



As Organizações Sindicais no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento¹

Trade Union Organizations in the International System of Development Cooperation

DOI: 10.21530/ci.v14n2.2019.949

Mónica Salomón²

Jonathan Raphael Vieira da Rosa³

Resumo

Este artigo trata da participação das organizações sindicais no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). Identifica e analisa os atores e os processos envolvidos nas políticas solidárias sindicais (Norte-Sul e Sul-Sul) conhecidas como Cooperação Sindical para o Desenvolvimento (CSD). Trata, também, do papel e do posicionamento das organizações sindicais nos debates sobre a substância e a arquitetura do SICD. Realizamos um estudo qualitativo, distinguindo o nível de análise nacional – onde a CSD é uma política sindical vinculada, em maior ou menor medida, à política governamental de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) – e o nível sistêmico, no qual a CSD opera como sub-regime do SICD. Utilizamos fontes documentais das próprias organizações sindicais, literatura secundária e, para o caso da cooperação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) brasileira, entrevistas com os responsáveis pelo Instituto de Cooperação (IC-CUT). No nível nacional, concluímos que, com exceções (entre elas a do Brasil), a CSD está bastante

1 O presente artigo é fruto de pesquisa financiada com bolsa de produtividade em pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para Mónica Salomón, e bolsa de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para Jonathan Raphael Vieira da Rosa.

2 Doutora em Ciência Política (concentração em Relações Internacionais) pela Universitat Autònoma de Barcelona (1998). Desde 2010, é professora da Universidade Federal de Santa Catarina, onde coordenou o Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (2011-2015). Lidera o Grupo de Análise de Política Externa (GAPE). É bolsista de produtividade do CNPq, nível 2.

3 Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (2015), onde lecionou no Departamento de Economia e Relações Internacionais (2015-2017). Atualmente, é doutorando no Bremen International Graduate School of Social Sciences, programa da Universidade de Bremen e da Jacobs University. É membro do Grupo de Análise de Política Externa (GAPE).

Artigo submetido em 04/05/2019 e aprovado em 12/08/2019.





integrada às políticas nacionais de CID. No nível sistêmico, observamos que o movimento sindical internacional tem se esforçado para estabelecer diretrizes comuns para a CSD e para inserir suas demandas na agenda internacional sobre o desenvolvimento, em particular os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Palavras-chave: Sindicatos; Organizações da Sociedade Civil; Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Cooperação Sindical para o Desenvolvimento.

Abstract

The article addresses the participation of trade unions in the International System of Development Cooperation (ISDC). It identifies and analyses the actors and processes involved in trade union solidarity policies (North-South and South-South) known as Trade Union Development Cooperation (TUDC). It also deals with the role and position of trade unions in the debates on the substance and architecture of the IDCS. We conducted a qualitative study distinguishing between the national level of analysis, where TUDC is a trade union policy linked in different degrees to the governmental policy of International Development Cooperation (IDC), and the systemic level, where TUDC acts as a sub-regime of the IDCS. We used documental sources from trade unions themselves, secondary literature and, for the case of the Brazilian Unified Workers' Central (CUT), interviews with persons in charge of its Cooperation Institute (IC-CUT). At the national level, we conclude that, with exceptions (Brazil among them), TUDC is rather well integrated in IDC national policies. At the systemic level, we observed that the international trade union movement has made efforts to establish common guidelines for TUDC and to place its demands on the international development agenda, in particular the Sustainable Development Goals (SDGs).

Keywords: Trade Unions; Civil Society Organizations; International Development Cooperation; Trade Union Development Cooperation.

Introdução

Os sindicatos têm uma longa tradição em matéria de cooperação internacional institucionalizada, tanto bilateral como multilateral. De fato, o internacionalismo é um elemento constitutivo do movimento sindical internacional – expressão, por sua vez, do movimento trabalhista internacional – desde suas origens, embora as divisões ideológicas, por um lado, e a própria dinâmica da evolução das relações de produção capitalistas, por outro, tenham impedido sua representação por uma única instituição. A exortação de Marx e Engels em 1848 – *Proletários do mundo, uni-vos!* – nunca passou de um ideal pouco materializado na prática.





Contudo, a partir do início do século passado, diversas organizações sindicais com vocação universal foram criadas segundo uma lógica dual (geral e setorial), que se mantém na atualidade. Além de Federações Sindicais Globais (*Global Union Federations*, GUF, antigas *International Trade Secretariats*), atualmente em número de nove, existem duas grandes organizações internacionais generalistas, divididas ainda segundo uma lógica que remete à Guerra Fria. A principal e mais representativa é a Confederação Sindical Internacional (CSI), que reúne cerca de 207 milhões de trabalhadores de 331 organizações filiadas, em 163 países (ITUC-CSI, 2017), e é herdeira de organizações sindicais “pro ocidentais”. A outra, a Federação Sindical Mundial (*World Federation of Trade Unions*), com 92 milhões de filiados em 126 países (WFTU, 2016), agrupa majoritariamente sindicatos de países da antiga órbita soviética.

As organizações sindicais internacionais promovem diversas modalidades de cooperação entre as organizações filiadas: contatos políticos formalizados entre centrais sindicais, campanhas internacionais em defesa dos direitos trabalhistas, negociações conjuntas de acordos sobre condições de trabalho com organizações internacionais ou empresas multinacionais e planejamento e execução de projetos de cooperação financeira e técnica, atualmente enquadráveis como “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” (CID). A essa última modalidade, conhecida como Cooperação Sindical para o Desenvolvimento (CSD), está dedicado este artigo.

Conceitualmente, a CSD está situada na interseção entre a cooperação sindical internacional *lato sensu*, que compreende todas as modalidades de cooperação institucionalizada entre organizações sindicais, e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). O SICD começou a ser construído a partir da Segunda Guerra Mundial e evoluiu como regime/instituição internacional, com regras e práticas cada vez mais consolidadas, a partir da dupla influência das organizações internacionais, especialmente o Banco Mundial, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a União Europeia, e das políticas de CID dos países doadores (GALÁN GÓMEZ; SANAHUJA, 1999; LANCASTER, 2007; SOUZA, 2014). A CSD pode ser considerada, portanto, como uma dimensão ou sub-regime tanto da cooperação sindical internacional *lato sensu* como do SICD. A Cooperação Descentralizada (CID dos governos subnacionais) (MALÉ, 2009) e a Cooperação Universitária para o Desenvolvimento (ZANESCO; SALOMÓN, 2013) seguem a mesma lógica.





Se a atuação dos sindicatos na política internacional tem sido muito pouco abordada nas Relações Internacionais ou disciplinas afins (COSTA, 2005), a literatura sobre CSD é ainda mais restrita. No Brasil, até onde sabemos, as publicações acadêmicas sobre Cooperação Sindical / CSD se reduzem às contribuições de Amorim e Fisher (2009), Berrón e Brant (2015) e Massobrio e Jacobsen (2016). Mundo afora, as análises sobre CSD são, majoritariamente, relatórios encomendados pelas próprias organizações sindicais, fundamentalmente para uso interno (SIMONETTI; HUYSE, 2014; VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012), com contados exemplos de publicações em veículos acadêmicos (JOSSELIN, 2001; NÚÑEZ; RUIZ, 2007; ORTEGA FUENTES, 2017). Assim, com este artigo, queremos contribuir para o conhecimento e difusão de uma dimensão da CID, incluindo cooperação Sul-Sul, pouco conhecida e, ao mesmo tempo, de crescente importância e que é praticada também no Brasil.

Propomo-nos aqui apresentar as principais características da CSD em sua dupla dimensão: nacional, como política sindical e vinculada em maior ou menor medida à política governamental de CID, e sistêmica, como dimensão ou sub-regime do SICD. Tendo em conta essas dimensões, respondemos a dois conjuntos de questões. Primeiro, quais são os atores e os modelos segundo os quais a CSD é praticada? Como se dão as relações entre governos nacionais e organizações sindicais na gestão e na implementação da CSD? Que tipo de relações de autonomia, dependência e influência são criadas? Segundo, na dimensão sistêmica, como a participação das organizações sindicais se insere nas transformações do SICD? Como se posicionam nos debates internacionais sobre o desenvolvimento, por exemplo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU)? Como buscam influenciar os debates especializados de CID?

A primeira seção do artigo apresenta uma visão panorâmica da CSD na dimensão nacional. Revisamos seu conteúdo e a maneira como é gerida. Incluímos uma subseção específica sobre a CSD brasileira promovida pela Central Única dos Trabalhadores (CUT) do Brasil. A escolha da CUT se justifica por ser a central sindical brasileira com a dimensão da CSD institucionalmente mais desenvolvida, além de ter intenso envolvimento internacional e representar o maior número de trabalhadores sindicalizados no país. As duas seções seguintes se ocupam do nível sistêmico. Em primeiro lugar, na segunda seção, aborda-se a recente incorporação de atores não tradicionais, entre eles as organizações sindicais, no SICD. Em segundo lugar, na terceira seção, trata-se do papel da principal organização sindical de âmbito global, a CSI, na construção de diretrizes globais





sobre CSD e na incorporação das prioridades do movimento sindical internacional aos ODS. Como estudo introdutório ao tema da CSD, nosso trabalho está baseado principalmente em documentos, estudos e relatórios das próprias organizações sindicais nacionais e internacionais e bibliografia secundária. Interrogamos esses materiais buscando respostas às questões mencionadas acima. Além disso, para melhor compreensão do caso brasileiro e da atuação da CUT, foram realizadas duas extensas entrevistas com os dois principais responsáveis pelo Instituto de Cooperação da CUT (IC-CUT)⁴.

A cooperação sindical para o desenvolvimento: a dimensão nacional

O rótulo “Cooperação Sindical para o Desenvolvimento” começou a ser usado por centrais sindicais europeias a partir das décadas de 1950 e 1960 para se referir a ações de solidariedade internacional entre organizações sindicais seguindo, a princípio, uma lógica Norte-Sul de doador-receptor. Inicialmente, a CSD se desenvolveu de maneira autônoma e pouco estruturada, mas, progressivamente, a partir da década de 1980, tornou-se mais institucionalizada e vinculada às diretrizes de governos e agências nacionais de CID. O foco da CSD é o fortalecimento das organizações sindicais dos países considerados em desenvolvimento, incluindo atividades de formação de quadros sindicais, suporte a campanhas das organizações sindicais com as quais se coopera e colaboração financeira e/ou técnica com projetos de desenvolvimento executados pela organização sindical contraparte. Nos últimos anos, os setores de trabalho informal, não sindicalizados, são também considerados receptores legítimos de CSD (SIDA, 2008), bem como organizações não-sindicais que contribuem com os direitos sindicais por meio de atividades de pesquisa, formação ou promoção dos direitos humanos.

Os países nos quais a CSD está mais desenvolvida são também os países com políticas nacionais de CID mais institucionalizadas e com mais recursos, ou seja, os países industrializados, membros da OCDE (KNOWLES; EADE, 2005, p. 342). Suécia, Noruega, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Bélgica, Alemanha,

4 Entrevistas concedidas por Sr. João Felício, Secretário de Relações Internacionais Adjunto da CUT e Presidente da Confederação Sindical Internacional (2014-2018), e Sra. Rosiver Pavan, Assessora do Secretário de Relações Internacionais Adjunto e Coordenadora de Cooperações Internacionais da CUT, a Jonathan Raphael Vieira da Rosa em abril de 2015, em São Paulo (SP).





França, Itália, Espanha, Estados Unidos (EUA), Canadá, Austrália e Japão figuram, tanto no grupo de principais doadores de CID em geral, como no grupo de países com CSD mais desenvolvida. China, África do Sul e Brasil, doadores emergentes (STUENKEL, 2017) do SICD, têm estabelecido suas próprias estruturas de CSD Sul-Sul nos últimos anos. O Quadro 1, a seguir, exhibe uma seleção de projetos de CSD com a participação da *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV, Holanda) como forma de exemplificar as atividades e os objetivos típicos da CSD.

Quadro 1 – Seleção de projeTOS DE COoperação Sindical para o Desenvolvimento com participação da Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, Holanda)

<p>País: Colômbia. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Central Unitaria de Trabajadores de Colombia</i>. Objetivos: Formalização do trabalho no setor de óleo de palma; melhora de segurança e saúde; crescimento do número de membros sindicalizados e maior cobertura de acordos coletivos de trabalho. Intenção de aumentar membros em pelo menos 10%; que empregadores respeitem 100% da legislação existente na área de segurança e saúde e que o setor seja reconhecido como de “alto risco”, o que significaria que trabalhadores possam se aposentar mais cedo e tenham mais direitos de seguridade social. Orçamento e duração: € 200.351,00; Janeiro 2018 – Dezembro 2020.</p>
<p>País: Gana. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Ghana Trade Union Congress</i> (GTUC, Gana). Objetivos: Nos últimos anos, a agência oficial tripartite de Gana reduziu o diálogo social às discussões sobre o salário mínimo. O GTUC quer ampliar o diálogo para incluir questões como pagamento decente, licença-maternidade, pensões, emprego e direito de associação. O GTUC também está tentando promover um diálogo social inclusivo no setor do cacau. Em seu primeiro ano, o projeto prioriza pesquisa, capacitação de representantes sindicais e negociadores, coordenação com os empregadores e cooperação com produtores e associações de produtores de cacau. Orçamento e duração: € 129.924,00; Junho 2017 – Maio 2018.</p>
<p>País: Índia. Parceiros: Mondiaal FNV (Holanda) – <i>Self Employed Women's Association</i> (SEWA, Índia). Objetivos: Estabelecimento de uma creche da SEWA. SEWA é um sindicato de mulheres pobres, autônomas ou sem salário regular. Suas filiadas são trabalhadoras domésticas (fabricantes de <i>bidí</i>, incenso, trabalhadoras de confecção, fabricantes de pipas etc.), prestadoras de serviços (construção civil, indústria, limpadoras), vendedoras ambulantes e trabalhadoras agrícolas. A SEWA busca aumentar o poder das mulheres organizando-as para agir em conjunto, desenvolvendo novas habilidades e capacidades, incentivando a formação de capital nos níveis familiar, de grupo e comunitário e aumentando a segurança social. A SEWA implementa essa estratégia por meio da ação conjunta de sindicatos e cooperativas. Orçamento e duração: € 119.688,00; Julho 2014 – Junho 2017.</p>

Fonte: Elaboração própria a partir de informações da FNV Mondiaal (2018).

A CSD dos países nórdicos (Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia) e da Holanda, bastante representativas da CSD em geral, segue um conjunto de





orientações comuns, formuladas no documento intitulado “Linhas Diretrizes para a Cooperação Sindical Internacional”. Segundo o documento, os projetos de CSD devem “contribuir direta ou indiretamente ao desenvolvimento e ao fortalecimento de um movimento sindical independente, representativo, autônomo e democrático” e devem ser desenhados de maneira participativa entre doadores e receptores, determinando o papel de cada um “na planificação, implementação e o seguimento do projeto” (LO/FTF Dinamarca; SASK Finlândia; FNV Países Baixos; LO Noruega, LO-TCO Suécia, s.d., p. 4). O documento sugere, também, uma lista não exaustiva de possíveis focos dos projetos de CSD:

- Desenvolvimento de capacidades;
- Desenvolvimento institucional;
- Fortalecimento organizacional;
- Criação de estruturas de educação sindical;
- Capacitação de delegados sindicais;
- Organização de membros;
- Promoção dos convênios coletivos de trabalho;
- Fomento da saúde e segurança no trabalho, luta contra HIV/AIDS;
- Criação de estruturas e atividades para mulheres sindicalistas;
- Pesquisa sobre diversos temas políticos, econômicos e sindicais;
- Atividades de informação e campanha;
- Controle da responsabilidade social das empresas multinacionais.

A gestão direta da CSD costuma estar nas mãos de ONGs ou fundações, que, embora dependentes das organizações sindicais, funcionam com certa autonomia. No Reino Unido, o *Trade Union Council* criou, em 1988, a *TUC Aid* para gerir a CSD. Na Alemanha, o *Deutsche Geschellschaftsbund* (DGB) executa seus projetos de CSD através de seu *Deutschen Gewerkschaftsbundes* (Centro Educacional), estabelecido em 1974. Na Austrália, o *Australian Council of Trade Unions* tem uma agência humanitária de ajuda externa, a *Australian People for Health, Education and Development Abroad* (APHEDA), desde 1984. Na Espanha, o sindicato *Comisiones Obreras* canaliza sua CSD através da *Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga*, criada em 1989, no mesmo ano que o sindicato *Unión General de Trabajadores* fundou seu próprio *Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo* (ISCOD). A RENGO, confederação dos sindicatos japoneses, administra sua CSD através da *Japan International Labour Foundation*. Nos EUA, o sindicato AFL-CIO estabeleceu





uma ONG com o nome de *Solidarity Center*, em 1997, a partir da fusão de quatro organizações previamente existentes. No Brasil, a CUT estabeleceu, em 2012, seu Instituto de Cooperação (IC-CUT) para gerir projetos de CSD Sul-Sul.

Nem sempre existe uma correspondência de um para um entre a central sindical e a organização que se ocupa da CSD. O Centro Chinês de Trabalhadores para o Intercâmbio Internacional, criado em 1984, depende, não apenas do sindicato único, mas, também, de outras cinco organizações⁵. Na Suécia e na Dinamarca, uma única agência se encarrega da gestão da CSD de centrais sindicais diferentes. Na Suécia, as duas principais centrais sindicais, Confederação Sindical Sueca (LO) e Confederação Sueca de Empregados Profissionais (TCO), criaram, em 1977, a Secretaria LO-TCO para a Cooperação Sindical para o Desenvolvimento, politicamente independente. De maneira semelhante, na Dinamarca, as centrais sindicais Confederação Sindical Dinamarquesa (LO) e a Confederação Dinamarquesa de Empregados Profissionais e Servidores Públicos (FTF) estabeleceram, em 1987, o Conselho Dinamarquês para a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional.

A principal fonte de financiamento da CSD são os fundos públicos, mas a proporção entre o financiamento público e outras fontes, como fundos sindicais próprios, varia muito segundo os casos. Um estudo realizado por consultores independentes para a CSI (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012) avaliou os mecanismos de financiamento público de 25 organizações sindicais envolvidas em atividades de CSD de 18 países do Norte⁶, no período 2008-2011. De acordo com o estudo, em 10 dos 18 países, mais de 80% da CSD provêm de fundos governamentais⁷) direcionados pelos ministérios de relações exteriores ou pelas agências nacionais de CID. É o caso de Holanda, Bélgica, Finlândia, Noruega, Luxemburgo, Irlanda, Portugal, Alemanha e Espanha. São raros os casos de CSD sem financiamento público. O Brasil, que não foi avaliado no referido estudo, faz parte desse grupo. A CSD Sul-Sul brasileira, praticada principalmente pelo IC-CUT, é financiada, em sua maior parte, com fundos provenientes da contribuição sindical dos trabalhadores, obrigatória até a recente promulgação da Lei da Reforma Trabalhista, em 2017. Desde a aprovação do projeto que regulamentou as centrais sindicais pelo governo

5 *China Enterprise Management Association, China Council for the Promotion of International Trade, China Science and Technology Association, All-China Youth Federation e All-China Women Federation.*

6 EUA, Bélgica, Holanda, Reino Unido, Itália, França, Dinamarca, Noruega, Finlândia, Suécia, Espanha, Portugal, Luxemburgo, Suíça, Japão, Austrália, Alemanha e Irlanda.

7 O restante tem origem em contribuições privadas, contribuições dos próprios filiados ou de organizações sindicais internacionais.





Lula, em 2008, as centrais sindicais brasileiras recebiam uma participação de 10%, que foi de R\$ 124 milhões em 2011 (BERRÓN; BRANT, 2015, p. 273).

A dependência econômica do órgão responsável pelo desenho da política nacional de CID afeta, frequentemente, a autonomia das organizações sindicais para desenvolver seus projetos de acordo com suas próprias prioridades, aspectos destacados no estudo realizado para a CSI. Mudanças nos requisitos de financiamento são uma forma habitual de pressionar as organizações sindicais a se ajustarem às agendas e preferências políticas de seus Estados nacionais, em detrimento de suas próprias visões e prioridades. O estudo menciona como exemplo os processos de competição de fundos adotados pelas agências de CID de Reino Unido, Holanda, Itália e EUA. As organizações sindicais competem entre si por financiamento, de maneira que suas propostas de projetos acabam se aproximando das preferências governamentais para melhorarem suas chances de sucesso (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p. 3-4). A ênfase excessiva em um ‘gerenciamento baseado em resultados’ pelas agências governamentais é considerada também problemática pelos responsáveis da CSD, já que, segundo eles, denota falta de compreensão em relação aos seus objetivos de longo prazo, dificilmente mensuráveis com os instrumentos disponíveis (VLAMINCK; HUYSE; PEELS, 2012, p. 5).

Por outro lado, um vínculo estreito entre a organização sindical e a agência nacional de cooperação pode facilitar o objetivo, geralmente almejado pelos atores da sociedade civil envolvidos, de influenciar o desenho da política nacional de CID. Na Espanha, por exemplo, as organizações sindicais são reconhecidas pela Lei de Cooperação para o Desenvolvimento como ‘atores não governamentais do desenvolvimento’ (ESPAÑA, 1998), sendo acreditadas como ONG de desenvolvimento qualificadas, especializadas no fortalecimento da sociedade civil. Além disso, representantes das duas principais organizações sindicais de desenvolvimento, *Fundación Paz y Solidaridad* e ISCOD, são membros do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento, órgão consultivo responsável por definir as orientações da política espanhola de CID. Similarmente, na Suécia, as organizações sindicais estão integradas à política nacional de CID e conseguem desenvolver sua CSD com bastante autonomia. O governo sueco, através de sua agência de cooperação (SIDA), outorga um financiamento global plurianual que cobre numerosos projetos específicos de CSD. O mesmo acontece na relação entre o governo britânico (DFID) e a TUC-Aid.





A CSD no Brasil e a atuação da Central Única dos Trabalhadores

Da mesma maneira que aconteceu com o país e com a CID como um todo (INOUE; VAZ, 2012), nos últimos anos, as organizações sindicais brasileiras deixaram de ser exclusivamente receptoras de CSD para se tornarem, ao mesmo tempo, receptoras e doadoras. As primeiras ações atualmente enquadráveis como CSD, tendo o Brasil como receptor, datam da década de 1960, isto é, são anteriores à criação das centrais sindicais brasileiras (AMORIM; FISHER, 2009, p. 35-36). Junto a parceiros multilaterais (destacando-se duas das antigas ITS: a IMF e a ICEM), as centrais sindicais de EUA, Holanda, Itália e Alemanha foram os principais parceiros do Brasil – na maioria dos casos, da CUT – em projetos de CSD bilaterais. Um exemplo é o apoio dado pela DGB alemã e a FNV holandesa, em 1997, à criação do Instituto Observatório Social, inicialmente ligado à CUT, mas, desde 2002, juridicamente autônomo, que promove pesquisas sobre o comportamento de empresas transnacionais que atuam no Brasil. Outro exemplo é a criação da Escola Sul da CUT em Florianópolis-SC, resultante de projetos de CSD com a DGB alemã e a fundação *Friedrich Ebert* (AMORIM; FISHER, 2009, p. 37). A própria CUT, segundo o testemunho de seus responsáveis, teria demorado muito mais tempo para se consolidar em âmbito nacional se não tivesse contado com o apoio das centrais sindicais europeias, norte-americanas e outras, por meio de projetos de CSD nas áreas de formação e organização sindical, comunicação, juventude, mulher e racismo.

A criação do IC-CUT, cujo primeiro projeto de CSD Sul-Sul começou a ser desenvolvido em 2013 com uma organização sindical da Costa Rica (BERRÓN; BRANT, 2015, p. 270), pode ser entendida como uma expressão tanto das mudanças do papel do Brasil no SICD, de Estado receptor de CID a Estado que presta e recebe cooperação, como dos novos equilíbrios nas organizações sindicais internacionais, e em concreto na CSI e na CSA, expressão regional da CSI, à qual a CUT, junto com a União Geral dos Trabalhadores, a Força Sindical e a Confederação Nacional das Profissões Liberais, é filiada. Tradicionalmente, as organizações sindicais do Norte dominavam as organizações sindicais universais e regionais antecessoras da CSI e da CSA. Com a reformulação das estruturas internacionais de governança sindical isso mudou. A CSA, criada em 2008, estabeleceu sua sede em São Paulo como reflexo de um novo equilíbrio entre as organizações sindicais sul-americanas e norte-americanas. No mesmo ano, o ex-presidente, ex-secretário geral e ex-secretário de Relações Internacionais Adjunto da CUT, João Felício, foi escolhido





presidente da CSI, tornando-se o primeiro latino-americano a ocupar o cargo. O Quadro 2, abaixo, apresenta exemplos de projetos CSD com a participação do IC-CUT. Destaca-se a diversidade nas modalidades de colaboração com organizações parceiras do Norte e do Sul, e na distribuição geográfica, abrangendo os continentes americano e africano.

Quadro 2 – Seleção de projetos de Cooperação Sindical para o Desenvolvimento com participação do IC-CUT (Brasil)

<p>País: Moçambique.</p> <p>Parceiros: <i>Solidarity Center</i> (EUA) – CUT (Brasil) – Associação dos Operadores e Trabalhadores do Sector Informal (ASSOTSI) / Organização dos Trabalhadores de Moçambique Central Sindical (OTM-CS, Moçambique).</p> <p>Objetivos: Fortalecimento organizacional da ASSOTSI e melhoria da participação de jovens e mulheres e das condições para a conquista de direitos. Organização de conferência nacional (a ASSOTSI nunca havia realizado uma em mais de 12 anos de existência). Campanha de sindicalização.</p> <p>Início: 2012.</p>
<p>País: Haiti.</p> <p>Parceiros: CSA/CSI – CUT (Brasil) – Centrais Sindicais do Haiti.</p> <p>Objetivos: Sendo o Haiti muito disperso em termos sindicais, pois existem aproximadamente 13 centrais sindicais no país, o objetivo do projeto é estabelecer a unificação das centrais sindicais ou, pelo menos, unidade de ação em temas como: seguridade social, negociação de código de trabalho, luta pelo direito sindical e das mulheres. A CUT contribui financeiramente para o projeto e promoveu cursos de formação sobre o exemplo brasileiro no código de seguridade social.</p> <p>Duração: 1 de junho – 31 de dezembro de 2014.</p>
<p>País: Paraguai.</p> <p>Parceiros: CUT (Brasil) – <i>Central Unitaria de Trabajadores Autentica</i> (CUT-A, Paraguai) centrais sindicais argentinas, como a <i>Confederación General del Trabajo Argentina</i> (CTAT) e a <i>Central de Trabajadores de la Argentina</i> (CGT), e confederações CUTistas de setores da indústria como metalúrgico, químicos e vestuário.</p> <p>Objetivos: O principal objetivo é mapear a atuação das empresas transnacionais no Paraguai, especialmente as sul-americanas e brasileiras, que são atraídas pelas vantagens da Lei da Maquila (processo de montagem dos produtos prontos ou contratação de serviços locais para montagem, sem agregar valor à produção local), aprovada em 1997 e regulamentada em 2000. O Paraguai apresenta os piores indicadores sociais e trabalhistas do Mercosul, baixa cobertura de seguridade social, menor tributação e custos trabalhistas. Nesse cenário, busca-se formar frentes capazes de defender condições dignas de trabalho na região e evitar o dumping social. O programa analisará a situação dos trabalhadores em relação às normas básicas de trabalho decente e promoverá a formação e organização dos trabalhadores das maquilas.</p> <p>Duração: 2017-2020.</p> <p>Observação: O IC-CUT não divulga as informações sobre o orçamento dos projetos de cooperação nos quais participa.</p>

Fontes: Elaboração própria a partir de entrevistas com responsáveis do IC-CUT complementadas com informações do *Solidarity Center* (2014) para o projeto no Moçambique, do ITUC-CSI (2014) para o projeto no Haiti e da CUT (2017) para o projeto no Paraguai.





Como já mencionado, os projetos de CSD Sul-Sul promovidos pela CUT são financiados com recursos próprios, sujeitos ao pagamento de impostos quando implicam envio de dinheiro ao exterior. Não há articulação entre o IC-CUT e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão responsável por gerir a CID recebida e prestada pelo Brasil. Embora a CSD Sul-Sul da CUT siga princípios semelhantes aos da CID Sul-Sul nacional, em conformidade com as diretrizes internacionais sobre CSD que abordamos na próxima seção, ela funciona de maneira autônoma, no sentido de que os projetos não estão submetidos à aprovação ou ao monitoramento do governo brasileiro.

À primeira vista, e levando em consideração as restrições apontadas pelos responsáveis da CSD de países do Norte, relativas à dependência político-financeira da CSD com os órgãos nacionais responsáveis pela CID, essa autonomia da CSD brasileira pode ter uma leitura positiva. Porém, as reivindicações feitas pela CUT expressam o desejo de maior integração com a política de CID gerida pela ABC. Uma primeira reivindicação é financeira. A CUT pede que a ABC destine parte do seu orçamento ao financiamento de projetos geridos pelo IC-CUT. A resolução sobre política internacional do 12º Congresso da CUT inclui essa demanda: “Quanto à Agência Brasileira de Cooperação – ABC, vamos continuar insistindo para que os recursos desta agência também sejam destinados às organizações sindicais, como já ocorre em outros países” (CUT, 2015, p. 130, ponto 14). A segunda reivindicação é a de participar, junto com outros atores sociais, na definição da política brasileira de cooperação Sul-Sul, até agora gerida exclusivamente por atores governamentais. Existe, nesse sentido, uma proposta concreta, apresentada, em 2013, ao então Ministro de Relações Exteriores, Antônio Patriota, por um conjunto de estudiosos e ativistas vinculados à política externa brasileira, o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais, de criar um Conselho Nacional de Política Externa, do qual participariam organizações da sociedade civil e acadêmicos na definição da política externa brasileira (GRUPO DE REFLEXÃO, 2013). Também essa reivindicação figura na resolução do 12º Congresso: “Continuar reivindicando a implementação do conselho nacional de política externa com o objetivo de garantir a democratização da política internacional do Brasil” (CUT, 2015, p. 130, ponto 13).

Os dois tipos de demandas pareciam atendíveis no contexto dos avanços na definição da CID Sul-Sul brasileira nos governos Lula e Dilma (2003-2016). Porém, o atual contexto político do país põe em perigo, inclusive, a subsistência do trabalho do IC-CUT e de iniciativas semelhantes. Com a entrada em vigor da Lei da Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/17), em 2017, a retirada da obrigatoriedade





da contribuição sindical deve ter um impacto significativo na redução dos recursos disponíveis para os projetos de CSD Sul-Sul.

A dimensão sistêmica (I): a crescente importância das organizações sindicais no SICD. O surgimento do “quarto pilar”

Uma das características mais destacadas do SICD do pós-guerra fria é a ampliação das categorias de atores que o constituem, com a participação cada vez mais ativa de atores “não tradicionais”. Governos subnacionais, departamentos governamentais fora dos Ministérios de Relações Exteriores, movimentos sociais, fundações, empresas, organizações sindicais ou universidades, todos eles atores que já participavam de fato na CID, passaram a ter reconhecido o *status* de participantes legítimos pelos atores tradicionais do sistema. Segundo alguns autores, a abertura do SICD aos novos atores deve ser entendida como uma mudança estrutural.

Develtere e De Bruyn (2009) descrevem o SICD como uma instituição tradicionalmente formada por três pilares: a CID governamental (direta e bilateral), a CID multilateral, gerida por organizações internacionais intergovernamentais, e a CID das ONG especializadas em desenvolvimento (ONGD). Segundo os autores, a partir dos anos 1990, foi surgindo um “quarto pilar” envolvendo a participação de atores não tradicionais no SICD, entre eles os sindicatos. O diferencial desses novos atores, especialmente em relação às ONGD, é que praticam uma cooperação internacional baseada nas atividades que lhes são próprias e que exercem habitualmente junto a suas próprias comunidades: ensino e pesquisa, no caso das universidades; negociação e proteção dos direitos trabalhistas, no caso dos sindicatos; gestão urbana, no caso das prefeituras (DEVELTERE; DE BRUYN, 2009, p. 4). As ONGD não possuem esse capital de experiências e conhecimentos, o que inclinaria a balança da legitimidade em favor dos atores do quarto pilar e os tornaria mais atraentes, para governos e agências governamentais, como gestores de projetos e de fundos públicos de CID.

Em uma avaliação coincidente, Van Rooy (2000, p. 312) qualifica as ONGD do Norte como “especialistas nos problemas dos outros, não nos seus”. Segundo a autora, foi a partir dessa constatação e do contexto dos anos 1990, no qual a cooperação internacional passou a ser direcionada a ações de fortalecimento da governança e democratização, que os fundos de CID dos governos e organizações intergovernamentais se reorientaram a projetos geridos por entidades alheias ao





mundo das ONGD, como sindicatos, governos subnacionais ou universidades, além de ONG baseadas no Sul (VAN ROOY, 2000, p. 312). Em paralelo, a ampliação dos debates internacionais sobre o desenvolvimento para temas não tradicionais (comércio, investimentos, responsabilidade corporativa etc.) teria aumentado a vantagem comparativa desses atores não tradicionais como gestores de projetos de cooperação (VAN ROOY, 2000).

Contudo, tardou bastante a participação efetiva dos atores não tradicionais e, especificamente, das Organizações da Sociedade Civil⁸, OSC, nos grandes debates internacionais sobre as metas e a arquitetura do desenvolvimento e da CID. Eles não participaram da definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), que orientaram a agenda de desenvolvimento nos primeiros quinze anos do século XXI, tampouco da Conferência de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), que definiu os princípios acordados por governos e organizações internacionais, com o objetivo de melhorar os resultados da CID. A entrada das organizações sindicais e de outras OSC nessas discussões ocorreu apenas a partir do 3º Fórum de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda (Accra, 2008). Nessa ocasião, as OSC foram oficialmente reconhecidas como plenos atores de desenvolvimento, equiparando-se aos governos e ao mais controverso setor privado (AGENDA DE AÇÃO DE ACCRA, 2008, ponto 20).

Desde então, as OSC participam dos debates sobre a Eficácia da Ajuda. No 4º Fórum de Alto Nível (Busan, 2011), foi criada a Aliança Global para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento, da qual participam as OSC, incluída a CSI. Até o momento, realizaram-se duas Reuniões de Alto Nível da Aliança Global (México, abril de 2014; Quênia, novembro-dezembro de 2016). Desde 2012, a participação das OSC na Aliança Global é articulada por um fórum específico: a Aliança de OSC para a Eficácia do Desenvolvimento. De especial importância – em si mesma e aos efeitos deste artigo – foi a participação das OSC no processo que, entre 2013 e 2015, definiu os ODS.

O fato de que as organizações sindicais e outras OSC tenham participado em Busan e que tenham sido reconhecidas como participantes da agenda de desenvolvimento pós-Busan não significa que suas preferências e reivindicações tenham prevalecido no debate. O 4º Fórum de Alto Nível foi, segundo os relatos de sindicalistas (DEREYMAEKER, 2012) e de observadores acadêmicos (MAWDSLEY;

8 O termo organizações da sociedade civil se refere a ONGs, cidadãos e movimentos sociais organizados e é sinônimo de “terceiro setor” (o setor que não é nem governamental nem o de empresas privadas com fins de lucro).





SAVAGE; KIM, 2014), uma arena de confrontação entre a visão dominante no evento, centrada no crescimento econômico, e o projeto dos atores da sociedade civil, para os quais a eficácia do desenvolvimento deve estar vinculada a uma agenda baseada em direitos, isto é, centrada nos direitos humanos, na redução da pobreza, na igualdade de gênero, na justiça social, no trabalho decente e na sustentabilidade ambiental. Aliás, a concepção de desenvolvimento baseada em direitos representou um ponto de vista minoritário em Busan, em relação à agenda focada no crescimento e no impulso ao setor privado.

As organizações sindicais estavam cientes disso e lamentaram, em um documento que reagiu aos resultados do 4º Fórum de Alto Nível (TUDCN, 2011), o modelo de desenvolvimento econômico baseado no crescimento subjacente à Parceria para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz inaugurada em Busan, a falta de um marco regulatório para a participação responsável do setor privado no desenvolvimento e também a falta de reconhecimento dos sindicatos como atores-chave, por direito próprio e como parceiros para o desenvolvimento.

Por outro lado, a agenda pós-Busan de CID tem uma amplitude maior do que a tradicional, excessivamente focada na Ajuda Oficial para o Desenvolvimento, regulada pelas estritas regras do CAD da OCDE. As políticas econômicas, comerciais e de investimento, bem como a coerência entre elas e delas em relação aos objetivos de desenvolvimento, fazem parte, com efeito, da nova agenda. Esse enfoque ‘holístico’ apresenta, do ponto de vista das organizações sindicais, maior coincidência com as preocupações e estratégias sindicais sobre o desenvolvimento do que a agenda anterior, focada na ajuda (DEREYMAEKER, 2012, p. 74). Em resumo, a agenda do desenvolvimento e da CID pós-Busan apresentava, e continua apresentando, tanto obstáculos como novas oportunidades para o movimento sindical internacional.

A dimensão sistêmica (II): o movimento sindical internacional nos debates sobre desenvolvimento e objetivos de desenvolvimento sustentável

A incorporação do movimento sindical internacional ao SICD foi acompanhada de um processo paralelo, iniciado nos anos 1990 e intensificado nos primeiros anos do novo século, de reformulação de suas estruturas de governança, em geral avaliado positivamente pelos analistas (SILVER, 2003; FAIRBROTHER; HAMMER,





2005, p. 418). O principal objetivo era torná-las mais eficazes para levar adiante a agenda de defesa dos direitos dos trabalhadores, no contexto de globalização neoliberal (ITUC-CSI, 2006). Pretendia-se, além disso, que as reformas contribuíssem para alterar, democratizando e criando relações mais horizontais, o desequilíbrio tradicional entre organizações sindicais do Norte, que até então controlavam a agenda e os recursos das federações internacionais (JOSSELIN, 2001, p. 15), e as do Sul. O elemento principal desse processo foi a criação de uma organização sindical de alcance global, a já mencionada CSI, a partir da fusão de duas das três grandes organizações sindicais então existentes: a Confederação Internacional de Sindicatos Livres (ICFTU)⁹ e a Confederação Mundial do Trabalho¹⁰.

Em novembro de 2006, celebrou-se o congresso fundacional da CSI, que se tornou a principal organização sindical de alcance universal, englobando as confederações regionais mencionadas anteriormente. Foi criada, também, uma estrutura guarda-chuva de colaboração, ‘Sindicatos globais’ (*Global Unions*), que inclui a CSI, as organizações sindicais internacionais setoriais (GUFs) e o TUAC (*Trade Union Advisory Committee*, Comitê Consultivo Sindical), comitê que representa as organizações sindicais na OCDE. Com a *Global Unions*, pretendia-se criar um processo permanente de cooperação entre as organizações sindicais internacionais, evitando duplicações e repetições de trabalho, bem como dispor de um orçamento coletivo para financiamento de campanhas (TRAUB-MERZ; ECKL, 2007, p. 1-5).

A criação da CSI coincidiu com a abertura do SICD aos sindicatos e aos outros atores não tradicionais, à qual nos referimos na seção anterior. Nesse contexto, não surpreende que o fortalecimento da CSD figurasse de maneira proeminente, em uma medida muito maior do que para suas antecessoras (SIMONETTI; HUYSE, 2014), entre as prioridades da nova organização. Em congruência com esse novo papel atribuído a CSD, foi estabelecida, dentro da CSI, em 2008, uma estrutura especialmente criada para coordená-la: a Rede Sindical de Cooperação para o Desenvolvimento (RSCD). De maneira semelhante a outras categorias de atores não tradicionais do SICD, como os governos subnacionais (FERNÁNDEZ DE LOSADA;

9 Estabelecida em 1949, quando desacordos sobre o Plano Marshall e sobre questões sindicais levaram à ruptura da maioria das centrais sindicais europeias e norte-americanas com a Federação Sindical Mundial (WFTU), que sucedeu à antiga IFTU em 1945 (WINDMULLER; PURSEY; BAKER 2014, p. 78).

10 Estabelecida em 1920, com o nome de *Christian Trade Union International*, por organizações sindicais italianas, holandesas, francesas e alemãs de orientação cristã, e por isso reticentes a se vincular às organizações sindicais socialistas (WINDMULLER; PURSEY; BAKER, 2014).





ROMERO, 2016), parece evidente que o movimento sindical internacional, ao menos na sua fração majoritária representada pela CSI, identificou, na abertura dos fóruns internacionais sobre desenvolvimento aos atores não tradicionais, uma boa oportunidade para continuar promovendo sua agenda de defesa dos direitos trabalhistas por meio de novas plataformas.

Na resolução final do primeiro congresso da CSI estão claramente expostas ideias que vinculam os objetivos tradicionais do movimento sindical com a agenda internacional de desenvolvimento/CID. O principal mandato do congresso à nova organização foi o de “mudar a globalização de maneira que funcione para trabalhadores e trabalhadoras, desempregados e pobres” (ITUC-CSI, 2006, ponto 5, p. 263). A resolução menciona, ainda, dois documentos programáticos como componentes necessários de uma “agenda da nova globalização”: a Agenda do Trabalho Decente ¹¹ e, “como mínimo, a completa realização dos Objetivos do Milênio da ONU” (ITUC-CSI, 2006, ponto 6). Essa vinculação entre os dois documentos é importante, já que antecipa o posicionamento da CSI no debate mundial sobre desenvolvimento.

A promoção da CSD é também um elemento de destaque na resolução. O Congresso “chama a CSI a empoderar trabalhadoras e trabalhadores e reforçar as capacidades dos afiliados, especialmente nos países em desenvolvimento, através de programas de educação internacional” (ITUC-CSI, 2006, ponto 49). Um ponto específico é dedicado a CSD: “[n]este contexto, a cooperação sindical para o desenvolvimento é fundamental. O Congresso chama por isso a CSI a mobilizar um aumento de recursos para a cooperação para o desenvolvimento e se assegurar que eles são geridos eficaz e transparentemente no marco de uma estratégia global de consenso” (ITUC-CSI, 2006, ponto 50). Além disso, “o congresso chama a CSI a trabalhar para influenciar as políticas de desenvolvimento de países industrializados e de instituições internacionais regionais para que reflitam os objetivos sindicais e incluam os sindicatos como membros de desenvolvimento” (ITUC-CSI, 2006, ponto 51).

Em resumo, na resolução do congresso fundacional da CSI figuram, claramente, as prioridades e estratégias do movimento sindical internacional sobre CSD e sobre a participação sindical no SICD. Nos anos seguintes, as prioridades seriam mantidas e as estratégias desenvolvidas. A RSCD, instância específica para coordenar os

11 A Agenda do Trabalho Decente é o conjunto de princípios, difundidos desde 1999 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que promove padrões de trabalho internacionais, políticas para alcançar o pleno emprego, proteção social e diálogo social. Sobre o conceito de Trabalho Decente, ver OIT (s.d.).





temas de CSD, teve um papel chave nesses avanços. Em funcionamento desde 2008, a RSCD, cuja finalidade é “dar uma perspectiva sindical aos debates políticos e melhorar a coordenação e a eficácia das atividades sindicais relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento” (RSCD, s.d.), reúne representantes das organizações sindicais filiadas à CSI, organizações solidárias (aquelas especificamente criadas pelas organizações sindicais para trabalhar em CSD) e representantes de organizações sindicais regionais e federações internacionais. Ela tem um duplo objetivo: internamente, potencializar a CSD entre seus membros; externamente, tornar-se o principal interlocutor sindical nos debates da agenda internacional sobre desenvolvimento e CID nos diferentes fóruns internacionais.

Além de organizar seminários e outras atividades de formação, produzir e compartilhar materiais informativos, incluindo um boletim de notícias e uma coleção de cadernos de pesquisa, a RSCD, junto com a secretaria da CSI, tem coordenado o processo que levou à aprovação dos “Princípios e Diretrizes Sindicais sobre a Eficácia do Desenvolvimento” pelo Conselho Geral da CSI, em fevereiro de 2011. Essas normas são produto de um amplo processo participativo que envolveu organizações filiadas de todas as regiões e que procurou que a perspectiva das organizações do Sul fosse devidamente levada em conta. Sua importância é fundamental em dois sentidos. Por um lado, elas contribuem à consolidação das práticas e dos instrumentos da CSD. Por outro, ao definir a perspectiva sindical e sua especificidade, facilitam o diálogo com os demais interlocutores que participam dos debates internacionais sobre desenvolvimento. Assim, o conjunto de princípios sindicais se contrapõe a outros conjuntos previamente adotados em outros fóruns, em particular aos Princípios de Paris para a Eficácia da Ajuda (2005) ou aos Princípios de Istambul para a eficácia do desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil (2010).

Os oito princípios – apropriação democrática¹²; autonomia; associação; transparência; prestação de contas; coerência; inclusão e igualdade; sustentabilidade – representam os valores sindicais sobre o desenvolvimento e a CID em todas suas modalidades (bilateral, multilateral, Norte-Sul, Sul-Sul etc.). Na avaliação realizada por Simonetti e Huyse (2014) para a CSI, todos os princípios são relevantes e abordam elementos essenciais do movimento e do trabalho sindical, mas existe uma hierarquia entre eles. Segundo essa análise, a apropriação democrática, a

12 O princípio de apropriação democrática se refere às relações entre parceiros do Norte e do Sul, enfatizando que são os sócios receptores (não os doadores) quem devem definir e determinar suas próprias necessidades.





coerência e a autonomia são princípios derivados da própria identidade sindical e, por isso, especialmente importantes. Vários dos outros princípios seriam derivações desses três (SIMONETTI; HUYSE, 2014, p. 36).

Respalhada por uma posição bem definida, a RSCD da CSI coordenou, entre 2013 e 2015, a participação sindical nas negociações na ONU em relação aos ODS. Os 17 ODS, junto com suas 169 metas, foram aprovados pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2015. A avaliação da CSI sobre o resultado das negociações dos ODS e suas metas é bastante positiva, já que os ODS incluem as principais prioridades sindicais e são congruentes com a Agenda do Trabalho Decente. Em particular, a CSI destaca a relevância, nesse sentido, da aprovação de um objetivo específico sobre emprego e trabalho decente, o ODS 8, que promove “o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o pleno emprego e emprego produtivo e o trabalho decente para todos”. Além deste, ressalta-se o ODS 1, objetivo focal entre os ODS, que se propõe a “acabar com a pobreza em todas suas formas em todo o mundo”. Várias das metas vinculadas a esses dois ODS coincidem com as reivindicações tradicionais do movimento sindical internacional. A RSCD assinalou, inicialmente, 11 dos 17 ODS e 41 das 169 metas como relevantes para os sindicatos (RSCD, 2014). Posteriormente, identificou seis ODS prioritários para os sindicatos: o ODS 1, Fim da pobreza; o ODS 5, Igualdade de Gênero; o ODS 8, Trabalho decente e crescimento econômico; o ODS 10, redução das desigualdades; o ODS 13, ação para o clima e o ODS 16, paz, justiça e instituições sólidas (RSCD, 2017).

Ter conseguido incorporar os principais elementos da Agenda do Trabalho Decente aos ODS não é uma conquista menor. Contudo, o grande desafio para o movimento sindical internacional é que essa incorporação se traduza em avanços reais. Para isso, a RSCD pôs em prática uma estratégia multianual: a “Estratégia da RSCD sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 2016-2020”. Ela está baseada em três linhas de ação: mobilização e compromisso, representação e implementação, e supervisão e elaboração de relatórios (RSCD, 2017). Para familiarizar os sindicatos com a Agenda 2030, foi editado amplo material de divulgação e se realizou uma enquete para avaliar o nível de conhecimento e envolvimento de cada organização sindical com o tema. A estratégia promove, com atividades de formação e materiais impressos, a colaboração dos sindicatos com outros agentes institucionais relevantes na ONU, em organizações regionais, ou nos governos nacionais, na elaboração de políticas relacionadas à aplicação dos ODS. Em relação a esse ponto, é destacável que a CSI apresentou, nas duas edições





celebradas até agora dos Fóruns Políticos de Alto Nível da ONU, responsáveis por seguir a evolução dos ODS, documentos que expõem a perspectiva sindical sobre o tema específico da reunião (CSI, 2016, 2017). A atividade de pesquisa prevista na estratégia consiste na elaboração anual de relatórios sindicais sobre os ODS para cada país, seguindo uma metodologia padronizada.

Os oito relatórios nacionais finalizados até o momento e publicados em julho de 2017 mostram níveis de avanços muito diferentes entre os países. Suécia foi avaliada muito positivamente nos três quesitos considerados: transparência, acesso à informação sobre os ODS, consulta, existência de uma plataforma oficial multi-atores sobre os ODS, e diálogo social, diálogo entre sindicatos, entidades patronais e governos sobre os ODS. Embora o governo sueco ainda não houvesse definido, quando da publicação do relatório, uma agenda nacional de implementação dos ODS, as agências governamentais responsáveis tinham mantido extensas consultas com representantes do parlamento, prefeituras, regiões e diferentes atores da sociedade civil, incluindo os sindicatos (RSCD 2017a). O Brasil, em contrapartida, foi avaliado negativamente em todos os quesitos. Embora, no final de 2016, o governo tenha criado oficialmente uma estrutura de diálogo sobre os ODS, ela nunca funcionou e as próprias regras de funcionamento não chegaram a ser estabelecidas. A falta de transparência e de acesso à informação em geral, e especificamente sobre os ODS, foi denunciada pelas entidades sindicais brasileiras, bem como a aprovação de políticas contrárias ao espírito e aos objetivos da Agenda 2030 (RSCD, 2017b). O relatório sobre a Argentina apresentou dados um pouco mais satisfatórios, já que o país foi positivamente avaliado no quesito transparência. Porém, no momento da publicação do relatório havia sido celebrada apenas uma reunião informativa, com alguns representantes da sociedade civil, e ainda não tinha sido estabelecido um mecanismo de diálogo, tampouco um orçamento, para a aplicação dos ODS (RSCD, 2017c). Apesar dos esforços dos sindicatos e dos demais atores envolvidos, o contexto atual latino-americano é muito pouco favorável para a evolução desta agenda.

Conclusão

O presente artigo analisou a atuação das organizações sindicais no SICD, tanto na dimensão específica da CSD, que opera nos níveis nacional e sistêmico, como no SICD como um todo.





No nível nacional, a CSD costuma estar integrada à política governamental de CID, o que traz vantagens e inconvenientes. A disponibilidade de recursos governamentais para investir em projetos de cooperação técnica e financeira e a possibilidade de influenciar na formação da política de CID estão entre as primeiras. A dependência financeira dos fundos governamentais e a obrigação de gerir os projetos de CSD segundo as normas das agências nacionais de cooperação, que nem sempre se adaptam aos objetivos da CSD, e a conseguinte perda de autonomia são os principais inconvenientes. Assim, o desafio para a maioria das organizações sindicais ativas em CSD é conseguir um equilíbrio financeiro e político nas relações com as agências nacionais que gerem a CID. Foi destacado no artigo que a CSD Sul-Sul da CUT, a mais institucionalizada no país, não segue o mesmo padrão. A política brasileira de cooperação Sul-Sul e a política externa brasileira em seu conjunto têm pouca conexão com atores da sociedade civil em geral e com as organizações sindicais em particular. Uma das consequências é que a CSD Sul-Sul brasileira não recebe financiamento governamental nem participa na formulação da política nacional de cooperação Sul-Sul, situação com a qual a CUT tem manifestado sua desconformidade.

A última década registrou avanços notáveis na consolidação da CSD no nível sistêmico. Argumentou-se que as transformações no SICD, juntamente com os desafios do movimento sindical internacional, explicam a atuação das organizações sindicais na formação do sub-regime. A abertura do SICD a atores não tradicionais e a ampliação da agenda tradicional da CID estimularam os esforços do movimento sindical para consolidar a CSD. A criação da CSI deu ao movimento sindical internacional, inclusive no contexto de crise e busca por renovação do sindicalismo, uma capacidade de intervenção maior nas instâncias da governança internacional, incluído o SICD. A constituição da RSCD e a elaboração de princípios e diretrizes globais para guiar os projetos de CSD e para estabelecer um posicionamento unificado nos debates internacionais sobre o desenvolvimento e CID posicionaram favoravelmente o movimento sindical internacional. Uma demonstração disso é a forte influência das prioridades sindicais, materializadas na Agenda do Trabalho Decente, nos ODS e suas metas. Apesar das dificuldades, e do contexto político especialmente desfavorável em regiões como a nossa, as organizações sindicais podem ser consideradas hoje atores plenos do SICD.





Referências

- AGENDA DE AÇÃO DE ACCRA, 2008. Disponível em: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/declaracao_acra.pdf. Acesso em: 20 mar. 2018.
- AMORIM, W. A. C. de; FISHER, A. L. A ação dos sindicatos nos países centrais e a cooperação sindical internacional frente às mudanças no mundo de trabalho. *Economia Global e Gestão*, 14 (3), 2009, p. 25-38. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?pid=S0873-74442009000300003&script=sci_arttext&tlng=en. Acesso em: 10 maio 2018.
- BERRÓN G; BRANT, M. Expertise, disputa política ou solidariedade? Variações sobre o engajamento da sociedade civil brasileira na cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI Jr., H; AYERBE, L. F. (eds). *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 251-284.
- COSTA, H. A. O sindicalismo, a política internacional e a CUT. *Lua Nova*, 64, 2005, p. 129-152. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/ln/n64/a09n64.pdf>. Acesso em: 15 maio 2018.
- CUT. *Caderno de Resoluções do 12º CONCUR Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores*. São Paulo: CUT, 2015. Disponível em: https://admin.cut.org.br/system/uploads/action_file_version/f0afca769e069b158d98ac1fbd8abec5/file/af-caderno-de-resolucoes-12-concut-web.pdf. Acesso em: 7 maio 2018.
- DEREYMAEKER, J. The private sector in development: the invisible return of the invisible hand. In: REALITY OF AID NETWORK. *Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development?* Philipines: IBON International, 2012, p. 70-77.
- DEVELTERE, P; DE BRUYN, T. The emergence of a fourth pillar in development aid. *Development in practice*, 19 (7), 2009, p. 912-922. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09614520903122378?scroll=top&needAccess=true>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- ESPANHA, 1998. Ley nº 23/1998, de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Disponível em: <http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Normativa/Ley-de-Cooperacion.aspx>. Acesso em: 18 mar. 2018.
- FAIRBROTHER, P; HAMMER, N. Global unions: Past efforts and future prospects. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 60 (3), 2005, p. 405-431. Disponível em: <https://www.erudit.org/en/journals/ri/2005-v60-n3-ri1033/012153ar.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- FERNÁNDEZ DE LOSADA, A; ROMERO, M. D. H. Los gobiernos locales en la agenda internacional. Actores o espectadores? *Cuadernos para la internacionalización de las ciudades*, 7. Gobierno de la Ciudad de México / Intendencia de Montevideo, 2017.





- FNV Mondiaal, *Projects*, 2018. Disponível em: <https://www.fnv.nl/overfnv/internationaal/mondiaal-fnv/english/projects/>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- GALÁN GÓMEZ, M; SANAHUJA, J. A. *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madri: CIDEAL, 1999.
- GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Carta entregue ao Ministro Antônio Patriota. In: MARINGONI, G., SCHUTTE, G. R; BERRÓN, G. (eds). *2003-2013. Uma nova política externa*. Tubarão: Copiart, 2013, p. 217-219.
- INOUE, C. Y. A; VAZ, A. C. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (4), 2012, p. 507-534. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557571.2012.734779?casa_token=-Tt2sCbsH8UAAAAA:je_DeSqMcPxpjpw1r0MQvekpohGVLm0LScyokwcglv4qxImhzdBdGAxWDBMgIgw-AniV8j9daZs_C2J4o. Acesso em: 10 jan. 2018.
- ITUC-CSI. *Congress Proceedings*. Founding Congress, Vienna, 2006. Disponível em: https://ituc-csi.org/IMG/pdf/ITUC_Founding_Report.pdf. Acesso em: 18 mar. 2018.
- ITUC-CSI. Prioridades sindicales respecto al desarrollo. Resolución del Consejo General de la CSI. São Paulo, Brasil, 9-10 de octubre de 2015. Disponível em: <http://www.ccoo.es/3a6996d4e719349d8b7df2b2815b5a30000001.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2018.
- ITUC-CSI. About us, 2017. Disponível em: <https://ituc-csi.org/about-us>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- JOSSELIN, D. Back to the frontline? Trade unions in a global age. In: JOSSELIN, D; WALLACE, W. (eds). *Non-state actors in world politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2001, p. 169-186.
- KNOWLES, C; EADE, D. Labor Unions and Development: An Annotated List of Selected Resources. In: LEATHER, A; EADE, D. (eds). *Development NGOs and Labor Unions: Terms of Engagement*. Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2005, p. 341-369.
- LANCASTER, C. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- LO/FTF Dinamarca; SASK Finlândia; FNV Países Baixos; LO Noruega, LO-TCO. Guidelines for International Trade Union Development Cooperation. Estocolmo, s/d. Disponível em: https://www.fnv.nl/site/over-de-fnv/internationaal/mondiaal-fnv/documenten/english/guidelines-for-international-trade-union-development-cooperation/Guidelines_eng.pdf. Acesso em: 7 mar. 2018.
- MASSOBRIO, G; JACOBSEN, J. La cooperación internacional para el desarrollo: la perspectiva sindical. *Revista América Latina en Movimiento*, 2016, n. 515, p. 21-3.
- MALÉ, J. P. La cooperación descentralizada pública UE-América Latina en perspectiva: una mirada sobre su evolución reciente. *Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina*. Montevideo: IMM. 2009, p. 14-51.





- MAWDSLEY, E; SAVAGE, L; KIM, S. M. A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180 (1), 2014, p. 27-38. Disponível em: <https://rgs-ibg.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-4959.2012.00490.x>. Acesso em: 21 fev. 2018.
- NÚÑEZ, J. M; RUIZ, S. P. Los sindicatos y la cooperación española al desarrollo. In: IGLESIA CARUNCHO, M. (ed). *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina, 2007, p. 455-472.
- OIT. Trabalho Decente. s.d. Disponível em: <http://www.ilo.org/brasilia/temas/trabalho-decente/lang--pt/index.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- ORTEGA FUENTES, A. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: el papel de las organizaciones sindicales. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 40, 2017, p. 145-153. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/alejandra_ortega_articulo.pdf. Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Principios y directrices sindicales sobre la eficacia del desarrollo. 2014. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/spanish_-_draft_new_version_finalfinal.pdf. Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Estrategia de la RSCD respecto a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2017. Disponível em: https://www.ituccsi.org/IMG/pdf/tudcn_agenda_2030_strategy_nov_2017_es.pdf Acesso em: 11 abr. 2018.
- RSCD. Suecia. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017a, Disponível em: <https://www.ituc-csi.org>. Acesso em: 20 maio 2018.
- RSCD. Brasil. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017b, Disponível em: <https://www.csa-csi.org/include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=4448>. Acesso em: 14 maio 2018.
- RSCD. Argentina. Perspectiva sindical sobre los ODS. 2017c. Disponível em: <https://www.csa-csi.org/include/ElectosFileStreaming.asp?FileId=4449>. Acesso em: 20 maio 2018.
- RSCD. Temas Desarrollo (RSCD). s.d. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/development-cooperation>. Acesso em: 14 maio 2018
- SILVER, B. J. *Forces of Labor: worker's movements and globalization since 1870*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- SIDA (Swedish International Development Agency). Global Trade Union Building in Defence of Worker's Rights. Evaluation of SIDA's Support to the LO-TCO Secretariat, 2008. Disponível em: https://www.sida.se/contentassets/4e8d6857303e493b84bd30d74b577de1/200857-global-trade-union-building-in-defence-of-workers-rights_1900.pdf. Acesso em: 18 abr. 2018.
- SIMONETTI, P; HUYSE, H. Principios y directrices sindicales sobre la eficacia del desarrollo. TUCDN/RSCD, 2014. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/spanish_-_draft_new_version_finalfinal.pdf Acesso em: 10 fev. 2018.





- SOLIDARITY CENTER Annual Report 2013. Disponível em: <https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2014/11/Annual-Report.2013.pdf> Acesso em: 18 abr. 2018.
- SOUZA, A. de M. (ed). *Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf. Acesso em: 10 fev. 2018.
- STUENKEL, O. *BRICS e o Futuro da Ordem Global*. São Paulo: Paz e Terra, 2017.
- TRAUB-MERZ, R; ECKL, J. International Trade Union Movement: Mergers and Contradictions. *International Trade Union Cooperation Briefing Papers N. 1*, Friedrich Ebert Stiftung, 2007. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04589.pdf>. Acesso em: 10 maio 2018.
- TUDCN. Towards a Comprehensive Paradigm for Decent Work and Development Effectiveness: trade union position and messages for the fourth high-level Forum on aid effectiveness in Busan. *TUDC Development Papers 2*. Bruxelas: ITUC, 2011. Disponível em: <https://www.ituc-csi.org/towards-a-comprehensive-paradigm?lang=en> Acesso em: 7 mar. 2018.
- VAN ROOY, A. Good News! You may be out of a job. Reflections on the past and future 50: years for Northern NGOs. *Development in Practice*, 10 (3-4), 2000, p. 300-318. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09614520050116479>. Acesso em: 21 jan. 2018.
- VLAMINCK, Z; HUYSE, H; PEELS, R. Trade unions' views on working with donor governments in the development sector: a review of 18 donor governments' support mechanisms. *TUDCN Development Paper 4*. Bruxelas: ITUC, 2012. Disponível em: https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/tus_working_with_donors_full_study_en-3.pdf Acesso em: 7 abr. 2018.
- WFTU, Platform of Action 2016-2020. Disponível em: <http://www.wftucentral.org/documents/>. Acesso em: 7 maio 2018.
- WINDMULLER, J; PURSEY, S. K; BAKER, J. The International Trade Union Movement. In: BAKER, J. (ed). *Comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies*. The Hague: Kluwer law international, 2014, p. 75-100
- ZANESCO, K; SALOMÓN, M. Cooperação Universitária para o Desenvolvimento: mais do que um rótulo. *Carta Internacional*, 8 (1), 2013, p. 111-130. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/84>. Acesso em: 21 abr. 2018.

