69.

Deacon, Bob *et al.* (2007), "Social policy and international interventions in South East Europe: conclusions", in Deacon, B. and Stubbs, P. (eds.) *Social Policy and International Interventions in South East Europe*. Acedido de <http://eprints.whiterose.ac.uk/2550/> em 20/06/2007.

- Deacon, Bob e Stubbs, Paul (1998), "International actors and social policy development in Bósnia-Herzegovina: Globalism and the 'New Feudalism'". *Journal of European Social Policy*, 8 (99).
- Duffield, Mark (2002), "Social reconstruction and the radicalization of development: Aid as a relation of global liberal governance", *Development and Change* 33 (5), 1049-71.
- Duffield, Mark (2004), "Carry on killing: Global governance, humanitarianism and terror", in *Regional Histories of Security and Violence*. DIIS, Copenhagen.
- Duffield, Mark (2006), "Ineffective states and the sovereign frontier. An overview and agenda for research", *Oficina do CES*, 256, 6-13.
- Duffield, Mark (2007a), *Development, territories, and people: consolidating the external sovereign frontier. Alternatives: Global, Local, Political*. Acedido de <http://www.highbeam.com>
- Duffield, Mark (2007b), *Development, security and undending war: governing the world of peoples*. Cambridge: Polity Press.
- Duffield, Mark e Waddell, Nicholas (2004), "Human Security and Global Danger. Exploring a Governmental Assemblage". *Lancaster: Department of Politics and International Relations*, University of Lancaster.
- Fairclough, Norman (2003), *Analysing Discourse: Textual analysis for social research*. London and New York: Routledge.
- Foucault, Michel (1976/2006), *É preciso defender a sociedade*. Lisboa: Livros do Brasil, trad. De Carlos Correia Monteiro de Oliveira.
- Foucault, Michel (1989), *Résumés des cours*. Paris: Collège de France.
- Gupta, Akhil (1998), *Postcolonial Developments. Agriculture in the Making of Modern India*. Durham & London: Duke University Press.
- Hanson, Stephen E. (2007), "The uncertain future of Russia's weak State authoritarianism". *East European Politics and Societies*. 20 (67).
- Hardt, Michael e Negri, Antonio (2004), *Empire*. London: Penguin.
- Hardt, Michael e Negri, Antonio (2005), *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: Penguin.
- Kaldor, Mary (1999), *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity.
- Krastev, Ivan (2005), *The European Union and the Balkans: enlargement or empire?* Acedido de: [http://www.opendemocracy.net/democracy-europe\\_constitution/serbia\\_2585.jsp](http://www.opendemocracy.net/democracy-europe_constitution/serbia_2585.jsp)
- Krastev, Ivan (2006), *Sovereign democracy, Russian-style*. Acedido de: [http://www.opendemocracy.net/globalizationinstitutions\\_government/sovereign\\_democracy\\_4104.jsp](http://www.opendemocracy.net/globalizationinstitutions_government/sovereign_democracy_4104.jsp)
- Krastev, Ivan (2007), *Russia vs Europe: the sovereignty wars*. Acedido de: [http://www.opendemocracy.net/article/globalisation/institutions\\_government/russia\\_europe](http://www.opendemocracy.net/article/globalisation/institutions_government/russia_europe)
- Kuti, Eva (2001), "Different Eastern European Countries at Different Crossroads" in H. K. Anheier, and J. Kendall (eds.), *Third sector Policy at the Crossroads. An International nonprofit analysis*. Cap. (14), 193-202. Routledge: London & New York.
- Lendvai, Noémi e Stubbs, Paul (2007), "Post-Colonial Dialogue or His Master's Voice? Translating the periphery" in 'Global Social Policy' studies. Paper for ISA RC 19 Conference 'Social Policy in a Globalizing World', Florence 6-8 September 2007: draft.

- Mitlin, Diana *et al.* (2006), "Reclaiming Development? NGOs and the Challenge of Alternatives". *World Development*. 35 (10), 1699-1720.
- Ringmar, Erik (2002), "The Recognition Game: Soviet Russia Against the West. Cooperation and Conflict", *Journal of the Nordic International Studies Association*, 37 (2), 115-136.
- Rist, Gilbert (2003), *The History of Development: From Western Origins to Global Faith*. Expanded Edition, London: Zed Books.
- Rose, Richard (1995), "Russia as an hourglass society: A constitution without citizens". *East European Constitutional Review*, 4 (3), 34-42.
- Rose, Richard (2000), "Uses of social capital in Russia: Modern, pre-modern and antimodern". *Post-Soviet Affairs* 16 (1), 33-57.
- Santos, Boaventura de Sousa (1999), "Porque é tão difícil construir uma teoria crítica?", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 54, 197-216.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), "A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 7-44.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. S. Paulo, Porto: Cortez Ed, Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2008a), A Esquerda no século XXI: As lições do Fórum Social Mundial. CES: *Oficina do CES*, 298.
- Santos, Boaventura de Sousa (2008b), "A filosofia à venda, a douta ignorância e a aposta de Pascal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, 11-44.
- Vaux, Tony (2005), "Proportion and distortion in humanitarian assistance", in *Alnap Review at Humanitarian Action 2005*, 35-88.

## NOTES

1. Mitlin, Hickey e Bebbington (2006) sugerem, no entanto, que as ONGs do Norte se têm posicionado de variadas maneiras relativamente a este processo, havendo algumas que se opõem à guerra contra o terrorismo, outras que consideram que os seus objectivos humanitários são compatíveis com esta perspectiva e outras ainda que se recusam a trabalhar em países como o Iraque e o Afeganistão e a aceitar fundos bilaterais dos 'Estados agressores'.
2. Embora estejam envolvidas na constituição de hegemonias e contra-hegemonias, as ONGs são organizações historicamente relativamente recentes, no quadro do sistema de ajuda humanitária ao qual pertencem, e não são os únicos, nem provavelmente os actores sociais mais constitutivos da ajuda humanitária. "Isto é, as ONGs – porque existem, o que fazem, o que dizem, com quem se relacionam – apenas se pode compreender em termos das suas relações com estes actores sociais mais constitutivos e entre estes, o Estado e o mercado. Isto não quer dizer que as ONGs são meros instrumentos destes actores (apesar de poderem ser) – quer dizer que não são constitutivas, e certamente, não são o mais importante actor da ajuda humanitária" (Mitlin, Hickey & Bebbington, 2006: 1702, trad. minha).
3. As ONGIs, as organizações internacionais (o BM e o FMI), as instituições europeias e norte-americanas, as ONGs locais, a NATO, são os principais actores que competem neste contexto, fazendo circular e promovendo o entrecruzamento dos discursos desenvolvimentistas da ajuda ao desenvolvimento, com os discursos da Europeização e das políticas de bem-estar social (Lendvai e Stubbs, 2007).

4. O pós-guerra fria representou uma radicalização da visão da periferia, vista agora não apenas como o lugar de subdesenvolvimento mas como um lugar de barbárie, das novas guerras, que se fazem, já não entre Estados, mas no interior dos mesmos, envolvendo grande violência e crueldade e simultaneamente utilizando e tendo como alvo a população civil. Esta visão da diferente natureza dos conflitos no pós-guerra fria, surge ao mesmo tempo que a ideia de segurança humana e, segundo Duffield, contribui para a legitimar. Deste modo, as novas guerras identificam o desenvolvimento com a segurança (*ibid.*), num processo que Duffield chama de 'securitização do desenvolvimento'.

5. A figura do refugiado aparece, segundo Agamben (1995), como uma figura prototípica da vida nua, pondo em causa a 'ficção originária da soberania moderna a relação entre o Estado-nação e os direitos do Homem', ao revelar, nessa vida nua, a descontinuidade entre os direitos do cidadão e os direitos humanos. Mas essa vida nua é posteriormente recodificada numa nova identidade nacional subalterna. O carácter contraditório destes processos, explica, segundo Agamben, o falhanço actual das acções humanitárias, nomeadamente no âmbito da protecção aos refugiados.

6. Agamben (1995) argumenta que a dicotomia essencial da política ocidental moderna não é, como Carl Schmitt pretendia, a oposição amigo-inimigo, mas sim a oposição entre vida nua-existência política. A relação política originária é o acto de banir, criando um estado de excepção que é uma zona de indiferenciação entre inclusão e exclusão e o acto fundamental do poder soberano é a produção da vida nua.

7. To decide the point of exception--the child that can be allowed to die so that others may live--is not only a tough moral choice, it is a sovereign act that unites the humanitarian urge to protect with the developmental will to better (Duffield, 2007a: 74).

8. "[...] it takes people and life and freedom as its essential reference point".

9. Contingent sovereignty is a zone of donor and NGO experimentation in the biopolitics of state reconstruction, basic needs and self-reliance" (Duffield, 2007b: 28).

10. "Adjustment with a human face"

11. "Just as 'development'/ growth is based on a biological metaphor, the basic needs approach rests upon a naturalistic conception of the social".

12. "Both assume that human history is determined by the struggle against scarcity, to satisfy needs judged to be insatiable".

13. The humanitarian system is driven by supply rather than demand (Vaux, ALNAP Report 2005).

14. Demanding justice – our central commitment

We are outraged by the poverty and injustice in the world. We must challenge unjust policies and practices and we must respect people's rights. Together we can achieve a just world without poverty. (Oxfam, 2007: *itálicos e sublinhados meus*).

15. "The landscape of power is rapidly changing for example, the rise of Brasil, Russia, India and China, and the implications of their foreign policies will have major effects and create new dynamics and inequalities within and between countries."

16. Santos (1999) entendem por teoria crítica "toda a teoria que não reduz a realidade ao que existe", procurando tornar visíveis as alternativas emancipatórias emergentes. Na perspectiva de Santos, a teoria parte das lutas sociais do quotidiano e visa transformar-se em senso comum.

17. [...] and the contingencies that shape them at particular times and places".

18. "[...] the outcome of an autonomous and self-critical process of dissolution, redeployment and reintegration on the basis of the opportunities inherent within liberal globalization."

19. "In many places (eg. India, Russia, The Islamic World) globalisation is seen as a major threat, and to varying degrees it is seen as synonymous with American unipolarity and (especially cultural) imperialism" (Buzan & Wæver, 2003: 13).

20. Buzan e Waever (1998, *apud* Buzan e Waever, 2003: 44) definem Complexos Regionais de Segurança (CRS) como “a set of units whose major processes of securitisation, desecuritization or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another”.
21. A 17 de Março de 2008, decorreu um seminário no EU Institute for Security Studies, em Paris, com o tema “Is the EU Losing the Western Balkans”. Este seminário contou com a presença de quase 50 oficiais e peritos sobre os Balcãs, oriundos da EU, da região e um dos EUA.
22. Retirado do resumo do seminário de 17 de Março de 2008, no EU Institute for Security Studies, em Paris, com o tema “Is the EU Losing the Western Balkans”
23. A literatura mais recente no âmbito das relações internacionais, tem chamado a atenção para a reemergência da Rússia como uma grande potência e para o fim da ‘ordem europeia pós-guerra fria’.
24. Aqui é o próprio governo do Estado beneficiário que se apropria do discurso da segurança e da guerra contra o terrorismo para regular e controlar o trabalho das ONGs .
25. “Security is not a ‘first-order’ question of dealing with actual challenges, nor only a ‘second-order’ question of defining what security is in order to handle issues in particular ways (securitisation theory); it is also a ‘third-order’ question of security being an arena for the state to obtain recognition [...] the concept of a strong state connects international and domestic roles” (Waever: p. 408).
26. “[...] not as an instrument for expressing different and conflicting interests but in demonstrating the identity of the governors and the governed; not as a mechanism for representing people, but one for representing power in front of the people”.
27. Retirado do site da Oxfam International.
28. Esta ideia foi defendida por Dejan Anastasijovic, durante a sua apresentação na HUMSEC Summer Academy, em Graz, 26 de Julho de 08.
- 

## ABSTRACTS

No sistema humanitário internacional actual ganham preponderância os actores e as políticas do capitalismo neoliberal global, que promovem programas de *statebuilding* e *peace-keeping*, num processo que Duffield (2002; 2004; 2007) chama de ‘securitização do desenvolvimento’. Tal ‘securitização do desenvolvimento’ representa uma forma da governação liberal global conter a violência nas ‘borderlands’, aumentando o controle biopolítico sobre as mesmas, de modo a garantir a ‘segurança global’, sendo que, depois do 9-11, a tónica é colocada mais na ideia de ‘segurança’ do que no ‘desenvolvimento’ dos países beneficiários, tornando a escolha dos mesmos, dependente da luta contra o terrorismo e condicional ao objectivo de garantir a segurança na metrópole. Este processo parece evidenciar a ligação das ONGs à soberania. Como é que as ONGs vivenciam e respondem ao dilema do seu duplo constrangimento – aos Estados e instituições doadoras e aos beneficiários? De que modo é que estes actores colocam a questão do confronto das formas de governação ditadas pelo capitalismo global, com modos diferenciados de governação nos contextos em que intervêm? – O discurso oficial de ONGs como a Oxfam parece fazer face às actuais críticas à intervenção humanitária, através da inclusão das ideias de ‘accountability’ e de parceria, que, todavia, apenas contribui para a legitimação do modelo neoliberal, mascarando simultaneamente as diferenças e conflitos entre os vários

---

intervenientes do sistema humanitário internacional e criando uma falsa visão de consenso entre os mesmos, ligada a objectivos genéricos de justiça, igualdade e segurança (com a tónica neste último).

Mas como é que tal discurso é recontextualizado e operacionalizado no Sul? E que outros actores entram aqui em cena? Em que medida é que a intervenção humanitária contribui para normalizar as práticas de reconstrução social, negando, neste processo, a expressão de conflitos e vozes dissonantes potencialmente positivas? E, pelo contrário, em que medida é que no terreno, o pendor neoliberal do discurso humanitário é apropriado, contestado e transformado pelos novos actores e novas escalas de actuação? Pretende-se levantar hipóteses, antes da ida para o terreno, sobre dois casos: os programas de ajuda ao desenvolvimento das organizações não governamentais (ONG), securitização do desenvolvimento, governação global, intervenção humanitária.

## AUTHOR

### EUNICE CRISTINA DE CASTRO SEIXAS

É psicóloga, licenciada em 1996 pela FPCE da Universidade do Porto e mestre em psicologia social pela mesma instituição em 2004. Actualmente é doutoranda do Programa 'Pós-Colonialismos e Cidadania Global' do CES-FEUC e tem como tema de tese "A Securitização do Desenvolvimento na Ajuda Humanitária/ao Desenvolvimento Internacional", sendo orientada pelos Professores José Manuel Mendes e José Manuel Pureza.