



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**TACILLA DA COSTA E SÁ SIQUEIRA SANTOS**

**ENTRE O NORTE E O SUL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

**SALVADOR  
2013**

TACILLA DA COSTA E SÁ SIQUEIRA SANTOS

**ENTRE O NORTE E O SUL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani

SALVADOR  
2013

Revisão e Formatação: Vanda Bastos

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, Tacilla da Costa e Sá Siqueira.

Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento / Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos.

332 f.

Orientador: Prof. Dr. Carlos R. S. Milani.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2013.

1. Organizações não governamentais – Cooperação internacional.  
2. Sociedade civil - Organização. 3. Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia – Cooperação internacional. 4. Brasil – Relações exteriores – Administração. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 361.7

TACILLA DA COSTA E SÁ SIQUEIRA SANTOS

**ENTRE O NORTE E O SUL: UM ESTUDO SOBRE O PAPEL DAS  
ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Doutora em Administração.

**Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Carlos R. S. Milani (orientador)

---

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela École des Hautes Études en Sciences Sociales;  
Professor do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ)

Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

---

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); Professora da Universidade Federal da Bahia (IHAC e EAUFBA / UFBA)

Profa. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes

---

Doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo; Professora da Universidade Federal da Bahia (IHAC / UFBA)

Profa. Dra. Enara Echart Muñoz

---

Doutora em Direito Internacional Público e Relações Internacionais pelo Universidad Complutense de Madrid; Professora do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (CCJP/UNIRIO)

Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão (IHAC / UFBA)

---

Doutor em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Professor da Universidade Federal da Bahia (IHAC / UFBA)

Salvador, 21 de janeiro de 2013

*Para meus filhos, Cauê e Cora, “melhores pedaços de mim”, cuja  
existência é condição para a minha felicidade.  
Para Henrique, meu companheiro-amigo-amante e parceiro na arte  
de fazer e criar filhos, cujo amor e dedicação foram determinantes  
para que eu chegasse até aqui.  
Para todos aqueles que seguem acreditando na possibilidade de um  
mundo diferente e que o transformam a cada dia, a cada passo, a  
cada gesto, a cada grito.*

## AGRADECIMENTOS

*Minha imensa gratidão a todos que, de algum modo, cooperaram comigo para que este percurso fosse cumprido e que esta tese se fizesse possível. De coração, agradeço...*

*Ao universo que, apesar das dificuldades gigantescas, me permitiu escrever o ponto.*

*Ao meu orientador querido, Carlos Milani, pela sua grandeza intelectual, acirrado senso crítico, mas, sobretudo, pela sua imensa generosidade e sensibilidade para enxergar o outro. Muito obrigada. Por tudo. Sempre.*

*Às professoras Elsa Kraychete e Enara Echart que, com extrema delicadeza, deram um norte ao meu caminho na qualificação desta tese e que aceitaram compor a banca de sua avaliação.*

*Aos professores Daniel Aragão e Denise Vitale, pelo aceite em participar da avaliação deste trabalho e cujas contribuições, certamente, irão aprimorá-lo.*

*Ao professor Nelson Oliveira, pelo exemplo de intelectual, mestre e, principalmente, elegância na lida com o outro.*

*À Secretaria do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, pelo apoio e compreensão em momentos extremamente difíceis que foram parte deste caminhar. Em especial, a Dacy e Anaélia cuja preocupação comigo ultrapassou as fronteiras das relações institucionais.*

*À Capes, pelo incentivo à Pós-Graduação, no Brasil e pela Bolsa de Pesquisa que me permitiu seguir com este trabalho, e pelas passagens aéreas disponibilizadas através do PROADM Rede de Cooperação Acadêmica para a Formação em Gestão Internacional.*

*Ao Labmundo, onde aprendi a olhar o mundo de outra perspectiva.*

*Aos amigos “labmundianos”, pelas inquietações, caminhadas e descobertas partilhadas nas pesquisas e debates sobre a política mundial.*

*Aos amigos queridos, André Santos, João Tude e Edgilson Tavares, nos quais a pesquisadora que habita em mim encontra ressonância. A minha admiração pelos acadêmicos que são e pela grandeza de suas almas.*

*Ao Gapa-Bahia que, mais uma vez, me acolheu como pesquisadora, dividindo comigo a sua experiência no campo da cooperação internacional.*

*A Harley Henriques e Márcia Marinho, pela paciência e generosidade na partilha das suas experiências com militantes e gestores da área social.*

*A todos aqueles a quem entrevistei, pela confiança de prestarem seus depoimentos compartilhando comigo suas vidas, saberes e diferentes olhares sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento. A generosidade de vocês foi fundamental para me ajudar a contar esta história.*

*A Vanda Bastos, pelo carinho, apurado olhar e disponibilidade extrema nos ajustes necessários à finalização deste trabalho.*

*A Adriana, Rafaela, Michael pela ajuda generosa na tradução do resumo desta tese.*

*Aos meus pais, Cristina e Sérgio, por me trazerem a este mundo e apresentá-lo a mim.*

*Aos meus sogros, Jesuína e Henrique, que, com imensa generosidade, acolheram meus filhos, em momentos em que a solidão para a escrita foi crucial.*

*A minha avó, Anna, pela torcida amorosa desde sempre.*

*A meus avós, Ruy e Tatá, e ao meu amigo-irmão, Rodrigo, que viraram estrelas enquanto eu percorria este caminho, mas que, tenho certeza, acompanham cada um dos meus passos.*

*A minha irmã Tiana que, mesmo nas ausências, é parte da minha existência.*

*A João e a Leca, que viraram “gente grande” durante o percurso desta tese, me mostrando quão rápido gira o mundo.*

*A Vera que, carinhosamente, ajudou a cuidar de Cora para que eu pudesse escrever.*

*A Mili e Irá, pelos cuidados comigo.*

*Aos amigos da vida que, longe ou perto, habitam o meu coração.*

*A Henrique, mais uma vez e sempre, a gratidão em forma de amor. Obrigada por segurar a minha mão nesses últimos difíceis anos.*

*Aos meus filhos Cauê e Cora, pela compreensão das minhas ausências, pelos tempos maternos que lhe foram “roubados” na pesquisa e escrita desta tese. Por acreditarem, como disse Cauê, que este é “um trabalho muito importante, pois vai melhorar o mundo!”.*

*A Iemanjá, a quem, ao me deparar com a morte, pedi a benção da vida. E no seu dia, renasci junto a minha (nossa) filha.*

*Ao tempo que tudo transforma...*

*[...] Vivemos um mundo infame, eu diria. Não nos incentiva muito... Um mundo mal-nascido. Mas existe outro mundo na barriga deste. Esperando... que é um mundo diferente. Diferente e de parto complicado. Não é fácil o seu nascimento. Mas com certeza pulsa no mundo que estamos. Há um outro mundo que pode ser, pulsando no mundo que é. [...]*

Eduardo Galeano, 2011

## RESUMO

O sistema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) vem, nos últimos anos, assumindo diferentes contornos em função das transformações pelas quais passa a ordem mundial contemporânea. Da crise da tradicional cooperação Norte-Sul (CNS) ao fortalecimento da cooperação Sul-Sul (CSS), inúmeras mudanças impactam e são impactadas pelos interesses, alianças, diálogos, parcerias, conflitos e contestações provenientes do emaranhado de relações entre os múltiplos atores partícipes desse sistema. Em meio a um cenário mutante, o Brasil organiza a sua política externa de cooperação para o desenvolvimento voltada, cada vez mais, para os países do Sul. Constrói, no entanto, a cooperação oficial brasileira sem efetivo diálogo com a sua sociedade civil. Assim, “espremidas” entre a crise da cooperação do Norte, de onde provêm as suas alianças históricas, e sem encontrar um espaço de participação na CSS empreendida pelo próprio país, as organizações da sociedade civil brasileira se veem desafiadas a se reorganizar e a rever o seu papel nesse sistema. O trabalho que ora se apresenta objetiva compreender, portanto, o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento diante das mudanças contemporâneas do/no Norte e do/no Sul, oficiais e não institucionais, assim como analisar a sua participação neste tipo de cooperação. A tese aqui defendida é de que as inúmeras transformações contemporâneas no âmbito da cooperação internacional – no que tange à CNS e à CSS do governo brasileiro – produzem uma reconfiguração do papel das organizações da sociedade civil brasileira, em especial as autodenominadas ONGs, tornando-o cada vez mais técnico e, portanto, interferindo na sua perspectiva militante e de participação política. Por fim, ilustra-se o argumento desta tese com um estudo sobre a relação entre o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) e a cooperação internacional, que transita da recepção da ajuda do Norte à socialização de *expertise* para o Sul.

**Palavras-chave:** Cooperação internacional para o Desenvolvimento. Cooperação Sul-Sul. Cooperação triangular. Organizações da sociedade civil brasileira. Participação. Gapa-Bahia.

## ABSTRACT

In recent years, the International Cooperation for Development (ICD) system has been taking different contours due to the transformations in the contemporary world order. From the crisis in the traditional North-South cooperation (NSC) to the strengthening of South-South cooperation (SSC), numerous changes impact and are impacted by the interests, alliances, dialogues, partnerships, conflicts and disputes arising from the mix of relationships among multiple active actors within this system. Amid this changing scenario, Brazil has been organizing its foreign policy agendas in the field of development cooperation in a way that is increasingly oriented towards Southern countries. However, the Brazilian official cooperation is not rooted in an effective dialogue with civil society. Thus, “squeezed” between the crisis of NSC with which civil society organizations have tied historical alliances, on one side, and without finding a real opportunity to participate in SSC undertaken by the Brazilian government, on the other, Brazil’s civil society organizations find themselves challenged to regroup and review their role in this system. The research presented here aims, therefore, to understand the role of Brazilian civil society organizations in ICD (both NSC and SSC), be it official or non-institutional, as well as to analyze their involvement in the system. This thesis advocates that many contemporary transformations in the context of ICD produce a reconfiguration in the role of Brazilian civil society organizations, especially those widely known as NGOs, making their function increasingly more technical and therefore interfering in their activist and political participation perspectives. Finally, the argument is illustrated by a case study on the relationship between the Support Group for AIDS Prevention in Bahia (GAPA-Bahia) and ICD; in fact, GAPA’s role evolves from aid receiver from the North to a provider of expertise to the South.

**Keywords:** International Development Cooperation. South-South cooperation. Triangular cooperation. Brazilian civil society organizations. Participation. Gapa-Bahia.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Ciclo de Conferências das Nações Unidas durante a década de 1990 .....	46
Quadro 2	Fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda .....	49
Figura 1	Alguns marcos relevantes na história da CSS .....	100
Quadro 3	Gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), por modalidade – Brasil, 2010 .....	106
Quadro 4	Configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira .....	131
Quadro 5	As cinco concepções da sociedade civil .....	160
Figura 2	Mapa dos locais e organizações partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e do Caribe” .....	258

## LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ABONG	Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais
ABRI	Associação Brasileira de Relações Internacionais
AG/ONU	Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
Alca	Área de Livre Comércio para as Américas
AlfaSol	Alfabetização Solidária
ALOP	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo
AMEXCID	Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNDES	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
C&T	Ciência e Tecnologia
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
Cebrap	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGPD	Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CI	Cooperação Internacional
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
Cing	Cooperação Internacional Não Governamental
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNS	Cooperação Norte-Sul
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
Copom	Comitê de Política Monetária do Banco Central
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTC&T	Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica
CTI	Cooperação técnica internacional

CTPD	<i>Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo – Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento</i>
D3	Diálogo, Direito, Democracia
FAAP	Fundação Armando Álvares Penteado
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – <i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
FSM	Fórum Social Mundial
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Gapa-Bahia	Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia
GR-RI	Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais
HCCI	<i>Haut Conseil de la Coopération Internationale</i>
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i>
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MNA	Movimento dos Não Alinhados
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MS	Movimento Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONGD	Organização Não Governamental de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PAM	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPP	parcerias público-privadas
PRM	país de renda média
PT	Partido dos Trabalhadores
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
Rebrip	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
SC	Sociedade Civil
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SG/PR	Secretaria Geral da Presidência da República
SU/SSC	<i>Special Unit for South-South Cooperation</i>
UNCED	<i>United Nations Conference for Economic Development</i>
Unctad	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas – <i>United Nations Population Fund</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i> – Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNODC	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes – <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i>

## SUMÁRIO

<b>PRÓLOGO</b> .....	17
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	20
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVOS .....	20
1.2 O PROCESSO DA PESQUISA .....	26
1.3 ETAPAS DA PESQUISA .....	31
1.4 ALICERCES METODOLÓGICOS .....	33
1.5 A ORGANIZAÇÃO DA TESE .....	36
<b>2 O DEBATE SOBRE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL</b> .....	38
2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: UM BREVE TRANSITAR PELA SUA HISTÓRIA .....	40
2.2 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO: COOPERAÇÃO PARA QUE TIPO DE DESENVOLVIMENTO? .....	50
2.3 OS MÚLTIPLOS ATORES DA CID E O SENTIDO DA COOPERAÇÃO .....	59
2.4 CID, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE CIVIL .....	66
<b>3 A INSERÇÃO DUAL DO BRASIL NO SISTEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO</b> .....	83
3.1 O BRASIL E AS MUDANÇAS NO PANORAMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DE BENEFICIÁRIO A “DOADOR” .....	85
3.2 COOPERAÇÃO SUL-SUL: HISTÓRIA, ATORES E AGENDAS .....	93
3.3 O GOVERNO BRASILEIRO E SUAS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO .....	103
3.4 A PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TRIANGULAR NORTE-SUL-SUL .....	121
3.5 AGENDAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	128
3.6 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL OFICIAL DO BRASIL PARA O EIXO SUL: ALGUMAS PERCEPÇÕES CRÍTICAS E PERSPECTIVAS FUTURAS .....	136
<b>4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b> .....	152
4.1 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO .....	154
<b>4.1.1 A ideia de sociedade civil</b> .....	154
<b>4.1.2 A sociedade civil organizada</b> .....	163
<b>4.1.3 Sociedade civil e participação</b> .....	165

4.1.4	<b>Sociedade civil e participação no contexto brasileiro</b>	168
4.2	A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NORTE/SUL: DA HISTÓRIA À CRISE ATUAL	177
4.3	SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO NA COOPERAÇÃO OFICIAL DO BRASIL	194
4.4	EXPERTISE E SOCIALIZAÇÃO TRANSNACIONAL DE PRÁTICAS E SABERES: UM NOVO “PAPEL” DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA CID?	223
<b>5</b>	<b>O GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA (GAPA-BAHIA) E A SUA RELAÇÃO COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DE RECEPTOR DA AJUDA DO NORTE A SOCIALIZADOR DE <i>EXPERTISE</i> PARA O SUL</b>	<b>236</b>
5.1	O GAPA-BAHIA	237
5.2	A RELAÇÃO COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO NORTE, A SOCIALIZAÇÃO DE <i>EXPERTISE</i> E A TRIANGULAÇÃO COOPERATIVA PARA O SUL	243
5.2.1	<b>O Gapa-Bahia e a construção da relação com as agências da cooperação internacional do Eixo Norte</b>	243
5.2.2	<b>O Gapa-Bahia e a socialização de práticas e <i>expertise</i></b>	250
5.2.3	<b>A triangulação cooperativa para o Sul</b>	252
5.3	O PROGRAMA “TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”	256
5.3.1	<b>O Programa e o seu histórico</b>	258
5.3.2	<b>Aspectos do Programa e a perspectiva dos atores</b>	264
5.4	O GAPA-BAHIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ENTRELAÇAMENTOS E AFASTAMENTOS NA BUSCA POR UM PAPEL SOCIAL E POLÍTICO	272
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>280</b>
	LIMITES, DESAFIOS E ALGUMAS PERSPECTIVAS FUTURAS	289
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>292</b>
	<b>APÊNDICES/ANEXOS</b>	<b>311</b>
APÊNDICE A	<b>ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (SELEÇÃO) – CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS</b>	312
APÊNDICE B	<b>DADOS DOS ENTREVISTADOS</b>	313
APÊNDICE C	<b>DESCRIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PARTICIPES DO PROGRAMA “TRANVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE</b>	317
APÊNDICE D	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (FASE EXPLORATÓRIA)</b>	320

<b>APÊNDICE E</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS (FASE EXPLORATÓRIA) – QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA O ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O GAPA-BAHIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL .....</b>	<b>322</b>
<b>APÊNDICE F</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS – REPRESENTANTES DO GOVERNO BRASILEIRO .....</b>	<b>324</b>
<b>APÊNDICE G</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS – ORGANIZAÇÕES PARTICIPES DO “PROGRAMA TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE” .....</b>	<b>326</b>
<b>APÊNDICE H</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS – QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA ANÁLISE DO CASO – “PROGRAMA: TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE” .....</b>	<b>328</b>
<b>ANEXO A</b>	<b>CARTA ENTREGUE AO MINISTRO PATRIOTA PELO GR-RI EM 16/07/13 .....</b>	<b>329</b>

## PRÓLOGO

O percurso cumprido na busca pelo doutoramento é deveras longo. Por cerca de quatro anos, caminhamos à procura de um conhecimento que nos obriga, também, ao conhecimento de nós mesmos e da vida mutante que, por mais que tentemos, jamais devidamente controlamos. No fazer doutoral, seguimos em uma corda bamba entre a vida e a obra, tentando equacionar um modo de fazê-las coexistir. Por vezes, ao longo destes anos, pretensamente, imaginei que o mundo pararia para que o meu processo de busca, construção e desconstrução do conhecimento necessário para a elaboração desta tese se fizesse possível. Ledo engano. Quanto mais eu o imaginava parando, mais rapidamente ele girava. E nos giros intensos da vida, que teimava em seguir alheia aos meus esforços, muita coisa aconteceu.

Entre percalços e aprendizados, altos e baixos da existência, deparei-me, muitas vezes, com a morte, que parecia uma incômoda companheira neste caminhar. A morte de entes queridos, meus avós Ruy e Tatá, que viraram estrelas enquanto eu percorria este caminho, marcando a ruptura com uma infância já longínqua. A morte de Rodrigo, amigo mais que amado, que, aos trinta e nove anos, foi brilhar em outra dimensão, deixando em mim uma sensação de orfandade fraterna e levando para longe os ventos adolescentes que, no meu coração, ainda pulsavam. A minha própria “quase morte”. Morte que, em mim, se fez vida, durante um complexo parto do qual emergi duas, descolando de mim a parte-filha, em forma de uma pequena menina CORAJosa. Menina nascida, “quase morrida” e, enfim, renascida, em festa de Iemanjá.

Se na escrita da dissertação de mestrado carreguei em meu ventre meu menino Cauê cuja calma reverberou em um labor tranquilo, sem intempéries ou surpresas, na feitura desta tese, tive de aprender a lidar com a tempestade em forma de uma pequena menina imperiosa, que insistia em ficar agarrada aos meus seios e pernas enquanto eu tentava, desesperadamente, escrever, que, quando lhe vieram as palavras, logo aprendeu a reclamar do tempo que acreditava seu e que eu insistia em “lhe roubar” pesquisando e escrevendo e cujas pequenas mãozinhas rechonchudas, muitas vezes, fecharam, intempestivamente, o computador decretando o fim do meu trabalho, ao menos por alguns instantes...

Percorri, enfim, um caminho meio torto, entre estudos, escritas, mortes, vida e, sobretudo, transformações. Uma trilha arduamente percorrida que me fez descortinar novos campos no âmbito do conhecimento intelectual, na medida em que descortinava a mim mesma.

O mundo do início desta tese, certamente não é o mesmo do seu final. Assim como não o é a minha vida e eu mesma já não sou. O mundo seguiu mudando. Intempérie de quem opta por “olhar” fenômenos de um mundo vivo, contemporâneo, real. Dentre as tantas mudanças que marcaram este percurso, o Brasil elegeu a sua primeira presidenta da república que, apesar de pertencer a um mesmo partido do seu antecessor, trouxe outra atuação para o país no campo da cooperação internacional; novas agências da cooperação internacional do Norte se despediram do Brasil; a agência de cooperação partícipe desta pesquisa entrou em processo de fusão, em uma tendência que desafia o campo; uma das ONGs que fazem parte do Programa aqui estudado encerrou as suas atividades, em um exemplo dos difíceis tempos vivenciados pela sociedade civil organizada no Brasil com a diminuição dos recursos da cooperação do Norte; um brasileiro foi eleito para a direção-geral da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura e outro para a Organização Mundial do Comércio (OMC), em uma demonstração da força das alianças construídas entre os países do Sul; a população brasileira voltou às ruas, em um movimento de contestação social que não se via desde 1992, desafiando os intelectuais à compreensão de uma nova perspectiva de participação social; o governo brasileiro anunciou a criação de um fórum permanente de diálogo com a sociedade civil sobre política externa, dando esperança de abertura em um campo historicamente insulado; o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia), organização que faz parte deste estudo, vendeu sua sede, enxugou os seus quadros, e está prestes a encerrar a parceria com três agências financiadoras do Norte. Pequenos-grandes exemplos da vivacidade do fenômeno que aqui analisamos e dos seus campos correlatos. Foram muitas as mudanças ao longo destes anos. No mundo, no Brasil, na cooperação internacional, nas organizações da sociedade civil, em mim... E, inevitavelmente, neste trabalho.

Talvez sejam os ventos que anunciam a morte de um mundo já deveras velho, para que o novo mundo possa, enfim, emergir. Tantas mudanças em um tempo presente trouxeram ao caminho traçado as agruras de um labirinto. Mas foi necessário encontrar o caminho. Foi preciso, enfim, escrever o ponto. Certamente, não um ponto final, como normalmente é o esperado. As incertezas serão sempre maiores quando o mundo insiste em seguir girando, transmutando, transformando, sendo, por todos e por cada um de nós, inevitavelmente transformado. Portanto, o que encontrarão aqui, senhoras e senhores, serão ideias, observações, análises e algumas perspectivas futuras. Escutarão uma polifonia de vozes. Múltiplas, como são os atores que constroem este fenômeno. Não há como encerrar o caminho em um campo em tamanha efervescência. Esta é apenas parte da trilha. A parte que

corresponde ao meu caminhar ao longo destes últimos anos. Chego ao final certa de que ainda existe um longo caminho a percorrer. E que este será sempre incerto.

Por fim, humildemente reconheço: não há um fim, apenas e tão somente, reticências.

# 1 INTRODUÇÃO

*[...] caminhante, não há caminho,  
se faz o caminho ao andar,  
Ao andar se se faz o caminho [...]  
(Antonio Machado)<sup>1</sup>*

Esta tese, desenvolvida no âmbito do Laboratório de Política Mundial (LABMUNDO-antena Bahia) e vinculada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), objetiva apresentar ao leitor os percursos concernentes à construção da pesquisa “Entre o Norte e o Sul: um estudo sobre o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento” buscando situá-lo quanto aos caminhos trilhados e às conclusões encontradas.

Foi, sem dúvida, bastante desafiador trabalhar sobre uma temática tão emergente e cujos fundamentos teóricos e conceituais estão ainda se construindo. Por outro lado, a possibilidade de contribuir para esta discussão é extremamente gratificante. O trabalho aqui exposto tem a particularidade de ter lidado, na sua feitura, com um fenômeno em espaço-tempo absolutamente contemporâneo, analisando um entrelaçar de relações que se desenvolviam no momento em que a pesquisa se realizava. Isto fez do nosso caminho uma estrada sinuosa na qual precisamos, por vezes, retroceder, para conseguir avançar. Do mesmo modo, conferiu vida ao nosso percurso. Ressaltamos que, certamente, este estudo possui limitações e que estas, em parte, se relacionam ao fenômeno escolhido. A natureza do universo com o qual nos propusemos a trabalhar é dinâmica, não permitindo, portanto, que as respostas encontradas sejam absolutas. Pelo contrário, assumimos a transformação como um elemento definidor.

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E OBJETIVOS

A ideia desta investigação foi se conformando ao longo da trajetória percorrida no Doutorado, composta por inquietações oriundas dos debates teóricos, das análises do contexto vigente, assim como das observações feitas na prática da atuação profissional, decorrente dos anos de trabalho junto às organizações da sociedade civil (OSCs) na Bahia. A imersão no

---

<sup>1</sup> Tradução nossa. “[...] caminante, no hay camino, se hace camino al andar, Al andar se hace el camino [...]”.

universo da pesquisa no campo da política internacional suscitou inquietações que apontaram a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) como um cenário em ebulição que, por um lado, vivenciava a crise da sua vertente mais tradicional, a cooperação Norte-Sul (CNS), cuja representação maior consiste na lógica da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) e, por outro, via emergir uma cooperação Sul-Sul (CSS) na qual o Brasil ocupava cada vez mais um lugar de destaque sobretudo por meio de projetos de cooperação técnica. Alinhava-se, ainda, a tais inquietações, a crise vivida pelos países do Norte cuja repercussão nos aportes feitos pela cooperação deste Eixo ao Brasil, foi significativa.

Não obstante o olhar voltado para o cenário internacional, suas lógicas, políticas, conflitos e relações de poder, fervilhavam as ideias relacionadas a um campo muito familiar, que se constituiu no *locus* de minha atuação profissional há muitos anos e foco da minha investigação no âmbito do mestrado acadêmico: o universo que engloba as organizações da sociedade civil brasileira. Havia algo de fascinante e inquietante no impacto das transformações da CID sobre estes atores, que pareciam “espremidos” entre uma aparente decadência da cooperação no Norte e a emergência da cooperação do Sul. Atores em uma busca quase trôpega pela participação política e pela sobrevivência econômica, defrontados com a tendência de crise crescente e cuja participação na cena internacional se mostrava fortalecida nos últimos anos, mas que parecia não encontrar ressonância na construção da atuação internacional do Estado brasileiro. Localizava-se, aí, no entrelaçar destes fenômenos e das relações aparentemente conflituosas, quicá contraditórias, um universo instigante para a realização da pesquisa.

Aliada à percepção das transformações contextuais que transitavam de Norte a Sul no campo da cooperação internacional e que impactavam a realidade da sociedade civil organizada do Brasil reverberando a perspectiva de novos rumos como um interessante fenômeno a ser desvelado, havia a lembrança dos primeiros relatos de experiências acerca da cooperação entre atores do Sul global, quando conheci o Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e do Caribe”, ainda em 2007. O Programa, resultado de uma espécie de “aliança cooperativa internacional”, consistia na realização de um trabalho de transversalização do conhecimento acumulado em educação preventiva e campanhas públicas sobre HIV/Aids para organizações da sociedade civil da América Latina e do Caribe, realizado pelo Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) com recursos da agência de cooperação internacional alemã Pão para o Mundo (PPM). Chamou a minha atenção à época a ideia de haver um ator não estatal do Eixo Sul socializando os seus saberes e a sua experiência com outros atores não estatais localizados em contextos diversos

também no Eixo Sul, mas, igualmente, a determinação enfática do Gapa-Bahia, acerca deste Programa como uma iniciativa de “cooperação Sul-Sul”.

Na realidade, desde a primeira vez em que tive notícias a respeito do Programa, vieram-me as indagações: *Seria este um novo formato de relação das OSCs brasileiras na cooperação internacional? Estariam as OSCs do Brasil construindo um novo papel no campo da cooperação internacional?*

O percurso que culminou no trabalho aqui exposto constituiu-se, portanto, a partir de diferentes entrelaces: o acadêmico e o profissional; o Norte e o Sul; o governamental e o não estatal; o político, o técnico e o econômico; o teórico, o contextual e o empírico. Dimensões de um mesmo caminho que derivou para a busca pela compreensão do papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional, diante das transformações contemporâneas.

O nosso olhar, neste trabalho, se volta, assim, para este mundo contemporâneo cuja geopolítica está marcada por inúmeras mudanças, muitas das quais decorrentes da entrada em cena de novos atores da política internacional, mundo cuja cooperação internacional – seja ela oficial ou não governamental – passa por profundas transformações que transitam da crise da AOD nos moldes do CAD da OCDE à definição de novas práticas e atores de cooperação. Volta-se, ainda, para o Brasil dual, país que é, ao mesmo tempo, “potência emergente” e repleto de desigualdades sociais e econômicas, o Brasil da democracia participativa e da política externa insulada. Volta-se, sobretudo, para as organizações da sociedade civil brasileira, desafiadas a sobreviver em um país cuja cooperação oficial se destaca cada vez mais na sua vertente Sul-Sul, mas que ainda possui uma sociedade demandante, em função das imensas desigualdades sociais e econômicas vigentes, organizações estas cuja atuação política e, também, técnica imprimiu uma marca na reconstrução da verve democrática do Brasil, algumas das quais chegando a alcançar o status de atores da política mundial, mas que deixaram de ser prioridade nos aportes da cooperação Norte-Sul e pouco participam da cooperação Sul-Sul empreendida pelo próprio país. Atores produtores de *expertise* de excelência no âmbito das causas que representam e de reconhecimento internacional sobre as intervenções das suas práticas comunitárias, mas que arriscam o seu papel político, na busca pela sobrevivência, em uma lógica cooperativa que prioriza a sua técnica.

São, portanto, os seguintes elementos que suscitaram o desejo e a necessidade desta investigação: as contradições e os conflitos entre os avanços da participação da sociedade civil na política mundial e as dificuldades de participação na política externa

brasileira; a ampliação do lugar do Brasil enquanto doador na cooperação internacional e a diminuição dos recursos da cooperação para as OSCs brasileiras; o reconhecimento da importância da trajetória da sociedade civil organizada do Brasil, suas conquistas e construções políticas e de conhecimento; e os riscos da perda do seu papel político.

Nesse sentido, importa a compreensão de que as OSCs brasileiras foram e seguem sendo impactadas pelo reordenamento por que passa o mundo, o Brasil e a cooperação internacional e que, em meio às mutações contemporâneas, vivenciam reconfigurações nas suas relações, na medida em que repensam as suas práticas e o seu papel. Ao se depararem com os efeitos de tantas mudanças, as OSCs brasileiras buscam se reinventar, pautando, neste processo, a discussão da cooperação internacional, da atuação do Brasil na construção de suas políticas públicas – domésticas e externas – e do seu papel nestes campos.

Diante do exposto, configura-se como **objetivo geral** deste trabalho: *Compreender e discutir o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, diante das mudanças contemporâneas do Norte e do Sul oficiais e não institucionais, assim como analisar a sua participação neste tipo de cooperação.*

O objetivo geral aqui apresentado se desdobra nos seguintes **objetivos específicos**:

1. discutir e analisar o contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento, considerando a sua historicidade e as relações entre os diversos atores, buscando compreender a relevância da participação das organizações da sociedade civil na política mundial, de um modo geral, e nas agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente.

2. discutir e analisar a atuação oficial do Brasil na cooperação internacional, particularmente a sua vertente Sul-Sul, buscando compreender como esta se constrói internamente e o papel das organizações da sociedade civil neste processo.

3. discutir a participação, à luz da experiência brasileira, buscando compreender a relação de participação da sociedade civil organizada do Brasil, no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento.

4. discutir em que medida a socialização de práticas e saberes das OSCs brasileiras no contexto internacional legitima a sua participação na cooperação Sul-Sul ou triangular e é definidora do seu papel neste âmbito.

5. analisar a relação do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia com a cooperação internacional, buscando compreender em que medida o conjunto das transformações desta última é (re)definidor do seu papel.

Nessa perspectiva, considerando o problema central desta tese, formulamos a seguinte questão de pesquisa: *Qual o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional contemporânea, diante das inúmeras transformações recentes neste campo?*

Associadas a esta, busca-se ainda responder às seguintes questões secundárias:

1. Qual o papel das organizações da sociedade civil na política mundial, de um modo geral, e nas agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente?

2. Como foram/são construídas a agenda e as estratégias de atuação da política externa brasileira no que tange à cooperação Sul-Sul e em que medida as organizações da sociedade civil brasileira foram/são incluídas neste processo?

3. Como se constroem os sentidos da participação da sociedade civil organizada do Brasil no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento?

4. Em que medida a socialização de práticas e saberes das OSCs brasileiras no contexto internacional legitima a sua participação na cooperação Sul-Sul ou triangular e é definidora do seu papel neste âmbito?

5. Como se constrói a relação do Gapa-Bahia com a cooperação internacional, e em que medida o conjunto das transformações desta última é (re)definidor do papel da Organização?

A tese aqui defendida é a de que as inúmeras transformações contemporâneas no âmbito da cooperação internacional – tanto no que tange à cooperação internacional tradicional do Eixo Norte, como na atuação oficial do Brasil na cooperação Sul-Sul – impactam em uma reconfiguração do papel das organizações da sociedade civil brasileira, em especial as autodenominadas ONGs<sup>2</sup>, tornando-o cada vez mais técnico e, portanto,

---

<sup>2</sup> A terminologia escolhida para ser utilizada nesta pesquisa é a de Organização da Sociedade Civil (OSC), por entendermos que este termo, mais amplo que a denominação Organização Não-Governamental, contempla, não somente a dimensão definidora destas organizações, como as qualifica politicamente. Porém, é necessário ressaltar que, em muitos momentos do texto que compõe este trabalho, consta o termo Organização Não Governamental (ONG), por ser esta a terminologia mais vastamente utilizada e reconhecida no Brasil e, portanto, utilizada por alguns dos autores referenciados e dos atores entrevistados. Fazemos referência às OSCs, de um modo geral, no entanto, salientamos que, tratamos, na maioria das vezes, especialmente das ONGs, por serem estas as organizações que, em grande parte, foram as mais afetadas pelo fenômeno aqui estudado. Optamos, portanto, por manter ambas as terminologias, não obstante entendermos as

interferindo na sua perspectiva de participação política. Ousamos, ainda, afirmar que, não obstante os avanços na lógica participativa da sociedade civil organizada na política internacional – sendo incorporada enquanto ator desta –, estes ainda são de pequena monta e, no que diz respeito à construção da atuação do Estado brasileiro no âmbito da política mundial, de um modo geral, e da cooperação internacional, particularmente, a participação política da sociedade civil organizada do país é insignificante ou, mesmo, inexistente.

Diante das questões para as quais este trabalho buscou respostas e dos objetivos que tentamos alcançar, foram também previamente aventados alguns pressupostos que nortearam o caminho construído até aqui. Obviamente, isto não significa que estes devam limitar ou reduzir a análise qualitativa, podendo as evidências empíricas trazer outros dados e informações em contrário, a serem analisadas. Neste sentido, partimos para a pesquisa cujos resultados exporemos aqui, baseados nos seguintes pressupostos:

1. Já existe, hoje, o reconhecimento da sociedade civil (SC) enquanto ator da política mundial, construindo-se, neste sentido, uma participação crescente das organizações da sociedade civil em espaços de discussão da questão internacional. No entanto, apesar do direito a “voz”, a sua participação efetiva nos processos decisórios é insignificante.

2. A agenda e as estratégias de atuação internacional do Brasil – o que inclui a sua atuação no âmbito da cooperação internacional, em especial, na sua vertente Sul-Sul – são uma construção do governo brasileiro realizada sem a efetiva participação das organizações da sociedade civil. A participação das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional está em processo de construção e os seus sentidos ainda não estão claramente definidos. As organizações da sociedade civil brasileira são reconhecidas como atores detentores de *expertise* em áreas diversas e sujeitos importantes na construção de saberes e na implementação de práticas. Este reconhecimento as tem legitimado para a atuação em experiências de cooperação não estatal Sul-Sul triangular, assumindo um papel técnico. No âmbito da cooperação Sul-Sul oficial do Brasil, supõe-se que esta participação seja incipiente.

3. A relação com as agências de cooperação internacional do Norte são parte constitutiva da vida do Gapa-Bahia, que sempre as teve como principal fonte de recurso para os projetos organizacionais. No entanto, com a crise do Norte e a retração dos recursos provenientes desta fonte, esta relação vem se reconfigurando. No âmbito desta reconfiguração, o Gapa-Bahia encontrou um espaço de atuação na cooperação com outras

---

diferenciações conceituais. Tratamos um pouco mais deste aspecto no quarto capítulo deste trabalho.

OSCs do Eixo Sul, a partir da percepção de seus “parceiros do Norte” de que esta Organização constituía um lócus de produção de conhecimento e que – enquanto ator do próprio Eixo Sul – teria, portanto, condição privilegiada para a socialização, para outras OSCs do Sul. Neste sentido, o Gapa-Bahia tende a se tornar, cada vez mais, um referente técnico e arriscando o seu papel político.

## 1.2 O PROCESSO DA PESQUISA

O processo de pesquisa cujo resultado está aqui exposto se deu de maneira mais intuitiva do que pré-definida. Portanto, parece-nos importante dividir a experiência de lidar com desafios metodológicos na realização do trabalho e de entender estes desafios como expressões das limitações encontradas no que nós compreendemos por conhecimento e por trabalho científico.

Este trabalho se propõe a captar um fenômeno social, refletindo criticamente sobre ele, podendo, em um primeiro momento, ser caracterizado como de natureza descritivo-analítica e de caráter essencialmente qualitativo. Definimos, para efeito desta pesquisa, a utilização de uma abordagem metodológica que possibilite o entendimento das influências e implicações provenientes das relações explicitadas. Por ser nosso objeto de análise um fenômeno social, entendemos que as descrições, comparações e interpretações deram sustentação para o desenvolvimento da pesquisa, para o entendimento do problema da pesquisa e para a construção do trabalho.

A escolha da metodologia qualitativa acentua a perspectiva de que o fenômeno estudado não pode ser considerado como um fato social imutável, mas como um conjunto de representações e configurações cujos sentidos variam de acordo com os sistemas de valores dos atores envolvidos. Justifica-se a escolha metodológica, neste sentido, por permitir um maior envolvimento com o fenômeno, possibilitando entender situações em um contexto considerando as suas interações e, neste caso, favorecer a compreensão do problema da pesquisa, baseado na ótica construída pelos atores envolvidos. Entendemos que o método qualitativo, na perspectiva de compreensão das questões suscitadas, valorizou a “voz” dos diferentes atores que participam, observam e/ou analisam o fenômeno em si e as relações que o permeiam. Assim, foram utilizadas como fontes as percepções, ideias e discursos dos atores envolvidos, direta e/ou indiretamente, com a problemática levantada, baseando-se as conclusões na literatura utilizada e nas próprias evidências apresentadas pelos atores envolvidos com a realidade estudada.

O referencial teórico utilizado possibilitou a compreensão do fenômeno, partindo de uma perspectiva de conjuntura internacional mais geral, passando pela análise da realidade brasileira, derivando, posteriormente, para um estudo de caso selecionado, com o objetivo de ilustrar o trabalho, na medida em que relaciona a aplicação da teoria apresentada em um fenômeno real, estreitando a relação teoria-realidade.

Desse modo, ao buscar caminhos para a compreensão do papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional, assumimos a necessidade de olhar o fenômeno a partir de diferentes esferas, que constituíram os passos do nosso caminhar. A primeira delas, mais macro, é a esfera da construção histórica da cooperação internacional para o desenvolvimento e da participação da sociedade civil na política mundial. O passo seguinte nos levou a analisar a atuação oficial do Brasil na cooperação internacional, para, em seguida, olharmos a sociedade civil organizada do país na sua relação com a cooperação internacional, tanto em uma perspectiva mais geral como naquela oficialmente empreendida pelo Brasil. Para ilustrar a nossa busca, por fim, escolhemos um caso específico que mostra a (re)configuração da relação de uma OSC brasileira, o Gapa-Bahia, com a cooperação internacional, derivando para uma revisão do seu papel neste âmbito.

Sobre o caso escolhido, vale ressaltar que foram considerados alguns fatores como: a relação histórica do Gapa-Bahia com a cooperação internacional; a sua atuação em uma experiência considerada como um exemplo de cooperação Sul-Sul não estatal; e a atuação das chamadas ONGs/Aids na construção da política pública de combate à Aids do Brasil. Não menos importante, foi relevante nesta escolha a aproximação<sup>3</sup> da pesquisadora com a Organização, o que lhe conferiu status privilegiado no acesso às informações e aos atores.

Importa, ainda, salientar que o caminho desenvolvido é resultado da complexidade dada pelo confronto entre as ideias da pesquisadora, as nuances do contexto, os constructos teóricos e os significados construídos pelos diferentes atores neste trabalho contemplados. Há aqui uma polifonia de vozes que faz com que o trabalho seja, em grande parte, escrito na primeira pessoa do plural, respeitando as múltiplas vozes que o constituem. As ideias discutidas não são neutras, refletem algumas possibilidades de significação do papel da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, negociadas

---

<sup>3</sup> Nesse sentido importa ressaltar a minha atuação profissional no Gapa-Bahia durante cinco anos, onde gerenciei o seu departamento de Comunicação e Mobilização de Recursos entre os anos de 1999 e 2004. Para além da relação profissional, o Gapa-Bahia tornou-se objeto de pesquisa do meu mestrado (concluído em 2005) cuja dissertação intitula-se “As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso do Gapa-Bahia”.

nas relações estabelecidas entre a pesquisadora e os diferentes atores, sejam eles estudiosos dos campos temáticos aqui abordados e analisados, representantes de agência de cooperação internacional não governamental, representantes do governo brasileiro ou membros da sociedade civil organizada do país.

Os diversos discursos que constituem e sustentam o argumento deste trabalho foram sistematizados, interpretados, editados e analisados, o que faz do resultado final aqui apresentado, inevitavelmente, um processo excludente. Em um universo tão vasto de atores e significâncias, a opção por escutar algumas vozes ou seguir determinados caminhos metodológicos, termina resultando na exclusão de outros tantos. Por isto, assumimos a responsabilidade sobre o que é dito e o que não é dito nas próximas páginas. Entendemos, conforme Demo (2002), que, ao contar uma “história”, passamos a fazer parte dela como intérprete, ou seja, a reconstruímos na condição de sujeito comunicativo (2002, p. 355-356). Neste sentido, cabe lembrar Rist (2002, p. 2) quando afirma que, no campo do desenvolvimento, a objetividade é nada mais do que um esforço inútil, se nos recusamos a reconhecer que o objeto é sempre uma construção de quem o observa.

Para além das falas dos atores, valemo-nos, para efeito deste estudo, de ampla pesquisa bibliográfica interdisciplinar, abrangendo desde as obras e autores do campo temático a documentos institucionais, matérias jornalísticas, material disponibilizado na internet das mais variadas áreas do conhecimento, incluindo artigos, monografias, dissertações, teses acadêmicas e endereços eletrônicos institucionais, além dos documentos institucionais e relatórios das próprias organizações-atores. Neste sentido, foi utilizada a análise de conteúdo, propriamente dita.

As entrevistas<sup>4</sup> foram realizadas de modo semiestruturado, tomando como base de escolha dos entrevistados a pluralidade de sujeitos, situados em espaços institucionais estatais e não estatais distintos. Embora o sujeito–representante seja individual no ato do depoimento, alguns participantes da pesquisa foram convidados como representantes de alguma organização (ou movimento), nacional ou internacional, para falar sobre o fenômeno, considerando a sua inserção nos grupos.

Tendo em conta a amplitude do tema e a sua natureza, delimitou-se um campo amostral para responder às questões apresentadas, buscando a máxima significância possível. A escolha da amostra foi precedida de um levantamento quanto à posição dos sujeitos, considerando suas trajetórias e atuação no campo e baseando-se na qualidade dos atores,

---

<sup>4</sup> Mais informações referentes às entrevistas podem ser encontradas nos Apêndices deste trabalho.

relevando aspectos de conhecimento, representatividade e legitimidade individual e institucional, além de, obviamente, a acessibilidade aos dados e sujeitos (MAY, 2004).

Neste sentido, elencamos alguns grupos de sujeitos/atores dos quais se buscou extrair as concepções e impressões manifestas e latentes sobre o fenômeno objeto desta investigação. No intuito de facilitar a sistematização dos dados, sujeitos/atores partícipes desta pesquisa foram categorizados da seguinte forma:

- \* especialistas na temática da cooperação internacional;
- \* representantes da sociedade civil organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social);
- \* representantes do governo brasileiro;
- \* representantes de organizações internacionais que atuam em cooperação com a sociedade civil organizada do Brasil;
- \* representantes do Gapa-Bahia, organização da sociedade civil brasileira responsável pela construção metodológica e gestão do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe”;
- \* representantes de organizações da sociedade civil da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe”; e
- \* representante da agência de cooperação internacional Pão para o Mundo financiadora do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe”.

As entrevistas foram realizadas, em parte, presencialmente, em outras, virtualmente, utilizando-se os recursos tecnológicos<sup>5</sup>. Todas as entrevistas contaram com gravação de áudio e posterior transcrição das falas dos atores. Em alguns casos, podemos identificar pessoas que participaram da(s) entrevista(s) como respondentes de mais de uma das categorias elencadas. Apontamos, neste sentido, como exemplo – ressaltando, porém, que não está restrito a este caso – os representantes do Gapa-Bahia os quais participaram respondendo questões específicas relativas ao Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”, mas, também, como representantes da sociedade civil organizada do Brasil, respondendo a questões mais gerais sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, o Brasil e a cooperação Sul-Sul e o papel das organizações da sociedade civil brasileira na CID e CSS.

---

<sup>5</sup> Quando necessário, realizamos as entrevistas virtualmente, via Skype, com gravação de áudio possibilitada pelo programa Call Graph.

Para a análise das entrevistas realizadas, adotou-se como procedimento a divisão do texto em unidades temáticas, de acordo com os conteúdos abordados, para, em seguida, agrupá-las e classificá-las em categorias específicas, definidas conceitualmente a partir da sua recorrência nas verbalizações. Associou-se a estas, relacionando-as nos agrupamentos realizados, as informações obtidas nos documentos. Buscou-se, nas diferentes fontes pesquisadas, confrontar as motivações dos sujeitos e os seus lugares de fala, sendo analisados os significantes e os significados dos textos e formas de expressão. Tentou-se, deste modo, não estar preso aos instrumentos, mas, olhar além, abrindo-se a percepção, de modo hermenêutico, para captar outros aspectos latentes, que não estão necessariamente presentes nas verbalizações e documentos oficiais. (DEMO, 1999; MAY, 2004).

Além da realização das entrevistas, foram utilizadas ainda “falas” destacadas dos atores na mídia, em eventos ou em documentos institucionais e acadêmicos, com vistas à análise desses discursos. Esta escolha se baseou na ideia de que os discursos no campo social se constroem mediante uma relação de solidariedade e poder, representando as crenças, desejos e ideologias dos diferentes atores e os contextos subjacentes à atuação destes. Em especial no campo da cooperação internacional, percebe-se, de antemão, uma variação no caráter das diversas relações estabelecidas, variação esta que está espelhada nos discursos construídos e é influenciada por estes em uma perspectiva dialética e co-constitutiva.

Não obstante a importância do fenômeno que nos propomos a pesquisar, percebemos a ainda incipiente produção científica nesse campo. Decerto, há uma vasta literatura já produzida no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento (AFONSO; FERNANDES, 2009; ANTONINI; HIRST, 2009; AYLLÓN PINO, 2005; CERVO, 1994; CORREA, 2010; DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2005; DOMINGUEZ, 2011; IGLESIAS-CARUNCHO, 2005; KONZ, 1994; MARCOVITCH, 1994, dentre outros), contudo não conseguimos identificar um número significativo de trabalhos que dessem o enfoque por nós pretendido à temática. Neste sentido, acreditamos que resultados empíricos de caráter qualitativo são relevantes para uma melhor compreensão crítica do fenômeno.

Não menos importante, vale registrar que a pesquisa desenvolvida se inscreve na nossa história pessoal, profissional e acadêmica onde estão fortemente presentes e em diálogo as organizações da sociedade civil e, por conseguinte, a cooperação internacional, aspecto este que se apresenta como elemento facilitador da realização da pesquisa em si, por aproximar pesquisador e fenômeno, pesquisador e sujeitos da pesquisa, fortalecendo, ainda mais, a perspectiva de viabilidade da sua realização. Neste sentido, compartilha-se da percepção de

Oliveira de que promover a consonância entre pesquisa e biografia é altamente estimulante, uma vez que, deste modo, atribuímos vida ao estudo, retirando da produção intelectual o que ele classifica como “poeiras de artificialismo”, que recobrem parte da pesquisa acadêmica e “acabam contribuindo para a representação social da universidade como redoma, imagem que ainda encontra ressonância no conjunto da sociedade” (1998, p. 19).

Caminharam juntos, portanto, neste trabalho, pesquisadora e pesquisa, compreendendo que as escolhas temáticas e metodológicas apontam particularidades e aderências teóricas e metodológicas de quem as faz revelando, deste modo, o sujeito que pesquisa em si, tornando, portanto, impossível separar a qualidade metodológica do conhecimento da qualidade humana do sujeito (DEMO, 2002, p. 365). Neste sentido, esta pesquisa traz não somente aquilo que cientificamente consegui produzir nos últimos quatro ou cinco anos, mas um pouco daquilo que vivenciei, daquilo que optei por olhar e daquilo que creio importante ser discutido. Inscreve-se, portanto, inegavelmente, na minha história pessoal e profissional, trazendo marcas daquilo que sou.

### 1.3 ETAPAS DA PESQUISA

Esta pesquisa se desenvolveu em cinco etapas, constituídas desde um momento exploratório até a escrita deste documento final submetido à banca de avaliação para obtenção do grau de doutoramento. O fato de as etapas cumpridas durante o percurso necessário à construção deste trabalho serem tratadas como diferentes não significa que, em alguns momentos, elas não se tenham misturado e/ou entrelaçado, atendendo a demandas do processo de pesquisa propriamente dito. Houve, neste sentido, um movimento ininterrupto de ir e vir da pesquisadora que transitou do teórico ao empírico, em um movimento que misturou indução e dedução. Esta perspectiva se pautou pelo entendimento de que as experiências capturadas nas falas dos atores, as informações de caráter histórico e a teoria propriamente dita se retroalimentam, apontando caminhos para a pesquisa.

A *primeira etapa* de realização desta pesquisa teve um caráter exploratório cujo propósito foi a compreensão geral do universo teórico e empírico da cooperação internacional para o desenvolvimento, do desenvolvimento em si e a relação da sociedade civil organizada na política internacional, em especial nos campos a estes relacionados. Nesta fase, foi realizada uma pesquisa empírica exploratória composta pela realização de entrevistas semiestruturadas com diferentes atores, a saber: membros de organizações não governamentais e movimentos sociais brasileiros partícipes, em alguma medida, de ações e

projetos de cooperação internacional; especialistas na temática da cooperação internacional e cooperação Sul-Sul; e representantes da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Foram realizadas dez entrevistas que totalizaram cerca de doze horas de gravação. Coube, ainda, a esta etapa da pesquisa, um aprofundamento da literatura, nacional e estrangeira, especializada no fenômeno em estudo.

Ao final desta etapa, tínhamos um panorama da cooperação internacional para o desenvolvimento, de sua história, dos seus eventos mais significativos assim como as discussões que os tangenciam. Pudemos trazer à tona o debate acerca do desenvolvimento, compreendendo a sua relação com o modelo de cooperação historicamente construído. Nesta perspectiva, pudemos vislumbrar a atuação da sociedade civil no âmbito internacional, compreendendo as suas limitações e relevância no que tange à participação na política mundial, de um modo geral, e na CID, particularmente.

A *segunda etapa* da pesquisa foi dedicada à compreensão da participação oficial do Brasil na cooperação internacional, em especial na sua vertente Sul-Sul, procurando entender a dualidade da sua atuação contemporânea neste âmbito que o coloca, ao mesmo tempo, enquanto “receptor” e “doador” da cooperação internacional. A busca desta compreensão relevou um pouco dos constructos da cooperação Sul-Sul, transitando, também, pela política externa brasileira e pela internacionalização de políticas públicas. Além do aprofundamento teórico e contextual, através da literatura especializada e da análise de documentos oficiais, em especial, do governo brasileiro, foram realizadas seis entrevistas semiestruturadas com especialistas em cooperação Sul-Sul e com quatro representantes do governo brasileiro.

Ao final desta etapa, tínhamos um panorama referente ao lugar que o país oficialmente passou a ocupar no cenário internacional. Tínhamos, particularmente, o perfil de sua atuação no âmbito da cooperação Sul-Sul e os caminhos de construção deste papel, que nos auxiliariam na compreensão das relações com outros países e organizações internacionais. Tínhamos, sobretudo, ao olhar para o Brasil, caminhos que lastrearam a busca do papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional.

A *terceira etapa* envolveu colocar em diálogo os constructos teóricos e as vozes de atores diversos, na busca por desvelar os sentidos da participação da sociedade civil organizada do Brasil no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Aqui fizemos uma pesquisa de caráter teórico, principalmente acerca de temas como sociedade civil e participação, e buscamos um resgate contextual da relação participativa da sociedade civil organizada do Brasil no próprio país, a partir da luta pela

redemocratização, buscando discutir a sua participação, à luz da experiência brasileira, para tentar compreender o papel da sociedade civil brasileira na cooperação internacional, de modo geral, e na cooperação empreendida oficialmente pelo país, particularmente. Neste sentido, também analisamos documentos governamentais e utilizamos as entrevistas realizadas com especialistas, representantes do governo e da sociedade civil organizada.

Concluída esta etapa, pudemos vislumbrar as reconfigurações do papel das OSCs, no que concerne a sua participação na cooperação internacional, avultando os seus significados, perspectivas e riscos.

A *quarta etapa* consistiu na realização do estudo de caso que ilustra a tese ora apresentada. Neste sentido, trabalhamos, basicamente, com a análise de documentos institucionais do Gapa-Bahia e do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e do Caribe”, que envolveram projetos, relatórios, documentos resultantes de planejamento estratégico organizacional e material comunicacional. Tivemos acesso, ainda, à plataforma do trabalho de Educação à Distância do Programa e a blogs e sites a ele relacionados. Foram realizadas, nesta etapa, onze entrevistas com nove diferentes atores, constituindo cerca de onze horas de entrevista gravada. Participaram das entrevistas dois representantes do Gapa-Bahia, um representante da Pão para o Mundo e seis representantes das demais organizações partícipes do Programa.

Finda esta etapa, pudemos tratar da relação construída entre o Gapa-Bahia e a cooperação internacional, em especial a não governamental, e dos impactos e marcas das mudanças desta na Organização. Ao olhar o papel do Gapa-Bahia no Programa “Transversalizando o HIV/Aids para a América Latina e o Caribe” pudemos analisar criticamente o novo papel que o Gapa-Bahia constrói para si, em tempos de tantas transformações.

A *quinta etapa* consistiu na sistematização das respostas à questão principal desta pesquisa e aos questionamentos a esta subjacentes. Nesta etapa foi realizada a escrita do trabalho final aqui exposto.

#### 1.4 ALICERCES METODOLÓGICOS

Na realização deste trabalho, fizemos algumas opções conceituais e metodológicas que, de algum modo, alicerçaram o trajeto percorrido e o resultado final ora exposto. Neste sentido, apontamos, como um dos norteadores do caminho escolhido para que chegássemos até aqui, a assunção da Sociologia das Relações Internacionais como “lente”

para olhar a ordem mundial contemporânea. Baseamo-nos, deste modo, nos constructos provenientes de uma sociologia dos atores envolvidos nas relações internacionais, para uma análise das relações que se estabelecem no campo da cooperação internacional. Absorvemos, em especial, as contribuições da Escola Francesa da qual destacamos os escritos de Bertrand Badie (1999; 2000; 2009; 2010) e Guillaume Devin (2004; 2009).

Sob a ótica da Sociologia das Relações Internacionais, buscamos ressaltar, especialmente, a relação entre os múltiplos atores das relações internacionais, pactuando com Devin (2009), na crença das relações internacionais como uma espécie de teia composta de uma pluralidade de atores e de transações emaranhadas. No intuito de compreender mais profundamente o papel das OSCs brasileiras na cooperação internacional, a partir das transformações contemporâneas, buscamos entender a lógica de interação destes diferentes atores estatais e não estatais do Brasil e dos demais países, no âmbito da política mundial contemporânea, aceitando a ideia de que o Estado deixa de ser protagonista único passando a contracenar, conforme afirma Badie (2000), com diferentes atores no palco das relações internacionais.

Deste modo, cremos na alteração do jogo diplomático, como uma consequência da chegada da sociedade “intrusa” à arena mundial, findando o tempo em que os “Príncipes” dispunham sozinhos da agenda internacional. Consequência, igualmente relevante, e diretamente inter-relacionada com a internacionalização das questões sociais em “um mundo onde todos veem todos”, e onde “cada problema, inclusive os mais localizados, ganha uma dimensão internacional e engaja a responsabilidade de todos” (BADIE, 2009, p. 81).

Foi necessário, nessa perspectiva, pensar as relações internacionais enquanto “tensões, contradições e articulações entre o ator estatal, as dinâmicas econômicas e o mundo das sociedades” (MILANI, 2010, p. 8). Ao adotarmos esta forma de “olhar” as relações que se estabelecem no campo do internacional, assumimos uma definição extensiva do internacional, para além dos Estados, ampliando efetivamente a categoria de atores partícipes, considerando-os distintos, assim como o são os seus discursos, estratégias e recursos. Credo, portanto, na necessidade de contextualização da política contemporânea, em uma desconstrução das dicotomias históricas entre política doméstica e política exterior, *high politics e low politics*, *hard power e soft power*. Ao adotar o olhar sociológico, escolhemos “outra” leitura das relações internacionais, tentando enxergar o não dito, redescobrimo “a patologia social por detrás do conflito, a anomia por detrás da diversidade cultural, a relação social por detrás do jogo dos atores” (BADIE, 2009, p. 272).

Alicerça, igualmente, o nosso percurso neste trabalho, a escolha por uma perspectiva crítica que tem como base a afirmação da impossibilidade de olhar a ordem mundial de forma positivista. Neste sentido, assumimos nesta análise uma postura questionadora, emancipatória, tratando o fenômeno analisado em uma lógica de *problem building* (COX; SINCLAIR, 1996). Converte, deste modo, a ideia de um alargamento dos atores e, conseqüentemente, o incremento da participação, aqui entendida não simplesmente como democratização dos processos decisórios, mas, sobretudo, como participação na arena, ou seja, a possibilidade de voz no espaço da política, participação geradora, portanto, de uma interpenetração entre Estado e sociedade civil.

Outro aspecto que se faz relevante ressaltar, no intuito de expor os aportes que alicerçaram este trabalho, consiste na incorporação da empiria no olhar para a sociedade civil organizada do Brasil, assumindo que a sociedade civil brasileira, como toda sociedade civil, é um fenômeno histórico e, portanto, deve ser analisada empiricamente. Isto torna necessária a compreensão de que os atores sociais que fazem parte da sociedade civil, assim como seu lugar no sistema político e suas orientações valorativas, dependem tanto do contexto político nacional e internacional quanto do próprio desenvolvimento do campo social, material e simbólico da sociedade civil (SORJ, 2007).

Vale salientar que temos a clareza de que o conhecimento não é neutro, revelando sempre tendências e valores de quem pesquisa e que, especialmente ao tratar de fenômenos cuja relação com a política mundial é latente, não há como dissociar sujeito e objeto, uma vez que a política não é descoberta, mas sim construída. Assumimos e valorizamos aqui, portanto, a escuta de uma polifonia de vozes representando diferentes segmentos e atores que ajudam a contar esta história e esta construção política e social.

Importa, mais uma vez, deixar claro que o espaço-tempo no qual se situa a pesquisa é absolutamente contemporâneo, o que faz dela um desafio para qualquer pesquisador uma vez que as relações estão se desenvolvendo no momento em que a pesquisa está sendo realizada. Esta peculiaridade apesar de, por vezes, dificultar a obtenção de dados acerca do fenômeno ou não permitir o encontro de respostas absolutas ou resultados consolidados, enriquece a pesquisa na medida em que lhe permite descortinar o novo.

Por fim, para que possamos prosseguir no caminho delineado, é preciso registrar que nortearam as ideias e percepções que emergiram deste processo de investigação, uma visível inquietação referente às mudanças que vêm afetando a ordem mundial contemporânea assim como suas conseqüências para as organizações da sociedade civil brasileira nas relações estabelecidas no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Cientes das

transformações já operadas e na expectativa daquelas ainda em curso, puseram-se em contraposição a emergência do Brasil enquanto ator da cooperação internacional – conquanto ainda tenha que lidar com uma sociedade demandante e com desigualdades profundas –, ao tempo em que pesava o lamento pela mudança na relação entre as organizações da cooperação internacional e as organizações da sociedade civil brasileira. As desigualdades internas (em termos de classes sociais e disparidades geográficas) têm peso na política (no sentido de “*politics*”) da cooperação brasileira ofertada, uma vez que a opinião pública e os eleitores podem discordar dessa oferta de projetos e programas. Além disso, com as organizações da cooperação internacional em compasso de despedida e o Estado brasileiro construindo uma “nova” cooperação para beneficiar outros países do Sul, pairava latente uma questão: *Como ficariam as OSCs brasileiras? Qual o seu papel diante dessa nova realidade?* Na busca por caminhos que respondessem a estas inquietações, organizamos esta tese.

## 1.5 A ORGANIZAÇÃO DA TESE

Este estudo está estruturado em seis sessões sendo esta de natureza introdutória e a última delas reservada às considerações finais.

Na presente sessão, intitulada “Introdução”, apresentamos o objeto desta tese e as problemáticas que fundamentaram a pesquisa, assim como os procedimentos metodológicos adotados para a sua realização e as opções conceituais e teóricas que a fundamentam.

O Capítulo 2, “O debate sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel da sociedade civil”, mostra uma visão histórica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, trazendo à tona o debate acerca do desenvolvimento e o papel da sociedade civil organizada neste, sobretudo a partir da década de 1990, marcada por um movimento de potencialização destes atores na cena internacional. Assumimos, aqui, valendo-nos da Sociologia das Relações Internacionais como “lente”, a CID como uma arena de múltiplos atores os quais em interação (e contestação) constroem a lógica da política internacional. Buscamos, portanto, nesse capítulo, uma reflexão crítica sobre as relações que perpassam a cooperação internacional para o desenvolvimento, o desenvolvimento em si e a sociedade civil organizada nesta arena, em uma perspectiva de compreender a relevância da sua participação na política mundial, de um modo geral, e nas agendas da CID, particularmente.

No Capítulo 3, “A inserção dual do Brasil no sistema da cooperação internacional para o desenvolvimento”, tratamos da participação oficial do Brasil na CID, em especial na sua vertente Sul-Sul, mostrando a dualidade do papel do país hoje na cooperação em que

transita de “doador” a “receptor”. Ao tentar desvelar a relação do Brasil com a cooperação internacional, colocamos em discussão: as mudanças operadas no país e na própria cooperação; a cooperação Sul-Sul e a atuação brasileira neste âmbito; a relação entre a política externa brasileira e a internacionalização das políticas públicas brasileiras na perspectiva da CSS e pela cooperação triangular, que tem outros países do Eixo Sul como beneficiários; e trazemos algumas percepções críticas e perspectivas futuras referentes ao universo que permeia a participação do Brasil na cooperação internacional, buscando compreender a atuação oficial brasileira no âmbito da CID, em especial, na sua vertente Sul-Sul.

O Capítulo 4, “A participação da sociedade civil brasileira nos arranjos de cooperação internacional”, traz a participação da sociedade civil organizada do Brasil no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento para o centro do debate. Em uma perspectiva dialógica entre os constructos teóricos e a polifonia das vozes de atores diversos, a partir da discussão da participação à luz da experiência brasileira, buscamos compreender o papel da sociedade civil organizada do Brasil na cooperação internacional. Neste capítulo, ao colocarmos em discussão esta participação – seja como receptora de recursos do Norte ou como socializadora de *expertise* para o Sul –, e a influência desta na sua construção, tentamos vislumbrar em que medida o seu papel se reconfigura a partir da lógica internacional contemporânea.

O Capítulo 5, “O Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia e a sua relação com a cooperação internacional: de receptor da ajuda do Norte a socializador de *expertise* para o Sul”, traz um estudo que apresenta um pouco da relação construída por uma organização da sociedade civil brasileira, o Gapa-Bahia, com a cooperação internacional para o desenvolvimento. A partir das nuances desta relação, discutimos os impactos das mudanças contemporâneas da cooperação internacional nos rumos da Organização que derivam na sua atuação na transversalização de práticas e *expertise* para o Eixo Sul.

Em “Considerações finais”, tecemos as conclusões desta pesquisa e a sua relação com os objetivos e os pressupostos anteriormente levantados.

## 2 O DEBATE SOBRE A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL

*A caridade é humilhante  
porque se exerce verticalmente  
e desde cima;  
a solidariedade é horizontal  
e implica respeito mútuo<sup>6</sup>.  
(Eduardo Galeano)*

As noções de “cooperação internacional” e de “desenvolvimento” tal como nos têm sido apresentadas ao longo das décadas, remetem à construção histórica do sistema capitalista em si assim como de um projeto de mundo que inclui, no seu bojo, contraditoriamente, o ideal de crescimento econômico e de solidariedade social. Alicerçada, principalmente, na esfera de atuação dos estados, tidos como atores “por excelência”<sup>7</sup> das relações internacionais e, por conseguinte, da cooperação com vistas ao desenvolvimento, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) cumpriu, por muito tempo, um trajeto de busca de consensos políticos entre as nações, trilhando um caminho sustentado pela ideia de um mundo espelhado nas crenças e nos modelos ocidentais e, portanto, por vezes, redutor das realidades específicas de alguns dos partícipes da lógica cooperativa engendrada.

O universo que engloba a cooperação internacional para o desenvolvimento, no entanto, seguiu assumindo diferentes contornos delineados em função das mudanças pelas quais passou a ordem mundial contemporânea. Neste sentido, assumiu uma “nova face”, não mais restrita à ideia de se configurar em um mecanismo de ajuda proveniente dos países do Norte<sup>8</sup> – “ricos” ou “desenvolvidos” – e direcionada para os países do Sul – “pobres” ou

<sup>6</sup> Tradução nossa. “*La caridad es humillante porque se ejerce verticalmente y desde arriba; la solidaridad es horizontal e implica respeto mutuo*”.

<sup>7</sup> Especialmente nas teorias mais “ortodoxas” das Relações Internacionais (RI) como a “realista” ou a “idealista” (MORAES, 2006). No entanto, cremos, e assumimos neste trabalho, na existência de outros atores com atuação fundamental na cooperação internacional tais como as empresas, os movimentos sociais e as organizações não governamentais, estas últimas sujeitos prioritários do nosso olhar.

<sup>8</sup> Importa registrar que a referência feita neste trabalho a Países do Norte ou do Sul tem como objetivo facilitar a compreensão do leitor, uma vez que esta é uma classificação largamente utilizada na literatura e na mídia especializada. Não obstante, é necessário salientar a existência de outras denominações como, por exemplo, “norte político” e “sul político” (STRONZAKE, 2011), “estados ricos” e “estados pobres” (FERNANDES, 2004), países “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” (MORAES, 2006), “moderno (desenvolvido)” e “atrasado (subdesenvolvido)” (KRAYCHETE, 2012), dentre outros. Cumpre, ainda, reiterar que concordamos com a ideia de que o critério geográfico é, muitas vezes, insuficiente para classificar países e organizações, conforme afirma Stronzake (2011, p. 26): “*Sin embargo, hay personas y organizaciones en el norte geográfico que pertenecen al Sur Político, y también el revés, hay quienes estando situados*

“subdesenvolvidos”<sup>9</sup> –, reconfigurando, deste modo, o sentido e o papel tradicionalmente posto de “cooperantes” e “cooperados”, “doadores” e “receptores” de cooperação. Não obstante estas transformações e sem que os Estados<sup>10</sup> tenham perdido a sua relevância no que tange à participação na cooperação internacional para o desenvolvimento, estes já são sabidamente acompanhados de outros diversos atores<sup>11</sup> não estatais, de interesse público (organizações de direitos humanos, de desenvolvimento, religiosas ou laicas) e privado (empresariais) que, em conflito e/ou interação, constroem (e desconstroem) a lógica da CID, não mais uma questão restrita à esfera dos Estados, mas um universo no qual a sociedade civil busca ser, cada vez mais, fundamentalmente partícipe<sup>12</sup>.

No presente capítulo, em um breve transitar pela história da cooperação internacional para o desenvolvimento, buscamos localizar os seus eventos mais significativos assim como as discussões que os tangenciam. Deste modo, trazemos à tona o debate acerca do desenvolvimento, tentando entender para qual tipo de desenvolvimento serve o modelo de cooperação historicamente construído.

Ao assumir a cooperação internacional para o desenvolvimento como uma arena de múltiplos atores – para a qual olhamos através da “lente” da Sociologia das Relações

*en el sur geográfico forman parte del Norte Político*”. Isto não elimina, acreditamos, a existência de um Norte e de um Sul na política internacional, afinal, as potências ocidentais seguem controlando o poder decisório nas instâncias mais importantes da governança global. Assim, o que define o Norte e o Sul são suas dimensões geopolíticas, que se assemelham a noções de centro e periferia do sistema internacional em que as semiperiferias também desempenham papel diferenciado. A ordem mundial, no entanto, não é imutável, como demonstram as crises econômicas vividas desde meados de 2007 com repercussões ainda imprevisíveis sobre o futuro da governança global.

<sup>9</sup> A nomenclatura “países subdesenvolvidos” é, em determinado momento da história, substituída, por alguns estudiosos, pelo termo “países em desenvolvimento”, ao tentar classificar alguns países que teriam atingido determinados objetivos da lógica do desenvolvimento. No entanto, encontramos a utilização de ambas as terminologias qualificando um mesmo país ou grupo de países, em um mesmo momento histórico.

<sup>10</sup> Sobre o papel dos Estados nacionais nas relações internacionais, Moraes (2006, p. 32-33) afirma que, considerando o “cenário internacional de cooperações e confrontos”, os estados são “sujeitos”. No entanto, considera que estes mesmos Estados também são “arenas em que conflitam outros sujeitos”. Neste sentido, enfatiza a participação de outros sujeitos não estatais – “grupos e classes, partidos e movimentos, novos atores” – nas relações internacionais.

<sup>11</sup> Nesse sentido, ao assumir a ideia dos diversos atores partícipes das relações internacionais, rompemos com o pensamento realista no qual as relações internacionais são definidas como “relações interestatais”, indicando, nesta perspectiva, que o ator fundamental no plano internacional é o Estado-nação, relegando os atores não estatais à condição de “ambiente” da política interestatal. (VILLA, 1999).

<sup>12</sup> No campo disciplinar das Relações Internacionais, encontramos, na Sociologia das Relações Internacionais que se apresenta na “esteira” da tradição sociológica francesa, a defesa da existência de diferentes atores (para além do Estado soberano) atuantes na política mundial. Atores diversos que estariam, portanto, influenciando, contestando e codefinindo as pautas e agendas das relações internacionais e/ou da política mundial contemporânea, que inclui, no seu bojo, a CID.

Internacionais –, procuramos refletir, em uma perspectiva crítica, sobre o sentido da cooperação e a interrelação entre a cooperação internacional para o desenvolvimento, o desenvolvimento em si e a relação destes com a sociedade civil organizada, em especial, com as organizações não governamentais (ONGs), lançando, por fim, neste sentido, um olhar para a atuação da sociedade civil no âmbito internacional, em uma perspectiva de compreender a relevância da sua participação na política mundial, de um modo geral, e nas agendas da CID, em particular.

## 2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: UM BREVE TRANSITAR PELA SUA HISTÓRIA

Segundo Milani (2011), distintos pontos de partida e perspectivas intelectuais poderiam ser adotados para contar a história da cooperação internacional para o desenvolvimento. No que tange à conceituação do termo, muitos autores (AYLLÓN PINO, 2006; CAMPOS; LIMA; GONZALEZ, 2012; FERNANDES, 2004; KOSHIMA, 2006; MILANI, 2011) acreditam em uma pluralidade de definições possíveis, não havendo, portanto, uma definição única e plena aceita de forma unânime pelos diversos atores da cooperação internacional para o uso do termo<sup>13</sup> “cooperação ao desenvolvimento”, o que tem provocado inúmeros debates desde o fim da Segunda Guerra Mundial (AYLLÓN PINO, 2006; KOSHIMA, 2006). No entanto, apesar da posição quase consensual dos estudiosos acerca das múltiplas definições referentes à CID, alguns destes, em uma perspectiva de simplificar a sua compreensão, buscaram organizar o conceito. Neste sentido, ao tratar da cooperação internacional para o desenvolvimento, Ayllón Pino (2006) define a cooperação ao desenvolvimento como:

---

<sup>13</sup> Decerto que é possível encontrar, com frequência, na literatura especializada e nos discursos proferidos, o emprego dos termos “ajuda externa” e “assistência ao desenvolvimento”, utilizados como sinônimo de “cooperação para o desenvolvimento” ou “cooperação ao desenvolvimento”, importando, neste caso, registrar que, ao tratar de “ajuda externa”, há uma referência à assistência ao desenvolvimento e à assistência militar, não sendo o desenvolvimento necessariamente o objetivo em questão. A utilização, por sua vez, do termo “assistência ao desenvolvimento”, apesar de ter o desenvolvimento como meta, pode indicar uma relação de desigualdade entre o “doador” e o “receptor” da cooperação. Deste modo, ao fazer referência à “cooperação para o desenvolvimento” (ou “cooperação ao desenvolvimento”) enfatizamos a ideia de equilíbrio entre “doador” e “receptor”, crendo que a cooperação, neste caso, parte de uma iniciativa comum entre ambos. (AYLLÓN PINO, 2006). Deste modo, a utilização do termo “cooperação para o desenvolvimento” é assumida por nós, neste trabalho, por entendermos que este é o que melhor se aplica ao fenômeno aqui discutido. Não obstante a nossa ênfase na ideia de um maior equilíbrio entre “doador” e “receptor”, ao tratarmos da CID, temos ciência de que mesmo aí podemos encontrar desequilíbrios e relações de poder.

Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos **atores públicos e privados**, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), e conseguir um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico. Estas atuações se situam no quadro das relações internacionais, das quais constituem um âmbito específico e perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, eqüidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade. A finalidade primordial da Cooperação ao Desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. (AYLLÓN PINO, 2006, p. 7, grifo nosso).

Milani, por sua vez afirma:

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a **política dos Estados e atores não governamentais**, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. (2012c, p. 211, grifo do autor).

Desse modo, assumimos a ideia da cooperação enquanto em uma perspectiva de trabalho realizado conjuntamente por diferentes atores, em contextos diversos, em prol de objetivos comuns e, assim, ao fazermos referência à cooperação para o desenvolvimento<sup>14</sup>, passa, portanto, o desenvolvimento, a ser o objetivo último deste trabalho conjunto. É necessário enfatizar, no entanto, que as definições de cooperação para o desenvolvimento foram se moldando ao pensamento e valores políticos dominantes, de acordo com a própria evolução do contexto internacional, a partir de noções sobre desenvolvimento e das relações estabelecidas entre os “estados ricos” e os “estados pobres” (FERNANDES, 2004).

De acordo com Soares (1994), o atual sistema das relações internacionais tem marcada diferença em relação ao sistema vigente no entre guerras, apresentando como

---

<sup>14</sup> Assumimos nesta tese a compreensão da cooperação internacional para o desenvolvimento para além daquilo que está posto pela Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), que trabalha na perspectiva da concessão (ou subvenção) destinada aos países e territórios classificados como “Recebedores de Ajuda” (países em desenvolvimento) de acordo com os seguintes critérios: a) os recursos concedidos são de origem pública; b) a concessão tem como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e social nos países recebedores; e c) quando na forma de empréstimos financeiros, é preciso manter um elemento de concessionalidade de, ao menos, 25%. Entendemos, nesta perspectiva, que a AOD é um instrumento da cooperação. Adiante, no próximo capítulo, mostraremos ainda que o conceito oficial de cooperação para o Brasil se contrapõe à definição da AOD.

diferencial a inserção da temática do desenvolvimento econômico e social<sup>15</sup> dos estados menos favorecidos, desenvolvimento este, que, segundo Amorim (1994), só tardiamente passou a ser um objetivo declarado da cooperação. O acréscimo do termo desenvolvimento à cooperação internacional se deu após a Segunda Guerra Mundial, conformando, deste modo, o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, composto por uma rede de instituições com poder de influenciar governos e estabelecer diretrizes para as relações internacionais (PESSINA, 2012).

Com a nova conformação proveniente do contexto estabelecido, o termo desenvolvimento se tornou central nos discursos internacionais no pós-Segunda Guerra. Neste sentido, a finalidade das organizações da CID é, em um primeiro momento de sua história, contemplar a trajetória de desenvolvimento dos países do Eixo Norte como um modelo universal a ser seguido. Os critérios econômicos e sociais a serem adotados no Sul teriam, nesta perspectiva, que estar de acordo com a concepção de desenvolvimento constante na agenda mundial, inserida, evidentemente, nos padrões do próprio capitalismo enquanto sistema econômico. Ao conceber a sociedade como um sistema social, a cooperação internacional para o desenvolvimento, pelo menos no início de sua trajetória, adotou uma perspectiva positivista como referência para analisar e compreender as diferentes sociedades do Norte e do Sul, do Leste e do Oeste, uma perspectiva que também implicou a certeza e a promessa de que, se os passos definidos pela CID fossem seguidos, os países recém-emancipados galgariam novos estágios mais avançados em termos de desenvolvimento. Neste sentido, conforme relata Ayllón Pino (2006, p. 9), “por meio da cooperação ao desenvolvimento, pretende-se também contribuir na construção de um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos os habitantes do planeta”.

De fato, a cooperação internacional para o desenvolvimento foi se moldando de acordo com as dinâmicas históricas que incidiram sobre o sistema internacional contemporâneo. A face que carrega atualmente é fruto, portanto, dos ajustes e interrelações operados no mundo<sup>16</sup>. Podemos sinalizar, na história política mundial, em especial, três marcos que, diretamente, interferiram na formatação da “cara” da CID tal qual é hoje. Salientamos, neste sentido, a disputa bipolar entre o Leste e o Oeste, o capitalismo e o

---

<sup>15</sup> Desde o final da Segunda Guerra Mundial, podemos encontrar diferentes concepções do desenvolvimento, o que acarretou alterações nas ênfases da cooperação internacional para o desenvolvimento e, conseqüentemente, nas ações empreendidas pelos seus diferentes atores.

<sup>16</sup> Segundo Jaguaribe (1994), é possível compreender razoavelmente o mundo contemporâneo se forem consideradas suas cinco grandes facetas: o colapso do comunismo internacional; a emergência das sociedades pós-industriais; a formação dos megamercados; o agravamento da brecha Norte/Sul; e a falta de regulação racional dos grandes interesses coletivos da humanidade.

socialismo, representados, principalmente, pelas nações norte-americana e soviética; o processo de descolonização (e o conflito Norte-Sul daí derivado); e as dinâmicas da globalização, com a paulatina integração da economia mundial (AYLLÓN PINO, 2006, p. 11). Para Leite, no entanto, se, inicialmente, a CID possuía uma relação direta com a disputa bipolar, terminou por evoluir para a “formação de um regime internacional pautado, em grande medida, pela profissionalização das agências prestadoras de cooperação e pela emergência de *constituencies*<sup>17</sup> pró-desenvolvimento internacional dentro dos países desenvolvidos” (2012, p. 10). Nesta perspectiva, a transformação do regime internacional se deu na medida da transformação do próprio conceito de desenvolvimento.

Do ponto de vista histórico, o discurso do presidente Truman<sup>18</sup> é considerado um marco na institucionalização pós-1945 do desenvolvimento enquanto cooperação. Neste período, inúmeras organizações foram criadas e foi proposta, pela primeira vez, uma cooperação a países que emergiam dos destroços da Segunda Guerra Mundial, acrescentando o termo “desenvolvimento”, para poder contemplar e expandir a ajuda aos chamados “países subdesenvolvidos” da América Latina, da África e da Ásia. Segundo Escobar (1996, p. 19), no seu discurso, o presidente Truman anunciou o seu conceito de “trato justo”, que tinha como componente essencial um chamado aos EUA e demais países aliados para a resolução dos problemas das ditas “áreas subdesenvolvidas” do globo. Deste modo, trouxe ao mundo uma perspectiva de busca pela reestruturação das chamadas sociedades “subdesenvolvidas”. O contexto que se apresenta após a Segunda Guerra Mundial se relaciona, portanto, diretamente, com a evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento e a busca de um projeto de mundo idealizado pela política norte-americana.

Conforme relata Ayllón Pino (2006), o sistema internacional do pós-guerra tem como elementos constitutivos as políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento. De acordo com Mattos (2001), da conferência de Bretton Woods<sup>19</sup>, realizada ainda durante a Segunda Guerra Mundial, resultou a proposta da criação de duas agências internacionais de fundamental importância para toda a discussão que estaria por vir acerca da CID: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a

---

<sup>17</sup> No mundo anglo-saxão, o termo *constituency* remete a qualquer grupo coeso de indivíduos ligados por identidades compartilhadas, laços culturais, valores, interesses e lealdades comuns. O termo pode ser usado para descrever um conjunto de eleitores, apoiadores de uma fundação, clientes ou acionistas de uma empresa. O membro de uma *constituency* seria um *constituent* (BOGDANOR, 1985).

<sup>18</sup> Harry S. Truman foi o 33º presidente dos Estados Unidos da América, governando de 1945 a 1953.

<sup>19</sup> A Conferência de Bretton Woods, ocorrida em 1944, foi convocada pelo governo norte-americano com a proposta de construção de uma nova ordem econômica mundial.

Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Por proposição do governo norte-americano, logo após o fim da Segunda Guerra, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) que, junto com as instituições de Bretton Woods<sup>20</sup>, compunham o projeto político norte-americano de hegemonia mundial.

Nesse sentido, Moraes (2006) afirma que o período que engloba os anos posteriores à Segunda Guerra até, mais ou menos, 1970, denominado “os 25 gloriosos”, se destaca pela busca da “reconstrução” do mundo sob a hegemonia norte-americana e sob as regras firmadas em Bretton Woods. Importa ressaltar, nesta perspectiva, que a criação da grande maioria dos organismos internacionais atuais – atores efetivos da cooperação internacional – nos remete a esta época e é resultado de fatores relacionados com a Segunda Guerra Mundial. Com o pós-guerra, o status que a CID assume passa a ser de grande importância e ela se torna um novo paradigma, ocupando lugar de significativo destaque na política mundial, ao longo das décadas seguintes e até os dias atuais.

Foi no final da década de 1950, no entanto, diante das mazelas que se evidenciavam em diversas partes do mundo, que as organizações não governamentais passaram a compor, de modo progressivamente mais denso, a Cooperação Internacional Não Governamental para o Desenvolvimento (BROT FÜR DIE WELT, 2011b; MISEREOR, 2010 apud PESSINA, 2012). As primeiras destas organizações, surgidas no continente europeu, aparecem na forma de movimentos religiosos ou humanistas seculares e, com o passar do tempo, incorporam como objetivo comum a defesa de um modelo alternativo de desenvolvimento, muitas vezes diferente daquele fomentado pela cooperação oficial de seus países (PESSINA, 2012). O surgimento destas organizações de cooperação internacional não governamental ou organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGDs) e a sua atuação ao longo dos anos seguintes terá impacto fundamental na vida sociopolítica brasileira,

---

<sup>20</sup> As instituições de Bretton Woods e as agências e fundos do sistema das Nações Unidas têm estruturas de governo distintas em, pelo menos, um aspecto fundamental: o peso dos diversos países-membros nos processos decisórios. Em instituições como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), todos os países-membros têm o mesmo poder de voto nas instâncias de governo do qual participem; nas de Bretton Woods, o poder de voto de um país é proporcional à participação do mesmo na composição dos recursos financeiros da agência. Obviamente, isto cria mais oportunidades para que os países mais desenvolvidos possam influenciar os rumos tanto do Banco Mundial como do FMI. (MATTOS, 2001).

através, principalmente, das relações<sup>21</sup> estabelecidas com os movimentos sociais (MS) e as organizações não governamentais do país.

A década de 1960, por sua vez, foi marcada pela criação (ou reformulação), por parte dos governos de países desenvolvidos, de agências<sup>22</sup> voltadas para a cooperação internacional. A ajuda foi, frequentemente, utilizada como instrumento de política externa para manter as alianças e a influência política, para promover o comércio e o investimento externo e, assim, projetar o poder, globalmente. Foi ainda nesta década que a preocupação com a ajuda externa ao desenvolvimento, de fato, se tornou central na agenda das instituições do sistema das Nações Unidas, a ponto de se chamar o período de a “década do desenvolvimento” (MATTOS, 2001). Foi criado, então, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) como forma de oferecer recursos, de forma estruturada, aos chamados “países em desenvolvimento”.

Na década de 1970, com a crise norte-americana e o desmanche do sistema de Bretton Woods, chega ao fim o chamado “capitalismo organizado” (MORAES, 2006). A desaceleração do ritmo de crescimento em conjunto com a recessão econômica evidenciou problemas estruturais, principalmente, do continente africano e da dívida externa dos países latino-americanos. Segundo Fernandes (2004), no final desta década, acentuaram-se as preocupações relativas ao aumento da desigualdade e da pobreza, contexto no qual surgiram as políticas de ajuste estrutural do FMI. Para Afonso e Fernandes (2005), foi nos anos 1970 que a luta contra a pobreza emergiu como elemento central e nada se torna mais importante do que as necessidades básicas da maior parte da população. Assim, a variável “crescimento” passa a estar associada à dimensão social no desenvolvimento. Conforme Leite (2012), começa a haver, também neste momento, questionamentos acerca da validade de se ter o modelo ocidental de desenvolvimento como base para os demais países.

Entre os anos 1970 e 1980, há uma desaceleração no ritmo de crescimento dos países subdesenvolvidos, devida, principalmente, às dívidas contraídas na década anterior para financiar seus programas econômicos de desenvolvimento. A década de 1980, chamada de “década perdida” do desenvolvimento, é marcada pelos programas de ajuste estrutural, aplicados pelo Banco Mundial nos países do Sul e suportados pelo discurso da estabilização,

---

<sup>21</sup> Adiante neste trabalho, trataremos com maior profundidade sobre essas relações entre as organizações da cooperação internacional não governamental ou organizações não governamentais de desenvolvimento e as organizações não governamentais brasileiras.

<sup>22</sup> Nesse caso, fazemos referência às agências oficiais voltadas à cooperação internacional. É necessário ressaltar que, usualmente, também são chamadas de “agências de cooperação internacional” as organizações não governamentais internacionais que atuam na cooperação internacional.

liberalização econômica e abertura externa dos países em desenvolvimento (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). A grande preocupação em ajustar os países subdesenvolvidos à economia mundial, característica dos anos 1980, findou, no entanto, por colocar os problemas sociais em segundo plano.

Os anos 1990 e 2000 apresentaram transformações que impactaram, significativamente, a lógica da CID. Neste período, a ONU colocou em ordem de prioridade na agenda social global, questões que são de responsabilidade de toda a comunidade internacional e que envolvem os temas: criança, educação, meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social, mulheres, urbanização e alimentação. Estas são apresentadas em conferências que ficam conhecidas e reconhecidas mundialmente pelos países que participam desta “sociedade civil internacional”, tais como: Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio, 1992; Direitos Humanos – Viena, 1992; População e Desenvolvimento – Cairo, 1994; Desenvolvimento Social – Copenhague, 1995; Mulher e Gênero – Pequim, 1995; Assentamentos Humanos – Istambul, 1996; e Contra o Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância – Durban, 2001 (Quadro 1). Para cada uma das conferências, são realizados foros paralelos, que terminam por se constituir em espaços de envolvimento da sociedade civil nas discussões e construções de consensos sobre questões sociais que afetam o mundo. Estes espaços se apresentam como lócus privilegiado para a inserção das ONGs no cenário internacional globalizado, inaugurando a chamada “diplomacia não governamental” (KRAYCHETE, 2010).

Quadro 1 – Ciclo de Conferências das Nações Unidas durante a década de 1990

<b>CÚPULAS/CONFERÊNCIAS</b>	<b>LOCAL DE REALIZAÇÃO</b>	<b>ANO</b>
I Cúpula Mundial da Criança	Nova York	1990
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)	Rio de Janeiro	1992
Conferência Mundial de Direitos Humanos	Viena	1993
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas (CIPD)	Cairo	1994
IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz	Pequim/Beijing	1995
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	Copenhague	1995
II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos	Istambul	1996
Cúpula Mundial sobre Alimentação	Roma	1996

Fonte: Elaboração própria baseado em Kraychete (2010)

Com os temas globais na ordem do dia, permite-se o debate que inclui posições e realidades diversas do Norte e do Sul, do Ocidente e do Oriente. Neste sentido, além de difundirem estas agendas em diferentes geografias do planeta, as conferências da ONU contribuíram para expandir as estratégias de monitoramento e fomentaram a criação de redes transnacionais envolvendo movimentos sociais e ONGs, “que passaram a funcionar como verdadeiros radares da cooperação para o desenvolvimento” (MILANI, 2012b, p. 215). A ascensão de um novo ideário de desenvolvimento – o desenvolvimento humano sustentável – passou, então, a marcar os caminhos que seriam trilhados pela cooperação internacional para o desenvolvimento.

Essa lógica foi respaldada pelo lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1990, e pela incorporação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que acabou com a exclusividade da renda per capita como indicador do desenvolvimento. Deste modo, os parâmetros de medição passaram a não considerar mais, exclusivamente, o crescimento econômico, assumindo a multidimensionalidade do desenvolvimento e a necessidade de um parâmetro que integrasse as suas diversas dimensões. Cumpre salientar que, na mudança da lógica e da agenda da cooperação – que passa a pautar o desenvolvimento humano sustentável, constituído como paradigma atual da CID tradicional –, a participação democrática, sobretudo da sociedade civil organizada, teve papel central.

Na entrada dos anos 2000, emerge, no mundo globalizado, o cenário “pós-guerra fria”, apresentando uma nova e complexa problemática de caráter transnacional que demanda, da cooperação internacional para o desenvolvimento, novas respostas e uma nova forma de atuação, para que se consiga atingir um modelo de relação Norte-Sul mais justo e uma perspectiva de desenvolvimento humano sustentável. O período é marcado por um momento de transição nas políticas de ajuda e na cooperação internacional para o desenvolvimento, com o entendimento de que “as fórmulas, agendas e arranjos institucionais, do período da guerra fria estão perdendo sua validade”, sem que, no entanto, tenha surgido um “novo modelo de cooperação que responda às exigências do mundo da globalização” e atenda “as mudanças em curso na sociedade internacional” (AYLLÓN PINO, 2006, p. 15). Neste mesmo período, especificamente no ano 2000, são determinados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)<sup>23</sup> que passam a ocupar a atenção de governos, organizações internacionais,

---

<sup>23</sup> Segundo o PNUD, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são os seguintes: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), malária e outras doenças; 7)

organizações não governamentais, entidades filantrópicas e celebridades (MILANI, 2012b). Brada-se, nesta perspectiva, pela defesa de uma parceria global para o desenvolvimento. No entanto, aqui, o desenvolvimento já não busca como ideal a luta contra a desigualdade.

Em 2001, com os atentados ao *World Trade Center*, em Nova Iorque (EUA), em 11 de setembro<sup>24</sup>, a política da CID é fortemente impactada pelas decisões de muitos governos e agências que seguem a perspectiva do governo norte-americano e priorizam, em suas agendas e em suas práticas, as estratégias de segurança e a luta contra o terrorismo. Conforme enfatiza Milani (2012b), neste momento, cresce a lógica das políticas de segurança em detrimento da ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, o que termina por ameaçar o próprio ideal do multilateralismo. Assim, em paralelo ao temor de novos ataques e da assunção de uma forte política de segurança encabeçada pelos Estados Unidos, o discurso da “eficácia da ajuda”<sup>25</sup> passa a marcar, cada vez mais, as políticas de cooperação para o desenvolvimento que, a esta altura, refletem a crescente preocupação dos doadores com a qualidade da ajuda e seus efeitos transformadores.

Notadamente, a CID inicia uma fase de reorientações caracterizada pela realização de um conjunto de conferências e fóruns marcado pelas noções de eficiência e eficácia que buscam uma sintonia entre a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) e as metas estabelecidas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (KRAYCHETE, 2012, p. 185). Nos chamados Fóruns de Alto Nível<sup>26</sup> liderados pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da própria Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), voltados para discutir a efetividade e a eficácia da ajuda internacional, os debates transitam em torno do próprio sentido da ajuda e da perspectiva de sua continuidade nos países que haviam sido beneficiados ao longo dos últimos sessenta anos, aproximadamente. Deste modo, emergem, de cada um dos Fóruns, declarações e agendas que irão influenciar as organizações partícipes da cooperação para o desenvolvimento sejam elas doadoras ou receptoras de cooperação, localizadas ao Norte ou ao Sul do mundo globalizado.

---

garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

<sup>24</sup> Em 11 de setembro de 2001, membros da Al-Qaeda sequestraram quatro aviões comerciais a jato de passageiros, nos Estados Unidos, lançando dois deles contra as Torres Gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque. O terceiro avião caiu contra o Pentágono, nos arredores de Washington, D.C., e o quarto avião, em um campo na Pensilvânia. Não houve sobreviventes em qualquer um dos voos.

<sup>25</sup> A noção de eficácia da ajuda internacional para o desenvolvimento será enfatizada, posteriormente, nas declarações de Paris (em 2005) e Acra (em 2008).

<sup>26</sup> Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foram realizados nos seguintes anos e localidades: 2003 – Roma; 2005 – Paris; 2008 – Acra; e 2011 – Busan.

Quadro 2 – Fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda

LOCAL DE REALIZAÇÃO	ANO	DECLARAÇÃO/ DOCUMENTO RESULTANTE	ASPECTOS PRIMORDIAIS
Roma (Itália)	2003	Declaração de Roma sobre Harmonização	Foco na harmonização das políticas de cooperação praticadas pelos doadores e no alinhamento com as prioridades e práticas dos países beneficiados, buscando garantir a apropriação das políticas de cooperação por parte dos últimos.
Paris (França)	2005	Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda	Estabelece entre receptores e doadores da cooperação os compromissos de: Apropriação; Alinhamento; Harmonização; Gestão centrada em resultados; e Responsabilidade mútua.
Acra (Gana)	2008	Agenda de Ação de Acra	Estabelece três grandes desafios para acelerar o progresso na eficácia da ajuda: Fortalecer o Controle/Apropriação do Desenvolvimento por Parte dos Países (parceiros); Construir Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas; Alcançar resultados de desenvolvimento, e prestar abertamente contas desses resultados. Faz recomendações diretas sobre o papel da sociedade civil em relação à eficácia da ajuda. É firmado o compromisso pelos governos dos países doadores em coordenar e alinhar as atividades de cooperação das OSC dos seus países com os programas governamentais em prol da maior eficácia da ajuda.
Busan (Coréia do Sul)	2011	Declaração de Busan	Salienta a importância dos países de renda média; da cooperação Sul-Sul e triangular; e da sociedade civil (ONGs e empresas). Enfatiza, sobretudo, a importância das empresas e das parcerias público-privadas.

Fonte: Elaboração própria, baseado em Pessina (2012)

Com a crise econômica mundial que atinge os EUA e a Europa, por um lado, e a força crescente dos países emergentes, por outro, coloca-se no centro do “tabuleiro” da política mundial o debate sobre a cooperação internacional e a necessidade de reconfiguração das suas agendas e dos seus modelos. As organizações internacionais (oficiais e não governamentais) refinam ainda mais os seus recortes (geográficos e temáticos) de atuação e “novos” Estados defensores (e promotores) da chamada Cooperação Sul-Sul emergem em posição de destaque. Com a lógica das transformações em curso, as políticas de CSS ressurgem associadas ao “papel renovado” de alguns países em desenvolvimento – tais como Brasil, México, Índia, China, Turquia ou África do Sul –, visando principalmente, conforme afirmam Lima e Milani (2012, p. 5), “alicerçar a ideia de que os países do Sul podem (e devem, vão afirmar alguns discursos de política externa) cooperar com outros países do Sul”.

No entanto, apesar da atualidade do fenômeno da Cooperação Sul-Sul e as discussões que o cercam, ainda persistem inúmeras questões permeando o seu universo que perpassam desde o uso do termo até a validação dos resultados apresentados, incluindo, ainda, no seu bojo, questões que resvalam na sua intencionalidade e na suposta horizontalidade posta nos discursos proferidos seja pelas instâncias oficiais seja pelos atores não governamentais que se encontram na condição de agentes da cooperação para o Eixo Sul.

## 2.2 O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO: COOPERAÇÃO PARA QUE TIPO DE DESENVOLVIMENTO?

A análise da cooperação internacional para o desenvolvimento envolve inúmeros debates sobre o desenvolvimento em si e sobre os diferentes contornos que lhe foram determinados ao longo da história. De caráter polissêmico, sem que haja uma definição única nos estudos econômicos, sociológicos, políticos e antropológicos, o termo desenvolvimento foi, muitas vezes, ao longo dos tempos, apresentado como sinônimo de progresso, um progresso que se espelhava em modelos bem definidos, provenientes das nações ocidentais localizadas no norte do mundo, estas sim, consideradas “desenvolvidas”. Neste sentido, o alcance do desenvolvimento implicava a modernização e a ocidentalização daquelas que passaram a ser classificadas – em contraposição a estas –, como nações “subdesenvolvidas”, indicando a necessidade de uma espécie de avanço civilizatório a caminho dos modelos alicerçados pelas potências ocidentais. Segundo Rist (2002), ao utilizar o termo “subdesenvolvido”, no seu já citado discurso, como sinônimo de “regiões economicamente atrasadas”, o presidente norte-americano Harry Truman<sup>27</sup> introduziu uma relação inédita entre “desenvolvimento” e “subdesenvolvimento”, alterando o sentido do primeiro. Deste modo, o estabelecimento da ideia hegemônica do desenvolvimento só foi possível devido a uma espécie de “ilusionismo semântico” configurado na criação e difusão da ideia de “subdesenvolvimento”. Nesta perspectiva, conforme o autor, a transformação posterior da definição dos “países subdesenvolvidos” para “países em desenvolvimento” somente reforçou a ilusão e a promessa de uma prosperidade material generalizada.

Essa discussão acerca do desenvolvimento é um caso típico de conceitos que foram redefinidos ou se tornaram “campo de disputa”, a partir do fim da Segunda Guerra

---

<sup>27</sup> O adjetivo “subdesenvolvido” aparece no início do primeiro parágrafo do Ponto IV do discurso do Presidente Harry S. Truman.

Mundial, quando a noção de desenvolvimento aparece no horizonte da economia e da política, e no campo das práticas dos atores políticos e institucionais, conforme afirma Moraes:

Desenvolvimento: este, mais do que um conceito, seria um campo em disputa. Disputa pelo seu próprio significado: o que é? O que implica, supõe ou propicia? Disputa pelo modo de construir sua identificação: como pode ser traçado seu perfil e como podem ser medidas suas dimensões? Disputa pelos sujeitos/substâncias quem ele pode ser atributo ou qualidade. Disputa pela ‘unidade de análise’: o quê/quem desenvolve? Quem disso se beneficia? Disputa, enfim, pelas conclusões normativas: ele deve e/ou pode ser provocado ou acelerado? Como? (2006, p. 38).

As conceituações referentes ao desenvolvimento são, muitas vezes, contraditórias e paradoxais, não existindo conotações unicamente favoráveis nem exclusivamente desfavoráveis. Tal paradoxo se reflete na conhecida lógica de um centro próspero – que deve ter o seu modelo seguido (ou, de certa forma, imposto) – em detrimento de uma periferia dele dependente. Se, para alguns, o desenvolvimento é sinônimo de crescimento, para outros, implica, necessariamente, justiça distributiva. Em meio às diferenças conceituais e crenças acerca do seu significado, supõe-se, ao falar em desenvolvimento, que exista o seu contrário. Ou seja, somente se pode cogitar desenvolver um contexto (nação, economia, cultura) que ainda não tenha atingido determinado patamar, sendo considerado, deste modo, “subdesenvolvido”. A disputa conceitual e normativa referente ao campo do desenvolvimento é acompanhada, desde a Revolução Industrial, da prática histórica de construção de mundo pelas nações do Ocidente, que insistem na execução de “reformas nos países atrasados ou tradicionais, de modo que os conduza ao mundo das nações ditas modernas, ou desenvolvidas” (MORAES, 2006, p. 99). Com os acontecimentos que permeiam o mundo após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, o desenvolvimento é convertido em uma espécie de certeza, no imaginário social (ESCOBAR, 1996, p. 22), assumindo uma perspectiva discursiva produzida historicamente. Entretanto, não se restringiu somente ao imaginário dos países do Eixo Norte, mas os próprios países recém-descolonizados do Eixo Sul terminaram por acatar a ideia de que eram “subdesenvolvidos” e esta ideia de “nações subdesenvolvidas” passou a compor os seus discursos.

Esse modelo de desenvolvimento, formulado, inicialmente, nos EUA e Europa, durante os anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra e aceito pelas elites e governantes do chamado “Terceiro Mundo”, desde o seu início, continha uma proposta historicamente inusitada, do ponto de vista antropológico: a transformação total das culturas e a formação social dos três continentes, de acordo com as regras do chamado Primeiro Mundo. A força do

discurso do “desenvolvimento” alardeado pelas potências do Ocidente e a aceitação da condição de “subdesenvolvidos” pelos países do Sul fizeram do desenvolvimento uma força poderosa no “Terceiro Mundo”, conforme relata Escobar:

Ver o desenvolvimento como discurso produzido historicamente implica examinar as razões que tiveram tantos países para começar a se considerar subdesenvolvidos no início do pós Segunda Guerra, e em como ‘desenvolver’ se converteu para eles em uma tarefa de ‘desenvolver-se’, submetendo suas sociedades a intervenções cada vez mais sistemáticas, detalhadas e extensas. À medida que os especialistas e políticos ocidentais começaram a ver como problemas certas condições da Ásia, África e América Latina – principalmente o que se percebia como pobreza e atraso – apareceu um novo campo do pensamento e da experiência chamada desenvolvimento que se converteu, em poucos anos, em uma força poderosa no próprio Terceiro Mundo.<sup>28</sup> (1996, p. 24).

Nesse sentido, corrobora Kraychete (2012), ao salientar que a classificação da sociedade em desenvolvida e subdesenvolvida, a partir de diagnósticos comparativos, apresentou dois importantes desdobramentos: colocou as “economias capitalistas avançadas” como uma espécie de “espelho” para os demais países, que passaram a se valer destes modelos de “progresso” como um horizonte a ser alcançado ao mesmo tempo em que abriu “espaço para a assistência técnica, como uma missão a ser desempenhada pelos países desenvolvidos nos países atrasados” (KRAYCHETE, 2012, p. 183). Assim, após a Segunda Guerra Mundial, a ideia de desenvolvimento foi introduzida na proposta da cooperação internacional, no âmbito do ideário da ajuda internacional e da noção da necessidade de crescimento, no caso das nações consideradas “mais atrasadas” – especificamente as antigas colônias localizadas no Eixo Sul, que, a esta altura, estavam se liberando ou eram recém-libertas (ao menos se for considerada a relação estrita “colônia-colonizador”) da subordinação das nações que as haviam colonizado. Nesta perspectiva, tem início um esforço coletivo, por parte da comunidade internacional, de modo a enquadrá-las no modelo de desenvolvimento difundido pelas potências do Norte. Esta lógica, no entanto, conforme lembra Moraes, não era

<sup>28</sup> Tradução nossa. “*Ver el desarrollo como discurso producido históricamente implica examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda pos-guerra, cómo ‘desarrollarse’ se convirtió para ellos en la tarea de ‘desubdesarrollarse’ sometiendo sus sociedad a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas. A medida que los expertos y políticos occidentales comenzaron a ver como problema ciertas condiciones de Asia, África y Latinoamérica – en su mayor parte lo que se percibía como pobreza y atraso – apareció un nuevo campo del pensamiento y de la experiencia llamado desarrollo se convirtió al cabo de pocos años en una fuerza poderosa en el propio Tercer Mundo*”.

uma novidade, mas uma espécie de “ressignificação” de uma problemática antiga, “reencarnada” em função dos processos de descolonização e da ascensão dos EUA como potência hegemônica.

[...] A rigor, desenvolvimento é uma reencarnação – ou uma ressignificação – de temas e problemas que eram ainda mais antigos na história da economia política. Progresso material e, mais emblematicamente, claro, ‘riqueza das nações’ já eram os objetos, por excelência, da economia política clássica. Mas a reencarnação toma nova forma, em contexto tão rico, com a ascensão de um novo hegemom e a invasão da cena internacional por algumas dezenas de ‘jovens países’ constituídos pela descolonização do pós-guerra (MORAES, 2006, p. 38).

O desenvolvimento enquanto projeto da cooperação internacional “acompanha o programa mais amplo da modernidade ocidental e da exportação de modelos de gestão das políticas públicas que se conformam, normalmente, na Europa Ocidental e na América do Norte”, segundo Milani (2006, p. 126), que, seguindo este raciocínio, assinala, ainda, a possibilidade real do impacto da atuação destas agências nas políticas públicas dos países apoiados. Para Milani (2008), no entanto, uma série de questionamentos é constantemente omitida nos debates sobre o desenvolvimento, questionamentos estes que perpassam a ideia de que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento talvez fizessem parte de um mesmo sistema e que as agências de cooperação para o desenvolvimento poderiam, portanto, estar reforçando a lógica de um desenvolvimento segundo a visão de um “colonizador” ou de um “missionário”.

O discurso universal do desenvolvimento não teria contribuído para reforçar uma concepção segundo a qual as sociedades ‘subdesenvolvidas’ seriam sociedades ‘bloqueadas’? Não haveria riscos de o desenvolvimento ser etnocêntrico? O desenvolvimento não se nutre de uma visão segundo a qual as sociedades tradicionais deveriam seguir um caminho preciso de modernização de seus padrões de desenvolvimento? Em que medida as agências de cooperação não acabam por reforçar a ideia de um desenvolvimento de acordo com a visão de um ‘Colonizador’ ou de um ‘Missionário’? O desenvolvimento enquanto valor universal não seria determinista nas etapas que os diferentes países deveriam seguir para atingir o padrão do país desenvolvido? O desenvolvimento e o subdesenvolvimento não seriam, de fato, as duas faces de Jânus, ou seja, os dois lados de um mesmo processo global e histórico de desenvolvimento? Ou seja, desenvolvimento e subdesenvolvimento não seriam estruturas parciais mas interdependentes que conformam um mesmo sistema? (MILANI, 2008, p. 165, tradução nossa).

Do ponto de vista teórico, a classificação dos países em “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” remonta à consolidação das décadas de 50 e 60 nas quais imperava a lógica keynesiana e a ideia desenvolvimentista de modernização das nações. (MILANI, 2012). Nesta perspectiva, foram criados indicadores e considerado como parâmetro para a definição de pobreza o padrão de riqueza das nações economicamente adiantadas, tendo o Banco Mundial definido como “pobres” os países cuja renda per capita mensal se encontrava abaixo dos cem dólares, enquadrando, deste modo, cerca de dois terços da população do globo nesta categoria. (ESCOBAR, 2007). Assim, o viés econômico passa a ditar as regras da concepção de desenvolvimento que somente poderia ser alcançada a partir do crescimento econômico. A definição formulada pelo Banco Mundial da pobreza em termos econômicos, cuja solução implicaria, necessariamente, desenvolvimento de caráter econômico, passou, portanto, a ocupar as pautas da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ao tratarmos do desenvolvimento e da importância da discussão acerca deste tema para compreendermos a cooperação internacional, importa destacar que pactuamos com a ideia de que desenvolvimento *não é* crescimento econômico, como deixa bem claro Veiga (2005).

Ao descrever a trajetória do ideário do desenvolvimento no período que engloba os anos subsequentes à Segunda Guerra Mundial e avança até os anos setenta, Rist (2002) ressalta a existência de duas formas de “desenvolvimento”: a primeira relacionada à crença na expansão da sociedade baseada no comércio – incluindo as relações coloniais; e a segunda, desejosa de instaurar na história o ideal de uma sociedade “justa e opulenta”, manifestada por exemplo, nos “messianismos religiosos”. Para o autor, houve, nesta perspectiva, a implantação de um mecanismo duplo que buscava acelerar o surgimento do que seria “uma nova era”. Este mecanismo era composto, por um lado, pelo “Estado Providência”, no Norte, e, do outro, pelas “estratégias de desenvolvimento”, no Sul (RIST, 2002, p. 245). No final dos anos 1960, no entanto, já se havia instaurado, nas organizações internacionais e nos governos nacionais, uma preocupação sobre os rumos do desenvolvimento tal qual havia sido idealizado e implementado após a Segunda Guerra Mundial. Com a chegada aos anos 1970, apresentaram-se os traços estruturais que vieram a determinar os rumos do desenvolvimento, nos anos seguintes, conforme ressalta Kraychete:

Em seus traços estruturais mais relevantes, a conjuntura à época, estava marcada por: 1) crise econômica que já atingia os países centrais do capitalismo, depois de duas décadas de crescimento continuado, que ameaçava o sistema de regulação internacional montado a partir de Bretton Woods; 2) expansão dos investimentos via empresas multinacionais em direção a alguns países em desenvolvimento, apontando para

interdependência econômica entre países, já se falando em uma economia global; 3) surgimento, em vinte anos, a contar do final da Segunda Guerra, de sessenta novos países como resultado da desarticulação do sistema colonial, demandando atenção especial num contexto internacional marcado pela Guerra Fria. (2012, p. 251-252).

A partir dos anos 1970, com a internacionalização alcançada pela economia por meio da expansão das empresas multinacionais, a crise econômica, o sistema regulatório e o aumento das disparidades de ordem econômica crescem as críticas dos países subdesenvolvidos sobre a limitação de alcance dos frutos do desenvolvimento. Deste modo, instala-se uma descrença nos mecanismos de fomento ao desenvolvimento e fortalece-se a demanda por novas estratégias de enfrentamento da crise (KRAYCHETE, 2012). Esta década é marcada, ainda, pelo início da institucionalização do problema ambiental, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano<sup>29</sup>, ocorrida em Estocolmo, em 1972, e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1975. É nesta década que a problemática ecológica começa a se deslocar, gradualmente, do âmbito local, nacional, para o âmbito internacional (SIQUEIRA SANTOS, 2005), passando a figurar com destaque nas discussões acerca do desenvolvimento.

Com o caminhar dos anos 1970, há a constatação da inexistência de uma “fórmula universal de gerar desenvolvimento” passando a ser priorizada a satisfação das necessidades dos indivíduos. Temas como autoconfiança e harmonia com a natureza assim como a necessidade de mudanças estruturais que dizem respeito tanto a países do Terceiro Mundo quanto a países industrializados, começam a ser introduzidos no discurso (RIST, 2002). O Estado interventor, atuando na perspectiva do bem-estar social da sua população, entra em decadência e um novo ideário de desenvolvimento começa a ser vislumbrado. Os anos 1970 e 1980 apresentam mudanças nos discursos das Organizações Internacionais no que tange à temática do desenvolvimento, que se manifestam em forma de crítica ao desenvolvimentismo e à interferência do Estado na economia, havendo uma espécie de reafirmação do pensamento neoclássico, com a valorização do livre comércio e a desregulamentação dos mercados. Na

---

<sup>29</sup> Durante a preparação da Conferência de Estocolmo, dois grupos com posições diametralmente opostas figuravam no cenário. O primeiro grupo, formado pelos que previam abundância, considerava as preocupações com o meio ambiente descabidas e prejudiciais aos países em desenvolvimento, uma vez que atrasariam e inibiriam a sua industrialização. O outro grupo, formado pelos pessimistas, anunciava uma catástrofe caso o crescimento demográfico e o econômico – ou, ao menos, do consumo – não fossem, imediatamente, estagnados. (SACHS, 2002). No encontro de Estocolmo, no entanto, ambas as posições extremas já haviam sido descartadas. Nesta perspectiva, assume-se a necessidade do crescimento econômico, condicionado, porém, a ser socialmente receptivo e respeitar métodos favoráveis ao meio ambiente, na sua implantação.

busca pela retomada do crescimento econômico, a pobreza é eleita uma espécie de “bandeira” para a construção de uma nova agenda do desenvolvimento. Nesta perspectiva, surgem as políticas de minoração da pobreza e o ideal liberal passa a dominar os debates referentes à questão social e os discursos e práticas das Organizações Internacionais (KRAYCHETE, 2012, p. 184-185).

Com o novo ideário do desenvolvimento, firmado entre o final dos anos 1980 e início dos 1990, o reconhecimento do aumento da pobreza e a inclusão, na agenda internacional, da ideia do Desenvolvimento Humano Sustentável, a atuação internacional, na perspectiva do desenvolvimento, passa a focar suas ações no atendimento às necessidades básicas dos indivíduos e na busca pela inserção dos pobres no mercado. A “minoração da pobreza” passa a ser questão central da agenda do desenvolvimento, que busca atender a uma espécie de duas “categorias de pobres”: os mais pobres entre os pobres, para os quais se busca diminuir a pobreza através do atendimento a necessidades básicas e de políticas de transferência de renda; e os pobres com inserção no mercado, para os quais são estabelecidas políticas específicas, a exemplo das políticas de microfinanças (KRAYCHETE, 2012). A cooperação internacional para o desenvolvimento vai sendo, deste modo, redesenhada com ênfase na melhoria da eficiência e da eficácia.

Transformada a discussão sobre o desenvolvimento, a erradicação da pobreza se torna, então, efetivamente, a tônica dos discursos e documentos que tratam do Desenvolvimento Humano Sustentável e passa a ser a prioridade nas agendas da CID. A ideia de desenvolvimento marcada pela reconstrução e pela luta contra a desigualdade característica do pós-guerra – e elemento tido como mantenedor de uma perspectiva de paz duradoura –, dá lugar à luta contra a pobreza, assumindo, deste modo, a desigualdade como um dado incontestado e necessário às dinâmicas neoliberais e à lógica da globalização. Conforme salienta Milani (2012b), o foco do desenvolvimento defendido na agenda da cooperação passa a ser o do indivíduo, retirando, deste modo, o foco do âmbito nacional, estrutural e coletivo e direcionando-o para o bem-estar individual, em pleno acordo com o ideário liberal.

Esta perspectiva é reiterada por Bava (2011), ao enfatizar que, neste período, a ideia de “ajuda ao desenvolvimento” some dos discursos europeus oficiais e das agências multilaterais, sendo substituída pelo discurso de combate à pobreza, mudança também operada na agenda da cooperação internacional, que passa a focar aí os seus esforços e recursos. Para muitos estudiosos e militantes da área social, reside nesta mudança uma das grandes problemáticas relacionadas à cooperação internacional, uma vez que os programas se tornam iniciativas de curto prazo, avaliados prioritariamente pelo seu alcance quantitativo.

Neste sentido, ressalta ainda Bava (2011, p. 2), “ninguém aponta que a pobreza é uma consequência, não uma causa”.

A cada uma das décadas, na busca do chamado “desenvolvimento”, os países doadores do Eixo Norte e as instituições multilaterais enfatizaram aspectos que consideravam “a varinha mágica” para solucionar os problemas do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo (AYLLÓN PINO, 2007, p. 38). A cooperação proposta pelos países do Eixo Norte para os países do Eixo Sul, com vistas ao desenvolvimento, no entanto, não diminuiu, efetivamente, a distância entre os dois mundos, tornando a ideia de desenvolvimento passível de críticas e não mais refletindo um ideal da solidariedade no plano internacional, conforme relata Costa:

[...] A noção de desenvolvimento vem sendo mantida na agenda política das agências internacionais desde o pós-guerra: num primeiro momento, atrelada à reconstrução dos países atingidos pela guerra. Num segundo momento, este termo veio carregado de idéias e ações intervencionistas, resultado de movimentos emancipatórios das ex-colônias e também da Guerra Fria, especialmente nos Estados Unidos. E finalmente, numa perspectiva mais recente, o termo desenvolvimento vem sendo entendido simplesmente como um processo que envolveria diferentes atores sociais na busca de emancipação de suas situações marginais (2004, p. 194-195).

Para Escobar, a busca pelo desenvolvimento aconteceu, em grande parte, “de cima para baixo”, considerando os povos e suas culturas como “conceitos abstratos”, como “cifras” passíveis de serem movidas de um lado a outro em nome do progresso. Neste sentido, reitera o fato de o desenvolvimento jamais ter sido concebido como um processo cultural, mas sim como “um sistema de intervenções técnicas aplicáveis mais ou menos universalmente com o objetivo de levar alguns bens ‘indispensáveis’ a uma população ‘objetivo’”, o que, para o autor, acabou por converter o desenvolvimento em uma “força destrutiva” para as “culturas do Terceiro Mundo”, e feita em “nome dos interesses de sua gente” (ESCOBAR, 1996, p. 94). Para Ayllón Pino, a noção de desenvolvimento assim como o conceito de solidariedade internacional têm sofrido, nas últimas décadas, uma nova série de críticas e reformulações proveniente de posições as mais “diversas e díspares”, localizadas nas diferentes correntes do pensamento. Neste sentido, enfatiza a deslegitimação da “idéia do desenvolvimento e sua potencial ação mobilizadora e emancipadora perante as políticas de ajuda e cooperação” (2006, p. 12).

As mudanças no ideário do desenvolvimento – que parte de um desenvolvimento mais instrumental voltado para a reconstrução no pós-guerra, até chegar ao Desenvolvimento Humano Sustentável, configurado como paradigma atual da CID tradicional –, trazem,

também, uma nova perspectiva de participação dos diferentes atores no âmbito das discussões e das construções referentes ao desenvolvimento. Com o convite feito pela ONU às ONGs para a participação nos debates realizados nos foros paralelos às grandes conferências<sup>30</sup>, a agenda do desenvolvimento passa a ser o foco da discussão com estes atores. A atuação da sociedade civil, de perspectiva, muitas vezes, contestatória, passa a aderir à lógica das parcerias entre os setores e entre os diferentes atores. Com o anúncio do Pacto Global, pela ONU, em 1999, ampliam-se, também, os espaços de participação não estatal, no entanto, a atuação das organizações empresariais – ou a de organizações a estas relacionadas – parece sobrepor o lugar das ONGs, o que dá ao mercado uma posição central nos novos arranjos conformados.

As fronteiras entre os chamados três setores parece cada vez mais tênue, com o estabelecimento de parcerias entre ONGs, Estado e Empresas Privadas – ou das fundações por estas constituídas –, impondo-se, no cenário atual, diversos questionamentos acerca da “filantropização” das empresas assim como de uma possível “mercantilização” das ONGs. As ONGs assumem, por sua vez, a execução de ações referentes às políticas de minoração da pobreza, parecendo configurar para si um papel de atuação cada vez mais técnico. Conforme Jansen e Landim (2011), o combate à pobreza, que, historicamente, ocupou lugar de destaque na agenda das agências de cofinanciamento, adquire um novo perfil que inclui, entre outros itens, a colaboração estreita do Estado e das organizações não governamentais com o setor empresarial.

Decerto que a visão global do desenvolvimento posta no seu ideário necessita considerar todos os atores. No entanto, parece haver, em certa medida e ao longo do tempo, uma substituição dos atores interlocutores do Estado, quando se trata de pactuar a visão e a construção da lógica do desenvolvimento. Se, em um primeiro momento, sentia-se o peso dos sindicatos nas negociações, discussões e construções relacionadas ao desenvolvimento, estes parecem ter sido substituídos pelas ONGs que, por sua vez, terminam por perder espaço para as empresas e corporações de caráter privado.

As transformações no ideário do desenvolvimento se entrelaçam com as redefinições dos pactos estabelecidos e com o/a peso/participação dos atores pactuantes. Parece, por fim, seja pela mobilidade de participação dos atores ou pela construção da concepção em si, que a dificuldade em explicar ou “decifrar” o desenvolvimento é, de fato, justa, por se tratar de um fenômeno que mobiliza, conforme afirma Rist (2002), a esperança

---

<sup>30</sup> Avançaremos nessa abordagem no subitem 2.4.

de milhões e os recursos financeiros de alguns e que parece, na lógica deste autor, apesar de todo o esforço, se afastar, como o horizonte quando nós nos aproximamos dele.

### 2.3 OS MÚLTIPLOS ATORES DA CID E O SENTIDO DA COOPERAÇÃO

Um olhar sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, conforme já salientado, deve, necessariamente, considerar que, no campo da política internacional, as grandes discussões afirmam que, com os processos de globalização<sup>31</sup>, os Estados já não figuram como os únicos atores com influência no cenário mundial (BADIE; SMOUTS, 1999; D'ORFEUIL, 2003; DEVIN, 2009; ECHART MUÑOZ, 2010; GARCÍA, 2002; MATHEWS, 2000; MILANI, 2010; SOTILLO, 2010; VELASCO E CRUZ, 2004). Neste sentido, diferentes atores com motivações e interesses próprios permeiam as relações internacionais, exercendo influência e impactando na construção das pautas e agendas neste âmbito, aí incluídas aquelas referentes à CID. O Estado – enquanto ator da política internacional e, conseqüentemente, da cooperação internacional para o desenvolvimento – vem sofrendo transformações que se dão com as mudanças operadas no contexto socioeconômico-político do mundo e, também, a partir da assunção de que outros atores com ele contracenam na arena da política internacional contemporânea. Estas transformações assumem a multidimensionalidade dos processos globais e localizam a importância de cada ator na negociação e condução destes processos. (THERBORN, 2001; VELASCO E CRUZ, 2004; WEISS, 1997).

Com o fim da guerra-fria, altera-se a distribuição de poder entre os estados, que passam a compartilhá-lo, no cenário internacional, com organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações não governamentais (MATHEWS, 2000), deixando de figurar como protagonistas únicos e passando a contracenar com estes diferentes atores no “palco” das relações internacionais sem, contudo, perderem a sua importância. Os Estados seguem como atores fundamentais, mas são, também, arenas e escalas de legitimação dos interesses

---

<sup>31</sup> Para Therborn, a globalização deve ser vista como um conceito multidimensional e histórico. Ao refletir sobre os processos de globalização, o autor discorre sobre as desigualdades e a sua relação com os Estados. Afirma que a globalização não desfez o fortalecimento secular do Estado-nação (exceto na Europa do Leste pós-comunista) e que alguns Estados abrigam dentro de suas fronteiras quase tanta desigualdade quanto a existente no mundo. Para este autor, “as relações sociais e econômicas e não-econômicas são definidas em muito pelas economias e sociedades baseadas no estado” (2001, p. 136). Contudo, após a Segunda Guerra Mundial, com a proliferação dos Estados-Nação, deu-se o entrelaçamento dos estados “formalmente soberanos” em uma série de redes internacionais os quais, segundo o autor, são proporcionados pela interligação da soberania nacional com a dependência extranacional.

mais variados. Não obstante o importante papel que continuam tendo, passam, cada vez mais, a compor interesses com atores múltiplos não estatais e internacionais (BADIE; SMOUTS, 1999). Assim, conforme afirma Devin (2009, p. 46), “qualquer ator local ou nacional, do indivíduo ao Estado, passando pelas entidades subnacionais, as empresas ou associações, é um ator potencial na cena internacional”. Nesta perspectiva, a dinâmica da sociedade global produz e reproduz diversidades e desigualdades assim como convergências e integrações (IANNI, 1996). A nova configuração em que se apresenta o “sistema-mundo” contemporâneo transforma, portanto, a presença dos diferentes atores – tanto no âmbito local quanto no internacional – em diálogo (ou contestação) determinante para a construção das solidariedades, políticas sociais e de cooperação.

Importa assumir, desse modo, a cooperação internacional para o desenvolvimento como uma arena de múltiplos atores, tendo como principais: as organizações multilaterais; as agências governamentais bilaterais; as organizações não governamentais; e as empresas. Neste âmbito, a multiplicidade de atores (estatais e não estatais) que integram a cooperação internacional para o desenvolvimento é enfatizada por Milani, ao afirmar que a CID pode ser compreendida:

como um regime integrado tanto por atores governamentais como não estatais, baseado em normas e instituições, mas também relacionado ao incentivo de ações coletivas para o desenvolvimento internacional por meio de diferentes setores e atividades [...] (2008a, p. 163-164).

Acerca da multiplicidade de atores atuantes na CID, corrobora Ayllón Pino ao afirmar que:

[...] a cooperação ao desenvolvimento abrange o conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda [...] o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento está constituído por uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento. (2006, p. 9).

Apresenta-se, nessa perspectiva, a aceitação da ruptura de um pretensão monopólio dos Estados na CID, na medida em que os demais atores ganham visibilidade na discussão dos processos a ela relativos. Alguns atores não estatais, a exemplo das organizações não governamentais para o desenvolvimento, no entanto, já estão envolvidos na CID, desde a década de 1950, apesar de terem a sua atuação, neste âmbito, mais fortemente marcada a partir dos anos 1980, quando, conforme afirma Milani (2012b, p. 216), “parece mudar o lugar

do não governamental nos esquemas da cooperação internacional”. As empresas, por sua vez, passam, cada vez mais, a se envolver em projetos de cooperação por meio de seus programas de responsabilidade social e ambiental corporativa, inclusive, “em parceria com a Organização das Nações Unidas, como atesta o estabelecimento do *Global Compact* na virada do milênio”, enfatiza Milani (2012a, p. 3).

Decerto, a participação desses atores de caráter privado – e que atuam em uma perspectiva de geração de lucro, como é o caso das empresas – termina por aproximar cada vez mais a lógica da cooperação internacional a uma lógica de mercado, o que gera questionamentos sobre a possibilidade de se ter a ética mercadológica regendo, em alguma medida, as relações de cooperação. Por sua vez, os atores não estatais e não lucrativos, como os movimentos sociais e as organizações não governamentais, que se constituem como atores estratégicos da política mundial, se interrelacionam formando uma espécie de “teia”, compondo uma densa rede de relações internacionais e interesses dos mais diversos e assumindo a postura de constranger o Estado (influenciando-o e contestando-o). Deste modo, propõem-se a participar de instâncias decisórias antes restritas à esfera estatal e, articulados transnacionalmente, buscam atingir e influenciar os negociadores internacionais, valendo-se, especialmente, das redes de militantes e da opinião pública<sup>32</sup>, conforme salienta D’Orfeuill:

As organizações não-governamentais e, mais especificamente, os atores não-governamentais internacionais procuram atingir os negociadores e exercer influência sobre eles. Os negociadores são diretamente atingíveis, particularmente em seus países de origem, onde recebem instruções das autoridades governamentais. Eles são também sensíveis às pressões indiretas. E, para fazer isso, dois públicos são importantes: as redes militantes, ligadas às ONGs, que dão visibilidade às idéias ou análises marginais, e os jornalistas, que informam a opinião pública de que se pode dar um valor político, ou seja, eleitoral, às análises e propostas das ONGs. As campanhas de opinião contribuem para essa popularização. Além das ONGs, outros atores sociais podem participar e interpelar as autoridades governamentais. (2007, p. 78).

Para D’Orfeuill (2007, p. 80), um balanço da ação internacional das organizações não governamentais pode constatar o tamanho da sua importância e significação. Assim, não

---

<sup>32</sup> Para Devin, não há uma definição precisa de opinião pública. “O seu conceito remete a um conjunto heterogêneo de agentes, de grupos e de medidas. A depender do componente escolhido, o surgimento da opinião pública na política internacional será mais ou menos recente” (2009, p. 98). Para este autor, se considerarmos a opinião pública como fator de influência, encontraremos um universo vasto composto de elites, grupos de interesses e meios de comunicação social, assim como fenômenos de opinião (manifestações de rua, sondagens, petições, etc.) ou expressão dos políticos eleitos.

há sentido em definir estes atores apenas como “atores pobres ou modestos, comparados aos grandes atores econômicos que jogam o próprio jogo e defendem interesses contraditórios”. Nos últimos anos, atores da cooperação internacional tradicionalmente invisibilizados passaram a ganhar voz no cenário internacional e doméstico, fazendo com que o aumento de interesse e o debate público tendessem a conduzir o campo da política externa a um processo lento e gradual de abertura e conflitualidade política (PINHEIRO; MILANI, 2012), ampliando, deste modo, a perspectiva dos múltiplos olhares que discutem, criticam e atuam na lógica (ou na contra lógica) da cooperação e do desenvolvimento.

Importa, no entanto, salientar o alto grau de institucionalização e complexidade na construção de discursos e visões de mundo que se referem à cooperação internacional para o desenvolvimento. Outrossim, este é um sistema que envolve inúmeros atores – entre doadores e beneficiários – com identidade, preferências e objetivos próprios, cada qual movido por interesses diferenciados seja de caráter político, de segurança nacional, humanitários, morais, econômicos e/ou ambientais e cujas relações são, conforme ressalta Milani, “um reflexo da economia política internacional, ou seja, das assimetrias e hierarquias existentes entre o centro e a periferia, entre o Norte e o Sul do sistema internacional”. Encontra-se, ainda, no espectro dos atores da CID, o que o autor classifica como “atores-mediadores”, dentre os quais muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa, que “desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle” (MILANI, 2012b, p. 211).

Para Ayllón Pino (2006), nos estudos sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento, podemos encontrar uma forte polarização entre autores que afirmam que os programas de ajuda externa são estabelecidos principalmente segundo os interesses dos doadores e aqueles que defendem a ideia da motivação ética e humana da ajuda que seria, portanto, neste caso, uma resposta à pobreza no mundo. Não obstante estas perspectivas, existem, ainda, os que tentam conciliar ambos os enfoques, argumentando que a cooperação ao desenvolvimento em si mesma serve de cenário tanto para a luta entre os interesses dos doadores quanto para atender aos interesses éticos e humanos. No entanto, segue afirmando que o movimento referente à cooperação internacional que surge após a Segunda Guerra Mundial não teria sido fruto, ao menos exclusivamente, de motivações éticas ou humanitárias, mas uma cooperação nascida de uma conjuntura geopolítica determinada pela divisão bipolar do mundo. Para Milani e Carvalho, não há consenso quando se trata das perspectivas acerca da cooperação para o desenvolvimento. Na diversidade que permeia a sua análise, seja

focando na sua natureza, nos seus objetivos e resultados, ou ainda no que tange aos seus “efeitos econômicos, tecnológicos, sociais, culturais, ambientais e políticos”, podemos encontrar visões mais críticas ou mais favoráveis. (2012, p. 8).

Uma tentativa de desvelar o sentido da cooperação e compreender a motivação dos diferentes atores partícipes da chamada cooperação internacional para o desenvolvimento se depara com a etimologia do termo que vem do latim *cooperari* que significa “trabalhar junto”. Segundo Santos e Carrion (2011, p. 1.849), as discussões que permeiam a ideia de cooperação são múltiplas, não podendo esta ser definida por um único conceito que seja indiscutível na literatura que trata o tema. Para tal, corrobora Leite (2012, p. 3) ao afirmar a inexistência, no campo das Relações Internacionais, de uma definição precisa do termo, substituído, em alguns casos, pela palavra “colaboração”. É necessário considerar, nesta busca, o discurso da solidariedade que impera na Cooperação Norte-Sul (CNS) desde o seu início. Solidariedade que é, de acordo com Coicaud (2011, p. 2.469), um sentimento de responsabilidade para com os outros, para com o próximo, sendo esta experiência de “conexão” e “obrigação” um aspecto fundamental da vida de qualquer grupo e de seus membros. Deste modo, o entendimento da solidariedade como um aspecto fundamental da vida em sociedade fez com que esta tivesse recebido muita atenção no âmbito da análise política. No entanto, apesar da atenção despendida, a definição de sua natureza e do seu papel ainda é de difícil consenso.

Ainda para Coicaud (2011, p. 2.469), a solidariedade, cujo cerne teria uma forte ligação com responsabilidade e justiça, pode ser organizada e analisada de acordo com três categorias que dizem respeito ao *seu caráter estrutural*, ao *seu alcance*, e à *sua dimensão subjetiva*. Ao tratar da solidariedade, Milani e Carvalho (2012, p. 21) por sua vez, ressaltam, remetendo a Stjerno (2005), a sua tradição nas ciências sociais e na filosofia política, em termos teóricos e analíticos. Lembram, conforme Devin (2004), da solidariedade “como uma forma de ação coletiva que depende das condições sociais de aproximação entre Estados, grupos e indivíduos”. Nesta perspectiva, afirmam a solidariedade como “uma forma específica de relação social e política” e, portanto, “indissociável do estado em que se encontra, no tempo e no espaço, a sociedade internacional”. Concluem, salientando, que a solidariedade coexiste com a lógica de interesse estratégico dos Estados no sistema interestatal capitalista. Deste modo, correlacionam interesse e solidariedade.

A abordagem de questões relativas à motivação dos estados para a doação, por Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (2003), indica que, apesar do argumento vigente nos primórdios da CID – e posto no discurso oficial dos estados doadores –, de obrigação

moral de suporte às ex-colônias, as reais motivações podem não ser relacionadas a objetivos de desenvolvimento. Neste sentido, são elencados outros elementos motivacionais para a participação dos países doadores na cooperação tais como: segurança nacional, interesses comerciais, política, etc. Os motivos altruístas para a cooperação, afirmados pelos estados doadores aos seus cidadãos, se contrapõem, portanto, à prioridade baseada na promoção dos interesses econômicos e comerciais, incluindo, aí, o acesso aos recursos naturais e ao mercado das ex-colônias. Conforme os autores, a base para os argumentos morais e humanitários no âmbito da ajuda externa traz, ainda, no seu bojo, a ideia de que uma pessoa que é bem situada tem uma obrigação definitiva de ajudar aqueles que têm pouco acesso a recursos. A mesma obrigação moral, portanto, se aplicaria à relação entre países ricos e países pobres no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento.

No entanto, de acordo com Ayllón Pino (2012, p. 235), a cooperação para o desenvolvimento se configura como um importante instrumento do *soft power*, por gerar uma relação vantajosa de custo/benefício e pelo prestígio e influência que, normalmente, implica aos atores. É necessário, ainda, considerar a complexidade do cenário apresentado pela cooperação, na atualidade, no qual, conforme Milani (2012c, p. 216), “tornam-se cada vez mais porosas as fronteiras entre a solidariedade pública e privada” e onde países que, historicamente, ocupam o lugar de beneficiários da cooperação “passam também a definir suas agendas enquanto países doadores”. Ao discutir os elementos motivadores que permeiam a cooperação internacional, Könz apresenta uma série de questões no intuito de trazer à tona reflexões que buscam uma compreensão, em perspectiva crítica, do sentido da cooperação técnica internacional.

O que significa, na verdade, a cooperação técnica internacional? Qual a sua finalidade essencial, qual a motivação predominante entre as fontes de financiamento, ou os doadores, e entre aqueles que criam condicionamento para com a política do doador (opinião pública, burocratas, parlamentares)? Impulsos de caridade? Uma obrigação de compensar erros que remontem a um passado de dominação política, econômica ou cultural, como foi dito por algumas pessoas, quando a Nova Ordem econômica estava sendo proposta? Ou a motivação reflete um outro paradigma, qual seja o de interesse mútuo no desenvolvimento, na redução do hiato de desenvolvimento e na criação de parceiros comerciais, financeiros ou políticos viáveis, mesmo ao custo da geração de concorrentes? (1994, p. 220-221).

De fato, as transformações ocorridas na sociedade internacional que, conforme enfatiza Smouts (2004, p. 129), passou de um modelo de “comunidade de estados civilizados” para o de uma “sociedade civil mundial”, implicaram em etapas que conduziram à revisão da

noção de cooperação internacional, seus atores, seus meios e seus fins. As fronteiras, no entanto, se tornaram mais tênues e as dúvidas acerca de “quem coopera, como e para fazer o quê?” permanecem como uma espécie de enigma a ser desvendado. Se, nos seus primórdios, de acordo com Derksen (2003, p. 28-30), a cooperação se baseava em “sonhos e ideais para um mundo melhor, um mundo sem pobreza e injustiça”, com iniciativas de desenvolvimento relacionadas, muitas vezes, a organizações associativas, igrejas, sindicatos, movimentos de libertação ou pequenas organizações camponesas, com o passar do tempo, é inegável que a cooperação para o desenvolvimento tenha se tornado mais complexa. Dentre os fatores complicadores da cooperação, aponta-se o processo de burocratização das agências do Norte e, conseqüentemente, das ONGs do Sul, tornando este tipo de cooperação de difícil acesso para organizações de pequeno porte, bases comunitárias e organizações associativas, o que, segundo o autor, terminou colocando sonhos em “segundo plano”.

Sobre os “sonhos”, não seria hipócrita resgatar a visão, ao menos a inicial, das ONGs sobre cooperação e solidariedade: a busca incessante por um lugar participativo na construção de um mundo mais justo e igualitário que alguns poderiam classificar como “desenvolvido”, uma busca destes atores que vociferaram, ao longo da história da cooperação internacional para o desenvolvimento, pela defesa de ideais de solidariedade; uma solidariedade marcada pelo seu caráter político, em que preponderasse a participação social em uma perspectiva fraterna de cooperação entre os povos, solidariedade esta que impele a sociedade civil a participar e construir a cooperação na busca de uma lógica de desenvolvimento na qual o papel da cidadania não seja meramente técnico, mas sim essencialmente político. Possivelmente, as mudanças do mundo globalizado trouxeram novas lógicas e perspectivas. No entanto, novas configurações e pactos se entrelaçam entre cooperações e desenvolvimento e, decerto, impactam as crenças e a própria existência das ONGs historicamente construídas *vis a vis* à cooperação internacional para o desenvolvimento e suas lógicas subjacentes. Possivelmente, estas ONGs que pensam a solidariedade desde o seu nascedouro, estão em transformação tal qual a própria ideia de desenvolvimento e cooperação.

Sobre a promessa do desenvolvimento, reverberada mundialmente no discurso da CID, não encontramos, de fato, os indícios da sua concretização. As desigualdades e exclusões permanecem tanto no âmbito interno dos países quanto no sistema internacional, de um modo geral. Talvez seja inevitável questionar: A cooperação internacional para o desenvolvimento, tal qual foi concebida e praticada ao longo das últimas décadas, falhou? Quais conformações serão necessárias para dar respostas às promessas ainda pendentes? Qual

o papel dos diferentes atores na concepção e implementação das agendas e estratégias da cooperação? Para D’Orfeuill, novas “cooperações globais/mundiais” precisam ser desenvolvidas se quisermos tratar adequadamente as questões globais impostas à comunidade mundial. Neste sentido, enfatiza a importância de se ter clareza de que essas cooperações “não são as que seriam exercidas pelos únicos atores do estatuto internacional (agências das Nações Unidas, por exemplo), mas, ao contrário, pelas ações mobilizadoras de atores de estatutos diversos e que intervêm em diferentes escalas geográficas” (2003, p. 35).

#### 2.4 CID, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE CIVIL

O mundo que emerge no pós Guerra Fria se depara com o fenômeno da globalização que interfere e altera, de diferentes maneiras, a ordem mundial que marcou as décadas anteriores (ECHART MUÑOZ, 2010; GARCÍA, 2002; MILANI, 2006b). Dentre as mudanças que impactam o cenário internacional se destaca – e aqui nos interessa, especificamente – “o intenso desenvolvimento de atores não estatais no cenário internacional”, que vem a conformar conceitos como “sociedade internacional” e “sociedade mundial”, conforme ressalta Milani (2006b). Nesse sentido, transpõe-se a ideia de um mundo cujas bases e políticas de desenvolvimento, dentre outras, são idealizadas na perspectiva de um único ator, estando, portanto, questões que afetam a sociedade internacional de um modo geral, e a agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, especificamente, sob olhares e partilhas diversas.

A globalização e o expressivo desenvolvimento de novos atores são duas marcas centrais dessa ordem pós-Guerra Fria. Os processos de globalização do capitalismo e o intenso desenvolvimento de atores não-estatais no cenário internacional, nas últimas décadas, estão na origem de conceitos como o de ‘sociedade internacional’ (Raymond Aron), ou ‘sociedade mundial’ (Bertrand Badie), que corresponderiam a ‘uma totalidade que incluiria, ao mesmo tempo, o sistema interestatal, o sistema econômico e os movimentos transnacionais, as sociedades e as instituições internacionais’ (Villa, 1999). No bojo da globalização, as causas para o fim do monopólio dos Estados no cenário internacional são várias e interdependentes, podendo ser lembradas, inter alia, as seguintes: o surgimento de poderosas empresas multinacionais caudatárias da expansão global do capitalismo; a criação e a expansão de instituições internacionais e multilaterais; a formação de blocos econômicos e comunitários; o aumento sem precedentes do número de organizações não-governamentais com atuação internacional e, mais recentemente, o protesto político de organizações e redes de movimentos anti e altermundialista. (MILANI, 2006b, p. 380).

No contexto do mundo globalizado, com as mudanças operadas nos processos de tomadas de decisões que saem do âmbito estrito do Estado-nação e caminham para as instâncias internacionais, os atores sociais são afastados da participação dentro das fronteiras do Estado, o que provoca questionamentos sobre a necessidade de democratização das organizações internacionais e a busca por novas vias de participação cidadã. (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 339). Neste sentido, diversos atores não estatais, por meio de diferentes instâncias e formas organizacionais, se mobilizam em uma perspectiva de inferir, não mais estritamente no contexto local, mas buscando ampliar a sua perspectiva de atuação para o âmbito global. Segundo o PNUD (2002, p. 5), a partir da década de oitenta, apareceram muitas novas maneiras de as pessoas participarem em debates e atividades públicas e, embora tenha diminuído a filiação em partidos políticos, sindicatos e outros veículos tradicionais da ação coletiva, houve uma ampliação do apoio a organizações não governamentais e a outros novos grupos da sociedade civil. Assim, estas formas organizativas de cidadãos ou forças sociais – essencialmente, movimentos sociais, organizações não governamentais e redes de cidadãos –, em exercício de participação, rompem as fronteiras do Estado e passam a desempenhar importante papel na busca da transformação da realidade internacional, enfatizando a ideia da mobilização e da participação cidadã enquanto uma “premissa básica para a construção de um sistema democrático”, conforme relata Echart Muñoz:

Por meio de múltiplas atividades (que incluem a convocatória de manifestações e a participação em encontros internacionais oficiais ou organizados pelos próprios movimentos, passando pela criação de redes cidadãs globais), essas forças sociais têm desempenhado um importante papel nos processos de transformação da realidade internacional, animando debates cruciais sobre o futuro da democracia, os direitos humanos, o meio ambiente, o desenvolvimento, entre outros temas. Tratam, dessa forma, de fazer eco aos resultados das grandes reuniões e organizações que governam o mundo, com a crença de que a participação cidadã seria uma premissa básica para a construção de um sistema democrático e de que o exercício da participação não pode se limitar ao âmbito estatal. (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 314).

Com essa mesma perspectiva, corrobora García:

Em termos gerais, podemos afirmar que no final do século XX indivíduos em todo o mundo experimentaram um processo de expansão de suas capacidades de análise e mobilização, o que lhes permitiu compreender o ambiente geral que lhes rodeia, gerar julgamentos sobre o mesmo, e, ainda

levantar possibilidades de ação (transnacional) para influenciá-lo.<sup>33</sup> (GARCÍA, 2002, p. 182).

Podemos dizer que, em alguma medida, a participação desses atores sociais influenciou políticas globais ligadas, em especial, a áreas como direitos humanos, direitos da mulher, meio ambiente, construção da paz e promoção do desenvolvimento, entre outras, trazendo uma compreensão diferenciada a esses campos temáticos e alcançando avanços do ponto de vista da sua construção democrática. Nesta perspectiva, a concepção de desenvolvimento por eles pleiteada está intrinsecamente relacionada com a lógica do processo democrático, em uma acepção da ampliação dos direitos do povo. No bojo destas conquistas, o Direito ao Desenvolvimento<sup>34</sup> ganhou destaque com a Declaração das Nações Unidas de 1986 e, posteriormente, com as Conferências Mundiais das Nações Unidas realizadas na década de 1990. Sinalizando um possível avanço no que tange à questão do direito dos povos ao desenvolvimento, a declaração de 1986 ressalta, logo nos primeiros artigos, a inalienabilidade do direito ao desenvolvimento assim como enfatiza a ideia do indivíduo enquanto “sujeito central do desenvolvimento”, devendo ser, portanto, ao mesmo tempo, “participante ativo” e “beneficiário” deste.

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

[...]

A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

Deste modo, a declaração não só explicita o significado do direito ao desenvolvimento como segue, nos seus demais artigos, proclamando deveres aos Estados tanto no âmbito nacional quanto no internacional, afirmando como seu dever estimular a

<sup>33</sup> Tradução nossa. “*En términos generales, podemos afirmar que al finalizar el siglo XX los individuos de todo el mundo experimentaran un proceso de expansión de sus capacidades de análisis y movilización, que les permite comprender el entorno global que los rodea, generar juicios sobre el mismo, e, incluso plantear posibilidades de acción (transnacionales) para incidir sobre él*”. (2002, p. 182).

<sup>34</sup> A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, proclamada em 1986, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, constituiu um importante avanço para a questão do direito ao desenvolvimento. Importa salientar a posição contrária dos EUA em sua votação – sendo a única manifestação contrária –, e a abstenção de oito países, dentre os quais França, Japão, Suíça e Israel.

participação popular, eliminar barreiras e criar políticas públicas, na busca pela realização do direito ao desenvolvimento. A Declaração trata ainda da importância da incorporação de uma lógica cooperativa pelos e entre os Estados, com vistas à promoção e ao respeito aos direitos humanos. Enfatiza, portanto, a cooperação baseada no princípio da solidariedade como caminho fundamental para alcançar a efetivação do direito ao desenvolvimento, em uma perspectiva que assegure a segurança internacional, a paz e a participação de todos. Assim, participação e cooperação internacional aparecem como fundamentais para que os problemas internacionais – sejam de caráter humanitário, econômicos ou sociais – possam ser resolvidos.

Todos os Estados devem cooperar, com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal à observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

[...]

Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986).

Na ideia de desenvolvimento posta na Declaração do Direito ao Desenvolvimento, a participação de atores sociais diversos é fundamental. Anuncia-se uma época marcada pela crença na influência<sup>35</sup> dos atores sociais nas políticas globais, na medida em que assumem posturas de diálogo, mas, sobretudo, por insistirem em um lugar de participação na política mundial. Esta interrelação dos movimentos sociais e organizações não governamentais com a questão internacional, principalmente mediada pelas organizações internacionais ou no bojo da cooperação internacional para o desenvolvimento, já ocorria no início do século XX, mas se intensifica entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando passam a ter um lugar nas conversações que versam sobre a política mundial. Nesta perspectiva, Blanco (2002, p. 10) aponta, como aspecto que merece ser ressaltado, a incorporação da solidariedade enquanto um valor central e legitimador de toda a chamada “cultura não governamental” e a sua constituição em torno do indivíduo, das organizações e das relações entre as organizações não governamentais.

---

<sup>35</sup> O conceito de influência é trabalhado por Villa – conforme veremos adiante –, ao afirmar que “um ator tem influência quando carece de meios de coerção, mas se vale de meios consensuais para conseguir o objetivo de encontrar obediência nas vontades alheias”. Deste modo, define a influência como “o meio específico que permite aos atores transnacionais desenvolver uma ação política dirigida — como definida por Weber” (1999, p. 29; 24).

A realidade da crise do estado de bem-estar social no Norte e a implantação dos planos de ajuste estrutural no Sul provocaram um desmantelamento do Estado, que teve como consequência a desproteção de amplos setores sociais, o que abriu espaço para essas organizações atuarem (ECHART MUÑOZ, 2010; GARCÍA, 2002). É a partir da década de 1980, portanto, apesar de não ter um surgimento necessariamente recente (a Cruz Vermelha, por exemplo, surgiu em meados do século XIX) – que as ONGs internacionais se multiplicaram. (ECHART MUÑOZ, 2010). Para Villa, o rápido crescimento no número desses atores baseou-se em algumas precondições, dentre as quais destaca a modernização tecnológica, alicerçada pelo desenvolvimento dos meios de comunicação e transporte, que permitiu a atuação organizacional mesmo diante das distâncias geográficas e da multiplicidade de culturas; e o pluralismo ocidental, que criou condições para uma maior organização societal. No entanto, conforme o autor, essas duas precondições apresentaram-se de forma interdependente, indicando “uma relação quase direta entre crescimento das ONGs, modernização e pluralismo político” (VILLA, 1999, p. 22-23).

Com as transformações de ordens social, econômica e política que ocorreram no final da década de 1980, as ONGs adquirem um protagonismo inusitado, assumindo um papel de “sociedade civil”, “mediador social” ou “implementador de políticas sociais”. O Banco Mundial abriu linhas de financiamento para seus projetos, pesquisas e programas de capacitação, a ONU lhes dedicou espaço em seus informes e estas organizações passaram a ser convidadas a participar das conferências internacionais. (RODRIGUEZ, 2009). Além de defenderem e se envolverem em projetos de desenvolvimento, as ONGs passaram, então, a assumir papéis mais diretos na tomada de decisão e monitorização locais e a desenvolver novas formas cooperativas de governança. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2002). O espaço criado pelas Nações Unidas, para a participação social, se deu principalmente através das suas conferências, que têm lugar a esta época, e nas quais, conforme salienta Echart Muñoz (2010, p. 322) “algumas das atuais redes sociais globais começaram a ser tecidas”.

A “virada” dos anos 1980 para os anos 1990 representa, de fato, um marco fundamental na relação das ONGs e movimentos sociais no que tange a sua relação e influência no âmbito internacional, mais especificamente com a política mundial. Conforme, Kaldor (2005, p. 13), é nos anos 1990 que os termos “sociedade global” e “sociedade civil” se

convertem em “palavras da moda”. Para esta autora, a partir de 1989<sup>36</sup>, a expressão sociedade civil começa a ser adotada em círculos e circunstâncias muito diferentes e passa por ressignificações que buscam dar conta desta participação internacional dos atores sociais. O novo no conceito de sociedade civil, conforme relata a autora, está intrinsecamente relacionado à globalização. Neste sentido, defende a ideia de que a sociedade civil já não se limita às fronteiras do Estado territorial, passando a haver uma interação entre os atores da sociedade civil, não mais restrita ao âmbito local/nacional, mas uma interação que rompe as fronteiras do Estado e constrói e direciona as suas reivindicações em uma perspectiva global.

[...] a nova forma de política que evoca a sociedade civil, é tanto um resultado quanto um agente da interrelação global.

[...] o que mudou foram as oportunidades de juntar-se com outros grupos semelhantes em outras partes do mundo e dirigir as reivindicações não só ao Estado, mas para as instituições globais e também a outros estados.<sup>37</sup> (KALDOR, 2005, p. 14).

Sobre os atores que fazem parte desta sociedade civil global, Kaldor afirma que todos aqueles que configuram as versões contemporâneas de sociedade civil estão integrados como seus membros. Elenca, nesta perspectiva, os movimentos sociais, as redes civis de ativistas, as instituições caritativas e de voluntários, o que ela chama de ONGs “domesticadas”<sup>38</sup> pelo neoliberalismo e, ainda, os grupos nacionalistas e fundamentalistas em sua versão pós-moderna. A sociedade civil global em si seria uma espécie de “meio através do qual negociam, comentam, e mediam os contratos ou pactos sociais entre os indivíduos e os centros de poder político e econômico” (2005, p. 66).

Para a autora, a reinvenção da sociedade civil global deve ser vista não como um processo determinista, mas sim como transformador de contratos sociais, com novos temas que lhe são próprios como os Direitos Humanos, por exemplo. Este seria um processo precursor de democracia e autonomia, participação, auto-organização e consciência global. Neste sentido, remete à “entrada em cena da política global”, após 1989, quando há uma espécie de substituição, no âmbito das negociações globais, que passou a ser caracterizado por

<sup>36</sup> A década de 1980 é marcada, segundo Kaldor (2005), por movimentos revolucionários que têm o seu ápice com a queda do Muro de Berlim, em 1989.

<sup>37</sup> Tradução nossa. “[...] *la nueva forma de política que evoca la sociedad civil, es tanto un resultado como un agente de la interrelación global. [...] lo que ha cambiado son las oportunidades de unirse con otros grupos similares en otras partes del mundo y de dirigir las reivindicaciones no sólo al Estado, sino a las instituciones globales e incluso a otros estados*”.

<sup>38</sup> A autora utiliza a expressão “amansadas”, que traduzimos como “domesticadas”, em uma compreensão de que estas seriam organizações que se renderam às exigências e à lógica neoliberais.

um “quadro político mais complexo”, com a atuação de uma série de instituições e indivíduos e no qual os interesses dos Estados ou blocos de Estados não mais reinavam absolutos. O desenvolvimento desta nova perspectiva seria resultante de mudanças “desde arriba como desde abajo” (KALDOR, 2005).

Este desenvolvimento é o resultado de mudanças tanto de cima quanto de baixo. Por um lado, 1989 marcou o fim do conflito global, a desintegração dos blocos e o fim do uso predominante da ideologia para suprimir em escala internacional, críticas ou até mesmo um simples diálogo humorístico. Isso permitiu que os Estados e as instituições internacionais se tratassem uns aos outros com novos modos cooperativos e discursivos, mais receptivos aos indivíduos e grupos de cidadãos fora dos corredores do poder. Por outro lado, os movimentos e grupos que lutaram pela paz e pela democracia, ou pelos direitos humanos e pela responsabilidade ambiental, durante os anos da Guerra Fria, puderam se aproveitar dessa nova abertura, assim como das maneiras pelas quais uma nova linguagem da sociedade civil global legitimava suas atividades.<sup>39</sup> (Kaldor, 2005, p. 108).

Sobre a ideia de uma sociedade civil global, Herz e Hoffman (2004) irão afirmar a contribuição do conceito para elevar a importância do papel das organizações internacionais, vide o papel das organizações não governamentais – em especial as de abrangência internacional – em eventos como a RIO-92. Vale salientar que esta conferência – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)<sup>40</sup>, realizada no Rio de Janeiro em 1992 – é, segundo Echart Muñoz, exemplo paradigmático da criação de espaços de participação social para discussão de questões de abrangência global. A participação possibilitada aos atores sociais, ou atores da sociedade civil, findou por “influenciar a linguagem dos tratados e a criação de normas internacionais” (2010, p. 323). Neste sentido, corrobora Alves (2001), quando lembra que esta Conferência, foi uma espécie de marco inaugural do ciclo de conferências ocorridas nos anos 90, e que apresentou como diferencial uma agenda ampla que contemplava atores diversificados. Sobre a declaração

---

<sup>39</sup> Tradução nossa. “*Este desarrollo es el resultado de cambios tanto desde arriba como desde abajo. Por un lado, 1989 marcó el fin del conflicto global, la desintegración de los bloques y el fin del uso predominante de la ideología para suprimir voces críticas o incluso un simple diálogo de buen humor a escala internacional. Esto permitió que los estados y las instituciones internacionales se trataran unos a otros con nuevos modos cooperativos y discursivos, más receptivos a los individuos y grupos de ciudadanos fuera de los pasillos del poder. Por otro lado, los movimientos y grupos que habían luchado por la paz y la democracia, o por los derechos humanos y la responsabilidad medioambiental, durante los años de guerra fría pudieron aprovecharse de esta nueva apertura, así como de las maneras en que el nuevo lenguaje de la sociedad civil global legitimaba sus actividades*”.

<sup>40</sup> Realizada no Rio de Janeiro, em 1992, também é conhecida como “ECO-92”, “Rio-92”, “Cúpula da Terra” ou “Cimeira da Terra”.

resultante da Rio-92, Echart Muñoz relembra a sua preocupação em sublinhar a importância da participação da sociedade civil. No entanto, salienta que a participação se concretizou, de fato, nos encontros paralelos à Conferência nos quais estavam presentes organizações sociais da Europa, América Latina e Caribe. Nestes encontros, onde, segundo a autora, foram criadas dinâmicas interessantes que “terminariam consolidando-se nas cúpulas posteriores”, dissiparam-se as “dúvidas sobre a efetividade dessas iniciativas”.

[...] a Declaração do Rio menciona a necessidade de: ‘sublinhar a importância da contribuição de novos atores, sócios e recursos da sociedade civil, com o objetivo de consolidar a democracia, o desenvolvimento econômico e social e o aprofundamento do respeito dos direitos humanos. A cooperação internacional que envolve os recursos públicos requer um diálogo do qual participem tanto os governos como a sociedade civil’.

[...] Também assinala que deseja ‘manifestar nossa satisfação com os diversos eventos promovidos antes e durante a Cúpula, que envolvam vários setores da sociedade civil’ (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 342).

Essa Conferência, também conhecida como a Cúpula da Terra no Rio, que contou com a participação de inúmeras ONGs internacionais, foi marcada ainda pela conquista da aceitação do uso do termo “desenvolvimento sustentável”. Este encontro é considerado uma espécie de ponto de partida para a participação dessas organizações em diferentes conferências das Nações Unidas, onde a sua atuação foi marcada pela pressão para que temas como a iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), que visava à redução da dívida dos países mais pobres; o *Global Compact*<sup>41</sup>, sobre a responsabilidade social das empresas; e os objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), fossem tratados. (ARAGÃO, 2010; ECHART MUÑOZ, 2008; 2010). É na década de 1990, portanto, que a sociedade civil – especialmente, por meio das organizações não governamentais –, figura como “convidada” da ONU para participar dos debates, possibilitando uma perspectiva dialógica na construção das agendas internacionais, que passam a ser discutidas com a sociedade civil. A ampliação dos espaços de participação da chamada sociedade civil na cena política internacional, característica desta década, coincide com a ampliação do número de organizações que surgem, no mesmo período, como consequência do contexto estabelecido com o fim da Guerra Fria e a assunção do neoliberalismo no mundo. Sobre a institucionalização e crescimento das ONGs, explica Villa:

---

<sup>41</sup> Sobre o Global Compact, ver: ARAGÃO, 2010.

A institucionalização e crescimento das ONG é viabilizada por fatores diversos: a apresentação da problemática com intensidade tal que mais pessoas e recursos sejam necessários para regular o processo; a necessidade de cooperação e coordenação em medidas e programas sociais em regiões do Terceiro Mundo; a facilidade de operacionalizar as ações em situações de emergência, como, por exemplo, na guerra civil da Ruanda, de 1994, em que milhares de refugiados receberam com mais rapidez a assistência das ONGs humanitárias que a ajuda alimentar do fuzileiros americanos; e, finalmente, a intensidade de processos transnacionais como os desequilíbrios ecológicos, que estimulam o crescimento de grupos transnacionais, como vem acontecendo com o Greenpeace, que hoje possui perto de seis milhões de associados. (VILLA, 1999, p. 22).

Para Mathews (2000), a insurgência de problemas que ultrapassam as fronteiras dos Estados e uma possível incapacidade destes na sua resolução os levam a compartilhar responsabilidades com atores não governamentais. Amplia-se, deste modo, o raio de ação das ONGs<sup>42</sup>, que abarca, muitas vezes, uma rede completa de assistência ao desenvolvimento, além da contestação em diversos níveis. A amplitude da sua comunicação internacional termina por estabelecer círculos de influência que atravessam níveis e fronteiras nacionais, promovendo ações globais a partir de interconexões locais. Desta forma, as ONGs, antes deixadas às margens de importantes negociações no cenário internacional, passam a apresentar um papel fundamental a partir de suas redes, estabelecendo novos canais de influência e participando mais diretamente de negociações internacionais. Sobre a atuação das ONGs enquanto atores das relações internacionais corrobora Echart Muñoz (2010), salientando a sua atuação em espaços institucionais e em outros mais informais, criando importantes redes globais e campanhas de sensibilização, mobilizando-se diante do apelo de movimentos globais, diante da Organização Mundial do Comércio (OMC) ou do G8, por exemplo, e participando dos encontros alternativos, como o Fórum Social Mundial (FSM), findando, deste modo, por incidir na agenda internacional, que passa a incluir temas como a luta contra a pobreza, a proteção do meio ambiente, a promoção dos direitos humanos, entre outros, nos discursos e nas declarações oficiais das Organizações Internacionais (OI), o que daria aos processos de globalização uma espécie de “rosto humano” (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 330).

Segundo García (2002, p. 204), no âmbito internacional, a elaboração de políticas implica ao menos sete dinâmicas e etapas interdependentes: identificação do problema;

---

<sup>42</sup> Segundo García (2002, p. 176), seria prática a utilização do termo “ONGs” para fazer referência às organizações que atuam em um só país, e “ONGs internacionais” para aquelas que atuam em vários países. No entanto, uma extensão ampla do conceito permite a utilização do termo “ONG” para fazer referência a ambos os tipos de organização.

estabelecimento da agenda; tomada de decisão; implementação; seguimento; avaliação; e retroalimentação. E, apesar da percepção de que em todas estas dinâmicas as ONGs se mostram ativas, para o autor, foi no estabelecimento da agenda dos debates que as ONGs alcançaram maior eficácia. Neste sentido, salienta a relevância das ONGs no surgimento dos espaços políticos que integram a agenda para o debate público, assim como no prolongamento institucional deste processo de estabelecimento da agenda, ao forçar a introdução, nos programas de governo, dos problemas globais que requerem soluções cooperativas de médio e longo prazo. Acredita, nesta perspectiva, que existe um amplo espectro de questões cujos temas fundamentais foram somente considerados a raiz do trabalho das ONGs. Deste modo, salienta que as políticas relativas à preservação do meio ambiente, direitos das mulheres e direitos humanos individuais foram guiadas pelas ONGs.

A importância da influência das ONGs em fóruns, congressos e conferências internacionais é, portanto, destacada por García (2002), que afirma a busca destas organizações em orientar os debates e incidir sobre os textos finais daí decorrentes. Ao tratar da influência das ONGs, Villa (1999), por sua vez, faz uma referência aos seus parâmetros quantitativos e qualitativos. Do ponto de vista quantitativo, aponta a ampla participação de representantes das ONGs nas “conferências sociais globais”, seja nos fóruns paralelos ou nos eventos oficiais. Nesta perspectiva, relata a presença de vinte mil delegados/representantes de ONGs na “Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (Rio-92); dois mil, na “Conferência de Viena sobre Direitos Humanos” (Viena-1993); dois mil, na “Conferência sobre População e Desenvolvimento” (Cairo-94); dez mil, na “IV Conferência sobre Direitos da Mulher” (Pequim-95); e cerca de dois mil e quinhentos, na “Conferência sobre Assentamentos Humanos” (Istambul-96). Cita ainda, como parâmetro quantitativo, as quantias administradas por algumas organizações. Quanto ao aspecto qualitativo, ressalta que este se refere à “faceta propriamente política da ação do ator transnacional”, variando de acordo com “o que está em jogo” e com o ator que “lhe serve de interlocutor” (VILLA, 1999, p. 24-25). Sobre os fracassos e sucessos da influência desses atores nas “conferências globais sociais”, Villa aponta:

No lado dos insucessos, podem ser alinhados alguns exemplos: na Eco-92, a proposta das ONGs ambientalistas — feita junto com algumas organizações intergovernamentais como o BID e a CEPAL — de que os países do Norte deviam pagar uma ‘dívida ecológica’ aos países do sul, por serem os primeiros responsáveis por um padrão de desenvolvimento e de tecnologia gerador de boa parte dos desequilíbrios ecológicos e da pobreza dos segundos (cf. GUIMARÃES, 1995, p. 117). Na Cairo-94, pode ser

considerada, em parte, mal sucedida a proposta dos países do sul, apoiada pelas ONGs, de criar um ‘direito internacional de reunificação familiar dos migrantes’ (em parte porque, apesar da recusa dos países do Norte em assinar tal proposta, o capítulo dez do plano de ação (‘das migrações internacionais’) da conferência do Cairo acolheu a fórmula consensual de que ‘todos os governos devem reconhecer a importância vital da reunificação familiar e promover sua integração na legislação nacional [...]’ (NAÇÕES UNIDAS, 1994). Em compensação, a conferência de Viena sobre os direitos humanos representou, em matéria de aprovação de propostas, sonoras vitórias das ONGs societais. Concretamente, foi aprovada pela conferência a polêmica proposta da Anistia Internacional de criação de um Alto-Comissariado para os Direitos Humanos no âmbito das Nações Unidas. Idéia amplamente discutida em setenta e oitenta, a sugestão da conferência (cf. ALVES, 1994, p. 176) foi aprovada durante a XLVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1993. De forma genérica, esse organismo terá a função de promover e proteger todos os direitos humanos. As barreiras levantadas por aqueles grupos de países, principalmente os asiáticos, que detectavam na aprovação do Comissariado a possibilidade de ingerência indevida em sua soberania pelos países desenvolvidos, foram, dessa forma, transpostas (cf. ALVES, 1994, p. 177). E, particularmente, foi superado o argumento do ‘relativismo cultural’, levantado por esses mesmos países, sobretudo pelos de maioria religiosa muçulmana. (VILLA, 1999, p. 26-27).

A busca crescente da sociedade civil organizada de um modo geral, e das ONGs em particular, por incidir na política mundial, também caracteriza a sua relação com a cooperação internacional para o desenvolvimento e a construção de suas agendas e pactos. Os anos 2000 tiveram a cena internacional marcada pela discussão da eficácia da cooperação ao desenvolvimento e contaram com uma série de fóruns de alto nível<sup>43</sup> para tratar da eficácia da ajuda internacional. Este debate foi avançando de um jeito bastante significativo desde o começo dos anos 2000 até a divulgação da Declaração de Paris<sup>44</sup>, considerada o seu 1º marco. Dos debates de caráter eminentemente oficial, os quais abrigaram discussões e compromissos restritos à esfera dos Estados (e relativos, portanto, à cooperação oficial), derivou a Declaração de Paris na qual a OCDE esquematizou quais seriam os princípios de efetividade no âmbito da ajuda ao desenvolvimento internacional. Importa salientar que a sociedade civil não foi incluída nos debates oficiais, no entanto, com um ambiente internacional, àquela altura, mais aberto à participação foi inevitável que a OCDE começasse a receber uma série de críticas acerca da superficialidade do que havia sido produzido em Paris. (LOPES, 2012).

<sup>43</sup> Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda já foram descritos no item 2.1 deste trabalho.

<sup>44</sup> Declaração resultante do II Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Paris, no ano de 2005.

Já em 2008, a conferência de Acra<sup>45</sup> foi marcada pela realização do Fórum paralelo da sociedade civil, que, apesar de não estar incorporado às conversas governamentais dos fóruns de alto nível, conseguiu reunir um número significativo de representantes. Também em Acra, houve o chamado à sociedade civil para que esta compartilhasse do Plano de Ação ali elaborado, tendo sido feitas, neste encontro, recomendações diretas sobre o papel da sociedade civil em relação à eficácia da ajuda. A Agenda de Acra firmou o compromisso dos governos dos países doadores de coordenar e alinhar as atividades de cooperação das organizações da sociedade civil de seus países com os programas governamentais em prol da maior eficácia da ajuda, segundo Pessina (2012, p. 67). Este compromisso pode ser observado na Agenda para Ação de Acra no macro objetivo “Construir parcerias de desenvolvimento mais eficazes e inclusivas”, que elenca como uma das medidas para o seu alcance “Aprofundar o compromisso com organizações da sociedade civil”<sup>46</sup> (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008).

O IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda realizado em Busan<sup>47</sup>, além de reunir ministros e demais representantes dos governos dos países, incluiu nos encontros oficiais representação das organizações da sociedade civil<sup>48</sup> de finalidade pública e privada –

---

<sup>45</sup> O III Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foi realizado em Acra, no ano de 2008.

<sup>46</sup> “Aprofundaremos o nosso compromisso com as OSC, enquanto actores de desenvolvimento a título próprio, cujos esforços complementam os dos governos e do setor privado. Partilhamos um interesse em garantir que os contributos das OSC para o desenvolvimento atinjam o seu pleno potencial. Com este objetivo: a) convidamos as OSC a refletir sobre o modo como podem aplicar os princípios de Paris sobre eficácia da ajuda, de um ponto de vista das OSC. b) acolhemos com agrado as propostas das OSC para nos empenharmos conjuntamente num processo envolvendo múltiplos intervenientes, liderado pelas OSC, que promova a eficácia das OSC no desenvolvimento. Como parte desse processo, procuraremos: i) melhorar a coordenação dos esforços das OSC com programas governamentais, ii) incrementar a responsabilização com vista a resultados das OSC, e iii) melhorar a informação sobre as atividades das OSC. c) trabalharemos com as OSC de modo a criar um ambiente favorável, que potencie as suas contribuições para o desenvolvimento” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2008, art. 20, p. 6).

<sup>47</sup> O IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda foi realizado em Busan, no ano de 2011.

<sup>48</sup> A sociedade civil (SC) é contemplada, no art. 22 da Aliança de Busan, onde consta: “As Organizações da Sociedade Civil (OSC) cumprem uma função vital possibilitando que a população reclame seus direitos, promovendo o enfoque de direitos, ajudando a configurar políticas e alianças para o desenvolvimento e fiscalizando sua execução. Também proporcionam serviços em âmbitos complementares aos dos estados. Reconhecendo estas funções, nós (signatários): a. cumprimos plenamente nossos respectivos compromissos para que as organizações da sociedade civil possam exercer suas funções como atores independentes de desenvolvimento, centrando-nos particularmente em criar um ambiente favorável, de acordo com os direitos pactuados internacionalmente, que potencie ao máximo sua contribuição ao desenvolvimento; b. encorajamos as organizações da sociedade civil a implementar práticas que fortaleçam sua responsabilidade e contribuição a efetividade do desenvolvimento, orientadas pelos Princípios de Istambul e pelo Marco Internacional para a Eficácia do Desenvolvimento das OSCs”.

ONGs e empresas –, tendo sido a atenção dada a essas últimas de especial destaque. Do mesmo modo, foi enfatizada, especialmente neste fórum, a importância das parcerias público-privadas (PPP) para o alcance de um desenvolvimento eficaz. Neste sentido, conforme enfatiza Pessina (2012, p. 72), “Busan foi marcado pelo discurso em prol do fortalecimento da participação das empresas no desenvolvimento não apenas econômico como também social”.

Importa salientar que as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos já vinham em um processo de mobilização no sentido de definir e manifestar a posição da sociedade civil organizada em relação aos princípios da eficiência, no que tange à cooperação para o desenvolvimento. De fato, as OSCs já se encontravam, desde 2009, organizadas na forma do *Open Forum for CSO Development Effectiveness* (Fórum sobre a Eficácia do Desenvolvimento das OSC), cujo objetivo consistia em propor um marco de eficácia global para as organizações, a ser apresentado em 2011, no Fórum de Busan<sup>49</sup>, conforme relata documento da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG).

Além de procurar incidir nas políticas oficiais, as organizações da sociedade civil (OSCs) têm discutido seu papel na arquitetura da cooperação internacional. O Fórum Aberto sobre a efetividade das OSCs (<http://www.cso-effectiveness.org>) é uma iniciativa co-financiada por países europeus, com o objetivo de definir e promover um marco de referência global e participativo, com base no qual as OSCs envolvidas na cooperação internacional possam discutir sua identidade e papel, estabelecer princípios e parâmetros que organizem seu trabalho e pelos quais possam ser avaliadas. Esse processo que teve início no final de 2009, culminará no Fórum de Alto Nível de Busan, onde essas organizações esperam estabelecer seu lugar na promoção e governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2012, p. 4).

Nesse sentido, já havia sido realizada em Istambul, no ano de 2010, a Primeira Assembleia Mundial do Fórum Aberto sobre a Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento, que apresentou como resultado o documento conhecido como “Princípios de Istambul”, que serviu como base para a formulação do “Marco Internacional sobre Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento”, cuja concretização se deu em 2011, em Siem Reap, no Camboja. Vale salientar que este é o principal documento reconhecido e assinado por OSCs e redes do mundo inteiro que referenda seus compromissos e

---

(ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2011, p. 6-7).

<sup>49</sup> A ABONG e organizações parceiras emitiram uma nota pública sobre o fórum de Busan, sobre que cooperação nós queremos e sobre a necessidade da sociedade civil estar envolvida neste debate.

reivindicações em prol da eficiência da ajuda e que serviu de base para a articulação e manifestação de diversas plataformas de OSCs para o Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em Busan. (PESSINA, 2012, p. 69). Segundo a ABONG:

[...] O Fórum Aberto sobre a Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento, um processo mundial e totalmente participativo conduzido pelas próprias OSCs, estabeleceu a visão e os princípios básicos que definem e norteiam suas práticas para o desenvolvimento.

Em setembro de 2010, mais de 170 representantes de OSCs de 82 países se reuniram em Istambul, na Turquia, para discutir e aprovar unanimemente os Princípios de Istambul para a Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento. Os Princípios de Istambul são resultado de consultas minuciosas realizadas com milhares de OSCs em mais de 70 países e de diversos setores.

Os oito Princípios de Istambul levam em consideração a diversidade de visões, missões, abordagens, relações e impactos das OSCs e suas ações para o desenvolvimento. Devido à diversidade e à amplitude geográfica das OSCs, os Princípios de Istambul devem ser adotados de maneiras significativas, mas distintas, por cada OSC de modo a adequá-los ao contexto local ou do setor.

Os Princípios de Istambul são base para o Marco Internacional para a Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento, aprovado em junho de 2011, durante a Segunda Assembleia Mundial em Siem Reap, Camboja. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2011a, p. 2).

Necessário registrar, ainda, que foi realizado em Busan, dias antes do início do Fórum Oficial, o evento preparatório da sociedade civil promovido por *Better Aid*<sup>50</sup>, pelo *Open Forum*<sup>51</sup> e pela associação coreana de ONGs, de onde saiu o representante das OSCs que participou da redação do documento final, a Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda. Sobre a participação da sociedade civil neste processo, relata Luara Lopes<sup>52</sup>:

<sup>50</sup> *BetterAid* é uma plataforma aberta composta por mais de 700 organizações, que podem participar nas oportunidades de diálogo e influência política relacionados com diversos temas, para aprofundar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. A plataforma prepara, ainda, relatórios políticos e posicionamento para processos participativos e promove sua concepção por meio da incidência nacional e internacional. Disponível em: <<http://www.betteraid.org/es/sobre-betteraid/sobre-betteraid.html>>.

<sup>51</sup> O *Open Forum* ou Fórum Aberto para a Efetividade do Desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil é um espaço exclusivo para as OSC de todo o mundo colaborarem em um processo participativo global para definir e apresentar o quadro de princípios comuns para a eficácia do desenvolvimento. Consiste em um instrumento para discutir a efetividade das organizações sociais. Disponível em: <<http://www.cso-effectiveness.org/>>.

<sup>52</sup> Pesquisadora assistente do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP); Assessora de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), em São Paulo. Entrevistas realizadas via skype, em 12 de março de 2012 e 6 de junho de 2013.

– *Em 2011, estava tudo muito mais maduro, a sociedade civil internacional já tinha se consolidado desde Acra, especialmente no Better Aid, no Open Fórum, principalmente estes dois institucionalizaram; foi um processo muito rico de participação social internacional, que fez com que, para Busan, a sociedade civil estivesse super preparada: ela entrou no processo da OCDE, ela foi incorporada aos GTs da OCDE, ela fez processos de consulta nacionais, regionais. Foi um processo muito sério, muito inspirador de mobilização da sociedade civil internacional.* (LOPES, 2012).

No entanto, apesar da maturidade da sociedade civil internacional, da riqueza da participação social nos eventos que precederam Busan e da conquista de um lugar no próprio evento oficial, os avanços da cooperação internacional para o desenvolvimento parecem não ter sido tão significativos. A ênfase nas empresas enquanto atores da cooperação para o desenvolvimento, por sua vez, trouxe um questionamento ainda mais contundente sobre qual desenvolvimento se busca alcançar. Com os debates e a reconfiguração das agendas e dos modelos de cooperação – por um lado, em função da crise mundial, e, por outro, pela força dos países emergentes –, releva-se a importância da participação democrática nas agendas da cooperação internacional. No entanto, o papel das ONGs na cooperação Norte-Sul parece já historicamente definido e, apesar dos avanços, ainda deveras instrumentalizado, deixando entrever a necessidade de incorporação mais efetiva da cidadania nas políticas de cooperação para que a visão global do desenvolvimento possa, de fato, considerar todos os atores, tornando o desenvolvimento um processo mais democrático.

As conferências das Nações Unidas dos anos 1990 constituíram o “teatro” ao qual se refere Milani, em que se promoveu o encontro dos atores estatais e não estatais, palco de inúmeros debates que versaram sobre temas relevantes para o futuro do planeta e da espécie humana. Deste momento histórico, emergiu a produção acadêmica que defendeu a ideia de que, com a participação dos novos atores na agenda mundial de negociações, teríamos uma versão mais democrática do “governo do mundo” que privilegiaria a dimensão política em detrimento da lógica econômica da globalização e “daria espaço à organização e participação políticas de atores sociais no processo de negociação internacional” (2006b, p. 379). Apesar das expectativas despertadas com a incorporação das ONGs na cena internacional, no entanto, é necessário lembrar que o estatuto da sua participação se limitou a uma esfera “consultiva” e, conforme enfatiza Echart Muñoz, “as boas intenções das declarações acabam por não se traduzir em uma incidência real no processo decisório e na prática e na cultura políticas” (2010, p. 330- 331; 350). As esperanças suscitadas, na década de 1990, de que se estava construindo “uma governança global mais democrática” se dissipou com a entrada no século

XXI (MILANI, 2006b, p. 379). As limitações da participação obtida pelas ONGs nos espaços institucionais levaram, por sua vez, a críticas, especialmente por parte dos movimentos sociais globais, que entenderam ter havido “uma obra legitimadora e não transformadora da realidade internacional” (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 331). Alguns destes atores transnacionais, insatisfeitos com a baixa efetividade resultante do processo de consulta da sociedade civil nas conferências da ONU, iniciaram processos contestatórios, principalmente contra o modelo de governança global. (MILANI, 2006b, p. 379). Parecia, deste modo, despontar um novo tempo no qual o desenvolvimento já não transitava com a mesma desinibição de outrora e as ONGs tendiam a repensar o seu papel e o seu lugar.

Os questionamentos do modelo de desenvolvimento vigente no século XXI e a insatisfação diante de um modelo de cooperação ineficaz, no que tange à sua capacidade de transformação, trouxe uma reflexão sobre o papel a ser desempenhado por estas ONGs, evidenciando-se, assim, a necessidade de revisar a sua capacidade de transformação (MARTINEZ, 2011, p. 8). As mudanças no contexto internacional, na agenda do desenvolvimento e nas demandas e reivindicações abarcadas no bojo das ações das ONGs, acabam por gerar a necessidade de uma adaptação destas organizações para lidar com a complexidade do contexto que já se instaurou e daquele que se anuncia. Qual seria, deste modo, o papel das ONGs? Qual a medida da sua participação? Segundo García, poderíamos compreender que a participação das ONGs se restringe a cooperar em aspectos mais institucionalizados da luta contra os problemas globais. No entanto, salienta, o “rol” não governamental é mais extenso e deve ser relacionado com a governabilidade global, incluindo nesta noção a dimensão “política” em um sentido amplo. (2002, p. 197).

Decerto que podemos vislumbrar um importante caminhar expresso na atuação da sociedade civil nos espaços de discussão acerca da política mundial. A ebulição participativa da sociedade civil, que marcou a década de noventa, sobretudo, parecia traçar um caminho que apontava, aos indivíduos, movimentos e organizações não governamentais, a constituição de um espaço próprio e significativo na vida internacional. No entanto, conforme salienta García (2002, p. 192), não se pode fomentar uma “visão ingênua e otimista” sobre o poder e o impacto da atuação das ONGs na cena internacional e sobre as suas reais possibilidades de transformação de mundo. As ambivalências existem e são muitas, mas é necessário pontuar que, ao pleitearem um “lugar” nestes espaços de discussão sobre a lógica mundial, as ONGs conseguiram potencializar a sua participação e a compreensão, no que concerne a temáticas globais de diversas ordens, ao mesmo tempo em que contribuíram para uma maior transparência das reuniões intergovernamentais e brigaram – com algumas vitórias – pela

incorporação de questões ligadas à cidadania em espaços antes reservados aos Estados. (ECHART MUÑOZ, 2010, p. 330-331). Talvez possamos crer que tenham sido estes os primeiros passos na busca pela transformação da política mundial e das relações que se entrelaçam no âmbito da cooperação internacional. Talvez faça sentido o caminho percorrido com anúncios de uma lógica de participação. Talvez tenham sido os primeiros passos na busca pela construção de outra perspectiva de desenvolvimento e da cooperação necessária para a sua efetivação. Nos capítulos seguintes, exploraremos estes elementos e tentaremos trazer algumas respostas possíveis a tais questionamentos.

### 3 A INSERÇÃO DUAL DO BRASIL NO SISTEMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

*[...] é preciso dizer bye-bye a uma visão de Brasil como país que só tem a receber, nada a oferecer. É preciso chamar – alô, alô – o Brasil que o mundo precisa hoje*  
(RIBEIRO, 2011, p. 4).

As alterações das relações de poder no cenário global foram impulsionadoras de grandes mudanças no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, na medida em que esta reflete, dentre outros aspectos, a geopolítica mundial e regional, interesses econômicos e relações de poder. A trajetória cumprida pelo Brasil neste âmbito e as mudanças sistêmicas dos últimos quinze anos implicaram uma transformação do seu papel e da percepção que podem ter outros Estados sobre a sua atuação. Neste sentido, se, há alguns anos, o Brasil podia ser classificado como “receptor” de cooperação (BARBOSA, 2011; CORDEIRO, 2012; CORRÊA, 2011; GONÇALVES, 2011; PUENTE, 2010), atualmente, na condição de “país em desenvolvimento que atingiu um nível intermediário de renda e um Produto Interno Bruto (PIB) que o situa entre as dez maiores economias do planeta”, o Brasil vivencia uma dupla posição de “recebedor” e de “prestador” (CORRÊA, 2011; KLEIMAN; CEZARIO, 2012) ou, segundo a terminologia do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, que o próprio governo brasileiro contesta<sup>53</sup>, de “beneficiário” e “doador”<sup>54</sup> de uma cooperação que emerge cada vez com mais força no cenário internacional, marcando o fato de

<sup>53</sup> Utilizamos as terminologias “doador”, “prestador” e “receptor”, “recebedor” de cooperação por serem as mais usuais na literatura especializada e as tradicionalmente adotadas pelos países do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, é necessário ressaltar que o governo brasileiro entende a cooperação para o desenvolvimento internacional como uma relação entre semelhantes, descartando, portanto, a ideia de que a relação de cooperação se resume a uma “interação entre doadores e recebedores”. Esta defesa do governo brasileiro está claramente ilustrada no Prefácio do documento “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013), assinado pelo então presidente do Brasil, Luis Inácio “Lula” da Silva e já citado neste trabalho. Deste modo, importa deixar claro que o Brasil não se identifica enquanto um país simplesmente “doador” ou “receptor” no âmbito da CID.

<sup>54</sup> Mawdsley (2010; 2011) lembra que um dos termos mais precisos para classificar os países que não se constituem em “doadores” tradicionais do sistema de ajuda, mas que passam a destinar recursos no âmbito da cooperação internacional, seria o de “non-DAC donors/partners”, em uma referência clara ao fato de não fazerem parte do CAD/OCDE. Reitera, no entanto, que alguns dos atores emergentes preferem tratar as relações de ajuda ou cooperação como “parcerias de desenvolvimento”, promovendo conscientemente, deste modo, um discurso de relações horizontais de benefício mútuo, não ingerência e respeito à soberania, ao invés da hierarquia vertical invocada na utilização dos termos “doador” e “receptor”. Salienta, ainda, que, no caso específico dos estados do Sul, um termo potencialmente atraente é o de “doadores pós-coloniais”.

que a “linha” que existia entre “receptores” e “doadores” de ajuda se tornou embaçada, conforme afirmam Zimmermann e Smith (2011)<sup>55</sup>. Isto não significa, é claro, que, historicamente, o governo brasileiro não tenha prestado cooperação a outros países em desenvolvimento nos anos 1970 e 1980, mas a realidade é que esta forma de atuação no sistema internacional da CID vem ganhando densidade significativa nos anos mais recentes.

Todas essas mudanças impactam e são impactadas pelas relações e alianças que o país vem construindo internamente e em diálogo com o contexto internacional. São, igualmente, um reflexo dos avanços feitos pelo Brasil no que tange a suas políticas sociais – cuja demanda por socialização no âmbito internacional é crescente –, e das posturas assumidas no bojo da sua política externa, que conduz, em grande parte, a internacionalização destas práticas, na medida em que barganha outro “lugar” na cena internacional, em uma perspectiva que transita entre o poder e a solidariedade. Este momento de ebulição pelo qual passam o país e a própria CID traz, no entanto, não somente os resultados dos avanços do Brasil nesta seara, mas, também, coloca em discussão questões fundamentais para se compreender a sua relação com essa “nova” cooperação internacional. Envolve não apenas a atuação oficial do país, mas, ainda, outras dinâmicas e atores, dizendo respeito também à teia de relações que o governo brasileiro constrói no seu âmbito doméstico, por meio dos diálogos e disputas com os atores não estatais. Deste modo, na medida em que envolve, simultaneamente, o interno e o externo, e trata de um emaranhado de relações com atores múltiplos, assume significativa complexidade.

Neste capítulo, objetivamos, portanto, fazer uma “trilha” para desvelar a participação do Brasil na cooperação internacional, buscando compreender a atuação oficial brasileira no âmbito da CID, em especial na sua vertente Sul-Sul. Deste modo, transitaremos aqui desde a inserção do Brasil no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, passando pelas mudanças operadas no país e na própria cooperação que redefiniram a atuação oficial brasileira nesse âmbito; pela cooperação Sul-Sul, analisando a sua força na nova atuação brasileira; pela relação entre a política externa brasileira e a internacionalização das políticas públicas na perspectiva da CSS; e, ainda, pela cooperação triangular (ou trilateral) oficial que envolve o Brasil e tem outros países do Eixo Sul como

---

<sup>55</sup> Segundo Zimmermann e Smith (2011, p. 722), quando foram definidos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o mundo parecia dividido entre os países que precisavam alcançar os objetivos então definidos e outros que tinham que ajudá-los na tarefa de alcançar estes objetivos. Dez anos mais tarde, no entanto, a linha entre os “receptores” e “doadores” de ajuda “tornou-se embaçada”. Para os autores, o crescimento impressionante de países como China, Índia, Brasil e outras economias emergentes tem sido acompanhado por um crescimento igualmente impressionante na cooperação para o desenvolvimento que fornecem para outros países.

beneficiários. Por fim, traremos algumas percepções críticas e perspectivas futuras referentes ao universo que permeia a atuação oficial brasileira na CID, em especial na CSS, entendendo que a compreensão desta relação se faz fundamental para que avancemos na investigação sobre um possível “novo” papel da sociedade civil brasileira, em especial, das ONGs do país, na CID.

### 3.1 O BRASIL E AS MUDANÇAS NO PANORAMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DE BENEFICIÁRIO A “DOADOR”?

A inserção política do Brasil como país em desenvolvimento no sistema de cooperação internacional remonta aos anos 1930, época na qual figurava, especificamente, como um país receptor de cooperação técnica, em um contexto marcado pela série de transformações de caráter cultural, social e político pelas quais passava o país (GONÇALVES, 2011, p. 43). No entanto, foi somente a partir dos anos 1950, quando firmou diferentes acordos internacionais e criou o primeiro órgão de coordenação da cooperação técnica no país, a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), que a cooperação técnica<sup>56</sup> no Brasil ganhou mais visibilidade. (BARBOSA, 2011; CORRÊA, 2011; GONÇALVES, 2011). Entre os anos 1960 e 1970, com os movimentos de independência de ex-colônias africanas e asiáticas e de países não alinhados e com as crescentes articulações no âmbito da ONU, esta cooperação ganhou “corpo” fazendo com que as iniciativas brasileiras caminhassem “a reboque” do início das atividades da cooperação técnica internacional, que apareceram motivadas pelas Nações Unidas em função da necessidade de reconstruir os países afetados pela Segunda Guerra Mundial e de acelerar o desenvolvimento dos chamados “países em desenvolvimento” (BARBOSA, 2011, p. 19-20).

A atuação do país na cooperação internacional, conforme relata Corrêa (2011), pode ser dividida em três diferentes períodos. As quatro primeiras décadas, que se referem ao período entre 1950 e fins da década de 1980, representam o típico modelo de cooperação Norte-Sul praticado em diversas regiões do mundo à época, configurando-se como uma cooperação marcada por um viés economicista, com a fomentação de programas e projetos com vistas ao fortalecimento de instituições promotoras do crescimento econômico do país. Pauta-se, aí, a crença no crescimento econômico como elemento impulsionador da melhoria

---

<sup>56</sup> Segundo Barbosa (2011, p. 19-20), em 1959, a Assembleia Geral da ONU reviu o então vigente conceito de “assistência técnica”, substituindo-o por “cooperação técnica”, termo considerado mais propício para definir uma relação que, se, por um lado, pressupunha a existência de partes desiguais, por outro, representava uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes.

das condições de vida da sociedade. O segundo período, que se refere a desde meados da década de 1980 até o ano de 2005, aproximadamente, abarca a redemocratização do Brasil e o engajamento em temas da agenda internacional relacionados ao desenvolvimento. Já o terceiro período citado pelo autor se estende até os dias atuais e corresponde a um novo ciclo de cooperação entre instituições brasileiras e seus parceiros bilaterais e multilaterais. Neste estaria contemplada a “sistematização de boas práticas para fins de sua disseminação a outros países em desenvolvimento” (CORRÊA, 2011, p. 14-16) que caracteriza a atuação contemporânea brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial na sua vertente Sul-Sul.

Houve, nessa perspectiva, ao longo dos anos, um adensamento da cooperação no Brasil, tanto do ponto de vista conceitual quanto como prática política propriamente dita. No entanto, conforme enfatiza Cordeiro (2012, p. 147), na linguagem diplomática e política, o termo “cooperação” carregou fortemente e por longo tempo, no país, uma lógica essencialmente desenvolvimentista. Em termos de elaboração do conceito brasileiro de cooperação, Cervo ressalta que este, historicamente, se baseou em três categorias de elementos que remetem a seu “significado político”, seus “fins econômicos” e seu *modus faciendi*. No que concerne ao seu “significado político”, a cooperação era utilizada para refletir, de forma sintética, a essência da política exterior, realçando o seu caráter pacifista e não confrontacionista que a legitimariam, portanto, diante da nação e da comunidade internacional, com vistas à promoção da união do Terceiro Mundo na busca por firmar uma liderança nesta área. No que diz respeito aos “fins econômicos”, sustenta-se que a cooperação era procurada em razão do suporte dos insumos externos, tais como empresas, capitais e tecnologias, fundamentais para a realização das metas do desenvolvimento. Nesta perspectiva, buscava-se não apenas superar o subdesenvolvimento, mas atingir o pleno desenvolvimento. A terceira e última categoria trata da conduta brasileira na captação e implementação da cooperação internacional caracterizada pelo pragmatismo da sua política exterior. Neste sentido, a “cooperação pragmática” seria uma espécie de “cooperação desideologizada”, buscando explorar oportunidades de forma realista e criando “alternativas diante de obstáculos” (CERVO, 1994, p. 41-42).

Sobre esse último aspecto, entretanto, permitimo-nos discordar de Cervo (1994), uma vez que não acreditamos na possibilidade de uma desconexão entre a cooperação internacional e a política. Entendemos que, mesmo em um esforço de atuação pragmática, ainda assim, a dimensão político-ideológica nunca esteve deslocada da lógica de atuação do Brasil no âmbito da cooperação internacional. Ao contrário, esta sempre teve que lidar com

interesses, conflitos e relações de poder relacionados, por sua vez, a questões de ordens política e ideológica.

Entre os anos 1960 e os anos 1970, com os recursos provenientes da cooperação internacional, o Brasil pôde maximizar os conhecimentos recebidos e adaptá-los à realidade brasileira. Houve, nesta perspectiva, uma reestruturação das instituições responsáveis pelo desenvolvimento nacional e a emergência dos primeiros acordos nos quais o país figurou como prestador de cooperação técnica internacional. Neste sentido, enfatiza Ayllón Pino (2010, p. 2), a origem da participação do Brasil enquanto ator da CID remonta, em especial, à década de 1970, com a incorporação no Plano de Ação de Buenos Aires<sup>57</sup> e da sua experiência enquanto receptor da ajuda internacional. Já existia, aí, a percepção de que o país havia conseguido maximizar a absorção dos benefícios provenientes da ajuda recebida dos países do Eixo Norte por meio da CID. Constituía, portanto, neste momento, uma espécie de “obrigação moral” do país se solidarizar com os países menos desenvolvidos, incentivando e dando-lhes apoio, em uma perspectiva de dar um retorno dos seus benefícios e aprendizados em prol do desenvolvimento. Esta década, no Brasil, é marcada pela estruturação de um programa de cooperação internacional a ser prestada pelo país ao exterior como resposta aos benefícios recebidos pela transferência de conhecimentos oriundos de países mais avançados, o que, além de contribuir para o esforço de desenvolvimento nacional, o tornava capaz de prestar cooperação para outros países em desenvolvimento. Deu-se, neste contexto, portanto, a inserção do país em inúmeros projetos de cooperação prestada para países do Eixo Sul, impulsionada, *vis a vis*, por uma política de maior aproximação com países em desenvolvimento e pela demanda externa crescente pela cooperação brasileira (CERVO, 1994, p. 49), o que começou a imprimir no país, o seu duplo papel na cooperação técnica internacional, de receptor da cooperação proveniente do Norte e socializador de experiências e conhecimentos para o Sul. (AYLLÓN PINO; LEITE, 2010).

É a partir daí que a temática da cooperação com países em desenvolvimento ganha destaque na agenda diplomática brasileira, segundo Gonçalves (2011, p. 46), que aponta, nesta perspectiva, o aumento significativo de iniciativas de cooperação técnica prestadas a partir deste período. De acordo com Cervo (1994, p. 49), com a determinação da Conferência de Buenos Aires de que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) organizasse e apoiasse a Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD), o interesse dos países do “Terceiro Mundo” pela cooperação técnica internacional (CTI) brasileira foi

---

<sup>57</sup> Mais informações sobre o Plano de Ação de Buenos Aires, no item 3.2.

despertado. Sobre isto, no entanto, afirma que a credibilidade e a confiança foram condicionantes do interesse e da demanda. De fato, o prestígio crescente adquirido pelo país em função da sua trajetória de desenvolvimento findou por aumentar a demanda de países do Sul pelos seus conhecimentos técnicos e experiências empreendidas, o que foi consolidando o Brasil na posição de “prestador” de cooperação.

Entre o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, teve início uma nova fase da CTI no Brasil, fortalecida pela sua inserção racional na política externa, pela remontagem do sistema nacional de cooperação técnica e pela implantação de agências internas melhor preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar, dentre outras. A segunda metade da década de 80 foi marcada, por sua vez, pela criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em setembro de 1987, que passou a centralizar as ações políticas e técnicas do sistema brasileiro de cooperação técnica internacional. Vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e com a atribuição da formulação de políticas específicas de gerenciamento e controle de convênios entre países doadores e órgãos e organizações executoras no Brasil, a ABC, não obstante a importância da sua criação, já nasceu sofrendo uma espécie de “crise de identidade”, na ambiguidade de um país tradicionalmente receptor de CNS, buscando ser doador de cooperação Sul-Sul. À ABC coube, desde então, a responsabilidade administrativa por ambos os aspectos desta relação. (CERVO, 1994, p. 53).

O esgotamento do modelo de cooperação internacional recebido e o avanço do conhecimento técnico do Brasil marcaram os anos 1980 e o país, efetivamente, modificou o seu perfil, compatibilizando os papéis de “receptor” e “doador” de ajuda a países em desenvolvimento, o que coadunou com a intenção de ampliação e fortalecimento de seus interesses internacionais. (AYLLÓN PINO, 2010, p. 2). Nesta perspectiva, a cooperação internacional oferecida pelo Brasil se constituiu como instrumento da sua política externa, propiciando que o país fortalecesse a sua presença internacional por meio da cooperação, passando, neste ínterim, a ser classificado pela OCDE como um dos “doadores emergentes” da CID, como “país de renda média” (PRM), conforme classifica Hirst<sup>58</sup> (2009; 2010), que, afirma, tem como características a capacidade de ampliação da cooperação horizontal sem que, no entanto, abram mão da sua condição de receptor de cooperação. Estes chamados “países de renda média”, em cujo grupo passou a figurar o Brasil, combinariam, portanto, a condição de “doador” e de “receptor” na estrutura da cooperação internacional para o desenvolvimento.

---

<sup>58</sup> Apesar de utilizar o termo, a autora questiona o uso da categoria PRM para abordar a CI, alertando sobre o risco desta utilização, em especial quando se trata dos chamados “doadores emergentes”.

É na primeira década do século XXI, após um longo período de alinhamento quase automático do país às “grandes potências ocidentais”, que o Brasil, sob a liderança do então presidente da república Luís Inácio “Lula” da Silva, se propõe a aumentar sua autonomia internacional, elevando a capacidade de defesa de suas posições em virtude de seu poder político, econômico e militar. Cabe salientar, nesta perspectiva, a relação intrínseca entre a figura do então presidente, a sua ideia de política externa e os caminhos seguidos pelo país, neste âmbito. Assim, sob a liderança do Presidente Lula, o Brasil se projetou internacionalmente, com grande força, pleiteando um lugar de liderança na América Latina, especificamente, e no chamado Eixo Sul, de um modo geral. Para Fiori, esta liderança presidencial permitiu “que o país desse alguns passos importantes na direção de uma nova estratégia internacional, tomando posições, estabelecendo alianças e criando expectativas dentro do jogo de poder mundial” (2013, p. 31-32).

Neste sentido, corrobora Ayllón Pino (2010) lembrando que a expansão da cooperação ofertada pelo Brasil se deu a partir de 2003, com a sua ascensão econômica e a chegada de Lula ao poder, quando o governo brasileiro executou uma ampla reestruturação da sua política exterior, priorizando a CSS. Emerge, daí, o conceito de “diplomacia solidária” adotado pelo Brasil, que colocou à disposição de outros países em desenvolvimento as experiências e conhecimentos de instituições nacionais especializadas, sem condicionantes, de acordo com as suas demandas e respeitando a sua soberania. Há, a partir daí, um crescimento do país perante a comunidade internacional, tornando-o membro de um grupo de países que fazem parte do “caleidoscópio central” do sistema, conforme relata Fiori:

[...] Brasil ingressou no rol dos estados e das economias nacionais que fazem parte do ‘caleidoscópio central’ do sistema, onde todos competem com todos e todas as alianças são possíveis, em função dos objetivos estratégicos de cada país e de sua proposta de mudança do sistema internacional. (2013, p. 34).

Ao tratar dessa “virada” na atuação do Brasil, que projetou internacionalmente o país a partir do Governo Lula, se faz necessário reconhecer o papel e a importância do então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim<sup>59</sup>, no que tange à CSS, de um modo geral, e, em especial, no que se refere à criação do Fórum IBAS – reunindo Índia, Brasil e África do Sul – e a condução da relação do Brasil com o continente africano. Sob a sua gestão, o Brasil

<sup>59</sup> O diplomata Celso Luiz Nunes Amorim foi Ministro de Relações Exteriores do Brasil entre os anos 1993 e 1995, no governo do então presidente Itamar Franco. De 2003 a 2010, foi novamente Ministro das Relações Exteriores, desta vez no governo Lula. Atualmente ocupa o cargo de Ministro da Defesa do país.

construiu a ideia de maior autonomia da sua política externa que, conforme o próprio Amorim<sup>60</sup> deixou de ser “excessivamente domesticada e facilmente domesticável”. Releva, ainda, citar o Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia<sup>61</sup>, como figura emblemática da atuação internacional brasileira desde a gestão “Lula”, apontado como a “voz de comando” na condução das relações entre o Brasil e os demais países da América Latina<sup>62</sup>.

Do ponto de vista quantitativo, no que se refere à participação do Brasil na condição de “doador” na cooperação para o desenvolvimento internacional, dados apontam para um significativo crescimento. Segundo o relatório resultante da pesquisa sobre a “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005–2009” (2010), realizada pela ABC, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o total dos recursos investidos pelo país na cooperação para o desenvolvimento internacional nesse período foi de R\$2.898.526.873,49 – ou cerca de US\$1,43 bilhão –, dividido entre as modalidades de ajuda humanitária, bolsa de estudo para estrangeiro, cooperação técnica, científica e tecnológica e as contribuições para organizações internacionais. A metodologia utilizada não inclui, no entanto, recursos investidos no perdão e renegociação de dívida, nos projetos de cooperação realizados por universidades públicas (federais e estaduais) e nos empréstimos concessionais (com taxas de juros diferenciadas e percentual de doação), que são três vertentes de ajuda consideradas pela Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Deste modo, para construir uma comparação entre o apoio fornecido pelo Brasil e a ajuda recebida de países e agências multilaterais (entre 2005 e 2009, o Brasil recebeu US\$ 1,48 bilhão), o *Le Monde Diplomatique Brasil*<sup>63</sup> (2011) fez um cruzamento de dados somando, ao valor disponibilizado pelo IPEA/ABC, o montante total que o Brasil forneceu em perdão de dívida

<sup>60</sup> Discurso proferido pelo chanceler Celso Amorim na Conferência “2003 – 2013: uma nova política externa”, realizada em julho de 2013, em São Bernardo do Campo.

<sup>61</sup> Considerado um grande “mentor” do projeto de atuação internacional do Brasil nos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da Presidente Dilma, Marco Aurélio Garcia foi responsável pela coordenação do Programa de Governo nas eleições de ambos (em 1994, 1998 e 2006 – Lula e 2010 – Dilma). É ex-presidente nacional do Partido dos Trabalhadores (PT) e atualmente ocupa o cargo de Assessor Especial para Assuntos Internacionais da Presidência da República do Brasil.

<sup>62</sup> Segundo Lopes (2013), apesar da visível importância de Celso Amorim e Marco Aurélio Garcia nos últimos dez anos da Política Externa Brasileira (PEB) e da projeção do país no cenário internacional, existem críticas à atuação de ambos, em especial no que concerne à ideia de que o modelo de gestão corrente tratar-se-ia de uma ruptura com a tradição apartidária do Itamaraty. Neste sentido, cita como exemplo a crítica do embaixador aposentado Rubens Barbosa, a Marco Aurélio Garcia, a quem, de certo modo, responsabiliza por empreender não uma política de Estado, mas sim, de governo, ao se valer de canais partidários na aproximação entre o Brasil e os países da América Latina e, ainda, a crítica de Lafer (2009) sobre a partidarização da PEB, com a filiação de Amorim ao PT, em 2009. (LOPES, D., 2013, p. 75).

<sup>63</sup> Publicado em abril de 2011.

no mesmo período (US\$ 448 milhões), obtendo um valor total de US\$ 1,88 bilhão<sup>64</sup>. Assim, quantitativamente, a partir deste momento histórico, o Brasil passou a figurar como um país mais “doador” do que “receptor” de recursos, no cenário da cooperação internacional.

No seu percurso de ator emergente na CID, o Brasil vai se firmando, portanto, enquanto um país “doador” de recursos a países mais pobres ou em desenvolvimento, expandindo, na medida da sua cooperação, o seu poder econômico e político no mundo. Se, durante um longo período, o país foi basicamente “receptor” de ajuda internacional, vem apresentando, nos últimos anos, uma ampla gama de ações e projetos de cooperação internacional com países em desenvolvimento e, conforme indica o *Le Monde Diplomatique* (2011), deixou de receber recursos de alguns fundos como, por exemplo, o Banco Mundial e o FMI, para os quais passou a enviar dinheiro. No entanto, isto não significa que o Brasil tenha deixado de receber recursos da cooperação ou que deles não mais necessite. O país ainda recebe ajuda de outros países e de agências multilaterais, o que lhe confere, de fato, o duplo papel de “receptor” e de “doador”, na lógica da cooperação.

Ao citar o Brasil como “um dos novos atores do financiamento internacional para o desenvolvimento”, Gabas (2010) salienta que as formas de intervenção destes atores modificaram o campo da cooperação internacional, afetando as práticas dos doadores membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, das instituições multilaterais, mas, também, dos países e das organizações de cooperação regionais beneficiárias dessa ajuda. No entanto, no que tange à cooperação oficial oferecida, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e a Christian Aid (2012), afirmam que este é “um fenômeno muito recente, sobre o qual também não se dispõe de muitas informações” (2012, p. 29). Sobre o Brasil enquanto “doador” da cooperação internacional, Milani e Carvalho (2012, p. 31) defendem a necessidade de que este – que ainda conserva a condição de país beneficiado pela cooperação Norte-Sul – esteja atento para não reproduzir o modelo de cooperação<sup>65</sup> comum na lógica Norte-Sul, e muito criticado pelo próprio país, uma cooperação *top-down* (definida de cima para baixo), “colonizadora”, não participativa, etc. Esta diferenciação entre a CNS e a CSS é enfatizada, ainda, por Sotillo (2010, p. 230), que defende que a cooperação Sul-Sul deve “apoiar-se em seus próprios méritos – qualitativos – e suas próprias vantagens comparativas, em vez de ser encarada, simplesmente, como uma versão mais barata da assistência norte-sul tradicional”.

---

<sup>64</sup> Dados do Ministério da Fazenda, obtidos através do *Le Monde Diplomatique* Brasil.

<sup>65</sup> Milani e Carvalho (2012) alertam para os riscos de o Brasil reproduzir um tipo de cooperação que eles classificam como: cooperação *top-down*, “colonizadora”, não participativa, etc.

Podemos vislumbrar, portanto, um caminhar do país no sentido da busca pela consolidação de uma política pública de cooperação internacional e de um modelo próprio – ainda em construção – que diferencie a cooperação ofertada pelo país, que Ayllón Pino (2010, p. 1) chama de “potência emergente”, da tradicional cooperação Norte-Sul. Nesta perspectiva, Ribeiro relembra que os anos de assistência oficial ao desenvolvimento mostraram a ineficácia do modelo de cooperação tradicional da OCDE para a superação da pobreza, promoção da paz e garantia da sustentabilidade do planeta, por estar “fundado na desigualdade: na abissal distância entre prepotentes países doadores, de um lado, e países pobres, de outro, que só teriam o que receber e nada a oferecer”. Para a autora e membro da Diretoria Executiva da ABONG, “é preciso dizer bye-bye a uma visão de Brasil como país que só tem a receber, nada a oferecer. É preciso chamar – alô, alô – o Brasil que o mundo precisa hoje” (2011, p. 4).

Todas essas mudanças operadas na cooperação internacional para o desenvolvimento, nos últimos anos, fruto, não somente, mas, especialmente, das transformações político-econômicas ocorridas no mundo aliadas à sua própria reconfiguração político-econômica colocaram o Brasil em outro lugar, no âmbito da cooperação internacional, fazendo emergir, nesse ínterim, um Brasil que deixa de ser somente “receptor” de cooperação e passa a ocupar, também, um lugar de “doador” da cooperação emergente, um país que avança na busca da projeção de sua influência para além das fronteiras nacionais procurando assumir um papel de liderança junto a países periféricos do sistema internacional com os quais dialoga e constrói cada vez mais alianças, tendo como um dos caminhos eleitos a lógica da cooperação. Neste sentido, busca uma alternativa ao modelo tradicional da cooperação internacional que, historicamente, dividiu os seus atores partícipes em dois grupos, os países desenvolvidos, como doadores de ajuda e/ou cooperação, e os países em desenvolvimento, como seus beneficiários ou receptores, em um formato verticalizado característico da cooperação Norte-Sul cujo modelo chegou a um esgotamento na virada do milênio. Neste novo lugar, mesmo não estando entre os maiores doadores de recursos financeiros, despontou, portanto, um Brasil protagonista da chamada cooperação Sul-Sul ou como a classifica o governo brasileiro, da “cooperação horizontal”, uma cooperação fundada em outras bases e princípios que não aqueles da cooperação tradicional.

Não obstante, ao tratar do Brasil e do seu duplo papel na cooperação internacional, é necessário salientar a dicotomia entre o “Brasil como potência emergente”

figurando como “doador” de cooperação para países do Sul, e o “Brasil da desigualdade<sup>66</sup>” que ainda necessita e recebe ajuda da cooperação do Norte. No entremeio destas duas faces de um mesmo país, busca-se caminhos possíveis de transformação um dos quais aponta, certamente, para alianças ao Sul. Entretanto, é necessário lembrar que este é um percurso que envolve não somente a arena internacional, mas, também, o contexto doméstico do país, que diz respeito ao governo brasileiro, mas têm implicados no processo os demais atores da sua sociedade, porque, em última instância, trata dos caminhos e destino do país e, conseqüentemente, dos seus cidadãos.

### 3.2 COOPERAÇÃO SUL-SUL: HISTÓRIA, ATORES E AGENDAS

A cooperação Sul-Sul<sup>67</sup>, também conhecida como Cooperação Horizontal e Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), pode ser definida como um processo de parceria – ou intercâmbio de colaborações – no âmbito técnico, político, econômico, social, ou de outra natureza, entre países do Sul, ou os chamados países em desenvolvimento, constituindo-se, assim, em políticas de concertação, diálogo e aproximação entre eles, de modo que, idealmente, tragam vantagens mútuas para as partes envolvidas (BUSS; FERREIRA, 2012; COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010; GONÇALVES, 2011). Segundo a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), a cooperação Sul-Sul tem se consolidado, nas últimas décadas, como uma “modalidade alternativa de cooperação internacional”. Nesta perspectiva, enfatiza que a CSS não deve ser pensada como um mecanismo substitutivo da cooperação Norte-Sul tradicional, mas como uma instância complementar a esta cujos diferenciais consistem, sobretudo, na sua pretensa horizontalidade, e por refletir – ao menos, em tese – um consenso entre o país ofertante e o país receptor em busca de benefícios mútuos na promoção do desenvolvimento (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010, p. 5).

<sup>66</sup> Nesse sentido, em sua abordagem acerca da América Latina (AL), Hirst (2010) lembra que neste continente estão localizados o maior número de PRM, mas também os maiores índices de desigualdade no mapa social global.

<sup>67</sup> A Resolução 64/222, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 2009, apresenta uma definição de consenso do que é a cooperação Sul-Sul, no seu item 18, a saber: “Reafirmamos que a cooperação Sul-Sul é uma iniciativa comum dos povos e dos países do Sul, advinda de experiências compartilhadas e afinidades, com base em uns objetivos e uma solidariedade em comum, e guiada dentre outras coisas, pelos princípios de respeito à soberania e aos direitos nacionais, livres de qualquer condicionalidade. A cooperação Sul-Sul não deveria ser considerada assistência oficial para o desenvolvimento. Trata-se de uma associação de colaboração entre iguais baseada na solidariedade”.

Incorpora-se, ainda, à concepção de CSS, a ideia de que os países em desenvolvimento ou localizados no “Eixo Sul” do mundo possuem a capacidade de produzir soluções para os seus próprios problemas, na crença de que a aproximação das realidades entre estes se constitui em um elemento facilitador deste processo.

Segundo Gonçalves (2011; 2012), embora possa parecer uma nova forma de cooperação, a cooperação Sul-Sul deve ser entendida como uma modalidade especial da cooperação internacional para o desenvolvimento. O uso do termo, assim como os inúmeros significados a ele atribuídos, não é, no entanto, objeto de consenso entre especialistas, apresentando questionamentos de diversas ordens. De forma geral, segundo relata Leite (2010), a CSS é usada para “se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões no âmbito de negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados”. Reitera, ainda, que os especialistas, ao fazerem uso do termo, estão se referindo a um recorte geográfico específico da CID e, assim, a compreensão diversa acerca do significado de CSS em diferentes países termina por dificultar a análise comparativa. A utilização do termo CSS no âmbito da CID enfrenta, portanto, dois desafios:

a inexistência de dados sistematizados da ajuda prestada pelos doadores emergentes e a ausência de um consenso sobre como contabilizá-los [e] o paroquialismo das abordagens à CSS realizadas por especialistas, que não levam em consideração teorias sobre cooperação produzidas por áreas vizinhas e desconsideram, muitas vezes sem fornecer qualquer tipo de explicação, uma série de fenômenos que seriam classificados como CSS pelo entendimento ordinário. (LEITE, 2010, p. 1).

Há, assim, uma dificuldade recorrente de se conceitualizar a CSS em função do seu caráter duplo, na medida em que é cooperação e, ao mesmo tempo, Sul-Sul, o que traz alguma ambiguidade ao termo (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010).

Necessário salientar, ainda, que outras tensões advêm do espectro da CSS dentre as quais apontamos a ideia de horizontalidade e de produção de benefícios mútuos, que parecem, muitas vezes, excluir as relações de poder e as hierarquias existentes nesta modalidade de cooperação. Neste sentido, mesmo relevando as aproximações culturais, sociais e econômicas entre estes países – principalmente se comparadas à realidade do Norte – que podem ser tidas como facilitadoras do estabelecimento de relações de cooperação e promotoras de maior aprendizado, importa lembrar que existem discrepâncias significativas

entre os países do Sul, tanto no que tange à sua realidade interna quanto ao lugar que ocupam – e a parcela de poder subjacente – no “tabuleiro” das relações internacionais. Para Hirst, no entanto, diferenças nas motivações entre a CNS e a CSS devem estar claras e, nesta perspectiva, a CSS pode ser entendida como um meio e um fim.

A CSS responde a outras motivações: as afinidades culturais, sociais, econômicas e políticas, a solidariedade e as oportunidades oferecidas pela troca e pela experimentação. Trata-se, portanto, da construção de pontes de transmissão e intercâmbio de conhecimentos, lealdades políticas e fraternidades entre os países em desenvolvimento. A CSS pode, portanto, ser entendida como um meio e um fim.<sup>68</sup> (2010, p. 30).

As relações Sul-Sul supõem, portanto, uma mudança qualitativa na cooperação internacional e um repensar do papel dos atores e do poder e influência de cada um, ao mesmo tempo em que altera a dimensão tradicional da ajuda internacional ao desenvolvimento, rompendo com o binômio doador do Norte/receptor do Sul, além de, também, supor um maior e melhor esforço dos países do Sul para assumirem suas próprias tarefas em favor de um desenvolvimento compartilhado. Entretanto, conforme Sotillo, alguns questionamentos não podem ser alijados da reflexão acerca do fenômeno: *Pode o espaço Sul-Sul ser cooptado pelas principais forças do sistema internacional, dizimando o seu potencial efeito transformador? Os principais representantes Sul-Sul defendem seus interesses individuais ou do grupo que representam?* (2010, p. 13-14).

Assim, torna-se necessário pôr em discussão os reais interesses relativos à CSS, refletindo sobre em que medida ela se diferencia ou se aproxima dos moldes tradicionalmente utilizados na lógica da cooperação Norte-Sul, que se sabe hierárquica e verticalizada, e sobre a qual existem, já há algum tempo, muitas críticas sobre as falhas em promover o real desenvolvimento. *Seria, portanto, a cooperação Sul-Sul uma nova forma de cooperação, na qual predominam as relações horizontais? As experiências e práticas oriundas dos países do chamado “mundo em desenvolvimento” ou dos “países emergentes” seriam garantidoras de bons resultados na aplicação em outros países do Eixo Sul?* Sobre questões como estas, alertam Buss e Ferreira:

---

<sup>68</sup> Tradução nossa. “La CSS responde a otras motivaciones: las afinidades culturales, sociales, económicas y políticas, la solidaridad y las oportunidades ofrecidas por el trueque y la experimentación. Se trata, por lo tanto, de la construcción de puentes de transmisión e intercambio de conocimiento, lealtades políticas y fraternidades entre los países en desarrollo. La CSS puede, por ende, ser entendida como un medio y un fin”.

[...] não parece apropriado supor que a cooperação Sul-Sul nunca seja vertical ou que as soluções encontradas em um país sejam inerentemente implementáveis nos demais e adequadas a eles, ou ainda que as questões de apropriação (ownership) e sustentabilidade não precisem ser preocupações constantes, como se tem apontado em relação à cooperação Norte-Sul. (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 251).

No bojo dessas preocupações, Zimmermann e Smith alertam que, com o surgimento de fontes alternativas de financiamento e modelos de políticas, também se intensificaram os debates sobre as modalidades mais adequadas para o desenvolvimento da cooperação. Tais debates giram em torno de duas questões principais:

Até que ponto os prestadores de cooperação devem ter interesse nos assuntos e políticas internos de seus países parceiros? Até que ponto a cooperação para o desenvolvimento deve estar ligada aos objetivos comerciais e políticos dos países doadores? (2011, p. 731).

Não somente questionamentos e preocupações vêm à tona quando se trata da emergência de novos “países doadores” ou deste “outro modelo de cooperação”. Segundo Mawdsley (2011), alguns dos países doadores que não constam como membros do CAD/OCDE (“Non-DAC doadores”) são acusados de empreenderem projetos e ações de cooperação para o desenvolvimento com interesses de ordem comercial e “bajulação diplomática”.

Em uma crítica extremamente contundente à ajuda internacional realizada pelos países “emergentes”, Naím (2007) acusa, em especial, a China e a Venezuela de atuarem motivadas pela promoção de seus próprios interesses nacionais, avançando sobre outros países (“parceiros” ou “receptores” de sua cooperação) com uma agenda fortemente ideológica ou, por vezes, beneficiando-se financeiramente das ações cooperativas. Salienta, nesta perspectiva, uma “desonestidade” da atuação destes países no âmbito da cooperação.

Na nossa percepção, no entanto, há, no cerne desta crítica, um viés ideológico contra o Sul que se organiza e se constrói e que, em sua construção, avança sobre uma esfera até então dominada pelo Norte. A crítica de Naím (2007) reflete o temor pela perda de um espaço tradicionalmente ocupado pelos países do Norte, em uma perspectiva hegemônica de atuação na cooperação cuja lógica ainda conserva ares colonialistas. Decerto que não podemos afirmar o desinteresse efetivo das ações cooperativas empreendidas pelos países do Sul. No entanto, acreditamos que este outro caminho na cooperação internacional para o desenvolvimento deve ser valorizado, ainda que seja apenas pela sua importância na ruptura com uma lógica já comprovadamente desgastada.

Vale ressaltar, ainda, que os formatos de atuação dos próprios países do Sul no âmbito da CID podem apontar para caminhos diferentes e, até mesmo, contrastantes, revelando a existência de uma gramática heterogênea e complexa não somente em termos de agendas do desenvolvimento como também no que tange aos posicionamentos diante da CID, de acordo com as orientações de sua política externa. Países como Brasil, México e Índia, por exemplo, apesar de comporem o grupo dos chamados “países do Eixo Sul”, possuem posturas diferentes diante da CID. O Brasil e o México se caracterizam por receberem e prestarem cooperação internacional, sendo esse último membro da OCDE, portanto, assumindo uma atuação de acordo com os moldes desta organização, o que o diferencia do Brasil que é um dos “non-DAC donors/partners”. Já a Índia, também prestadora de cooperação, chama a atenção pela recusa em aceitar a ajuda do Norte após o tsunami de 2004. Ao assumir a postura de descartar a ajuda internacional, a Índia subverte a hierarquia do sistema de ajuda, rompendo com a ideia da “benevolência estrangeira”, conforme ressalta Mawdsley (2011)<sup>69</sup>. Os diferentes posicionamentos e *modus operandi* dos países do Sul perante a CID revelam, portanto, a complexidade da análise.

As imprecisões e questionamentos acerca da CSS ultrapassam as questões conceituais e políticas, resvalando, ainda, nas dúvidas sobre o seu surgimento. Alguns acontecimentos marcam a construção da sua história e, conseqüentemente, a sua concepção conceitual. Destarte, as dificuldades em precisar as origens históricas do conceito político de cooperação Sul-Sul, devido à existência de uma variedade de “projetos, temas e trajetórias” de cada um dos seus setores, Milani (2012a) afirma que os esforços de remontar historicamente a esta origem, invariavelmente, remetem aos anos 1950 ou, mais especificamente, ao ano de 1955, ocasião da realização da I Conferência de Países da Ásia e da África, em Bandung

---

<sup>69</sup> Mawdsley (2011) lembra que Clemens Six (2009) sugere que o abandono dos parceiros de cooperação de desenvolvimento do Sul é poderosamente revelador sobre a psicologia e o regime de representação de “desenvolvimento” no Ocidente. Ele argumenta que doadores não ocidentais representam um desafio para o paradigma dominante de ajuda, por transgredir as categorias culturais e hierarquias sociais que o sistema de ajuda dominante age para simbolizar e manter. A autora acrescenta que essas rupturas são produzidas não somente através da prestação de ajuda Sul-Sul, mas, também, na recusa em aceitar a ajuda do Norte, conforme fez a Índia, ao recusar ajuda externa após o tsunami de 2004. Nessa perspectiva, traz a afirmação de Bjerg (2005, p. 17) que salienta que, ao recusar a ajuda, a Índia se recusou mais uma vez a entrar no papel “subordinado de um país em desenvolvimento, sem esperança”, dependente da benevolência estrangeira. Tratar-se-ia, portanto, de uma recém-adquirida autoconsciência de força e independência. Por outro lado, mas nesta perspectiva, parceiros do Sul trazem para a arena de desenvolvimento suas próprias identidades e discursos, relações de poder e os impactos complexos deles decorrentes. Para Mawdsley (2011), as relações Norte-Sul continuarão a ser um lugar-chave da desigualdade e da resistência de muitos anos, mas os desafios e as oportunidades de relações Sul-Sul vão se (re)afirmar, inclusive no reino da cooperação para o desenvolvimento.

(Indonésia)<sup>70</sup>. Para o autor, a Conferência foi uma espécie de “ponto central e marco histórico relevante para o desenvolvimento posterior dessa forma de cooperação entre países em desenvolvimento”. Foram ali marcados:

[...] os primeiros passos da cooperação política entre países com características semelhantes com o objetivo de combater o colonialismo e o neocolonialismo, do que resultaram plataformas políticas importantes em torno da solidariedade entre os países do Terceiro Mundo e os princípios básicos dos países não alinhados (MILANI, 2012a, p. 5).

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, de fato, já apontavam mudanças, no cenário mundial, que viriam a favorecer o protagonismo da dimensão Sul-Sul da cooperação. Neste período, os chamados “países desenvolvidos” realizaram ações assistenciais chamadas de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) aos países atingidos pelas guerras, em uma perspectiva de relação Norte-Sul. No entanto, surgiram críticas e inconformidades dos chamados “países do Sul” incomodados com a desigualdade das relações, o que veio a abrir caminho para o processo de formação e institucionalização da CTPD, que findou por ocorrer em 1978<sup>71</sup> (RUBIO; CARRION, 2012) com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, na cidade de Buenos Aires<sup>72</sup>, que marcou, fundamentalmente, um “novo pensar sobre a cooperação para o desenvolvimento” e da qual resultou o Plano para Promover e Realizar a Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires (GONÇALVES, 2011, p. 41).

Na década de 1980, considerada, sob vários aspectos, como a “década perdida”, a cooperação Sul-Sul pouco avançou, excetuando-se apenas a criação da Comissão do Sul, em 1987, que, formada por 28 líderes de países do Sul<sup>73</sup>, surgiu, entre outros objetivos, com o intuito de expandir a cooperação Sul-Sul. Houve, no entanto, na década de 1990, uma retomada, por meio de diversas reuniões e conferências ocorridas tanto no âmbito da ONU

<sup>70</sup> Em 18 de abril de 1955, em Bandung, na Indonésia, reuniram-se, em uma conferência internacional e pela primeira vez na história, vinte e nove países da Ásia e da África.

<sup>71</sup> Em 1978, foi criada, pela Assembleia Geral da ONU, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul (*Special Unit for South-South Cooperation* — SU/SSC), que ficou sediada no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e passou a promover, coordenar e apoiar as cooperações Sul-Sul e a Triangular em bases globais e também no sistema das Nações Unidas. (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 250).

<sup>72</sup> Em 1974, com o crescimento da cooperação horizontal, foi criada a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul, no âmbito do PNUD, que deu as bases para a realização desta Conferência (BARBOSA, 2011, p. 19-20).

<sup>73</sup> Compunham a Comissão do Sul, a esta época, os brasileiros dom Paulo Evaristo Arns e Celso Furtado.

como por iniciativa de grupos de países, dentre as quais se destacam a Reunião Ministerial do Grupo dos 77, incluindo a cooperação Sul-Sul (1994); a Reunião dos Países Estruturais para CTPD (Chile, 1997); o Fórum sobre Experiências de Cooperação (Okinawa, Japão, 1998); as reuniões sobre CTPD, do México (1999) e da Costa Rica (2000). A partir desta década, avançando para o século XXI, irromperam, no cenário mundial, enquanto atores políticos relevantes no âmbito, especialmente, da cooperação Sul-Sul, os países emergentes de renda média e renda média alta. Assim, países como Brasil, China, Índia, Nigéria, África do Sul, Venezuela, entre outros, passaram a fazer investimentos no âmbito da cooperação Sul-Sul, valendo-se de *soft power*<sup>74</sup>, ou seja, utilizando-se basicamente do chamado “poder brando”, que incluía recursos de pessoal e tecnologias apropriadas para a cooperação, ao invés dos tradicionais mecanismos de coerção política de imposição de presença (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 250-251).

Esses países passaram, então, a desenvolver conjuntamente uma série de ações, dentre as quais fundos de investimento, programas de integração econômica, projetos de desenvolvimento, projetos de infraestrutura e políticas de internacionalização de suas empresas, realçando uma espécie de “capacidade de intervenção positiva na política internacional” (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 250-251), constituindo-se, deste modo, como atores preponderantes no âmbito da cooperação Sul-Sul, embora não sejam os únicos<sup>75</sup>. A sua emergência e a força que adquiriram ao longo dos últimos anos no cenário internacional, reconfigurou, em alguma medida, a lógica das relações internacionais e, certamente, a da cooperação internacional propriamente dita, assim como o percurso pela busca do desenvolvimento. Neste sentido, corrobora Ayllón Pino (2011) ao afirmar a emergência de novos poderes no sistema internacional e a crescente importância de uma nova classe média de países cujas consequências estão para além da distribuição de poder em escala global.

---

<sup>74</sup> Segundo Nye: “*Soft power is the ability to achieve desired outcomes in international affairs through attraction rather than coercion. [...] Soft power can rest on the appeal of one’s ideas [...] If a state can make its power legitimate in the perception of others [...], it may not need to expend as many of its costly traditional economic or military resources*” (1990, p. 3).

<sup>75</sup> Segundo Buss e Ferreira (2012, p. 250): “O G-77 continua sendo o ator global mais importante na cooperação Sul-Sul, como demonstram a Declaração da Cúpula do Sul e o Plano de Ação de Havana (2000), o Consenso de Teerã sobre a Cooperação Sul-Sul (2001), a Declaração de Dubai sobre C&T no Sul (2002), a Declaração e o Marco de Referência de Marrakesh sobre a cooperação Sul-Sul (2003) e, finalmente, a Plataforma de Desenvolvimento para o Sul, com seu conjunto de princípios sobre a cooperação Sul-Sul e o lançamento do Fundo do Sul para o Desenvolvimento e a Assistência Humanitária, em 2008 (G-77, 2010)”.

Figura 1 – Alguns marcos relevantes na história da CSS

I Conferência de Países da Ásia e da África (Bandung - Indonésia)	Conferência de Belgrado. Fundação do Movimento dos Não Alinhados (MNA)	Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento	Criação do G-77 nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional	Conferência de Buenos Aires. Elaboração do Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
<b>1955</b>	<b>1961</b>	<b>1964</b>	<b>1964</b>	<b>1978</b>
Fórum sobre Experiências de Cooperação (Okinawa, Japão)	Reunião dos Países Estruturais para CTPD (Chile)	Reestabelecimento, com a mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do PNUD	Reunião Ministerial do Grupo dos 77, incluindo a cooperação Sul-Sul	Criação da Comissão do Sul
<b>1998</b>	<b>1997</b>	<b>1996</b>	<b>1994</b>	<b>1987</b>
Reuniões sobre CTPD do México	Reunião sobre CTPD da Costa Rica	Celebração do Primeiro Fórum de Cooperação China-África em Beijing	Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)	Celebração do ano da África para a cooperação turca
<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
	Lançamento do Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul do governo brasileiro, com edital com valor global de 2 milhões de USD para projetos concebidos por municípios e estados	Fundação da Agência Mexicana de Desenvolvimento e Cooperação (AMEXID)	Lançamento pelo Brasil de seu primeiro relatório, realizado pelo IPEA e ABC, sobre cooperação para o desenvolvimento	Resolução 64/222 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 21 de dezembro de 2009
	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>

Fonte: Elaboração própria, inspirada em Milani (2012a) e Buss e Ferreira (2012)

Assim, a realidade do declínio e da ascensão dos países veio transformando a configuração das relações internacionais, fazendo surgir novas possibilidades de cooperação diferentes das tradicionalmente utilizadas na lógica Norte-Sul. Este processo derivou das responsabilidades que assumiram os poderes emergentes no desenvolvimento internacional. As alterações neste panorama podem ser atestadas pela preocupação dos países da OCDE que passaram a incluir os países emergentes e outros atores não estatais na agenda da eficácia e qualidade da ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra, 2008; Busan, 2011). Com as críticas frequentes ao modelo de cooperação da OCDE, apontado como responsável por tornar os países receptores altamente dependentes da ajuda e das políticas impostas pelos doadores, e os baixos resultados concretos<sup>76</sup> em termo de desenvolvimento dos países receptores da ajuda, a CSS ganhou espaço cada vez mais significativo nos debates acerca do desenvolvimento e no sistema internacional em si (ROSSI, 2011). Nesta perspectiva, os chamados países emergentes têm buscado forjar um consenso que gere, segundo o discurso, “um sistema de cooperação mais aberto e participativo” (AYLLÓN PINO, 2011, p. 19), buscando, deste modo, dar um novo “tom” à cooperação praticada.

As alianças<sup>77</sup> construídas e as similaridades entre os países emergentes do Sul, no entanto, não levaram necessariamente ao estabelecimento de uma agenda comum. A expectativa de homogeneidade neste caso pode ser considerada uma ilusão. Chamamos a atenção para o fato de que, no mundo de hoje, as alianças e coalizões entre Estados são muito variáveis, não obedecendo a uma mesma lógica sempre, diferenciando-se bastante do que ocorria nos tempos da Guerra Fria quando estas relações eram mais “amarradas” ou mais claramente definidas.

Segundo Ayllón Pino (2011; 2012), ainda que existam motivações humanitárias ou altruístas no âmbito da CSS, a cooperação oferecida é instrumental e subordinada à política exterior de cada um dos países, limitando-se, assim, a expectativa individual de benefícios dos países e não necessariamente ao que espera coletivamente o “mundo em desenvolvimento” articulado em torno de “demandas de mudança comuns”. Nesta perspectiva, aponta elementos

---

<sup>76</sup> Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Unctad), órgão de comércio da ONU, apenas dois dos países menos desenvolvidos do mundo conseguiram melhorar significativamente desde o início deste modelo de ajuda internacional.

<sup>77</sup> Segundo Buss e Ferreira (2012, p. 253), um dos atos mais emblemáticos da aliança política de países em desenvolvimento do Sul data de setembro de 2003, ocasião em que vinte países, liderados por Brasil, Índia e África do Sul, reagrupados sob a denominação G-20 e visando confrontar a hegemonia dos Estados Unidos e da União Europeia no comércio e nas relações internacionais, condicionaram a efetuação de qualquer acordo à supressão das subvenções que aqueles dois blocos concediam a seus agricultores, criando uma situação difícil na Conferência da Organização Mundial do Comércio (OMC), em Cancun.

motivadores da CSS que incluem “a busca de novos mercados e oportunidades econômicas para incrementar as margens de manobra desses países, diversificando suas opções internacionais ao ampliarem suas relações e alcançarem maiores níveis de autonomia (política, econômica e decisória)”, cujo objetivo seria a produção de mudanças na “distribuição do poder mundial e em suas instituições e regimes”. Afirma existir ainda, no âmbito da CSS, por parte dos países que a protagonizam, esforços para a construção de uma imagem positiva internacionalmente, que por sua vez, aludiria prestígio aos mesmos. Assim, crê em definitivo que, a colaboração dos países emergentes no desenvolvimento de outros, pode ser considerada um “subproduto de suas relações exteriores”, ainda que não seja a “sua força motriz” (SIDIROPOULOS, 2011, p. 16<sup>78</sup> apud AYLLÓN PINO, 2012, p. 235-236).

Decerto que há um novo cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento se descortinando e, portanto, exigindo novos formatos para além do que foi sedimentado na cooperação Norte-Sul, o que, de certo modo, propiciou a assunção pela cooperação Sul-Sul de um espaço definitivo nas ações e concertações da cooperação internacional. Assim, a cooperação Sul-Sul assumiu no seu discurso a possibilidade de se contribuir para o atendimento de demandas de países em desenvolvimento a partir de uma nova lógica, mais horizontal, baseada na ideia da não imposição de condicionalidades políticas ou econômicas. Diversificou-se também a natureza dos atores da cooperação internacional, que efetivamente, passou a incluir não somente os Estados, representados pelos seus governos, mas também, organismos internacionais, organizações da sociedade civil, organizações do setor privado, etc. Essa perspectiva, por um lado ampliou os fluxos de intercâmbio de experiências e de conhecimento, e por outro, colocou ainda mais pressão sobre a fragmentação da cooperação internacional. Parece advir ainda, desse processo, certo empoderamento por parte dos países em desenvolvimento a partir da CSS, na medida em que esses passaram a indicar com mais propriedade as suas demandas e a explicitar os seus interesses a partir de um ponto de vista próprio.

A mudança do discurso sobre a cooperação internacional e o surgimento da forte defesa da CSS nos últimos anos, partiram de uma percepção de que os modelos tradicionais de cooperação não tiveram a efetividade que se esperava deles, e, após décadas, obviamente não conseguiram alcançar o propósito de levar o desenvolvimento para os países que receberam essa cooperação. E a partir dessa percepção de fracasso se fortaleceu a proposta da CSS, abrangendo um discurso diferente, de uma cooperação proposta pelos países emergentes

---

<sup>78</sup> SIDIROPOULOS, Elizabeth. *India and South Africa as Partners for Development in Africa?* Briefing Paper (marzo 2011). Londres: Chatam House.

ou países do próprio Sul. Deste modo, podemos afirmar a nossa crença de que a CSS implica, assim, um maior reconhecimento interno e externo dos países em desenvolvimento, que conquistaram – e seguem conquistando – um espaço para bradar a sua voz, os seus problemas, as soluções encontradas para solucioná-los, e possíveis caminhos a trilhar em busca do desenvolvimento. Pactuamos, portanto, com Sotillo quando diz que “o espaço Sul-Sul reconstrói uma dimensão importante da vida internacional uma vez que, ao democratizá-la, está dando voz e influência a quem até agora estava excluído e marginalizado” (SOTILLO, 2010, p. 13).

Faz-se necessário lembrar, no entanto, que nos deparamos ainda com um longo caminho para desvelar as diferentes nuances da cooperação Sul-Sul. Não obstante a atualidade do fenômeno e as discussões que o cercam, ainda persistem inúmeras questões permeando o seu universo, questões que perpassam desde o uso do termo até a validação dos resultados apresentados, inclusive as que resvalam na sua intencionalidade e na suposta horizontalidade posta nos discursos proferidos tanto pelas instâncias oficiais dos Estados – onde incluímos o Estado Brasileiro –, quanto pelos atores não estatais que se encontram na condição de agentes da cooperação para o Eixo Sul. O Brasil ainda traça o seu caminho, buscando moldar uma “cara” própria para sua cooperação, na medida em que tenta se diferenciar de outros modelos já existentes, em especial daqueles oriundos da cooperação tradicional Norte-Sul. Constrói e reconstrói a sua cooperação no tempo presente, em uma perspectiva dinâmica que tenta alicerçar o país a uma condição de referência para os seus pares do Eixo Sul, ao passo que fortalece a sua respeitabilidade com os países do Eixo Norte. Internamente, ainda caminha no sentido da construção de diálogos mais amplos que permitam que mais vozes sejam ouvidas e mais experiências partilhadas.

### 3.3 O GOVERNO BRASILEIRO E SUAS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO

Após o período de redemocratização, o Brasil iniciou a sua busca por se tornar um “player internacional” cada vez mais reconhecido como um “player autônomo”, fora do antigo campo ideológico que existia na época da Guerra Fria, na busca por um espaço na arena internacional. A partir da década de 1990, com o fortalecimento e a consolidação de muitas instituições brasileiras, o país desenvolveu tecnologias de ponta no campo social, dando início, em seguida, a um processo de divulgação das suas boas práticas, no intuito de se mostrar como um país sério com grande potencial de desenvolvimento e um capital humano

especializado. Passou, assim, a ser chamado, cada vez mais, a atuar como país prestador de cooperação, sobretudo em uma perspectiva de socializar a *expertise* obtida em diversas áreas, em especial no que tange às chamadas tecnologias sociais que começaram a ser exportadas para os países da região como “um novo modelo de políticas sociais”. Firmou-se, deste modo, no Brasil, a perspectiva da cooperação Sul-Sul baseada fortemente nas tecnologias, conhecimentos e técnicas desenvolvidas pelo país cuja possibilidade de socialização com base nos aprendizados obtidos se tornou foco primordial da sua atuação no âmbito da cooperação internacional.

O rearranjo em termos de potências emergentes – decorrente, por um lado, da diminuição do poder econômico norte-americano e, por outro, do próprio declínio europeu – possibilitou que novos atores passassem a ocupar espaço no cenário internacional, trazendo consigo outras formas de cooperação e visibilizando outras lógicas de atuação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Deste modo, é inegável que tanto o Brasil como a cooperação Sul-Sul foram postos em evidência neste contexto. No entanto, a CSS não pode ser considerada uma inovação na política externa brasileira (PEB), uma vez que, desde a década de 1970, o país atua no marco deste tipo de cooperação como prestador de cooperação para países do Sul, antes mesmo de a ONU institucionalizar a CTPD<sup>79</sup>.

No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a CSS já assumira uma maior relevância na agenda da política externa. No entanto, foi, em especial, a partir do “Governo Lula”<sup>80</sup> (2003-2010) que o Brasil consagrou, completamente, o seu status de país emergente e obteve visibilidade, não somente pelo seu crescimento econômico, mas, também, pelo alcance e resultados obtidos através da execução dos seus projetos sociais. A chegada ao poder do Presidente Luís Inácio “Lula” da Silva, em 2003, marcou a expansão brasileira no âmbito da cooperação internacional, com o governo brasileiro começando a executar uma ampla reestruturação da sua cooperação ao exterior destinada a priorizar, a partir de então, a CSS (AYLLÓN PINO, 2010, p. 2) e dando a esta modalidade de cooperação enorme destaque. Assim, desde meados da década de 1990 e, sobretudo, a partir e durante o Governo Lula, a CSS ganhou protagonismo inédito na atuação externa do Brasil.

---

<sup>79</sup> A cooperação técnica internacional foi inicialmente conhecida como assistência técnica internacional, conforme a Resolução 200, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AG/ONU) de 1948, que trata da “assistência técnica para o desenvolvimento econômico”, tendo sido, onze anos depois, o termo assistência substituído formalmente pelo termo cooperação na AG/ONU através da Resolução 1383, de 1959. (LOPES, 2011).

<sup>80</sup> Segundo Melissa Andrade, consultora em cooperação internacional e membro da Rede de Humanização do Desenvolvimento, em entrevista concedida em 2013, o Presidente Lula “fez um trabalho muito bom em termos de propaganda do país. O fato dele ser um líder vindo de uma classe popular, chamou muito a atenção internacional”.

Com o empenho do então Presidente Lula em colocar o Brasil em outro lugar no cenário internacional e com o êxito de políticas emblemáticas, o país começou a chamar a atenção do mundo, que vivenciava um momento histórico de falta de alternativas ideológicas, políticas e econômicas em função da crise, e virou uma espécie de *popstar*, começando a ter cada vez mais espaço e influência internacional, provocando, por sua vez, em outros países, uma busca significativa pela experiência brasileira. Iniciou-se, deste modo, no Brasil, uma política proativa de cooperação com o Eixo Sul, formulada nos marcos de uma política externa que se destacava como “ativa e altiva”<sup>81</sup>, com vistas a ampliar a projeção do país no cenário internacional. (LESSA et al., 2012, p. 95). Nesta perspectiva:

A partir de 2004, a cooperação brasileira com países em desenvolvimento foi significativamente ampliada, pautando-se desde então pelas seguintes diretrizes: priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros de maior interesse para a política exterior brasileira; apoiar projetos vinculados sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários; canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso; privilegiar projetos com maior alcance de resultados; apoiar, sempre que possível, projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras e estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais (MRE, 2008). (BUSS; FERREIRA, 2012, p. 253).

A ampliação da atuação brasileira no âmbito da cooperação internacional pode ser percebida na expressão dos seus resultados quantitativos. De acordo com a pesquisa do IPEA/ABC (2010), a ajuda<sup>82</sup> prestada aos países em desenvolvimento pelo Brasil aumentou 50% em termos reais, de 2005 a 2009, sendo os maiores investimentos relativos a contribuições para organismos internacionais (76% do total), bolsas de estudo para estrangeiros (10%) e a assistência humanitária, prestada em casos de desastres naturais ou conflitos, a vertente de cooperação que mais cresceu (aumento de 73 vezes). Os recursos investidos pelo governo na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI), em 2010, totalizaram um montante de R\$ 1.625.141.181 (ou cerca de U\$ 923.375.671) cuja consolidação por modalidade consta no Quadro 3.

---

<sup>81</sup> Segundo Velasco e Cruz (2013), essa política “ativa e altiva” tinha – e tem – como horizonte estratégico a construção de um polo de poder em um mundo em transição.

<sup>82</sup> Segundo Rossi (2011), o termo “ajuda” não é bem visto pela diplomacia brasileira que não gosta de ver o país como um doador, nem de chamar sua assistência de ajuda internacional. As restrições ao uso do termo eram motivadas pelo desejo de manter o país o mais distante possível (inclusive em teoria e conceito) do modelo tradicional de ajuda internacional prestada pelas nações doadoras do Hemisfério Norte.

Quadro 3 – Gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), por modalidade – Brasil, 2010

<b>MODALIDADE</b>	<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>TOTAL (US\$)</b>	<b>PROPORÇÃO (%)</b>
Cooperação técnica	101.676.174	57.770.554	6,3
Cooperação científica e tecnológica	42.255.987	24.009.084	2,6
Cooperação educacional	62.557.615	35.544.099	3,8
Cooperação humanitária	284.186.759	161.469.749	17,5
Apoio e proteção a refugiados	1.039.225	590.469	0,1
Operações de manutenção da paz	585.063.470	332.422.426	36,0
Gastos com organismos internacionais	548.361.950	311.569.290	33,7
<b>Total (Cobradi)</b>	<b>1.625.141.181</b>	<b>923.375.671</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ipea

Porém, mesmo levando em conta o crescimento dos recursos aplicados entre 2005 e 2009 e o montante investido em 2010, os valores ainda podem ser considerados pequenos, em especial se comparados aos montantes dos doadores da OCDE que têm como meta a doação de 0,7% do PIB por ano para AOD. Nesta perspectiva, conforme salienta Cordeiro (2012, p. 148), para alcançar os 0,7% da AOD/OCDE, a cooperação brasileira teria de ser 41 vezes maior do que, de fato, o foi neste período. No entanto, os dados refletem, inegavelmente, o crescimento da economia brasileira, o desejo do país de obter maior influência nas decisões mundiais – vide as ambições brasileiras por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – e a busca por um papel protagônico no tabuleiro das relações internacionais. Mesmo considerando o crescimento observado, há ainda grande dificuldade em se estabelecer o perfil quantitativo do país como “doador” da cooperação internacional, em função das escassas estatísticas oficiais, e das diferentes definições e metodologias sobre o que, de fato, deve ser considerado e medido enquanto cooperação para o desenvolvimento. Tais dificuldades causam um desencontro entre as definições brasileiras e as estimativas dos organismos internacionais e das fontes jornalísticas e acadêmicas (AYLLÓN PINO, 2010, p. 4), o que acaba por se apresentar como um entrave para a compreensão da posição oficial do Brasil no âmbito da cooperação Sul-Sul.

Importa salientar que o entendimento do Brasil acerca da sua cooperação Sul-Sul oficial se refere, especificamente, à CTPD, excluindo deste âmbito as transferências financeiras voltadas para a promoção comercial – como os empréstimos realizados pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a outros países em

desenvolvimento – e doações que não estejam diretamente ligadas à promoção do desenvolvimento dos beneficiários, como a assistência humanitária, por exemplo (AYLLÓN PINO; LEITE, 2009) constando, inclusive, nos documentos e informes<sup>83</sup> da ABC, como sinônimo de Cooperação Horizontal e de Cooperação Técnica para o Desenvolvimento.

Valoriza-se, desse modo, nos programas de cooperação implementados, a transferência de “conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos”, que ajudem na promoção do desenvolvimento sustentável e contribuam para o desenvolvimento social dos países, conforme consta em documentos da ABC disponibilizados no seu site.

A cooperação técnica internacional constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos seus sistemas produtivos, como forma de superar restrições que tolhem seu natural crescimento. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e sofisticados equipamentos, contribuindo assim para capacitar recursos humanos e fortalecer instituições do país receptor, a possibilitar-lhe salto qualitativo de caráter duradouro.

O Brasil entende a cooperação técnica internacional como uma opção estratégica de parceria, que representa um instrumento capaz de produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social.

Parte constitutiva da cooperação técnica brasileira, a socialização da *expertise* no âmbito da cooperação é um reflexo dos avanços do país no que tange à produção e implantação de novas tecnologias, em especial as que dizem respeito à área social. Segundo o IPEA/ABC (2010, p. 32), “o Brasil reúne considerável acervo de tecnologias, conhecimentos, técnicas e experiências testadas e validadas que se encontram aptas para serem compartilhadas com outras nações”, fruto de investimentos em “instituições e em indivíduos situados em contextos, por vezes, de significativas carências materiais e de capital humano”. A superação dessas carências, por sua vez, constituiu-se em elemento impulsionador para que o país pudesse alcançar uma posição relevante no cenário internacional de Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (CTC&T). Assim, de país marcado pelas imensas desigualdades sociais a produtor de inovações de significativo impacto social, o Brasil, passou a ser visto como exemplo inspirador para muitos países em desenvolvimento que acreditavam (e acreditam) na viabilidade – em função das similaridades históricas, sociais, culturais – de

---

<sup>83</sup> Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD). Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>>.

implantação das tecnologias brasileiras nos seus territórios, conforme relata Carlos Alexandre Considera<sup>84</sup>:

*– O Brasil que era até então determinado por uma desigualdade social muito grande, uma dificuldade institucional, em diversas áreas, muito patente, passa a ter programas tidos como inovadores no campo das tecnologias sociais. Como exemplo, temos o Bolsa Família, os programas de saúde voltados para as famílias de baixa renda, programas de aleitamento materno e os bancos de leite humano. Projetos como estes que, por exemplo, foram reconhecidos pela Organização Mundial de Saúde no atingimento das metas de desenvolvimento do milênio. Projetos como estes, que passaram a ser vistos pela comunidade internacional como soluções viáveis do ponto de vista dos países em desenvolvimento para serem implementados. Daí que começa a chamar a atenção, na segunda metade dos anos 2000, a cooperação brasileira. Uma cooperação acessível aos países em desenvolvimento. Não adianta trazer tecnologia de alto custo para os países em desenvolvimento, se esses países têm dificuldade de acessar fontes internacionais de financiamento para implantar essas tecnologias. Então, é necessário que você tenha uma tecnologia viável do ponto de vista da implementação. E aí a cooperação brasileira começa a ser tida realmente como uma cooperação inovadora. (Considera, 2013).*

Importa, contudo, na perspectiva da cooperação técnica ofertada e recebida, que se desconstrua a ideia de que a proximidade de condições estruturais entre os países do Sul sejam determinantes de uma eficácia maior dos modelos exportados. Mesmo que “os problemas que atingem os países em desenvolvimentos sejam similares, as oportunidades e desafios à mudança política são particulares, ligados a ideologias, lobbies e aparatos burocráticos específicos”. Deste modo, não necessariamente, uma iniciativa bem sucedida em um país do Sul terá os mesmos impactos em outro país. (LEITE, 2012, p. 24-25). Ainda que existam vantagens para que dois países com trajetórias políticas, culturais e sociais semelhantes estabeleçam relações de parceria entre si, somente isto não garante a efetiva promoção de um desenvolvimento sustentável dos pontos de vista econômico, político e social. (INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; CHRISTIAN AID, 2012, p. 25). Assim, parece óbvia a necessidade de atenção da CTPD brasileira, para que não incorra no risco de tentar “exportar modelos” na crença de que experiências bem sucedidas em um determinado contexto também o serão em outros tantos. Necessário, portanto, um olhar

---

<sup>84</sup> Assessor da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República; Coordenador do Projeto de Cooperação BRA/12/018, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 4 de junho de 2013.

apurado ao outro, conhecê-lo e, acima de tudo, respeitar a sua realidade, trabalhando de acordo com ela.

A cooperação técnica brasileira com outros países em desenvolvimento é regida, segundo o discurso oficial, por alguns princípios basilares que determinam a atuação do país, como: a diplomacia solidária; a atuação em resposta a demandas de países em desenvolvimento (*demand-driven*); o reconhecimento da experiência local; a não imposição de condicionalidades; a não vinculação a interesses comerciais ou fins lucrativos; e a não ingerência em assuntos internos dos países parceiros. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 1). Alguns aspectos da cooperação brasileira são repetidamente enfatizados pelos representantes do governo e em documentos oficiais<sup>85</sup> como determinantes deste modelo de cooperação e, dentre eles, se destacam o respeito à autonomia e à soberania dos países cooperados. Neste sentido, importa observar, mais uma vez, que a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional é posta no discurso oficial como “cooperação horizontal do Brasil para o desenvolvimento”, enfatizando, assim, a ideia de horizontalidade das relações estabelecidas.

Soma-se a esses princípios outro aspecto relevante da cooperação do país, que diz respeito ao fato de a totalidade dos recursos investidos pelo governo federal brasileiro, “no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 17), ser totalmente a fundo perdido, o que distancia a CSS brasileira, conforme relatam Milani e Carvalho (2012, p. 15), do conceito de ajuda oficial ao desenvolvimento da OCDE e, conseqüentemente, do modelo tradicional de ajuda internacional prestada pelas nações doadoras do Hemisfério Norte. Neste âmbito, segundo o IPEA e a ABC (2010), o Brasil somente classifica nos moldes de sua “cooperação Sul-Sul” as atividades realizadas com recursos investidos a fundo perdido<sup>86</sup>, enquanto na

---

<sup>85</sup> Vide relatórios elaborados pelo IPEA e pela ABC (2010; 2013).

<sup>86</sup> Segundo o IPEA e a ABC: “A totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas” (2010, p. 17).

cooperação praticada pela Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da OCDE<sup>87</sup>, pelo menos 25% deve ser a fundo perdido.

Segundo o ministro Farani<sup>88</sup>, ex-diretor geral da ABC, a diretriz central da cooperação Sul-Sul brasileira se apoia no histórico de soluções pacíficas da diplomacia no país, podendo ser descrita como uma “cooperação horizontal, fundada nos princípios da solidariedade, sem condicionalidades, sem pacotes de oferta pré-estabelecido”, mas que busca o “desenvolvimento e a adaptação dos projetos de cooperação a partir das realidades dos países demandantes”. O ministro enfatiza, ainda, a ideia de que a cooperação brasileira apresenta uma “certa humildade implícita”, uma vez que o país compreende o que é a pobreza por também ser um país em desenvolvimento. (2012 apud CORDEIRO, 2012, p. 150).

Diferente dos doadores tradicionais que, com muita frequência, trazem embutidas, nas suas ações de cooperação, condicionalidades de distintas ordens, a não imposição de condicionalidades é apresentada como importante diferencial do Brasil no âmbito da sua cooperação, denotando, em alguma medida, um caráter desinteressado da cooperação brasileira ou um interesse localizado na projeção do país no cenário internacional, mas destituído da ideia de ganhos comerciais ou econômicos e financeiros diretos. Segundo Carlos Alexandre Considera:

*– Hoje há uma Política Brasileira de Cooperação Sul-Sul, que é tipicamente voltada para essas ações de formação de recursos humanos. Isso é algo que está claramente definido na política. Outro ponto que também está claramente definido é que a política brasileira de cooperação, ela não tem condicionalidades como contrapartida. Alguns países praticam cooperação e deixam no rastro um movimento comercial. O que, às vezes, até ocorre com a cooperação brasileira, mas jamais faz parte de um projeto de cooperação. O Brasil não tem, nos seus movimentos de cooperação, a expectativa de gerar correntes de comércio. Pelo contrário. O Brasil está atrás de apoio internacional e da projeção da visibilidade do país. Mas o rastro comercial que se deixa é fruto de um esforço conjugado do Governo Federal com o Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, por meio de*

---

<sup>87</sup> A OCDE define a Assistência Oficial ao Desenvolvimento como: “Fluxos de financiamentos oficiais administrados com o objetivo primordial de promover desenvolvimento econômico e bem-estar nos países em desenvolvimento e que possuem caráter de concessionalidade por serem estendidos com pelo menos 25% de fundo perdido, seja diretamente para países em desenvolvimento (bilateral), via agências governamentais dos países doadores, ou via instituições multilaterais, excluindo empréstimos de agências de créditos de exportação com o único propósito de promoção das exportações nacionais” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 17).

<sup>88</sup> Em entrevista concedida a Rui Mesquita Cordeiro (2012, p. 150).

*outros ministérios, e, claro, vão ao encontro das oportunidades que foram deixadas pela cooperação brasileira. Mas não há uma condicionalidade. Isso também é algo que fica bastante claro na política brasileira. Algo que se diferencia de alguns países, como por exemplo, Coreia do Sul e China. Não que isso seja condenável na política internacional, cada um tem uma perspectiva da sua cooperação internacional. Mas isso é um ponto forte da política brasileira.*

*Realmente esse discurso da condicionalidade é algo que diferencia bastante o Brasil, principalmente dos países tradicionalmente doadores de cooperação. Os países doadores escolhem aqueles que vão dar mais visibilidade aos seus projetos e mais possibilidades de correntes comerciais no longo prazo, até porque muitos dos doadores desses recursos são os próprios grupos empresariais que depois querem atuar naquele país. O que não deixa de ser também uma fonte de criação de empregos, de estabelecimento de vínculos de desenvolvimento. Mas esse não é o foco da cooperação brasileira. (Considera, 2013).*

Segundo o IPEA e a ABC (2010, p. 32-33), o objetivo último do Brasil no âmbito da sua cooperação técnica, é “o desenvolvimento integral dos parceiros, que impulse mudanças estruturais em suas economias, levando a um crescimento sustentável que garanta, igualmente, inclusão social e respeito ao meio ambiente”. O Brasil atua, portanto, sob a ideia de uma espécie de construção de parcerias para o desenvolvimento, cedendo conhecimento para quem precisa e somente junto àqueles que solicitam a sua presença. Nesta perspectiva, age exclusivamente por *demand driven*, ou seja, atendendo aquilo que lhe é demandado pelos países parceiros, buscando adaptar suas experiências de desenvolvimento às realidades e capacidades locais, elemento fundamental para a viabilidade destas iniciativas.

Conforme Candeas (2012, p. 182), ao atuar na perspectiva de *demand-driven*, o Brasil define o seu estilo de cooperação diferenciando-se da cooperação realizada pelos países desenvolvidos cuja cooperação técnica se baseia “mais na capacidade de oferta de suas agências (*supply-driven*) do que nas necessidades efetivas dos países receptores”. Neste sentido, as “soluções” apresentadas, muitas vezes atendem mais aos “interesses e mecanismos institucionais dos países doadores” – sejam esses interesses comerciais, de agências de consultoria, ou a cálculos de influência político-estratégica (*tied aid*<sup>89</sup>) –, do que às reais necessidades de desenvolvimento do país receptor, o que teria determinado a relativa

---

<sup>89</sup> O termo *tied aid*, que definimos livremente como “ajuda ligada”, faz referência à ajuda disponibilizada pelos países sob a condição de que parte seja utilizada para a compra de bens ou serviços do país doador. Seria, neste caso, uma ajuda condicionada.

ineficácia das políticas de cooperação técnica tradicionais, apesar do importante volume de recursos investidos pelas agências de cooperação. Assim, o mundo desenvolvido não teria sido capaz de produzir transformações estruturais no Estado e na sociedade dos países receptores. (CANDEAS, 2012, p. 182).

A opção pela atuação a partir do que é demandado pelo país parceiro vem acompanhada pela lógica da não interferência e do respeito à autonomia e à soberania dos estados. A ênfase na “não interferência” posta no discurso da cooperação internacional brasileira é citada por Melissa Andrade<sup>90</sup>, que salienta como características de cunho cultural do país a busca pelo diálogo ao invés da beligerância, a atuação diplomática e a tentativa de assumir, de fato, o papel de parceiro dos países com os quais se relaciona ou pretende se relacionar no âmbito da CID. Ressalta, no entanto, que apesar da ênfase dada nos seus discursos a essas características de atuação da cooperação brasileira, elas não necessariamente correspondem sempre à realidade das práticas.

*– Em relação às características, a cooperação brasileira prima, no seu discurso, pela questão da não interferência [...], de estar fazendo uma cooperação que é feita por demanda. Então, o Brasil tem essa característica – acho que faz parte da cultura nacional – de se colocar muito como parceiro. Não digo que isso sempre seja a realidade, mas, no discurso, isso está muito presente. E o Brasil, pelo fato de não ter problemas políticos muito sérios com os países da fronteira, o Brasil, na verdade, ele goza de muito boa imagem no exterior, então isso acaba facilitando muito essa forma de ação. Muito pelo diálogo, dessa capacidade nossa de se aproximar de uma forma bem suave e diplomática. (Andrade, 2013).*

Nesse contexto, o Brasil vem desenvolvendo um estilo de cooperação voltado para reformas estruturantes que estimulem as autoridades locais a pensar as necessidades estratégicas do país e a elaborar projetos de desenvolvimento a partir de uma perspectiva endógena, inspirando-se na experiência brasileira. Deste modo, agentes governamentais estrangeiros realizam visitas para conhecer programas, políticas e melhores práticas, no Brasil, e técnicos brasileiros são enviados aos países para auxiliarem na elaboração de programas nacionais. (CANDEAS, 2012, p. 182). Há, ainda, a ênfase no respeito e no reconhecimento das experiências locais. Não existe, no entanto, um plano de atuação no longo prazo, uma vez que a CSS brasileira é feita como resposta à variada e crescente demanda

---

<sup>90</sup> Coordenadora da Unidade de Aprendizado Sul-Sul no Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e Consultora em cooperação internacional da Rede de Humanização do Desenvolvimento, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 25 de maio de 2013.

recebida. Segundo a Cepal (2010), o modelo de CSS do Brasil é considerado diferenciado e declaradamente solidário, altruísta e desprovido de outros interesses não explícitos.

Essas características da cooperação brasileira, constantemente ressaltadas nos discursos e documentos oficiais, no entanto, não estão isentas de serem postas em discussão e vistas sob o prisma da análise crítica, ainda que haja um entendimento majoritário de que grande parte das bases postas como sustentáculos desta cooperação pareçam de fato reais e a diferenciem da cooperação tradicional Norte-Sul. Ainda assim, relações de poder são sugeridas, como algo inerente ao “jogo da política externa” do qual a cooperação é parte constitutiva. Cumpre registrar, portanto, que, apesar de propor um novo formato para a cooperação internacional, a cooperação brasileira não apresentou, necessariamente, resultados que possam qualificá-la como mais eficaz ou que já se constitua como um caso de sucesso.

Sobre isto, tratam Michelle Morais de Sá e Silva<sup>91</sup> e Melissa Andrade:

*– Eu acho que o discurso brasileiro é bastante interessante, que é o discurso da CSS como cooperação técnica e não de ajuda financeira. De ser uma cooperação técnica sob demanda, em que se busca atender o que seria prioritário para o país que quer receber a cooperação brasileira. E de não haver condicionalidades, de não haver ingerência, etc. Eu acho que grande parte disso é o que realmente acontece. Por exemplo, o Brasil nunca chega com temas pré-definidos para a cooperação [...]. Na verdade, realmente, há um discurso muito mais fluido em comparação à cooperação tradicional e uma abertura muito maior para que os outros países identifiquem as áreas e os temas nos quais eles querem receber cooperação. Agora, isso não significa, necessariamente, que a cooperação brasileira seja mais eficaz ou que ela seja um grande exemplo de sucesso. Se você for analisar, por exemplo, os projetos brasileiros, eles acabam sendo projetos muito pequenos, que demoram anos para serem implementados. Então, você tem projetos de 300 mil reais que demoram três anos para ser implementado. As mesmas questões de eficácia e efetividade podem ser levantadas no caso do Brasil. (Sá e Silva, 2013).*

*– O Brasil, a priori, tem esse discurso dessa cooperação que não é uma cooperação tão intrusiva. Eu acho que isso é uma utopia, você sempre vai ter relações de poder que são assimétricas, então, isso não se efetiva de forma plena. [...] Em termos de objetivos dessa cooperação, é evidente que a cooperação brasileira, ela está atrelada aos objetivos de política externa. E você vê isso muito claramente em relação aos países*

---

<sup>91</sup> Coordenadora-Geral de Acompanhamento de Projetos de cooperação internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 20 de maio de 2013.

*prioritários: são os países de língua portuguesa, o enfoque na América do Sul.* (Andrade, 2013).

Em termos de atuação geográfica, o Brasil se propõe a atuar irrestritamente com os países que demandam a sua cooperação, no entanto, em especial no período correspondente ao primeiro mandato do Presidente Lula, houve um fortalecimento ou uma espécie de consolidação das relações com os parceiros tradicionais da cooperação brasileira: os países do Mercosul, os países sul-americanos e a África lusófona. Neste sentido, podemos perceber, inicialmente, na estrutura da CTPD brasileira, alguns níveis de prioridade, que foram, porém, expandidas a partir do segundo mandato do Presidente Lula, conforme relata Carlos Alexandre Considera:

*– Na CTPD, a gente identifica, claramente, como prioridade, a parte de cooperação com os países da América do Sul, Central e Caribe, mais recentemente. E, também, com os países africanos, onde temos grande parte da cooperação direcionada aos países da CPLP. No segundo mandato do Presidente Lula, a gente verifica que esse direcionamento mais específico que se tinha anteriormente para os países da comunidade de língua portuguesa é expandido para diversos países do continente africano, não especificamente para aqueles lusófonos. [...] Muito do que vimos no primeiro mandato do governo do Presidente Lula foi um fortalecimento, uma consolidação com os parceiros tradicionais da cooperação brasileira: os países do Mercosul, os países sul-americanos e a África lusófona.*

*No segundo mandato, nós vimos uma amplitude, uma abertura da agência brasileira, que vai também ao encontro da expansão da rede de embaixadas brasileiras e vai ao encontro da postura que o Brasil quer ter junto ao G20, junto ao fórum IBAS, junto ao BRICS. O Brasil hoje negocia no âmbito do IBAS, no âmbito do BRICS [Brasil, Rússia, Índia e China]. Ele tem que ter atuação na Ásia, na América, na Europa. Então, o Brasil se coloca como interlocutor não só dos parceiros tradicionais; ele vai buscar investidores no mundo inteiro e ele vai buscar, também, ações de cooperação no mundo inteiro. E aí é que nós começamos, por exemplo, a cooperar com o leste europeu, com países como Azerbaijão, o próprio Afeganistão. Então, o Brasil amplia a sua prioridade geográfica e começa a desenvolver cooperação com a Ásia, com países do leste europeu, do leste asiático, dando a eles, também, não, claro, uma prioridade, mas uma relevância e um caráter inédito que, inclusive, consumiram boa parte dos recursos a mais que estavam estruturados.* (Considera, 2013).

Segundo Leite, Suyama e Waisbich (2013), em setembro de 2012, o diretor-geral da ABC, Embaixador Fernando José Marroni de Abreu<sup>92</sup>, afirmou que a alocação dos recursos da agência priorizaria a América Latina e o Caribe, com foco em iniciativas pontuais, e, em seguida, a África, com foco em projetos estruturantes. Neste sentido, ressaltam que, no caso da África, de fato, a abordagem estruturante já vinha sendo priorizada, com destaque para projetos no setor agrícola a maior parte dos quais provenientes de iniciativas de cooperação triangular ou *multistakeholder*<sup>93</sup>, envolvendo doadores tradicionais. Para as autoras, embora o discurso diplomático brasileiro enfatize a prioridade conferida às relações com o Mercosul, de um modo geral, em termos quantitativos lideram as ações junto ao Peru, El Salvador, Haiti, Cuba e Paraguai, em uma demonstração de que a alocação geográfica da cooperação técnica não responde apenas às prioridades geográficas estabelecidas pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), mas que a “lógica da demanda” é, também determinante, assim como a influência de outros atores além do MRE. Segundo consta no site oficial da ABC:

O Brasil mantém relações de cooperação técnica com a América Latina, Caribe e África, com atuações pontuais na Ásia (Timor-Leste, Afeganistão e Uzbequistão), Oriente Médio (Líbano e Territórios Palestinos) e Oceania. Em 2008, a ABC aprovou e coordenou a execução de 236 projetos e atividades pontuais de cooperação técnica Sul-Sul, beneficiando 58 países em desenvolvimento. A cooperação técnica Sul-Sul bilateral do Brasil está concentrada nas áreas de agricultura (incluindo produção agrícola e segurança alimentar), formação profissional, educação, justiça, esporte, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, prevenção de acidente de trabalho, desenvolvimento urbano, biocombustível, transporte aéreo e turismo. Outras áreas como cultura, comércio exterior e direitos humanos, estão contempladas em projetos e atividades de concepção mais recente.

Do ponto de vista da sua gestão, a cooperação técnica para o desenvolvimento do Brasil, focada nos países do Eixo Sul, está formalmente abrigada na ABC<sup>94</sup> que, por sua vez, é vinculada ao MRE. Cabe, deste modo, à ABC coordenar a cooperação técnica recebida e prestada pelo Brasil, regulada pelos Acordos Básicos de Cooperação e sujeita a aprovação legislativa e por Ajustes Complementares e Documentos de Projetos. Segundo a Agência, suas atribuições dizem respeito a “negociar, coordenar, implementar e acompanhar os programas e projetos brasileiros de cooperação técnica, executados com base nos acordos firmados pelo Brasil com outros países e organismos internacionais”. Importa registrar, no

<sup>92</sup> O Embaixador Fernando José Marroni de Abreu foi empossado Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação em 21 de agosto de 2012.

<sup>93</sup> O uso do termo *multistakeholder* aqui remete à ideia de uma cooperação com múltiplas partes interessadas.

<sup>94</sup> Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Introducao>>.

entanto, que a inexistência de um marco legal referente à prestação de cooperação técnica implica que os projetos e as ações de cooperação se concretizem por meio de arranjos com organismos internacionais, principalmente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Não obstante o lugar da ABC na CTPD do Brasil, releva-se a existência de ações de cooperação de outras ordens, oriundas de diferentes instâncias do Estado, que provocam um crescente entrelaçamento da CTPD brasileira com outras modalidades de cooperação e com outras instituições nacionais, que passam a se configurar como protagonistas na definição de prioridades e de abordagens referentes à cooperação, criando um horizonte de limitações à ABC/MRE no tocante à definição de agendas. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013).

No que tange às questões orçamentárias, Carlos Alexandre Fernandes Considera ressalta que houve um incremento do orçamento da ABC até 2010, seguido por uma redução drástica de cerca de 40% dos recursos, em 2011, que se repetiu em 2012. A restrição orçamentária enfrentada pela ABC apontou para uma diminuição no comprometimento com novos projetos, levando a Agência a priorizar, principalmente, a execução do que já estava planejado em 2009/2010 e de alguns projetos iniciados em 2011.

*– Na gerência de América Latina e Caribe, nós tivemos um incremento dentro das ações de cooperação. Em 2005, a Agência tinha um orçamento de, aproximadamente, 12 milhões de reais e, em 2010, um orçamento de 52 milhões que apontavam um número muito maior de projetos. Eram cerca de 400 projetos em execução em diversas áreas principalmente em saúde e agricultura, sobretudo em agricultura que era um “carro chefe”. Com a Embrapa, nós levamos projetos de cooperação para diversos países da América do Sul e tínhamos uma cooperação muito bem desenvolvida com Cuba. [...] E a partir de 2011/2012, a Agência começa a enfrentar uma restrição orçamentária que aponta para uma diminuição no número de novos projetos na carteira de projetos. Não que tenha ficado comprometida a execução, mas, inicialmente, o que se buscou foi fazer uma diminuição no comprometimento com novos projetos. E centralizar a ação na execução daquilo que já estava na carta. (Considera, 2013).*

Desse modo, enfatiza a dificuldade atual da ABC em levar adiante um plano que foi feito em um momento de outra realidade fiscal. Para ele, atualmente:

*– O orçamento da cooperação reflete um pouco as limitações do governo em uma área que é tida como estratégica, mas, é claro, não pode ser priorizada em detrimento de outros investimentos urgentes do governo como saúde, educação. (Considera, 2013).*

Essa perspectiva é corroborada por Michelle Sá e Silva que enfatiza, ainda, as dificuldades referentes à falta de um marco legal que viabilize a cooperação brasileira de modo mais apropriado.

*– E você tem hoje uma realidade da ABC, que é uma dificuldade orçamentária muito grande, e que faz com que eles agora também estejam adotando uma postura de maiores restrições com relação ao número de projetos que eles abrem. [...] Hoje, o maior calcanhar da cooperação brasileira é, realmente, a restrição orçamentária, mas, na verdade, são questões que já existem há bastante tempo, que passariam, desde uma reforma da legislação brasileira sobre cooperação internacional, porque a legislação brasileira não permite o envio de divisas públicas para outros países. Então, isso também acaba fazendo que a cooperação seja técnica não apenas por que o discurso brasileiro diz que ela tem que ser técnica, mas por que a lei não permite que você faça, por exemplo, doação de dinheiro, doação de equipamentos, doação de bens para outros países.*

*Então, isso passa por uma mudança legislativa. A própria ABC é uma Agência que não tem uma carreira própria. Então, eles têm as suas próprias limitações em relação ao trabalho que eles conseguem fazer, e o fôlego que eles conseguem ter para implementar os projetos. A realidade é que o marco institucional e legislativo para cooperação no Brasil ainda é muito frágil. (Sá e Silva, 2013).*

As dificuldades concernentes à falta de um marco legal, por sua vez, são também salientadas por Buss e Ferreira:

Finalmente, nossa experiência mostra quão é difícil para a cooperação internacional a ausência de uma legislação brasileira a respeito. A regulação da cooperação brasileira é tarefa urgente, para que o país possa, com mais competência, cumprir o destino que lhe cabe como nação emergente na cooperação Sul-Sul [...] (2012, p. 262).

No momento, conforme um representante da ABC<sup>95</sup>, as prioridades da Agência são: a) aprovar regulamentação específica para a cooperação Sul-Sul do Brasil; b) implantar o Manual de Gestão da Cooperação Sul-Sul; e c) fortalecer o seu orçamento operacional a fim de permitir um atendimento adequado das demandas recebidas do exterior por cooperação técnica do Brasil. Considerando as limitações da ABC para tratar da cooperação do Brasil, uma vez que esta assume, apenas, a CTPD e atua, hoje, com orçamento restrito, e que as ações de cooperação internacional do país, especialmente no âmbito Sul-Sul, detêm maior

---

<sup>95</sup> Entrevista concedida em 2013, por membro da Agência Brasileira de Cooperação que, no entanto, pediu para não ser identificado no âmbito deste trabalho.

amplitude e necessidade de revisão da sua estrutura para dar conta da demanda existente, uma reestruturação que permita, inclusive, a existência de um marco legal da cooperação brasileira parece inevitável. Esta perspectiva parece se confirmar a partir do anúncio feito, durante uma coletiva concedida à imprensa, em Adis Abeba, na Etiópia, no dia 25 de maio de 2013, pela presidenta brasileira Dilma Rousseff, da criação de uma agência internacional de comércio e de cooperação entre África e América Latina que terá por objetivo criar mecanismos para que as decisões comerciais tomadas entre os continentes não tenham que passar por outros organismos multilaterais. A criação da nova agência, no entanto, apesar de reiterar a ideia da necessidade de reestruturação da ABC, não aponta concretamente os caminhos que deverão ser seguidos pela CTPD do Brasil.

Em seu discurso na reunião plenária da V Cúpula do IBAS, em Pretoria, África do Sul, em 2011, a presidenta Dilma Rousseff declarou:

[...] hoje eu vou anunciar aqui dois grandes instrumentos para que a gente possa ampliar as relações com a África. Um deles, o Brasil vai criar. Nós temos uma agência que chama ABC. Mas essa agência ela é um departamento, na verdade, do Itamaraty. Todos os grandes países têm agências internacionais de comércio. Nós vamos criar uma agência internacional de comércio para a África e para a América Latina. É uma agência de cooperação, mas é uma agência também comercial. É uma agência para viabilizar investimento, enfim, é uma agência que tem um escopo bastante grande. E ela, essa agência, ela tem por objetivo criar um mecanismo através do qual as iniciativas que o Brasil toma não tenham de passar por outros órgãos multilaterais. Você pode até fazer em parceria com a ONU, mas geralmente as ações nossas na África são executadas por uma dessas agências internacionais e não por nós diretamente, apesar de ser com recursos nossos. Daí porque essa agência internacional de cooperação, de comércio e investimento com os países africanos. E, além disso, também temos muita preocupação em viabilizar financiamentos adequados. Não há no mundo quem amplie suas relações comerciais sem ter créditos de fornecedores, ou seja, os chamados *supplier credits*, aqueles que quem está vendendo assegura o comprador, que é outro elemento fundamental dessa relação.

Historicamente, e ao longo dos tempos, a cooperação internacional brasileira foi encarada como uma política de Estado, pelo Governo, de modo que a cooperação técnica foi, por muitos anos, âmbito de atividade exclusiva do Estado, que detinha o monopólio na formulação e condução das iniciativas concernentes à área. (VALLER FILHO, 2007, p. 48). Ainda hoje esta prevalência governamental na condução da cooperação técnica brasileira persiste, embora venha sendo relativizada. Na atualidade, podemos encontrar outros atores

não estatais<sup>96</sup> executando atividades oficiais da cooperação Sul-Sul brasileira o que, segundo Gonçalves (2012), sinaliza uma tendência de descentralização nesta área, inserida dentro de um processo mais amplo de politização da política externa brasileira. Entretanto, esta perspectiva – sobre a qual trataremos adiante, mais especificamente –, nos parece ainda muito frágil.

Segundo o Ministro Farani, em 2012, existiam mais de 400 projetos brasileiros de cooperação ativos na África e na América Latina com mais de 70 instituições brasileiras contratadas como executoras, sendo 95% instituições públicas, enquanto apenas 5% relativas a OSCs, sempre seguindo as diretrizes da cooperação brasileiras (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2004). O baixo patamar de participação da sociedade civil na cooperação Sul-Sul oficial do país, conforme o Ministro, ainda se deve ao fato de a cooperação brasileira ser pequena e focada em experiências de sucesso de políticas públicas nacionais que passam a ser demandadas por países estrangeiros, em especial da América Latina e da África. (FARANI, 2012 apud CORDEIRO, 2012, p. 152-153).

Apesar da existência de outros atores na implementação de projetos da cooperação oficial do Brasil com os países do Eixo Sul, esta é realizada, em sua grande maioria, por servidores públicos, o que resulta em sérios desafios à eficácia da cooperação devido à alta rotatividade de pessoal, ao acúmulo de responsabilidades domésticas e internacionais e à experiência insuficiente de trabalho em contextos interculturais. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 6). A cooperação brasileira e a política externa que a engloba não possuem ainda nenhum mecanismo de controle social ou instância institucionalizada de participação da sociedade civil, ao contrário de outras áreas de políticas públicas brasileiras.

No entanto, apesar de encontrarmos, ainda hoje, essa prevalência governamental na condução da cooperação técnica brasileira, vislumbramos uma maior abertura sendo posta em discussão, haja vista a realização da “Conferência Nacional 2003–2013: uma nova política externa”, ocorrida em julho de 2013, com a participação de representantes do governo brasileiro, partidos políticos, organizações não governamentais, movimentos sociais e de especialistas e membros da Academia. Na Conferência, além das inúmeras discussões

---

<sup>96</sup> Como entidades privadas cooperantes Gonçalves (2012) destaca: a ONG Alfabetização Solidária (AlfaSol); a ONG Pastoral da Criança; a ONG Missão Criança; o Instituto Mazal; a ONG Pracatum; o fórum de organizações da sociedade civil Articulação no Semiárido Brasileiro; os hospitais Albert Einstein e Sírio-Libanês; a Sociedade Brasileira de Queimaduras e a de Urologia; as Associações Nacionais de Esportes, como a Associação de Técnicos de Futebol, e as organizações privadas de interesse público pertencentes ao sistema S, como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC).

referentes à política externa brasileira – incluindo, neste bojo, a cooperação Sul-Sul do Brasil –, foi entregue, formalmente, um documento<sup>97</sup>, pelo Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI)<sup>98</sup>, ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil, António de Aguiar Patriota<sup>99</sup>, reivindicando a criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade civil sobre a Política Externa Brasileira. Na ocasião, o Ministro Patriota se comprometeu publicamente com a institucionalização desta instância participativa. No entanto, apesar do compromisso assumido, o ministro, na sua fala, deixou claro que o órgão teria caráter consultivo; porém, a institucionalização de uma instância de discussão da PEB com a participação de atores não estatais, por si só, já constitui um avanço na sua democratização.

A atuação oficial do Brasil na CSS desenhou uma trajetória crescente nos últimos anos, em especial, no período sob o governo do Presidente Lula da Silva. Alguns aspectos, certamente, ainda estão em construção, na medida em que a nova fase da cooperação brasileira é discutida e vivenciada – tanto do ponto de vista das relações internacionais, quanto das relações domésticas –, no tempo presente. Tudo aponta para a crença de que o país tem buscado novos caminhos para o “fazer cooperação”, embora ainda incorra no risco de repetir velhos e ultrapassados modelos que a história já mostrou serem insuficientes e, por vezes, maléficos. Parece tatear na busca de um percurso possível, dentro e fora das suas fronteiras, para equilibrar as demandas dos países do Sul, o pleito da sociedade brasileira e o projeto traçado para si no cenário internacional. Nesta perspectiva, alguns caminhos já podem ser vislumbrados enquanto outros precisarão ser ainda construídos.

---

<sup>97</sup> A carta consta, na sua íntegra, no Anexo A deste trabalho. Disponível também em: <<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/>>.

<sup>98</sup> O Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais foi um dos organizadores da “Conferência Nacional 2003 –2013: uma nova política externa”. O grupo reúne representantes de movimentos sociais e sindicais, partidos, fundações, pessoas de diversas áreas do governo, pesquisadores e ONGs, afirmando-se como “um espaço de reflexão e proposição que visa contribuir para a construção da política externa brasileira e fazer a disputa política na opinião pública”. Disponível em: <<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/2013/07/16/pela-criacao-de-um-orgao-institucional-permanente-de-consulta-participacao-e-dialogo-sobre-a-politica-externa-brasileira/>>.

<sup>99</sup> António de Aguiar Patriota assumiu o cargo de Ministro das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil, em 1º de janeiro de 2011, no governo da Presidenta Dilma Rousseff. Em 26 de agosto de 2013, no entanto, renunciou ao cargo, em virtude do turbulento processo de fuga do senador boliviano Roger Pinto Molina, que estava asilado na embaixada do Brasil em La Paz. Foi substituído por Luiz Alberto Figueiredo, representante do Brasil junto à ONU, sendo, então, nomeado para chefiar a Delegação Brasileira no referido órgão internacional.

### 3.4 A PARTICIPAÇÃO GOVERNAMENTAL DO BRASIL NA COOPERAÇÃO TRIANGULAR NORTE-SUL-SUL

Além da tradicional cooperação Norte-Sul e da cooperação Sul-Sul, que assumiu um espaço definitivo nas ações de cooperação internacional, aparece como uma perspectiva de grande potencial de articulação entre a CNS e a CSS, a partir dos princípios de parceria, de não subordinação entre atores e de uso eficaz de respectivas vantagens comparativas, a cooperação triangular ou trilateral Norte-Sul-Sul, modalidade de cooperação técnica na qual dois países, um do Norte e outro do Sul, implementam ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico a um terceiro país do Sul, outro processo ora em alta, conforme afirmam Buss e Ferreira (2012, p. 252)<sup>100</sup>, modalidade em que há a união de esforços dos dois parceiros externos, favorecendo a otimização do uso de recursos financeiros, humanos e de infraestrutura. Nesta perspectiva, a cooperação triangular (Norte-Sul-Sul) na qual o Brasil e outro país desenvolvido ou não, ou ainda um organismo internacional, cooperam em favor de um terceiro país de menor desenvolvimento, tem apresentado resultados positivos. (CANDEAS, 2012, p. 183).

Definida pela Unidade Especial de Cooperação Sul-Sul do PNUD como uma cooperação técnica entre dois ou mais países em desenvolvimento, apoiada financeiramente por doadores do Norte ou organismos internacionais, a cooperação triangular, conhecida ao menos desde a década de 1980, ganhou impulso renovado nos últimos anos, solidificando-se como uma modalidade de cooperação que permite a ampliação das associações em prol do desenvolvimento, favorecendo, deste modo, que países em diferentes níveis de desenvolvimento possam estabelecer relações de complementariedade.

As explicações para este impulso recente da cooperação triangular transitam em torno das necessidades de financiamento de países com níveis de desenvolvimento intermediários os quais, uma vez associados a países tradicionalmente doadores no âmbito da cooperação, passam a poder viabilizar seus projetos de CSS e ainda, da ascensão dos países emergentes possuidores de vantagens comparativas e cujas capacidades já estão consolidadas, ávidos por compartilhar seus conhecimentos com outros países em desenvolvimento, no

---

<sup>100</sup> Obviamente, neste caso, os autores se referem estritamente à cooperação triangular oficial que ocorre tendo como atores os estados. No entanto, como veremos nos próximos capítulos deste trabalho, existem também experiências desta modalidade de cooperação envolvendo outros atores não estatais. A cooperação triangular, portanto, não se restringe à atuação oficial dos países, podendo prever outras interações entre atores não estatais diversos como ONGs, sindicatos, universidades ou empresas e, ainda, entre estes e os estados, as instituições a estes relacionadas ou os organismos multilaterais.

âmbito da cooperação internacional (AYLLÓN PINO, 2011, p. 20). Conforme relata Mawdsley (2010, p. 363), em 2006, sob os “auspícios” da Presidência da Rússia, o G8, a OCDE e o Banco Mundial realizaram uma conferência, “Os doadores emergentes na comunidade de desenvolvimento global”, e, desde então, a “cooperação triangular” passou a figurar sem parcimônia na gramática da CID tradicional, indicando um arranjo cooperativo pelo qual um país membro do CAD/OCDE ou um não membro poderiam cooperar em programas de desenvolvimento beneficiando um terceiro país.

A ascendência da cooperação triangular derivou, portanto, da emergência de novos poderes no sistema internacional assim como da crescente importância adquirida por uma “nova classe média de países”, que implicou a distribuição de poder em escala global e, ao transformar a configuração das relações internacionais com países em declínio e ascensão, possibilitou a ampliação de formas tradicionais de cooperação. Neste contexto, que inclui fatores como “o crescimento da percepção sobre as insuficiências e fracassos da cooperação dos países desenvolvidos”, ganhou relevância a CSS, que se tornou ainda um mecanismo complementar da CNS, possibilitando a construção de novas formas de cooperação “mais horizontais e inclusivas”, como é o caso da cooperação triangular. A inclusão e importância adquirida por esses países emergentes assim como por outros agentes não estatais na agenda da eficácia e qualidade da ajuda (Roma, 2003; Paris, 2005; Acra, 2008; Busan, 2011) reflete, por sua vez, a preocupação dos países da OCDE em “forjar um consenso que gere, segundo o discurso, um sistema de cooperação mais aberto e participativo” (AYLLÓN PINO, 2011, p. 19-20).

Inegável é, no entanto, que, nessa nova dinâmica constituída, os países emergentes assumiram um maior grau de responsabilidades no que concerne ao desenvolvimento internacional, passando a ocupar outro lugar no âmbito da cooperação. Deste modo, se, por um lado houve a assunção de maiores responsabilidades por parte dos países emergentes, que fortaleceram a perspectiva da cooperação Sul-Sul, por outro, expôs, mais uma vez, a realidade de certo fracasso da cooperação tradicional, levando muitos países do Norte e organizações internacionais à busca de reinventar a sua própria prática, tentando incorporar, em alguma medida, a vertente Sul-Sul, através da triangulação da cooperação. Desta perspectiva, trata Michelle Morais de Sá e Silva:

*– A mudança do discurso sobre a cooperação internacional e esse surgimento forte da defesa da CSS, nos últimos anos, partem de uma percepção de que os modelos tradicionais de cooperação não tiveram a efetividade que se esperava deles e, após décadas, obviamente, ela não conseguiu alcançar o propósito de levar o desenvolvimento para os*

*países que recebem essa cooperação. E, a partir disso, há um pouco dessa percepção de fracasso e se fortalece a proposta da CSS, e aí, com o discurso diferente, uma coisa é a CSS proposta pelos países emergentes ou proposta pelos países do próprio Sul, outra coisa é a CSS que os organismos internacionais acabaram um pouco internalizando, até para encontrar uma razão de ser. Que eles mesmos, tanto os organismos quanto a cooperação internacional do Norte, tinham que enfrentar um pouco a realidade desse fracasso, eles acabaram incorporando a CSS como uma forma de reinventar a sua própria prática, a sua própria atividade e aí a partir disso, você começa a ver tanto o discurso da CSS por parte desses atores, quanto, cada vez mais, iniciativas de cooperação triangular, por exemplo. Países como Japão, Alemanha, cada vez mais financiam iniciativas de cooperação trilateral, sendo eles o vértice financiador dessa cooperação. (Sá e Silva, 2013).*

Ao considerar a instrumentalidade da cooperação oferecida e a sua subordinação à política exterior, ainda que existam motivações humanitárias, faz-se necessário entender as diferentes expectativas, interesses e motivações que podem incentivar ou atrapalhar a interação cooperativa, levando em conta cada um dos três vértices da triangulação. Para Ayllón Pino (2011), ao focarmos na cooperação oficial entre os países, é possível identificar três posições diferentes. O primeiro caso se refere aos países da OCDE para os quais a cooperação triangular constitui um caminho bidirecional que permite a continuidade do apoio a países que estão prestes a perder a condição de “receptores” de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, mas que já alcançaram um patamar que lhes permite cooperar com países menos avançados, oferecendo mais vantagens do que se esperaria em uma cooperação direta. Passariam, deste modo, da condição de receptores de recursos da cooperação a intermediários, possibilitando uma espécie de retirada gradual da cooperação prestada a alguns países já fortalecidos, em uma substituição dos programas tradicionais de cooperação por um tipo de ajuda vinculada ao fortalecimento de capacidades e ao apoio à transferência de experiências exitosas, a exemplo do que já é feito no campo das políticas públicas de luta contra a pobreza.

Os países emergentes, por sua vez, na condição de “intermediários”, teriam uma espécie de “oportunidade” de “obter ganhos de visibilidade internacional pelo compromisso com o fomento do desenvolvimento de outros”. Por fim, os países menos desenvolvidos, com a cooperação triangular, teriam outra opção que poderia trazer mais impactos e vantagens que a cooperação bilateral direta, uma vez que sejam respeitadas suas prioridades e garantidos os elementos de apropriação e sustentabilidade dos projetos. Assim, portanto, a cooperação triangular se apresenta como uma “modalidade cheia de potencialidades” (AYLLÓN PINO, 2011, p. 20-21).

Segundo a Cepal, para os países do Sul, o cenário pós-crise apresentou a oportunidade de intensificar os mecanismos de cooperação Sul-Sul e de cooperação Triangular com os países de “renda média” que apresentam maior dinamismo e mais espaços de financiamento, potencializando, deste modo, mecanismos de cooperação Sul-Sul e de cooperação triangular “que sejam complementares aos mecanismos tradicionais de assistência para o desenvolvimento e à cooperação Norte-Sul”. Reside neste processo, a crença de que estes países são detentores de conhecimentos e práticas que podem ser úteis para outros países do Sul que ainda não alcançaram o mesmo grau de desenvolvimento. Há, ainda, a crença de que as relações estabelecidas podem contribuir com a “provisão de bens públicos regionais e globais, como os esforços orientados a manter a paz e a estabilidade financeira, à geração de importantes avanços tecnológicos e ao fomento da integração comercial e à sustentabilidade do meio ambiente” (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2010, p. 24).

A Agência Brasileira de Cooperação, por sua vez, define a triangulação como uma “modalidade de cooperação técnica na qual dois países implementam ações conjuntas com o objetivo de prover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico para um terceiro” (AYLLÓN PINO, 2011, p. 20). Dentre as diversas áreas nas quais o Brasil tem projetos de cooperação técnica triangular com governos estrangeiros e organismos internacionais constam: combate ao trabalho infantil, aviação civil, educação, saúde, prevenção e controle da malária, produção de biocombustíveis, modernização de processos legislativos, administração pública, meio ambiente, combate à fome e à pobreza, agricultura, regeneração de áreas urbanas, biossegurança, manutenção de recursos hídricos, treinamento profissional, governo eletrônico, desenvolvimento urbano, fortalecimento de instituições judiciárias, segurança alimentar, treinamento vocacional, educacional e esportivo, sociedade da informação, relações trabalhistas, reforço da infraestrutura, dentre outras. Para o governo brasileiro, a grande demanda de países desenvolvidos ou organismos multilaterais para atuação conjunta com o Brasil, demonstra o reconhecimento “da excelência e da efetividade operacional da cooperação técnica internacional que vem sendo engendrada pelo país” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 33-34).

No intuito de negociar apoios complementares à execução da cooperação técnica brasileira no mundo, há uma aproximação crescente dos chamados “países desenvolvidos”, assim como dos organismos internacionais com o Brasil. Este interesse no estabelecimento de arranjos de “cooperação triangular” ou de “cooperação trilateral” envolvendo o Brasil releva a

capacidade técnica das instituições brasileiras, as similaridades culturais e linguísticas com outros países do Eixo Sul e a abordagem horizontal da sua cooperação. Para o governo brasileiro, a cooperação triangular ou trilateral depende do respeito aos princípios da sua cooperação técnica, de atuar sob a demanda dos países utilizando recursos locais, de não impor condicionalidades e de não ter fins lucrativos. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 27).

Na busca por ir além dos esforços bilaterais de cooperação técnica horizontal, o governo brasileiro tem se engajado cada vez mais em parcerias triangulares com outros governos e organismos internacionais, assumindo compromissos crescentes nesta área. Há, nesta perspectiva, um entendimento de que a cooperação triangular permite ampliar a escala e o impacto da cooperação Sul-Sul empreendida pelo Brasil. As parcerias triangulares realizadas oficialmente pelo país, geralmente, envolvem projetos de maior envergadura se comparados aos dos programas bilaterais, uma vez que há um entendimento por parte do governo brasileiro de que esta cooperação deve apresentar vantagens em comparação aos mecanismos de cooperação técnica bilateral. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2010, p. 33-34).

Arranjos dessa natureza já são desenvolvidos com países como Japão, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Austrália, Reino Unido, França, Canadá e Espanha e, mais recentemente, o país assinou um memorando de entendimento para cooperação triangular com Israel, Egito e Austrália. A triangulação da cooperação brasileira também ocorre com organismos internacionais tradicionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO), o Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (PMA), o Fundo de População das Nações Unidas – *United Nations Population Fund* (UNFPA), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco) e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes – *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC). Além destes, o Brasil vem ampliando seu leque de parcerias com outros organismos tais como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO, 2013, p. 27).

O investimento do Brasil na cooperação triangular – ou trilateral – é citado por Carlos Alexandre Considera:

– *Temos outros projetos que vão nascendo talvez na cooperação trilateral. Ou seja, o Brasil deixa de executar cooperação exclusivamente com recursos próprios e passa a buscar parceiros internacionais para atuar na cooperação. Por exemplo, está sendo feito um esforço com o próprio Banco Mundial e nos países onde o Banco Mundial tem atuação, para construção de infraestrutura, pois o banco esbarra, muitas vezes, justamente na capacitação de pessoal. Então, se está, no momento, negociando uma oportunidade de acordos com o Banco Mundial que contemple uma linha de crédito para a cooperação a ser prestada pelo Brasil. Seria muito benéfico para o Brasil, ele participaria de projetos que dariam uma visibilidade muito grande para o país, por que além de formar a mão de obra, teria o suporte financeiro do Banco Mundial para estabelecer o seu ambiente de trabalho.* (Considera, 2013).

É necessário, no entanto, ponderar os custos, dificuldades e benefícios de atuação na cooperação triangular. Decerto que não é simples gerir uma associação que envolve mais atores e, portanto, expectativas e interesses diversos. Ao envolver novos atores no arranjo cooperativo – considerando que a CSS por si só ainda apresenta percalços –, inclui-se também uma maior complexidade. Importa assim, uma reflexão sobre as associações que, de fato, irão gerar valor para o país ou aquelas que são realizadas estritamente como uma estratégia de aproximação de outros países e organismos internacionais da cooperação do Brasil, mas que pouco têm a agregar ao país. É preciso pensar nos resultados efetivos destas associações e ponderar os casos que apontem para aproximações políticas duvidosas, conforme alerta Melissa Andrade:

– *Com relação à cooperação triangular, eu vou ser muito honesta com você: cooperação triangular é uma coisa muito difícil de ser administrada. Por quê? É muito interessante, por um lado, porque você tem um papel muito importante dos organismos internacionais, onde o que eles fazem é ajudar a fomentar esse diálogo, e isso é um trabalho crucial. Porque eles estão atentos à agenda internacional e podem articular várias ideias, o que um técnico nacional muitas vezes não consegue fazer, porque está ocupado com a agenda doméstica. Então, esse trabalho de articulação dos organismos internacionais é produtivo.*

*Eu acho que o input técnico e de recursos dos países do Norte é interessante também. Só que a triangulação é sempre muito difícil de administrar. Porque imagina só, cooperação entre países do Sul já é uma coisa difícil. Você envolvendo mais uma agência multilateral, é outro ator que também tem toda uma burocracia própria, etc. Envolvendo o governo de outro país, você tem mais uma camada de ainda mais atores. Então, no final das*

*contas, você tem um arranjo político que é bastante complexo, que leva tempo em reunião, que leva tempo em gestão, que é desafiador administrar. Então, eu acho que a cooperação triangular é politicamente muito interessante, porque reúne vários atores. Mas, na prática, é muito difícil de administrar. Então, eu acho que o desafio é você olhar para esses arranjos, mas pensar em tornar esses arranjos efetivos, onde você compensa os gaps que o Brasil tem na área de avaliação ou em outras áreas, para que cada um, realmente, agregue valor, para que não seja mais uma participação para pôr o nome como o financiador e onde se agregue pouco valor.*

*Então, eu diria que é algo que tem crescido, a cooperação triangular. É uma forma que muitos países têm encontrado para achar espaço na cooperação brasileira. Existe uma questão estratégica aí, para muitos países, mas é algo ainda profundamente em construção. Eu acho que está longe de ter solidez. Eu acho que está longe de ser uma coisa que se possa falar: “Olha aqui é o caminho das pedras”; “A coisa tá funcionando”; e é por aí. Eu acho que, talvez, a gente tenha que pensar novos formatos, novos arranjos,... Pensar em cooperação com resultados. Porque muita gente fala: “Ah tem formas diferentes de mensurar resultados”. Tá bom. A gente vai falar em resultados políticos, legal. Mas como que a gente vai mensurar esses resultados, também? Porque eles têm que ser mensurados de alguma forma. São recursos públicos que estão sendo empregados e a gente tem que ter uma cooperação que traga retorno para todo mundo. Senão, o que a gente tá fazendo? Missão para um lado, missão para o outro, os técnicos acham interessante, mas o que você gerou de resultado? Nada ou quase nada. Uma aproximação política, às vezes, duvidosa. Então, eu acho que isso tem que ser considerado. (Andrade, 2013).*

A crescente atuação brasileira na cooperação triangular ou trilateral espelha o seu crescimento e o respeito que o país adquiriu no cenário internacional, ao tempo em que concretiza a mudança do seu lugar no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Com a crise mundial e os impactos nos países do Norte contrapostos à emergência social, econômica e política de alguns países do chamado Eixo Sul, dentre os quais o Brasil, como atores potenciais, especialmente, para a socialização de políticas e tecnologias sociais que obtiveram bons resultados no seu contexto original e foram, em alguma medida, impulsionadoras do desenvolvimento, fortalece-se uma nova perspectiva de cooperação. Talvez os objetivos ainda não estejam totalmente claros e os formatos ainda careçam de maior reflexão. Será preciso, certamente, compreender os objetivos do próprio país, assim como os dos países “parceiros” que buscam se aproximar da cooperação brasileira sugerindo a aliança triangulada. Do mesmo modo, será necessário entender as reais

possibilidades de socializar internacionalmente experiências gestadas e aplicadas em território nacional. No entanto, este pode ser um novo caminho, uma espécie de “terceira via” para a construção de relações diversas que busquem, igualmente, contribuir para com a lógica do desenvolvimento.

### 3.5 AGENDAS DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E INTERNACIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No âmbito da política externa brasileira, a cooperação internacional é um dos principais vetores junto a temas igualmente relevantes como a integração econômica e o comércio internacional. Ao tratarmos da cooperação internacional e do papel que os diferentes atores brasileiros assumem no seu bojo, é inevitável lançar um olhar sobre a política externa do país buscando compreender o seus enlacs com a cooperação em si, com a esfera pública e com a participação social inerente e necessária a esta última. Assim, torna-se fundamental a compreensão da política externa propriamente dita que assumimos tratar-se de uma política pública.

Desse modo, ao compreendermos a política externa brasileira enquanto uma política pública, reconhecemos nela a ação do Estado e do governo brasileiro no plano internacional. Em contrapartida, discordamos da ideia de que esta se restrinja simplesmente a uma “política de Estado” tal como lhe foi tradicionalmente atribuída ao longo dos anos. Assim, corroboramos com Milani e Pinheiro (2013), na crença de que, ao tratarmos da política externa nesta perspectiva, promovemos uma ruptura com a sua associação automática às versões “mais cruas do Realismo”<sup>101</sup>. Entendemos que ela se encontra no terreno da *politics* e, em sendo resultante de dinâmicas de escolhas dos governos é, em última instância, consequência das disputas e coalizões de interesses diversos dos distintos atores que estão, todo o tempo, em interação e disputa, barganha e coalizão. Encarada ao longo dos anos pelo governo brasileiro como uma “política de Estado” a política externa brasileira se desenvolveu no âmbito de atividade exclusiva do Estado, que monopolizou a sua formulação assim como a condução das iniciativas concernentes à área, por um grande período. Do mesmo modo, foi-se

---

<sup>101</sup> Conforme ressaltam Milani e Pinheiro, por muitas décadas a concepção realista das Relações Internacionais buscou fomentar a construção de marcos interpretativos afirmadores da política externa como “um campo distante do cotidiano dos cidadãos”. No entanto, reiteram os autores, “essa realidade mudou, tanto do ponto de vista teórico, quanto na perspectiva empírica e histórica de muitos países, inclusive o Brasil” (2013, p. 7).

moldando a cooperação internacional do país, que iniciou o seu percurso seguindo os princípios da PEB.

Conforme Gonçalves (2012), ainda hoje, há uma prevalência governamental na condução da cooperação técnica brasileira que vem, no entanto, sendo relativizada. A atualidade apresenta, nesta perspectiva, um avanço nas atividades oficiais da cooperação brasileira – em especial, na sua vertente Sul-Sul – que passam a mobilizar outros setores sociais, o que sinaliza uma tendência de descentralização nesta área inserida em um processo mais amplo de politização da política externa brasileira. Estas mudanças refletem uma transformação das relações internacionais que, conforme alertam Milani e Pinheiro (2013, p. 6), passam a englobar um espectro maior de questões que transitam de meio ambiente a cooperação para o desenvolvimento, passando pela saúde, educação, cultura, dentre outros. Deste modo, amplia-se, também, a demanda por conhecimentos e *expertises* específicas assim como o envolvimento de atores diversos que buscam a atuação cada vez mais institucionalizada, na esfera internacional. Assim, conectam-se as esferas doméstica e internacional, que se retroalimentam, de modo que o cidadão passa a ser cada vez mais impactado e influenciado no seu cotidiano por questões globais as quais, por sua vez, passam a ter mais e mais atores para além dos Estados na sua discussão, defesa e/ou contestação.

Para Dawisson Lopes, se tomarmos como perspectiva de análise o prisma constitucional – considerando a Constituição Federal de 1988 e as suas interpretações mais recorrentes –, a política externa brasileira pode ser considerada uma política pública de Estado. Neste sentido, encontramos dispositivos legais que respaldam esta visão tais como o art. 4º, responsável por listar os princípios a partir dos quais se deve guiar a gestão da PEB. No entanto, ressalta o autor, a grande questão posta é que o caráter “público” da política externa “difícilmente se combina, na prática, com a participação da população no processo decisório” (2013, p. 158), participação que começa a ser questionada por alguns setores da sociedade.

Com a percepção de que a atuação do Estado no âmbito internacional influencia cada vez mais a vida cotidiana dos cidadãos comuns e a crescente busca destes e de outros atores não estatais, como empresas, organizações não governamentais e movimentos sociais, para participação na política externa, ampliam-se e assumem maior complexidade as suas agendas assim como toda a discussão em torno da temática. Segundo Milani (2012c), do ponto de vista da democracia, quando a política externa afeta mais diretamente uma porção significativa da população, há uma tendência de ampliação do interesse no que tange às decisões tomadas pelo governo neste âmbito, gerando uma demanda por maior transparência

nas ações de política externa, o que leva ao debate público, que pode conduzir a um “processo lento e gradual de abertura e politização do campo da política externa” (MILANI, 2012c, p. 12). Os universos que antes pareciam dissonantes entre as esferas e questões domésticas e exteriores emergem cada vez mais entrelaçados em uma lógica de influência e de impactos mútuos, fazendo com que as fronteiras entre a política doméstica e a política exterior, ainda que tensionadas, sejam efetivamente cada vez mais tênues. As antigas percepções de desconexão entre elas, deste modo, não mais devem ser consideradas, havendo, ao contrário, a compreensão crescente de uma conexão estreita.

Alterou-se, portanto, nos últimos anos, a lógica de configuração da política externa, vista historicamente enquanto uma política de Estado e cuja formulação e agência se restringia a este ator, exclusivamente. No entanto, não obstante a nossa defesa de que, também no campo da política externa como em outras políticas, há um espaço sendo e a ser ocupado, de forma crescente, por atores cada vez mais diversos, entendemos que este é um processo em andamento no qual o Estado ainda é protagonista. Mas, apesar da importância do papel do Estado e suas instâncias representativas no campo da política externa, o fato é que uma série de outros atores tem passado a atuar internacionalmente, ainda que, algumas vezes, à revelia do próprio Estado. Deste modo, empresas, organizações não governamentais, meios de comunicação social, movimentos sociais, organismos públicos da esfera municipal ou estadual, entre outros, vêm se articulando cada vez mais na arena internacional e, inevitavelmente, passam a pleitear, também, um lugar no âmbito da formulação e implementação das políticas (PINHEIRO; MILANI, 2012, p. 15-16), não restringindo este pleito às políticas domésticas, ao contrário, mostrando-se cada vez mais interessados na busca por um lugar de participação na política externa.

Nessa perspectiva, o Estado passou a ter que lidar com novos constrangimentos no campo da sua política exterior que, enquanto “política de fronteira”, teve de responder “aos constrangimentos sistêmicos da política interestatal capitalista (no âmbito sistêmico global e regional)” sem que, contudo, lhe tenha sido permitido esquecer a sua interface com os atores e as agendas domésticas, segundo Milani (2012b, p. 13), que ressalta a multiplicidade crescente dos atores e agendas da política externa brasileira a partir dos anos 1990 provenientes dos processos de globalização e internacionalização não somente da economia, mas, também, da própria sociedade brasileira:

No plano doméstico, as agendas e os atores da PEB têm se multiplicado desde os anos 1990, sobretudo em função dos processos de globalização e internacionalização da economia e da sociedade brasileira. Hoje são vários os ministérios (cultura, educação, finanças, secretaria de direitos humanos), agências (cooperação no campo da agricultura com a Embrapa, cooperação no campo da saúde com a Fiocruz), entidades subnacionais (cooperação descentralizada de estados e municípios), além de ONGs e empresas que desenvolvem relações exteriores. Além disso, com a democratização das relações entre o Estado e a sociedade, o ‘internacional’ se encontra mais densamente presente nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, configurando o que se poderia chamar de uma nova *politics* da PEB. A fronteira entre o nacional e o internacional está mais porosa e aberta a intercâmbios de toda ordem (econômico, cultural, político, etc.). Nesse contexto, os ministérios do Planalto, cada qual com sua ‘constituencies’, tendem a desenvolver suas próprias políticas de internacionalização, com ou sem a participação do Itamaraty. Esse fenômeno aumenta o fluxo de demandas e interações mais regulares com a Chancelaria e as Embaixadas, no sentido da convergência, mas também podendo produzir dissensos. (MILANI, 2012b, p. 11-12).

Conforme Milani (2012), ao se tratar da configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira, estes são separados em dois níveis, o primeiro ocupado pelos atores governamentais, cabendo aos atores não governamentais um segundo nível ao qual remetemos a referência de uma atuação ainda secundária. Deste modo, apesar da afirmação da multiplicidade de atores partícipes da PEB, há, ainda, a nosso ver, uma clara “hierarquização” na “configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira”.

Quadro 4 – Configuração dos atores domésticos envolvidos na formulação e na implementação da política externa brasileira

<b>1º NÍVEL — ATORES GOVERNAMENTAIS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Poder Executivo federal</li> <li>* Agências de primeiro nível de relevância (abrangência nacional)</li> <li>* Agências de segundo nível de importância (regionais e locais, mas também atuantes no plano internacional)</li> <li>* Entidades subnacionais (estados federados e municípios)</li> <li>* Poder Legislativo federal (Senado e Câmara dos Deputados) e Poder Judiciário</li> </ul>
<b>2º NÍVEL — ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Partidos políticos (atores sui generis, pois podem fazer parte do governo diretamente)</li> <li>* ONGs, organizações empresariais e sindicatos.</li> <li>* Meios de comunicação e opinião pública.</li> <li>* Think tanks, grupos de pesquisa, organizações religiosas e grupos étnicos.</li> </ul>

Fonte: MILANI, 2012, p. 39

As pressões para uma maior participação de múltiplos atores na PEB se contrapõem ao tradicional insulamento do seu processo de produção e, conseqüentemente, do próprio Itamaraty, que se vê forçado a uma abertura cada vez mais crescente. Considerando o momento histórico vivido e o próprio lugar ocupado pelo país no cenário global, Milani elenca alguns fatores que contribuíram para a politização do campo da política externa brasileira, tais como:

- a) a própria abertura proporcionada pelo Itamaraty por meio de foros consultivos e da formação de delegações mistas (compostas por diplomatas e representantes da sociedade civil) para encontros internacionais;
- b) a midiática da política externa, o que atraiu a atenção dos cidadãos comuns para as decisões tomadas pelo Estado brasileiro em relação às suas relações internacionais;
- c) o relativo aumento de visibilidade das agendas de política externa durante as disputas eleitorais presidenciais das décadas de 1990 e de 2000;
- d) o aumento do interesse dos acadêmicos e especialistas pelo acompanhamento da política externa e pela ampliação dos cursos de graduação de Relações Internacionais. (MILANI, 2012, p. 41-42).

Deve-se observar, no que diz respeito à política externa brasileira, que esta foi, grosso modo, marcada pela continuidade até os anos 1990, estando historicamente, concentrado sob a responsabilidade do Itamaraty/Ministério das Relações Exteriores (MRE) – enquanto “corporação diplomática profissional e estruturada” – o processo de formulação da política exterior do país, tornando-a “menos vulnerável a ingerências diretas da política doméstica” (LESSA et al., 2012, p. 99-100). No que concerne ao comportamento externo brasileiro, Vigevani (2008 apud LESSA et al. 2012) apresenta como importantes elementos norteadores a autonomia, definida como a margem de manobra que o país tem em suas relações com os demais Estados e em sua atuação na política internacional, e o universalismo, que corresponde à ideia de abertura ao estabelecimento de relações com quaisquer países, independentemente de sua localização geográfica, tipo de regime ou opção econômica, denotando “uma independência de comportamento em relação à potência hegemônica e que pode ser vinculado ao comportamento de global player”. Subjacente a esses, encontra-se a crença histórica sobre o destino de grandeza do Brasil, que estaria destinado a ocupar “um lugar especial no cenário internacional em termos político-estratégicos”. Esta perspectiva retornou à pauta de debates sobre política externa brasileira a partir da eleição do Presidente Lula (LESSA et al., 2012, p. 99-100) cujo governo trabalhou fortemente no sentido de projetar o país na arena mundial, dando destaque significativo a temáticas relacionadas à política externa.

Uma análise da atuação brasileira, nos últimos anos, nos leva à constatação, conforme Buss e Ferreira (2012), de que o país fez do fortalecimento dos laços Sul-Sul um dos eixos mais importantes de sua política externa. Neste sentido, importa lembrar que a “atual política externa brasileira provocou mudanças profundas na forma de relacionamento do país com seus pares, priorizando as relações Sul-Sul e requalificando as relações Norte-Sul”, fato este que, aliado ao processo de crescimento econômico e social do país e da sua nova posição entre os países com índice de desenvolvimento humano (IDH) elevado, transformaram a sua condição no âmbito da cooperação internacional (KLEIMAN; CEZARIO, 2012, p. 319). Ressaltamos, deste modo, o reconhecimento, pelo governo brasileiro, da cooperação internacional como um “importante instrumento de política externa” que, de acordo com o Relatório produzido pelo IPEA e a ABC (2010, p. 16), “tem sido movida por princípios alinhados às visões de relações equânimes e de justiça social [...]”.

Nessa perspectiva, não há como deixar de evocar a importância dada pela CSS brasileira às experiências de suas políticas públicas que – em especial, através da modalidade técnica da sua cooperação para o desenvolvimento internacional, mas em concordância com as suas agendas de política externa – são internacionalizadas. É necessário salientar a existência de um caminho traçado até que estas políticas fossem constituídas e efetivadas no âmbito interno do Estado para que, então, pudessem servir como elemento de socialização em outros contextos, no bojo da cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil, em especial, na sua atuação Sul-Sul. Ressaltamos que esta trajetória de construção de políticas públicas brasileiras foi gestada, por muitas vezes, com base em práticas sociais, contestações, conciliações, proposições, convergências e divergências, que incluíram inúmeros atores em interação construtiva (assim como contestatória), conformando a constituição de muitas das políticas aplicadas no âmbito doméstico e hoje internacionalizadas sob a égide da cooperação. Considerada uma espécie de “boa prática”, a política pública bem sucedida acaba sendo, muitas vezes, replicada fora dos seus contextos iniciais. Este intercâmbio ocorre entre municípios, estados e, também, entre países, fenômeno denominado “internacionalização de políticas”<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> Segundo Roberta Lopes (2013), a literatura existente acerca da internacionalização de políticas, ressalta alguns termos que são correlatos, como *policy transfer*, *lesson-drawing*, *policy convergence* e *policy diffusion*. A autora salienta, no entanto, que mesmo que a terminologia e o foco possam variar um pouco, todos os estudos convergem para um processo similar.

O processo de transferência de políticas ou *policy transfer*<sup>103</sup> é considerado uma das importantes ferramentas para a realização da cooperação Sul-Sul. De acordo com Roberta Lopes (2013), com a dispersão do poder na governança global e a necessidade de incorporação dos países emergentes, ficou latente a necessidade de convergir esforços por uma governança global e a urgência na prática da internacionalização de políticas públicas de sucesso. Nos complexos e contraditórios processos de globalização são internacionalizados, além da economia (comércio e finanças) e da tecnologia, as interações sociais e os intercâmbios entre atores governamentais, burocráticos e não governamentais. Neste sentido, gestores e políticos responsáveis pela implementação de políticas públicas (nas áreas da saúde, educação, cultura, etc.) tendem a desenvolver cada vez mais redes de intercâmbio para além das fronteiras nacionais.

Conforme Milani e Pinheiro (2013, p. 14), mesmo as políticas consideradas como “políticas de Estado” têm a sua origem ontológica nos governos e na sua interação, “de intensidade e frequência variável a depender do compromisso da polis com a democracia”, com muitas instituições que compõem o governo e com os demais atores da sociedade. Deste modo, políticas de Estado foram, em algum momento, portanto, políticas de governo, e podem, em momento posterior, deixar de sê-lo, valendo-se das prerrogativas da efemeridade e da transitoriedade. Assim, mesmo diante da afirmação da política externa enquanto uma política pública, consideramos a existência de elementos que a diferenciam das demais políticas públicas cuja origem e destino, até pouco tempo, se restringiam ao ambiente doméstico, contrapondo-se à política externa que, apesar de impactada por variáveis internas e externas, voltava-se para o ambiente externo.

Logo, podemos considerar ultrapassada a ideia clássica realista de exclusividade de origem e destino das políticas e a limitação de início e fim de cada uma delas<sup>104</sup>, salientando a relação estreita entre a política externa e as demais políticas públicas, e ressaltando, a exemplo do que vem ocorrendo no Brasil, nos últimos anos, o movimento de internacionalização de políticas públicas de campos diversos – que vão da saúde a educação, passando pelo desenvolvimento agrícola e pela cultura –, o que termina por promover uma

---

<sup>103</sup> *Policy transfer* pode ser definido, de acordo com Dolowitz e Marsh (1996, p. 344), como “um processo no qual o aprendizado de políticas, arranjos administrativos, instituições etc., em um tempo e/ou lugar, são usados no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos em outro tempo e/ou lugar”.

<sup>104</sup> Segundo Milani e Pinheiro (2013, p. 14), “já está distante dos nossos dias a ideia de que as políticas públicas se originam ou mesmo se dirigem apenas ao plano interno. Da mesma forma, nada mais superado do que a ideia realista clássica de que a política externa nasce onde termina a política interna”.

revisão da lógica das hierarquias entre o que tradicionalmente se classificava como *high* e a *low politics*, no âmbito da política externa brasileira (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 14). Nesse sentido, vislumbramos a internacionalização de políticas públicas brasileiras, por meio da sua cooperação internacional para o desenvolvimento, como uma esfera estratégica da sua política externa. Assim, entrelaçam-se e influenciam-se mutuamente diferentes esferas e atores e, nas interações e tensões entre o doméstico e o internacional, o Estado, o governo e a sociedade brasileira, politiza-se a política externa.

De fato, com a chegada de distintos atores, instaurou-se, no campo da política externa brasileira, uma perspectiva mais plural do pensar e fazer política, constituindo-a por linguagem, ideais, valores, símbolos e demandas materiais diferenciadas, em uma aproximação crescente do cotidiano do cidadão brasileiro. Com as diferentes visões das ideias e princípios, politizam-se as agendas de política externa no Brasil não sem que se perceba uma complexidade crescente oriunda e formadora do próprio processo decisório. Abrem-se, deste modo, vários espaços para a ação política, ainda que, ao final, as decisões sejam tomadas no âmbito do Estado (PINHEIRO; MILANI, 2012). Há, por assim dizer, uma necessidade de aproximação da política externa brasileira, assim como vem ocorrendo nas demais políticas públicas do país, de uma égide mais democrática, com a abertura do debate, e, por que não dizer, da concepção e implementação de suas ações para outros atores que lutam para demarcar seu espaço também nesta arena.

Segundo Dawisson Lopes, fazendo referência a Badie (2008), em apenas uma geração, é provável que a PEB tenha sofrido uma espécie de “intrusão da sociedade”, o que remete à ideia de que, nos temas de política internacional, os atores não estatais, em especial, os indivíduos em geral, sejam tratados, tradicionalmente, como intrusos. “Intrusos” que, conforme Badie, ingressam na arena internacional sem serem convidados, mas cuja legitimidade e recursos de poder dificilmente deixarão de ser notados pelos tomadores de decisão estatais para os quais o custo político de ignorá-los é muito alto. Neste sentido, enfatiza:

À medida que um espaço público internacional se vai consolidando, a diplomacia passa a ser perturbada pelos agentes da sociedade – mesmo quando os atores sociais não se dão conta, ao fazerem demandas que se anunciam como domésticas, mas que remetem a processos de negociação travados para além das fronteiras nacionais.

[...] O saldo da operação é uma política externa não monolítica, não unânime, repleta de dissensos internos quanto a suas ênfases e métodos, resultante da agregação assimétrica de interesses de atores sociais e institucionais bastante diversos entre si. (LOPES, D., 2011, p. 83).

Ainda refletindo sobre a política externa brasileira e as perspectivas de sua democratização, Lopes afirma a importância de compreendermos como se processa, teórica e empiricamente, “o (aparente) paradoxo” de a política externa brasileira, apesar de ser uma entre as várias políticas públicas do Estado, não estar submetida ao controle democrático da população como, afirma, em princípio ocorre com qualquer política pública. Neste sentido, questiona:

Há exagerada ingenuidade na reivindicação de que – se vivemos em uma institucionalidade política e democrática, e se a política externa é uma política pública – ela deva então adequar-se, procedimentalmente, ao que se espera de um regime cuja sustentação, em termos de legitimidade política, resida no povo? O que singulariza, na prática da política brasileira, a política externa em relação às outras políticas públicas? Qual é o limite operacional do processo – hipoteticamente em marcha – de pluralização dos agentes da PEB? (LOPES, D., 2013, p. 29).

Parece-nos inegável que a política externa brasileira não somente tenha assumido características de uma política pública como o seja de fato. Reitera esta perspectiva, inclusive, o Ministro Celso Amorim (2013)<sup>105</sup>, no prefácio do livro *Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*, quando, ao tratar da obra, afirma a política externa como, “afinal – pública”.

No entanto, não há como negar que essa assunção, que traz a política externa para o terreno da *politics*, é repleta de tensões e contradições. A aceitação da política externa como uma política pública implica, por sua vez, a compreensão dos processos decisórios aos quais está submetida, e o nível de participação dos diferentes atores em cada um deles, participação esta que parece não estar sedimentada quando tratamos da política externa brasileira, de modo geral, e da cooperação internacional do país, em particular, uma vez que estas ainda não são tratadas como uma real “agregação de forças sociais”.

### 3.6 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL OFICIAL DO BRASIL PARA O EIXO SUL: ALGUMAS PERCEPÇÕES CRÍTICAS E PERSPECTIVAS FUTURAS

A projeção de poder e liderança de um país além das suas fronteiras nacionais, pode se dar por meio da coerção, da cooperação, da difusão de ideias e valores e, também, pela sua capacidade de dinamizar economicamente os países da sua “zona de influência”. No

<sup>105</sup> O Embaixador Celso L. N. Amorim foi Ministro de Estado da República Federativa do Brasil, nas áreas de Relações Exteriores (1993-1995 e 2003-2010) e Defesa (desde 2011).

entanto, deve existir uma “vontade estratégica consistente e permanente”, revelada pela capacidade do Estado na construção de consensos em torno de objetivos internacionais de longo prazo, aliada à “capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo através das agências estatais, em conjunto com os atores sociais, políticos e econômicos relevantes” (FIORI, 2013, p. 51-52). Nos últimos dez anos, o Brasil vem empreendendo transformações significativas no seu discurso e, também, na prática relativa à sua política externa, de um modo geral, e à cooperação internacional para o desenvolvimento mais especificamente. As transformações discursivas foram, nesta perspectiva, decisivas para posicionar o país no sistema internacional, uma vez que o discurso do Estado se constitui em um elemento determinante, em especial no campo da PEB e da diplomacia, para a definição deste posicionamento. Assim, o país fortaleceu, neste período, a vocação multilateral da sua política externa e tem enfatizado a necessidade de uma profunda reforma das instituições multilaterais, em especial do Conselho de Segurança da ONU, o qual pleiteia integrar na condição de membro-permanente, pleito que, para Garcia, não representa “uma demanda tacanha de um país que busca maior projeção no mundo”; trata-se, antes, da busca de dar maior legitimidade à organização que reflete, hoje, “uma correlação de forças internacionais ultrapassadas, de mais de sessenta anos” (2013, p. 65).

A expansão da cooperação internacional brasileira reflete, enfim, o avanço do seu poder econômico e político no mundo. Reflete a construção feita pelo país na busca de ocupar outro lugar no cenário internacional que tem como uma das suas bases a atuação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial, na sua vertente Sul-Sul. A consolidação do país como doador na cooperação internacional, e o aumento da ajuda demandada e fornecida colocaram na pauta de discussão do governo e da sociedade brasileira a necessidade de tratar os termos da sua cooperação com maior profundidade; no entanto, estas mudanças parecem estar em processo de assimilação, faltando, ainda, suas diretrizes e agendas claras para a cooperação do país. Do mesmo modo, os impactos resultantes destas transformações, sejam eles positivos ou negativos, ainda precisam ser devidamente avaliados para que se possa ter uma análise mais consistente. Ao afastar-se dos modelos tradicionais da ajuda incorporados pelos países membros da OCDE, o país parece ter clareza do caminho que não pretende seguir, mas as imprecisões ainda estão na ordem do dia.

A redução progressiva da cooperação técnica recebida do exterior e, no caso da cooperação multilateral, a substituição do tradicional viés de cooperação Norte-Sul por novos modelos de relações que envolvem a concepção, experimentação e validação conjunta de novas práticas, no âmbito de políticas públicas inovadoras e/ou estratégicas para o governo

brasileiro, marcou os últimos anos. Em apoio à cooperação Sul-Sul bilateral, o Brasil tem celebrado parcerias com governos de países desenvolvidos e organismos internacionais para a implementação de programas e projetos trilaterais. Segundo Rossi, o país já fornece mais do que recebe em ajuda internacional entre governos e agências multilaterais. No entanto, mesmo com os avanços e o novo patamar alcançado pelo país no cenário internacional, percebe-se que, apesar de haver uma ideia geral de princípios, falta uma política de cooperação internacional brasileira que “defina em primeiro lugar o que somos e o que queremos ser como um país doador, além de simplesmente prestar cooperação na prática” (ROSSI, 2011, p. 5). A atuação do país na cooperação internacional traz, na sua concepção atual, portanto, avanços, mas também contradições.

Uma das importantes questões postas para a análise da cooperação brasileira diz respeito à existência ou não de um Programa Oficial de cooperação internacional do país, assunto que, por si, configura um divisor de opiniões. O Governo brasileiro, ao se referir a sua cooperação internacional, faz menção clara à existência de um Programa de Cooperação Oficial já constituído; no entanto, esta não é uma ideia unânime entre especialistas na temática, membros do próprio governo, da Academia ou de organizações da sociedade civil.

Nesta perspectiva, encontramos, entre os entrevistados nesta pesquisa, opiniões diversas que, entretanto, constituem, na sua quase totalidade, a crença de que o Programa Brasileiro de Cooperação Internacional ainda não existe realmente nos moldes do que deve ser um programa desta importância. Dentre as questões levantadas para negar a sua existência, destaca-se a falta de planejamento de suas ações e a ausência de diretrizes, objetivos e metas claramente estruturados. Há uma queixa recorrente relativa à estrutura existente hoje para a execução da cooperação brasileira, faltando ainda maior clareza na política e uma perspectiva concreta de se pensar a cooperação no longo prazo, conforme ressalta Melissa Andrade.

*– Não acho que exista um Programa Brasileiro de Cooperação. Eu acho que se tem diretrizes gerais. O que se tem, na realidade, é uma política que você pode abstrair do que tem acontecido e mapear linhas gerais de atuação que estão alinhadas com as diretrizes da política externa. Agora, uma política clara, eu acho que não. Eu acho que, na realidade, esse é um dos grandes problemas. A verdade é que a cooperação brasileira está subordinada a um departamento do Itamaraty. Essa pauta não chega a ser um assunto de alto nível. Qual é o grande problema? Você não tem uma política clara. O que você tem são diretrizes, princípios gerais e a coisa vai acontecendo. Você tem algumas diretrizes. Mas você não tem isso estruturado dentro de eixos lógicos, coerentes, dentro de metas de longo prazo. Porque, quando eu penso em política, eu penso, por exemplo, na política de assistência social, na*

*política de saúde, onde você tem as diretrizes claras, os objetivos. É outra coisa. Agora, na cooperação, eu acho que você tem essa política experimental. Essa política onde você vai experimentando, vai tentando, vai fazendo, vai acontecendo, mas na medida em que as coisas surgem. Eu não acho que é algo realmente pensado de forma estratégica. Não existem documentos que falem sobre isso. E a relação que eu tenho com as pessoas que trabalham com cooperação é de que as pessoas identificam diretrizes gerais, por causa da política externa do governo. Agora, uma diretriz clara falando da política de cooperação não.*

*Um dos grandes problemas da cooperação, eu diria, é que é uma área muito sem planejamento, muito sem estrutura. E com o foco, às vezes, muito difuso. Com essa coisa de receber cooperação por demanda, não existe um mecanismo de filtragem muito claro em relação a com quem colaborar, como colaborar. Eu diria que falta muito método, falta muita organização, falta muita estrutura ainda para fazer a cooperação operar de uma forma efetiva. Isso é um dos grandes problemas da cooperação brasileira. Porque existe grande demanda, existe grande interesse, mas ainda está muito longe de alcançar um tipo de gestão que seja realmente eficiente, que prime pela avaliação, que prime por estratégias mais claras, que prime por resultados mais efetivos. (Andrade, 2013).*

A falta de planejamento da cooperação internacional brasileira, conforme Leite (2012), denota um certo “amadorismo” que pode ser um reflexo de ser este um tema novo na agenda do país. O caráter de atuação a partir do que lhe é demandado pelos outros países assumido pelo Brasil seria, deste modo, um impeditivo da realização de um planejamento das ações no longo prazo, o que termina por atrapalhar a perspectiva de uma contribuição efetiva com o país parceiro. A fragilidade da ABC e sua subordinação ao Itamaraty também são elementos relevantes para se compreender os percalços enfrentados pela cooperação brasileira e a dificuldade em firmar um Programa de Cooperação bem estruturado. Nesta perspectiva, parece-nos que o maior problema não consiste na subordinação da ABC, mas na falta de relevância que a agência tem dentro do Itamaraty. A sua permanência como uma agência deste Ministério não seria impeditiva do seu fortalecimento, desde que o seu perfil se ajustasse a uma lógica de *high politics* ou, até mesmo, que fosse assumida enquanto um instrumento importante para o *soft power* do Brasil.

Sobre o tema, diz Michelle Morais de Sá e Silva:

*– Enquanto todos os projetos de cooperação estiverem vinculados ao Itamaraty e a ABC for uma estrutura secundária dentro do Itamaraty você não tem toda a possibilidade de fortalecimento institucional e de pensamento da cooperação como uma política pública. Em outros países, por exemplo, que têm as suas agências de cooperação, não*

*necessariamente elas estão vinculadas a sua chancelaria. Obviamente, a cooperação acaba cumprindo um papel importante na política externa, em alguns casos, como uma moeda de troca nas relações internacionais. Mas existe uma série de condições que você precisaria garantir para que esses projetos funcionassem bem, tivessem efetividade, que é muito difícil enquanto a ABC for a estrutura frágil que ela é hoje dentro do Itamaraty. Você precisa fortalecer os aspectos de gestão, de conseguir ter projetos que são realmente sólidos, que vão ser avaliados, que estão construídos buscando resultados, que não são simplesmente projetos para cumprir tabela. E eu acho que fica muito difícil, enquanto a ABC for uma parte, for um apêndice pequeno do Itamarati. Ou ela precisa ser uma parte importante do Itamarati ou ela precisa se desvincular dele. Mas como ela existe hoje, isso faz com que as coisas não funcionem bem. (Sá e Silva, 2013).*

Falta, ainda, à cooperação brasileira uma avaliação mais profunda do que foi realizado ao longo dos últimos anos, para que se entenda se estas são, realmente, boas políticas e, ainda, boas práticas para exportação. Sobre estes aspectos trata Iara Costa Leite<sup>106</sup>:

*– E acho que a atuação brasileira é marcada por um amadorismo, que eu compreendo, por ser um tema novo na agenda, mas que acho que devemos ter certo cuidado com isso. Amadorismo, em termos de falta de planejamento: quais são os países que vamos ajudar, por que razão, como vão atuar, como vamos garantir que esses projetos não sejam interrompidos, diante de mudanças de governo, de mudanças no cenário econômico. Enfim, o engajamento de longo prazo mesmo, pois eu acho que você para você contribuir, de fato, para o desenvolvimento de um país, tem que ter um engajamento de longo prazo e a sensação que tive durante o governo Lula, muito marcadamente, é que o Brasil começou a distribuir recursos por todo mundo, poucos recursos em vários países, exportações de pacotes de projetos, principalmente ligados ao Bolsa Família, mas é que como uma ferramenta, um pouco de buscar apoio para vaga no Conselho de Segurança. Então, no final das contas, a retórica do governo é ajudar os pobres, mas, na prática, a gente não está seguindo o planejamento para que isso ocorra de fato.*

*A minha percepção é que são ações que não são planejadas. Eu acho que a maior prova disso é ressaltarmos esse caráter da demanda. Quer dizer que nós não temos um planejamento estratégico, sobre quais demandas atender, porque não podemos atender todas as demandas. Então, quais são os critérios para que a gente atenda um país? Eu acho que isso ainda não está claro: a Agência Brasileira de Cooperação coloca no papel de que não é*

---

<sup>106</sup> Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP), em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 28 de março de 2012.

*agência, de que eles recebem ordem do Itamaraty em relação a isso. Percebo, pelo tema novo, que o próprio Itamaraty não está muito a par das lições aprendidas, no passado, pelos doadores tradicionais.*

*Eu acho que o governo brasileiro se empenhou muito mais em levar pacotes, em fazer propaganda do seu modelo. A nossa política social virou modelo pra ONU, virou modelo pra outros países; a gente não tem razão pra não acreditar que seja uma política boa né, embora muitas dessas políticas, estejam sendo exportadas sem haver uma avaliação de se elas são boas políticas. (Leite, 2012).*

As diferenças dos governos de Lula e Dilma na condução da cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial a CSS, emergem em alguns depoimentos.

Melissa Andrade afirma que a agenda da cooperação brasileira está em declínio e traz a imagem gráfica de um “sino” para ilustrar o grande crescimento da demanda pela cooperação brasileira que chegou ao seu ápice no Governo Lula e entrou em declínio no Governo Dilma. O declínio, entretanto, não seria uma consequência da falta de demanda internacional, mas sim, da falta de prioridade dada pelo atual governo brasileiro ao campo. Ressalta que, no Governo Lula, a cooperação brasileira se valorava por ter a “cara do presidente”, sendo uma espécie de bandeira do próprio, que acreditava na sua importância para o alcance dos propósitos do país no âmbito internacional. Em contrapartida, na atualidade, sob a presidência de Dilma, a cooperação brasileira estaria vivenciando uma espécie de “orfandade”.

*– A cooperação brasileira no passado – no passado, eu falo no governo Lula – tinha uma cara que era a cara do presidente. E você quer uma pessoa melhor do que o presidente para poder encarnar a cooperação brasileira? Não tem, né? Eu acho que, hoje, a cooperação, ela está sem pai e sem mãe, ela está meio órfã. Por que eu tô falando isso? Porque a agenda está em declínio.*

*Agora, se a gente pudesse colocar isso em um gráfico, a gente pensaria em um sino. Nessa demanda que cresce, cresce, cresce, atinge um ápice, talvez, no governo Lula, e que começa a declinar. Em função não da demanda internacional, mas em função da falta de prioridade do governo brasileiro em colocar energia aí. Por causa, especialmente, do governo da Dilma, que não é um governo que tem isso como prioridade. Então, o que eu vejo é isso: esse papel crescente que agora tem um declínio, em função dessa mudança toda de relações de poder internacionais. A cooperação, é claro, ela está sempre atrelada a um modelo de desenvolvimento. Na medida em que a história muda, você tem novos países, novas relações, você tem novas cooperações, também. Então isso é natural. (Andrade, 2013).*

Iara Leite, por sua vez, salienta a preferência da Presidenta Dilma por outras áreas de atuação do país como o comércio, a ciência, a tecnologia e a inovação, que indicam uma perda de espaço para a cooperação na agenda do país. Afirma, ainda, acreditar que a presidenta está mais preocupada com os problemas internos do Brasil e que questões como conseguir uma vaga do Conselho de Segurança da ONU deixaram de ser prioridade. Como consequência desta nova perspectiva do governo brasileiro, o orçamento para a cooperação também teria sido impactado. Parece clara, desse modo, a perda de importância da cooperação internacional na agenda brasileira, na passagem do Governo Lula para a gestão de Dilma.

*– Em primeiro lugar, a questão da vaga do conselho de segurança perdeu prioridade. O que sabemos em termos de número é que o aumento do orçamento das despesas previsto não se concretizou, no governo dela: o orçamento de 2011 foi igual ao de 2010. Na verdade, não houve contingenciamento nos gastos do Ministério das Relações Exteriores. Isso mostra a decisão do Ministério das Relações Exteriores, talvez, de focar em uma área que seja um pouco de acordo com a preferência da Presidenta. E ela tem preferência clara por comércio, ciência e tecnologia com a questão da inovação. Então, percebo que a cooperação perdeu espaço aí. Enfim ela, a presidenta, está mais preocupada com os problemas internos do Brasil, ela vê que temos muitos desafios a cumprir e talvez ela já esteja vendo, também, que não estamos sendo muito profissionais na prestação de cooperação. Então, ela, de certa forma, está forçando que o Ministério das Relações Exteriores estabeleça outras prioridades. Mas isso tudo são suposições e percepções. (Leite, 2012).*

Sobre a cooperação Sul-Sul brasileira, Melissa Andrade ressalta a falta de foco em resultados passíveis de avaliação que sejam, de fato, mensuráveis. Nesta perspectiva, salienta que, por muitas vezes, ao tratar com pessoas que trabalham com CSS em alto nível, percebeu como algo muito próprio desta modalidade de cooperação a ênfase no “diálogo político”, que acaba por ser acolhido como um resultado em si mesmo. De fato, com a realização dos projetos de cooperação, os países cooperantes estreitam relações, o que finda por determinar apoios mútuos em fóruns e outras questões internacionais. No entanto, apesar da importância desta aproximação e dos enlaces e apoios políticos daí decorrentes, falta uma estruturação do processo e uma objetiva avaliação e análise dos benefícios alcançados.

*– Uma coisa que me chama muita atenção ao falar com pessoas que trabalham com cooperação Sul-Sul em alto nível, uma coisa que é muito própria da cooperação Sul-Sul, é essa questão do diálogo político. O que é que significa isso: significa que, muitas vezes, não se prima exatamente por resultados, mas pelo diálogo. Porque, em fazer um programa você*

*aproxima as relações, aproxima os países, consegue apoio mútuo nos fóruns internacionais. Isto já é um resultado em si, mas é difícil de medir, e isso não tá muito na pauta da avaliação quando você vai falar sobre projetos de cooperação. Então, eu diria que é um trabalho que precisa muito de aperfeiçoamento e que carece de objetivos mais claros e de estratégias de atuação mais estruturadas. (Andrade, 2013).*

Outro aspecto relevante a ser salientado se refere à intencionalidade da política externa brasileira e da cooperação internacional a esta subjacente. Neste sentido, Iara Leite remete a uma espécie de “obsessão” do país – protagonizada pelo Itamaraty –, por se tornar um “*player* importante” na cooperação internacional, como uma estratégia para que o Brasil possa figurar como uma “grande potência”. Assim, o desejo de protagonismo do país na cooperação Sul-Sul seria menos o resultado de uma identidade com os países do Sul e mais uma atitude baseada nos seus próprios interesses. Questiona, outrossim, a horizontalidade posta como “bandeira” fundamental da cooperação brasileira.

*– A impressão que eu tenho é que, de certa forma, essa obsessão do Itamaraty, por tornar o Brasil um player importante, um jogador importante nessa área de ajuda, é uma forma de acumular, mais um requisito pra que sejamos considerados como grande potência. O que eu acho é que esse protagonismo, esse desejo de protagonismo no Brasil nessa agenda, é muito menos resultado de uma identidade do Brasil com os países do Sul, como tem sido posto. Eu acho que é muito mais uma tentativa de se igualar aos países, as grandes potências. E aí, eu acho que a gente tem um rol de requisitos que a política externa quer cumprir para o Brasil ser qualificado como grande potência. Eu tenho a sensação que nós queremos mostrar para o mundo que a gente é potência. E um dos requisitos para sermos considerado potência, é a gente ajudar os mais pobres. Eu acho que é isso, assim, o único planejamento que eu vejo é esse: “Temos que ajudar os mais pobres para mostrar que não somos pobres mais”, que a gente pode se diferenciar deles e, obviamente, que teríamos alguma coisa diferente a levar para o mundo que nos diferenciaria dos doadores tradicionais, que é esse aspecto da horizontalidade, mas que, em minha opinião, não existe, de fato. (Leite, 2012).*

A fala de Carlos Alexandre Considera deixa entrever que a cooperação brasileira não é um movimento destituído de intencionalidades como muitas vezes parecem pregar as instâncias oficiais. Do mesmo modo, transparecem condicionalidades implícitas no “jogo” da cooperação que apontam para uma espécie de “casamento” entre a ação “que se espera do Brasil como um *player* internacional” e as “ações de cooperação” desenvolvidas. Os casos citados indicam o que nos parece uma estreita relação entre os projetos de cooperação

brasileiros e os apoios obtidos dos países africanos na contenda da OMC sobre os subsídios norte-americanos ao algodão e na eleição do brasileiro José Graziano para a direção geral da FAO<sup>107</sup>, por exemplo.

*– Um objetivo que fica claro é que o Brasil começa a ter interesse em ter voz na cena internacional. A gente tem interesse de participar ativamente não só na direção de órgãos internacionais como também ter nossos pleitos apoiados nos fóruns internacionais. Por exemplo, a cooperação brasileira na África na área do algodão, ela foi feita em um contexto em que o Brasil tinha uma contenda com os EUA e foi um pleito brasileiro que contou com grande apoio dos países africanos. E como se deu grande parte desse apoio, o Brasil se comprometeu com alguns desses países africanos a estruturar também um programa de cooperação em benefício desses países, caso tivesse o apoio deles nas votações da OMC. Então, se estabeleceu um programa chamado Cotton 4<sup>108</sup> no qual se elegeu quatro países que seriam beneficiários prioritários na cooperação brasileira. Quatro países que seriam beneficiados por uma política brasileira de exportação das nossas capacidades, dos nossos avanços alcançados, por meio da Embrapa e por outros centros de desenvolvimento de tecnologia do país. E essa cooperação brasileira, então, vai de encontro a um movimento maior que nós tínhamos para postular um apoio a esse painel na OMC contra os EUA, painel que depois se mostrou vitorioso. [...] O Brasil recebe algo em torno de 500 milhões de dólares anuais dos EUA como uma compensação aos subsídios norte-americanos ao algodão. E desses, 10% – 50 milhões – são usados em projetos de cooperação na área de algodão especificamente, em benefício de países que apoiaram o pleito brasileiro na OMC. E isso também vai ao encontro... veja que hoje, literalmente hoje, nós temos um candidato concorrendo à condição de diretor geral<sup>109</sup> da OMC contra o candidato apoiado pelo EUA que é o candidato mexicano... e isso vai ao encontro, a gente criar laços de cooperação*

---

<sup>107</sup> O ex-ministro José Graziano da Silva ganhou a disputa para o cargo de Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), contra o candidato espanhol Miguel Ángel Moratinos, com 92 votos contra 88. O candidato brasileiro recebeu apoio dos países africanos. Graziano assumiu o cargo de diretor-geral da FAO em 1º de janeiro de 2012 para um mandato de quatro anos.

<sup>108</sup> O projeto de cooperação técnica intitulado “Apoio ao Desenvolvimento do Setor Algodoeiro dos Países do C-4” ou, simplesmente, *Cotton-4*, é fruto de um acordo entre o Brasil e a União Africana para promover a cooperação técnica para o desenvolvimento sustentável do algodão em quatro países africanos – Chade, Mali, Burkina Faso e Benin (ABC, 2009), ao tempo em que ajuda as nações africanas envolvidas a superar os prejuízos causados pelos subsídios aplicados pelos países desenvolvidos na produção do algodão.

<sup>109</sup> O embaixador brasileiro Roberto Carvalho de Azevêdo foi eleito diretor-geral da OMC em 7 de maio de 2013, vencendo a disputa do candidato mexicano Herminio Blanco. Carvalho de Azevêdo assumiu o cargo em 31 de agosto de 2013 substituindo o francês Pascal Lamy.

*bastante sólidos com países que poderão nos apoiar na hora de termos determinados pleitos atendidos na cena internacional.*

*Esses países acabaram votando no candidato brasileiro, em 2011, época em que José Graziano foi candidato à FAO, no âmbito de uma proposta de o Brasil liderar um movimento na FAO de estímulo a Políticas de Segurança Alimentar. O Brasil tem várias políticas de segurança alimentar, todo mundo elogia essas políticas daqui e o José Graziano leva esse discurso para a FAO e tenta promover os interesses brasileiros junto à FAO e, principalmente, difundir essa política que é bem vista pelos países em desenvolvimento, pelos países que sofrem hoje com a crise, e que têm grande dificuldade para importar as matérias primas, os alimentos que não possuem. Há um casamento, eu acho, entre a ação internacional que se espera do Brasil como um player internacional e as ações de cooperação que temos desenvolvido. (Considera, 2013).*

Segundo Pinheiro (2000, p. 305), uma visão errônea comum é a de que a cooperação entre os Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem. Do mesmo modo, a crença na cooperação desinteressada, tão repetidamente enfatizada nos discursos e documentos oficiais brasileiros, nos parece estar em desacordo com uma realidade de necessidade de jogos de poder, concessões e “favores” mútuos. Neste sentido, corrobora Luara Lopes, a ideia de uma cooperação a “fundo perdido” parece, de certo modo, contraditória, na medida em que, mesmo sem condicionalidades explícitas, ela implica arranjos e apoios de caráter político na cena internacional e no “jogo de poder” a esta inerente. Inegáveis, portanto, os aprendizados e benefícios vislumbrados nesse processo.

*– Também acho que é um engano comum das pessoas que falam sobre o assunto, que pensam sobre o assunto, achar que é uma coisa a fundo perdido. Não é a fundo perdido, é um instrumento, também, de poderes. E é preciso usar da melhor forma possível. Pode ser um jogo mais ganha-ganha: o Brasil ganhar em influência política e também ajudar os seus parceiros, contribuir com o desenvolvimento dos países parceiros, compartilhar suas práticas de desenvolvimento social e aprender com a prática dos outros também. Porque, pelo menos a ideia que está sugerida no COBRADI, no relatório, é que o Brasil vê isso como uma relação de muitos benefícios. Falta muito, ainda, mas eu acho que o caminho seria esse. Começar a definir, começar a contabilizar direito e, a partir daí, ir formando uma política externa mesmo, uma política pública de cooperação. (Luara Lopes, 2012).*

Nessa perspectiva, diversos autores (AYLLÓN PINO, 2010; LEITE, 2012; LIMA, 2005; MILANI; CARVALHO, 2012) sinalizam que, no bojo da cooperação Sul-Sul brasileira, encontra-se uma série de questões estratégicas ligadas a sua política externa que

vão desde o pleito por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU até a expansão do seu comércio e sua presença no mercado internacional, passando pela disseminação da tecnologia e pela busca de mercados para o biocombustível. Para Leite (2012, p. 24-25), não há como supor que nas relações que se estabelecem no âmbito da CSS não estejam presentes as relações autointeressadas e de poder. Segundo a autora, estudos empíricos recentes sobre a CSS mostram que considerações políticas e comerciais influenciam, também, a atuação dos doadores emergentes. No entanto, ademais dos possíveis interesses referentes à política externa do país com a CSS, no seu discurso oficial, a cooperação técnica prestada pelo Brasil se define como sem fins lucrativos, não estando condicionada à compra de bens ou serviços, que busca atender à demanda dos países em desenvolvimento, fortalecendo-os institucionalmente como condição para a transferência de *expertise*. Deste modo, o Brasil salienta o respeito à soberania dos países do Eixo Sul com os quais tem acordo de cooperação e enfatiza o foco de sua cooperação em uma dimensão técnica.

Assim, importa refletir sobre a necessidade de um entendimento da assistência técnica como “elemento de uma realidade muito mais ampla, abrangendo as relações econômicas, culturais e políticas”, havendo, aí, a necessidade de que as instituições encarregadas da formulação e da gestão da assistência técnica, recebida ou dada, estejam abertas a um diálogo permanente e ao compartilhamento dos seus poderes decisórios com o setor produtivo, com o *establishment* científico e acadêmico e com a sociedade civil em geral. Neste sentido, Könz ressalta que a cooperação técnica internacional precisa ser uma via de mão dupla, com mecanismos de apoio mútuos, “no qual a genuína cooperação Sul-Sul, CTPD, financiada ou cofinanciada por países como o Brasil, tenha um papel crucial a desempenhar”. Enfatiza, ainda, a expectativa de que a cooperação Sul-Sul se diferencie, de fato, da cooperação Norte-Sul e que se revele como um caminho importante para resolver problemas dos países em desenvolvimento, “para acompanhar o surgimento da moderna democracia participativa e as mudanças profundas que estão ocorrendo no que diz respeito ao papel e à estrutura dos Estados e da sociedade civil”.

[...] deve-se esperar que a cooperação sul-sul não seja apenas uma replica mais barata da assistência técnica norte-sul tradicional, correspondendo uma relação entre doadores e beneficiários, entre mestre e alunos. Em vez disso, as maiores oportunidades, nas quais a cooperação sul-sul oferece vantagens comparativas especiais residem em esforços conjuntos para resolver problemas, muitos deles ainda sem solução, comuns aos países em desenvolvimento, ou pelo menos a alguns deles. Desse ponto de vista, é bem

possível que a cooperação técnica seja necessária não apenas nas áreas costumeira de indústria, agricultura, saúde, educação, etc., mas também para acompanhar o surgimento da moderna democracia participativa e as mudanças profundas que estão ocorrendo no que diz respeito ao papel e a estrutura dos Estados e da sociedade civil. (KÖNZ, 1994, p. 246).

A tensão entre o esforço do governo brasileiro para diferenciar o modelo da CSS empreendido pelo país da tradicional CNS e os riscos de torná-la uma repetição desta, faz parte da realidade hoje vivenciada. Se, por um lado, percebemos avanços expressivos no sentido de tentar buscar um caminho diferente, alicerçado na horizontalidade e na solidariedade, por outro, emerge a conflitualidade dos interesses políticos e, em alguma medida, econômicos e a busca pelo poder no cenário internacional. Se, de algum modo, há uma escuta e um respeito maior ao que demandam os países parceiros aliada à defesa do não condicionamento da cooperação, falta ainda um foco em resultados que, de fato, determinem transformações nos países. É necessário, portanto, um repensar constante dos moldes e caminhos da cooperação que se deseja para não incorrer no risco da repetição de erros cometidos por outros, para não incorrer no risco de promover um “novo colonialismo”. Sobre estas questões tratam Michelle Morais de Sá e Silva, Damien Hazard<sup>110</sup> e Iara Leite:

– *Se você for comparar a prática da cooperação brasileira com a cooperação Norte-Sul, eu acho que a cooperação brasileira ainda se sobressai, por mais que tenha todos esses problemas talvez de funcionamento, de gastar muito tempo, de ter pouco dinheiro, de ser muito limitada em termos do tipo de atividade que pode ser desenvolvida. Eu acho que, ainda assim tem coisas que de fato, se sobressai. O fato de você só definir o projeto em parceria com o outro país, de a gente não escrever o projeto aqui e chegar com ele pronto, do país ter essa possibilidade de identificação do que eles querem receber como cooperação, eu acho que isso ainda é um ponto muito positivo em comparação à cooperação tradicional. Mas, eu acho que ainda existem questões que precisam ser trabalhadas, se a gente realmente quer uma cooperação que seja uma cooperação de resultados.* (Sá e Silva, 2013).

– *[...] o Brasil faz isso de uma forma muito mais pragmática; não acho que tenha um modelo ideológico traçado, mas que ele vai traçando à medida das cooperações. Eu acho que é, então, uma cooperação que, a princípio, não tem contrapartida exigida, à diferença, muitas vezes, também, da cooperação do Norte, mas que corre também o risco de entrar numa nova forma de neocolonialismo.* (Hazard, 2012).

<sup>110</sup> Coordenador da organização não governamental Vida Brasil e membro da Diretoria Executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) – Gestão 2013/2016. Entrevista realizada em 18 de abril de 2012, em Salvador.

– *Há uma tentativa de se repensar a atuação do Brasil na CID. A sensação que eu tenho é que está todo mundo parando pra pensar um pouco, o que é que está fazendo e como fazer melhor, sabe? [...] eu acho que estamos passando por um processo de amadurecimento.* (Leite, 2012).

Transitando por entre tensões e transformações, o Brasil busca construir o amadurecimento da sua cooperação. A realidade do papel assumido na atualidade pelo país como maior economia da América Latina impõe a necessidade eminente de uma ampla revisão de seus instrumentos de cooperação internacional, necessidade de revisão que se estende à Agência Brasileira de Cooperação, cujo formato e recursos estão muito aquém da importância que o país passou a ter no contexto internacional. (GARCIA, 2013, p. 60).

Segundo Fiori (2013, p. 51-52), o grande desafio do Brasil na próxima década “será construir um caminho de expansão e projeção do seu poder – dentro e fora do seu ‘entorno estratégico’ – que não siga a trilha que já foi percorrida pelas grandes potências tradicionais”. Deste modo, o país terá que desbravar caminhos para expandir e projetar o seu poder sem precisar repetir modelos. Terá, assim, que lidar com os outros “povos” sem usar da “violência bélica dos europeus e norte-americanos” e sem tentar “convertê-los”, “civilizá-los” ou, simplesmente, “comandar o seu destino”. Não estará, no entanto, livre de ter de questionar os “consensos éticos” e os “arranjos geopolíticos e institucionais” anteriormente definidos e impostos pelas potências que já controlam o sistema mundial. E, conforme a regra do “sistema interestatal capitalista” inerente a uma “potência ascendente”, terá de lidar com a possibilidade e a necessidade de convergências e alianças táticas com antigas potências dominantes. Assim, atenderá à lógica capitalista do “quem não sobe cai”.

Será preciso, portanto, um olhar mais apurado para a cooperação do país, em especial, para sua vertente Sul-Sul, para compreender a sua importância no âmbito da política externa e o lugar que ocupa neste processo de crescimento do Brasil, seja no âmbito internacional seja no doméstico. Faz-se necessário, nesta perspectiva, esclarecer o funcionamento da CSS, sua relação com outras modalidades de cooperação e prioridades de política externa, junto à sociedade, a instituições e grupos de interesses que têm demandado maior transparência e participação social na definição das prioridades, na implementação de iniciativas e na avaliação da CSS brasileira, de um modo geral. (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 1). Será preciso, assim, assumir a “política de cooperação internacional do Brasil” como uma verdadeira política pública, incorporando no seu cerne, conforme lembra Michelle Morais Sá e Silva, o controle e a participação social.

– *A política de cooperação internacional, de CSS, ela precisa ser vista como uma política pública. E, a partir do momento que ela fosse vista como política pública, por exemplo, a gente poderia muito mais facilmente incorporar o controle social e a participação social. Como ela não está organizada como uma política pública, isso justamente faz com que ela acabe sofrendo essas fragilidades. Tem problemas orçamentários, tem problemas de recursos humanos e não tem uma visão articulada como teria se fosse uma política pensada como uma política pública.* (Sá e Silva, 2013).

A influência crescente do Brasil como um dos “provedores” de cooperação, determinou a necessidade de compreendermos em que medida o país vem difundindo modelos de desenvolvimento sustentáveis e inclusivos no Sul Global. E essa avaliação passa, necessariamente, pela análise do contexto doméstico do país. Assim, torna-se fundamental a compreensão da “rede de instituições, ideias e interesses que perpassam processos decisórios e determinam, em grande medida, as prioridades e a própria efetividade da cooperação” (LEITE; SUYAMA; WAISBICH, 2013, p. 1) no Brasil. A assunção do duplo papel que o país assumiu na CID, de “doador” e “receptor” de cooperação, constitui um avanço para o país, mas não o isenta de contradições dentre as quais destacamos o papel determinado para a sociedade civil nesse processo.

As profundas transformações em curso tanto no contexto internacional quanto no brasileiro demandam uma revisão dos papéis não somente da cooperação internacional, mas, também da sociedade brasileira, como sugere Márcia Marinho<sup>111</sup> ao salientar que o país assumiu um novo e importante lugar na agenda do desenvolvimento e, no entanto, a sociedade civil brasileira não foi convidada à discussão sobre esse caminhar.

– *É inegável que estamos vivendo hoje, um momento de profunda transformação nesse modelo de relação, em razão de mudanças importantes nos dois contextos: no contexto brasileiro e no contexto internacional, o que requer uma nova configuração de papéis pra esses dois grandes atores que são a sociedade civil brasileira e a cooperação internacional.*

*O Brasil enquanto doador é um saldo como compromisso político e real e efetivo com essa agenda de desenvolvimento do mundo de hoje, das condições de vida no mundo. Por outro lado, eu acho problemático quando não se discute isso dentro do Brasil.* (Marinho, 2012).

---

<sup>111</sup> Membro da Coordenação Executiva do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia); Coordenadora do Programa “Transversalizando HIV/Aids – uma construção coletiva com ONG’s contrapartes de Pão para o Mundo na América Latina”. Entrevistas realizadas em 28 de março de 2012 e 7 de março de 2013, em Salvador.

Apesar da aparente boa intenção do governo brasileiro e das transformações pelas quais passa a sociedade civil no país, a relação entre o Estado e a sociedade civil brasileira, no que tange às políticas de cooperação para o desenvolvimento, ainda carece de um longo caminho de construção (CORDEIRO, 2012, p. 153). Mesmo constando nos discursos e documentos oficiais<sup>112</sup> como partícipe da cooperação oficial do Brasil, a sociedade civil parece ainda estar alijada da maior parte do processo a esta inerente.

Mesmo levando-se em conta a ciência da colaboração entre a corporação diplomática e atores externos como um fenômeno mundial crescente, impulsionado, em certa medida, pelo grau de organização e complexidade da sociedade civil (LESSA et al., 2012, p. 95), é inevitável a percepção de que o Brasil vive, ainda, um processo de tensão entre a busca pela participação deste novo ator na sua política externa – que termina por alterar o arranjo institucional da sua formulação e implementação –, em contraponto à busca pela sua coordenação e controle, por parte do Itamaraty. Nesta tensão, reside o processo que se encontra em construção de abertura da política externa brasileira com a compreensão do seu lugar enquanto política pública e, portanto, sujeita a participação dos atores que, cada vez mais, exigem participar na esfera daquilo que é público. Esta perspectiva de participação crescente, por sua vez, confere maior legitimidade e respaldo às decisões neste âmbito. Concordamos, portanto, com Pinheiro e Beshara (2012) sobre a importância de se definir os interesses da nação no âmbito da política externa, considerando os diferentes atores e, portanto, outras fontes das quais se originam estes interesses que, deste modo, se aproximam, mais e mais do que podemos denominar “interesse nacional”, em uma equação que indica que quanto maior a participação dos atores na política externa brasileira mais esta se afirma enquanto “representativa dos interesses da nação”. Ainda nesta perspectiva, Ayllón Pino (2010, p. 7) assinala que a inclusão de sociedade civil na formulação e condução de projetos de cooperação internacional mostra uma tendência de participação social na política externa brasileira.

O olhar para o lugar que o Brasil vem oficialmente passando a ocupar no cenário internacional, em especial no que diz respeito a sua atuação na cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente a CSS, nos permite delinear o perfil de atuação do país e,

---

<sup>112</sup> Segundo relatório do IPEA/ABC (2010), a cooperação brasileira é especializada, “pois conta com o engajamento de órgãos e entidades públicos, universidades e organizações da sociedade civil”. O relatório afirma, ainda, que um número cada vez maior de instituições nacionais do setor público ou da sociedade civil organizada, em suas diversas categorias, tem incorporado a atuação no exterior como parte do seu cotidiano de trabalho. Este mesmo relatório explicita, de maneira muito direta, as intenções do governo brasileiro frente à sua política de cooperação e sua interação com a sociedade civil.

em alguma medida, nos auxilia na compreensão das relações que se estabelecem, se reconstroem e se solidificam entre este, outros países e organizações internacionais, mas, sobretudo, lastreiam o nosso movimento de busca do papel da sociedade civil brasileira, especialmente as OSCs, na cooperação internacional.

Aí, cremos, reside uma imensa riqueza, na possibilidade de participação da sociedade civil organizada que interage, contesta e colabora com o Estado, mas, também, com outros atores, buscando o seu papel na nova cooperação internacional que tem se apresentado ao mundo contemporâneo. Sobre a relação de participação da sociedade civil brasileira na cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial na CSS, trataremos no próximo capítulo.

#### 4 A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NOS ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

*Eu acho que participação é tudo. Sem participação, não se chega a lugar algum. Então eu acho que é fundamental. E eu acho que cooperação é sinônimo de diplomacia. [...] Para mim são sinônimos, e na verdade diplomacia que não é cooperação é mera retórica. Não tem substância, não tem legitimidade.*  
(Milton Rondó, 2013)<sup>113</sup>

A “ode” à participação social se tornou um “clássico” nos anos 1990, quando agências nacionais e internacionais clamavam a sociedade para ser partícipe dos processos de formulação de políticas públicas e de deliberação democrática em escala local. Nesta perspectiva, o fomento à participação dos diferentes atores políticos e a criação de redes de informação, elaboração, implementação e avaliação destas políticas se tornaram peças essenciais nos discursos que se afirmavam progressistas (MILANI, 2008b, p. 552). A emergência participativa dos atores diversos, em especial, da chamada “sociedade civil organizada” se deu não somente no contexto interno dos países, no âmbito da construção – e, também, controle e contestação – de políticas públicas domésticas, mas marcou, ainda, a arena internacional, que teve que se abrir a outros atores que não apenas os Estados e as suas instituições.

A crença na importância da participação da sociedade civil organizada em questões relacionadas ao contexto global – seja atuando internamente nos países e buscando participação na sua política externa, seja diretamente, nas diversas instâncias da política internacional – é reiterada por diversos autores de pesquisas relacionadas a Política Externa, Relações Internacionais e sociedade civil. (BADIE, 2000; 2010; BADIE; SMOUTS, 1999; DEVIN, 2009; PINHEIRO; MILANI, 2012; RIBEIRO, 2011; VELASCO E CRUZ, 2004; VIOLA, 1999). No entanto, este não é um campo sem conflitos e tensões, ocasionados muitas vezes pela busca da sociedade civil organizada, em especial as ONGs, em participar dessas esferas das quais historicamente foram alijadas. A demanda destes atores pela participação consiste, portanto, em uma trajetória de lutas por espaços políticos nos quais se faça ouvir a sua “voz” de modo que esta possa ecoar nos processos decisórios nos quais pleiteiam, efetivamente, uma participação enquanto decisão compartilhada e construída coletivamente.

---

<sup>113</sup> Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, em Brasília. Entrevista realizada via skype, em 11 de junho de 2013.

A cooperação internacional para o desenvolvimento é um desses âmbitos institucionais e políticos em que a sociedade civil organizada tem lutado – seja internamente, com relação às políticas dos Estados, seja externamente, nas organizações internacionais, no monitoramento das corporações transnacionais e nas agendas de política externa dos Estados – a fim de ser parte constituinte não apenas da execução de ações, mas, também, da construção intelectual e estratégica das políticas e arranjos concebidos. Lutam, sobretudo, para participar da discussão e da construção do desenvolvimento. Deparam-se, no entanto, com um contexto em transformação no qual a tradicional lógica “doador do Norte – receptor do Sul” já não parece encontrar tanta ressonância. Precisam lidar com contradições entre o estímulo à participação e os limites de vivenciá-la, efetivamente, nos processos de deliberação democrática local/nacional e nos espaços decisórios internacionais. Conquanto tenham galgado, no decorrer da sua trajetória, algum grau de participação em relação à CID, as organizações da sociedade civil brasileira, em especial, ao longo dos últimos anos, tentam lidar com as inúmeras mudanças que as afetam direta e decisivamente e que findam por impulsionar uma reflexão sobre o seu papel e a razão de sua existência.

A análise sobre a participação da sociedade civil parte de referenciais teórico-metodológicos diversos e tem como base um conjunto de conceitos, novos ou ressignificados, tais como cidadania, cultura política, participação, identidade, reconhecimento, autonomia, direitos culturais, comunidade, território, capital social e sociedade civil (GOHN, 2008, p. 17). Para efeito de compreensão deste capítulo, trabalharemos, prioritariamente, com os conceitos de sociedade civil e participação, cientes, no entanto, do universo conceitual imenso no qual precisaríamos adentrar se buscássemos trabalhá-los à exaustão ou se pretendêssemos esgotar as discussões a este respeito. A análise aqui proposta não tenciona exaurir discussões, ao contrário, pretende estimular novos e outros debates, ao provocar uma reflexão sobre o campo. Deste modo, analisaremos estes conceitos na tentativa de enriquecer o debate sobre a participação da sociedade civil brasileira nos arranjos de cooperação internacional, tentando compreender o papel das OSCs, em especial as ONGs, do país na cooperação internacional para o desenvolvimento, especialmente na sua vertente Sul-Sul.

Buscaremos, portanto, neste capítulo, em uma perspectiva dialógica entre os constructos teóricos e os olhares de atores diversos, desvelar, por meio de diálogos, críticas e ideias, os sentidos políticos de participação da sociedade civil organizada do Brasil, no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Para isto, discutiremos a participação, à luz da experiência brasileira, tentando compreender o papel da sua sociedade civil na cooperação internacional Norte-Sul, analisando, do mesmo modo, o papel desta no

fortalecimento da sociedade civil organizada do Brasil. Colocaremos, aqui, ainda em discussão a sua participação na cooperação oficial do Brasil e na cooperação triangular, em especial, os acordos que têm o Sul como beneficiário. Por fim, analisaremos a socialização de práticas e saberes das OSCs brasileiras no contexto internacional, em perspectivas de cooperação triangulada e o significado desta para a legitimação da participação desses atores na cooperação ou para a garantia da sua própria sustentabilidade em uma arena que entendemos mutante.

#### 4.1 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO: UM OLHAR SOBRE O CONTEXTO BRASILEIRO

##### 4.1.1 A ideia de sociedade civil

A expressão “sociedade civil” possui uma imensa diversidade de significados e uma longa história no campo do pensamento político. As inúmeras e distintas interpretações referentes ao seu conceito remetem a posições teóricas, contextos históricos e formas de autoridade política específicas dos períodos nos quais emergiram. A discussão histórica sobre a ideia de sociedade civil traz no seu bojo uma série de outros conceitos e categorias que vão se enredando e formando uma complexa teia que denota, inevitavelmente, posicionamentos políticos marcados pelas muitas visões de um mundo em constante transformação. Conforme enfatiza Kaldor, há uma associação recorrente entre o termo “sociedade civil” e a formação de um determinado tipo de autoridade política. No entanto, a ambiguidade do conceito provém das mudanças do seu significado ao longo do tempo, que surgem a partir de vários fatores e tensões.

O termo "sociedade civil" tem sido sempre associado com a formação de um tipo particular de autoridade política. Mas a ambiguidade do conceito provém de seu significado mutável ao longo do tempo, que surge a partir de vários fatores: o conteúdo ou escopo mutante do prazo; o que não era; a tensão entre as implicações normativas e descritivas, idealista e empírica, subjetiva e objetiva do conceito; e a ênfase relativa do privado e do público ou do individual e do local.<sup>114</sup> (KALDOR, 2005, p. 33).

---

<sup>114</sup> Tradução nossa. “*La expresión ‘sociedad civil’ siempre se ha asociado con la formación de un tipo particular de autoridad política. Pero la ambigüedad del concepto proviene de su significado mutable a lo largo del tiempo, que surge de varios factores: el contenido o alcance cambiante del término; lo que no era; la tensión entre las implicaciones normativas y descriptiva, idealista y*”

Ao tratar das ambiguidades do significado de sociedade civil, Kaldor afirma que tanto o conteúdo mutante do conceito quanto o caráter mutante da autoridade política refletem os termos do contrato social em diferentes períodos. No século XVII e início do século XVIII, quando a principal reivindicação era a de uma sociedade governada por leis que garantissem a segurança privada, a sociedade civil se equiparava ao Estado e se distinguiu das sociedades não civis, representadas pelo império ou pela anarquia. Com a ampliação das reivindicações referentes aos direitos políticos e à responsabilidade do governo perante os cidadãos, a sociedade civil se separou do Estado e se identificou como uma nova classe capitalista que exigia o acesso à tomada de decisões políticas. No século XX, quando as reivindicações se estenderam aos direitos econômicos e sociais, esta se redefiniu excluindo também o setor privado, tornando-se, então, os movimentos dos trabalhadores os seus principais constituintes. No século XXI, com a perspectiva de sua transnacionalização<sup>115</sup>, o conteúdo da sociedade civil voltou a mudar. Seguiu diferenciando-se das organizações lucrativas – a não ser que estas proporcionassem um meio de pressão pública –, mantendo o seu foco nos assuntos públicos e não no mercado. Diferenciou-se também do Estado, ainda que pudesse incluir organizações financiadas por ele desde que capazes de atuar de maneira genuinamente autônoma. (KALDOR, 2005, p. 70; 71).

No que tange à variedade conceitual em torno da ideia de sociedade civil, Losekann e Ballestrin lembram que esta tem oscilado “de acordo com o enquadramento dos atores no interior do conceito, sua função diante de regimes políticos, seu relacionamento com o Estado e seu *modus operandi*”. Neste sentido, afirmam que não existe uma teoria pura da sociedade civil e que as reflexões sobre o campo não podem ser descoladas de matrizes teóricas maiores. Elencam algumas vertentes que abordam a ideia de sociedade civil, ressaltando que versões podem mudar de acordo com a ênfase que lhes é atribuída. Destacam, nessa perspectiva, as seguintes visões e respectivas ênfases: a tocqueveliana (ênfase na virtude cívica); a gramsciana (ênfase na hegemonia); a habermasiana (ênfase na comunicação deliberativa); a neotocqueveliana (ênfase no capital social); a neoliberal (ênfase na filantropia); a comunitarista (ênfase na comunidade); a neodurkheiana (ênfase na solidariedade); e a cosmopolita (ênfase na paz universal e nos direitos humanos). Não

---

*empírica, subjetiva y objetiva del concepto; y el énfasis relativo de lo privado y lo público o de lo individual y lo local*”.

<sup>115</sup> Diferente de versões anteriores, a “sociedade civil transnacional” não excluiu a família, uma vez que o que antes era considerado assunto privado – como os direitos das mulheres, os direitos das minorias homossexuais, a violência doméstica, etc. – se tornou parte do debate público. (KALDOR, 2005, p. 70-71).

obstante a diversidade posta, as autoras lembram que “todos os modelos e releituras assumem a diferença com o Estado, negam a violência e provêm de uma matriz anglo-saxônica ou eurocêntrica” (2013, p. 189). Salientam, outrossim, que a Europa Ocidental foi uma espécie de “parteira” do conceito de sociedade civil e que a maior parte da produção acadêmica sobre o campo ainda está situada no “Norte Global”, o que pode dificultar a análise de questões postas pelo Sul do mundo ou nele vivenciadas.

Tida como um dos conceitos da teoria política clássica mais utilizados no discurso social e político contemporâneo, a ideia de sociedade civil tem a sua origem histórica atribuída a Aristóteles que cunhou a expressão *koinonia politike*, cuja tradução para o latim é *societas civilis*, o que corresponderia, por sua vez, a uma espécie de “comunidade pública ético-política”, cujo *ethos* seria partilhado pelos membros que a constituíam. A separação entre a sociedade civil e o Estado, no entanto, vem a ocorrer somente na Idade Moderna, a partir dos escritos de Ferguson<sup>116</sup> e Paine<sup>117</sup>. No Jusnaturalismo, por sua vez, com as contribuições de Hobbes, Locke e Kant, a sociedade civil é compreendida enquanto opositora à natureza. Para Hobbes, assim como para Locke, a sociedade civil assume dois aspectos: o de sociedade política e o de sociedade civilizada. Para Hobbes e seus seguidores, opõe-se, deste modo, a sociedade civil ao estado selvagem e primitivo da humanidade. Já em Rousseau a sociedade civil é “a sociedade civilizada no sentido da não barbárie, mas sem implicar, necessariamente, em sociedade política” a qual surgirá do contrato social (GOHN, 2008, p. 62-63).

Encontramos adiante, já no século XIX, Hegel, o primeiro autor moderno a tornar central a ideia de sociedade civil, o que vai lhe conferir um estatuto teórico efetivo. Para ele, a sociedade civil implicava, simultaneamente, determinações individualistas e a procura de um princípio ético que jamais poderia vir do mercado, mas sim das corporações. A sociedade civil, em Hegel, estaria localizada entre as esferas da família e do Estado, incorporando, ainda, tanto o sistema das necessidades (a esfera econômica) quanto o aparato jurídico, a administração pública e a corporação. (GOHN, 2008, p. 63). Já no pensamento de Karl Marx, a sociedade civil não significava instituições postas entre família e Estado, como foi concebida por Hegel; ela estaria reduzida ao sistema das necessidades, isto é, à economia capitalista da sociedade burguesa. No século XX, na linhagem do pensamento marxiano, Gramsci incluiu a compreensão do espaço da sociedade civil como espaço da organização da

---

<sup>116</sup> Ferguson evidencia o fato de que o Estado não é uma extensão imediata da sociedade. (COSTA, 1997 apud GOHN, 2008).

<sup>117</sup> A concepção de Ferguson é ampliada por Paine, que defende a limitação do poder do Estado em nome da preservação da sociedade civil. (COSTA, 1997 apud GOHN, 2008).

cultura. Nesta perspectiva, segundo Kraychete (2012), o leque de interpretações sobre o significado de sociedade civil é amplo, mas aparece sempre relacionado ao Estado, seja para tomar distância seja para desvendar as interrelações existentes.

Hegel (2003), por exemplo, distingue claramente o Estado e a sociedade civil e vai além, afirmando que o Estado se sobrepõe à sociedade civil, como promotor de harmonia entre elementos da sociedade. A sociedade civil, em Hegel, não é o reino da harmonia, ao contrário, é o lugar da explicitação do conflito, daí a necessidade da regulação pelo Estado. Marx (2007), também faz distinção entre a sociedade civil – compreendida como o conjunto das relações econômicas – e a sociedade política, o Estado, mas, diferente de Hegel, vê o Estado como uma expressão da sociedade civil. É no âmbito desta que são definidas a organização e os objetivos do Estado. Por incluir as relações de produção, as classes sociais, a sociedade civil, em tal concepção, não pode ser entendida como espaço de harmonia, nem o Estado, expressão desta, pode ser tomado como árbitro que legisla a partir de um poder acima das contradições sociais. [...] No século XX, Gramsci (2004), valoriza o espaço da sociedade civil, já não mais como estrutura, mas como superestrutura, quando a ideologia, a cultura e vida intelectual ganham supremacia na análise. (KRAYCHETE, 2012, p. 8-9).

Embora não seja nosso objetivo resgatar a história, no plano da filosofia política (sobretudo desde Hegel, Marx e, no século XX, Gramsci, Habermas, Arato, Cohen, entre outros), não se pode perder de vista o conceito de sociedade civil. Importa lembrar que, na teoria política liberal, ela corresponde ao espaço do voluntariado e das ações individuais e privadas socialmente organizadas e, dependendo da interpretação, inclui de sindicatos a entidades privadas, se lhes for atribuída uma conotação social. Na perspectiva da teoria democrática crítica, por sua vez, conforme ressalta Kraychete (2012, p. 8-10), remetendo a Cohen e Arato (2000), a sociedade civil é definida como um espaço de interação social entre a economia e o Estado, sendo composta de uma esfera íntima – especialmente, a família – a esfera das associações, os movimentos sociais e as formas de comunicação pública. A sociedade civil, nesta perspectiva, não se apresenta como opositora do Estado ou da economia, exceto quando fracassam as mediações ou “quando as instituições das sociedades econômicas e políticas isolam o processo de tomada de decisão e as formas de decisão pública” (KRAYCHETE, 2012, p. 8-10).

Para Oliveira (2007), enquanto construção dos cidadãos, a sociedade civil tem suas raízes no privado, porém, do mesmo modo que público não é sinônimo de estatal, privado tampouco é sinônimo de mercado. Ao investir energias, competências e recursos privados em atividades de interesse público, o protagonismo da sociedade civil quebra a polaridade entre público e privado. Entretanto, como bem lembra Emir Sader (2001), no

espaço da sociedade civil, é intensa a luta pela hegemonia na sociedade. Portanto, há cenários sociais mais ou menos propícios à aproximação entre atores cujas missões são extremamente diversas quando não antagônicas.

Alexander (1998 apud GOHN, 2008)<sup>118</sup> concebe a sociedade civil em três formas ideais que se sucederam ao longo da História Moderna. A primeira delas compreendia a sociedade civil como um “guarda-chuva” para uma gama de instituições fora do Estado, incluindo o mercado capitalista e suas instituições e, ainda, grupos protestantes, associações e organizações públicas e privadas, todas as formas de relações sociais cooperativas que criavam vínculos de fidelidade e confiança, opinião pública, instituições de direitos legais e partidos políticos, abrangendo, deste modo, forças distintas, do ponto de vista da ética e da moral. Em sua segunda forma histórica, a sociedade civil era vista como um campo de interesses puramente privado, parte da superestrutura da sociedade (especialmente na teoria marxista), desaparecendo, assim, uma teoria social sobre a sociedade civil, passando todas as atenções a se concentrarem no Estado. Mobilidade, pobreza e conflito de classes se tornam os tópicos principais das pesquisas e preocupações teóricas. Na sua terceira forma, a sociedade se constitui não apenas como um espaço para ações individuais, devendo construir um senso coletivo de obrigações sociais, de responsabilidade social, podendo ser concebida como uma espécie de “comunidade civil” – uma esfera solidária na qual um tipo de comunidade universal cresce gradualmente – expressa pela opinião pública.

Não obstante a sua diversidade, nos últimos anos, com os processos de globalização, os entendimentos acerca da sociedade civil têm se complexificado ainda mais, a partir das discussões e teorizações em torno da existência de uma sociedade civil global<sup>119</sup>. Segundo Teixeira, “se o conceito de sociedade civil é bastante complexo, maior dificuldade ainda apresenta o de sociedade civil global”. Com a globalização, o local não desaparece, mas há uma nova compreensão da noção de espaço, que é visto mais pelo viés social do que pelo territorial. Nesta perspectiva emerge a sociedade civil global.

[...] não como uma estrutura, mas enquanto um conjunto de atores transnacionais (associações civis, organizações não governamentais, movimentos sociais) que tentam monitorar questões que estão fora do controle de cada nação (sistema monetário internacional, meio ambiente, novas formas de comunicação) e que buscam redefinir o papel das agências internacionais e suas relações com as instituições nacionais, organizações da

---

<sup>118</sup> ALEXANDER, Jeffrey. *Real Civil Societies*. London: Sage/ISA, 1998.

<sup>119</sup> Já tratamos brevemente da emergência de uma “sociedade civil global”, ou sociedade civil transnacional, no Capítulo 2 deste trabalho.

sociedade civil, de forma a adotar regras e princípios democráticos. (TEIXEIRA, 2001, p. 55).

A emergência dessa nova acepção de sociedade civil é foco do trabalho de Mary Kaldor (2005), em seu livro *La sociedade civil global: una respuesta a la guerra*, em que salienta uma espécie de “ressurreição” das discussões acerca do fenômeno da sociedade civil, agora “globalizada”, como um reflexo da reinvenção da sociedade civil ocorrida nos anos 1970 e 1980, simultaneamente, na América Latina e no Leste Europeu e que se pôs em evidência em 1989. A “reinvenção” aqui referida emerge de um processo de efervescência transformadora nos âmbitos social, político e econômico, que foi vivenciada em diferentes partes do mundo, promovendo uma revisão da ideia de sociedade civil e trazendo o conceito para o centro de muitos debates.

Ao fazer referência à emergência de uma sociedade civil global, Kaldor (2005, p. 19) propõe cinco diferentes significados no uso comum do conceito de sociedade civil, buscando correlacionar suas implicações em um contexto global. Neste sentido, apresenta cinco versões ou tipos de sociedade: a *Societas civilis*; a sociedade burguesa (*Bürgerliche Gesellschaft*); a versão ativista; a versão neoliberal; e a versão pós-moderna.

Ao tratar da *societas civilis*, a autora se refere à sociedade civil como uma sociedade de direitos e comunidade política, uma zona de “civildade”. Neste caso, o significado de sociedade civil está vinculado à existência prévia de um Estado do qual a sociedade civil não se diferencia (a diferença aqui ocorre em relação ao estado de natureza ou impérios absolutistas e em relação à guerra). Esta versão expressa o objetivo de segurança pública, de uma sociedade civilizada, não violenta.

A associação da sociedade civil na perspectiva da *sociedade burguesa* remete a Hegel e Marx, sendo um fenômeno vinculado ao surgimento do capitalismo e de uma sociedade de mercado como condição para a liberdade individual e o equilíbrio entre o Estado e o mercado.

A *versão ativista*, com a qual Kaldor (2005) afirma ter maior aproximação, pressupõe um Estado ou sociedade de direitos, insistindo, contudo, em uma limitação ou redistribuição do poder estatal. Há uma aposta no incremento da participação e da autonomia em uma perspectiva de “radicalização” da democracia. Neste formato, a sociedade civil se refere à cidadania ativa, a organização que cresce fora dos círculos políticos formais, ampliando as possibilidades de influência dos cidadãos seja diretamente, através da auto-organização, seja através da pressão política. Aqui importa, do ponto de vista transnacional, a

existência de um espaço global com lugar para uma comunicação não instrumental, com a participação de organizações transnacionais que advoguem por direitos, movimentos sociais globais e meios de comunicação internacionais cujas campanhas possam alcançar uma atenção global, além de defensores de questões cívicas globais, a exemplo dos direitos humanos e da ecologia. Trata-se de uma perspectiva de emancipação política.

A *versão neoliberal* remete à produção ocidental, em especial à norte-americana, que relaciona a ideia de sociedade civil a um “terceiro setor sem fins lucrativos”, trazendo para o bojo das associações de voluntários e beneficência funções no campo do bem-estar social as quais, supostamente, o Estado não poderia realizar. Há uma perspectiva de expansão dos ditos benefícios da sociedade ocidental, especificamente da lógica estadunidense. Tanto no âmbito local, quanto no global (neste caso, lembrando a ausência de um Estado Global), coloca-se, para muitas OSCs, a realização de ações que, em tese, caberiam ao Estado. Seus críticos afirmam, por sua vez, que esta é uma perspectiva que retira do Estado as suas responsabilidades em relação ao bem-estar e à segurança social.

A *versão pós-moderna* da sociedade civil parte das versões *ativista* e *neoliberal*, exigindo, no entanto, como princípio básico, a tolerância. Aqui, a sociedade civil se apresenta como um aspecto do pluralismo e da contestação, uma fonte, ao mesmo tempo, de civilidade e incivilidade. Alguns pós-modernos criticam o conceito de sociedade civil por considerá-lo eurocêntrico, outros sugerem uma reformulação que englobe interpretações mais amplas na cultura política. Os pós-modernos enfatizam, ainda, a importância das identidades nacionais e religiosas assim como das identidades múltiplas como condição prévia para a sociedade civil, uma vez que não acreditam na existência de uma universalidade (de direitos, de princípios, de política) comum a todos.

Quadro 5 – As cinco concepções da sociedade civil

<b>TIPO DE SOCIEDADE</b>	<b>LIMITADA TERRITORIALMENTE</b>	<b>GLOBAL</b>
Societas civilis	Sociedade de direito/Civilidade	Ordem cosmopolita
Bürgerliche Gesellschaft	Toda a vida social organizada entre o Estado e a família	Globalização econômica, social e cultural.
Activista	Movimentos sociais, ativistas cívicos	Âmbito público global
Neoliberal	Beneficência, associações de voluntários, Terceiro Setor	Privatização de construção da democracia, humanitarismo.
Posmoderna	Nacionalistas, fundamentalistas, assim como os anteriores.	Pluralidade de redes globais de contestação

A ideia de uma sociedade civil global, no entanto, não é unânime. Uma das principais críticas é que a sociedade civil só pode ser compreendida dentro do contexto do Estado e não havendo um Estado Global esta construção ficaria desconexa. A crítica é rebatida por Kaldor (2005, p. 146) ao salientar que apesar da inexistência de um Estado Mundial, há um sistema político que se configuraria como uma espécie de “governo do mundo”. Para a autora, o advento da globalização favoreceu a possibilidade de um sistema de governança global, indicando que, apesar de não haver a constituição de um “Estado Mundial”, existe um marco de normas que implicam competências que se sobrepõem entre organizações internacionais, governos locais, governos regionais e Estados. Nesta perspectiva, a globalização não significaria o fim dos Estados, mas a sua transformação.

Não obstante a crença nas similaridades, que fortalece a ideia de uma sociedade civil global, existem particularidades locais e temporais fundamentais para uma análise apurada da sociedade civil. Ao tratar da sociedade civil na perspectiva da América Latina, Losekann e Ballestrin, por exemplo, salientam que o seu estudo tem sido realizado com a utilização de outras nomenclaturas e que “ainda está por ser feito um trabalho de fôlego que mapeie historicamente e recrie uma genealogia dos movimentos da sociedade civil na região”, pois, apesar do impulso a esta agenda de pesquisa a partir da redemocratização, existe um cenário associativo latino-americano cuja riqueza é anterior ao que se vê no final dos anos 1970 e que precisa encontrar lugar no vasto repertório da ação coletiva no continente (2013, p. 197). Nesta perspectiva, citam Avritzer, que afirma a existência de “um novo centro geográfico para o conceito” de sociedade civil e cuja argumentação defende que os atores que emergiram com a democratização na América Latina terminaram por ressignificar as versões europeias e norte-americanas do conceito de sociedade civil. (2009, p. 13 apud LOSEKANN; BALLESTRIN, 2013, p. 195).

Ainda no campo da sociedade civil, Losekann e Ballestrin (2013) lembram as milhares de ONGs locais, nacionais, regionais e internacionais que atuam no continente e abordam este e outros temas derivados, junto a outras associações, fundações e outros tipos de organizações. Salientam ainda a importância dos Fóruns Sociais Mundiais – que tiveram grande parte de suas edições no Brasil –, da organização transnacional dos movimentos sociais contra a Área de Livre Comércio para as Américas (Alca) e a existência de uma série de redes transnacionais no continente que atuam sobre os mais variados temas referentes ao desenvolvimento. No que tange a experiências inovadoras que desafiam as teorias mais tradicionais da sociedade civil, remetem àquelas nas quais o Estado ativa a participação política e social e citam o exemplo dos Orçamentos Participativos no Brasil.

Losekann e Ballestrin reconhecem, no entanto, a inexistência de uma sociedade civil monolítica e uníssona, afirmando existir “sociedades civis” cuja pluralidade é posta em risco na relação Norte-Sul, onde se pode observar, ao longo da história, “as sociedades civis do Norte Global” tentando impor suas concepções às “sociedades civis do Sul Global”. Reiteram, assim, a relevância que ganhou a análise crítica das ONGs nos trabalhos de pesquisadores indianos e sul-africanos cujos estudos apontam que o modelo de associativismo ocidental tem sido imposto através dessas organizações do Norte que vão para os países do Sul com projetos que “correspondem aos anseios das sociedades civis de seus países de origem” (2013, p. 201). Citam, nesta perspectiva, o trabalho de Chandhoke (2003) sobre a experiência indiana que ressalta a heterogeneidade da sociedade civil, cuja existência permeada por ambiguidades “é necessária, mas não suficiente, para a democracia”.

Para a autora [Chandoke], o potencial democrático da sociedade civil de contestação e resistência à dominação dos poderes constituídos está ameaçado, principalmente nos países pobres, pela atuação de ONGs internacionais que tendem a domesticar as sociedades locais, despolitizando suas questões na medida em que atribuem verticalmente significados às suas lutas e demandas. Ela critica a substituição do ativismo local pela atuação de grandes ONGs, uma vez que estas últimas realizam as tarefas do Estado legitimando a sua não-performance, o que resulta, por fim, numa neutralização dos descontentamentos políticos causados pela falta de ação estatal. (LOSEKANN; BALLESTRIN, 2013, p. 201-202).

Assim, afirmam a permanente disputa do conceito de sociedade civil por um grande número de atores de diferentes projetos políticos hegemônicos e contra-hegemônicos, deixando concorrer as diversas versões de sociedade civil, sejam as versões “civilizada, institucionalizada e comportada” ou as “desconsideradas, subalternizadas e desobedientes”. Deste modo, aventam a possibilidade de questionarmos a validade do conceito de sociedade civil para designar as múltiplas experiências de participação e contestação que conformam o Sul Global, chamando a atenção de que este conceito “é um dos muitos que estão em disputa no mundo do século XXI, cada vez mais ampliado por conformações periféricas – na prática, na geografia e na teoria”. Para as autoras, a pluralidade, assim como as manifestações contestatórias e participativas da sociedade civil latino-americana trouxe uma nova gramática para o “velho conceito” de sociedade civil. (LOSEKANN; BALLESTRIN, 2013, p. 195).

Sobre essa sociedade civil, importa deixar clara a nossa adesão mais próxima de uma perspectiva gramsciana da sociedade civil, acolhendo a ideia de um modelo tripartite de sociedade no qual coexistem as esferas econômica, política e civil. Entendendo a sociedade civil como um campo aberto em que a disputa ocorre em um plano mais cultural e ideológico

por meio de tendências, interesses e visões de mundo. Deste modo, integram o campo para fins analíticos neste trabalho, as organizações não governamentais e movimentos sociais, estando excluídas as empresas privadas, por percebermos a sociedade civil como o *locus* da luta política e da transformação social, sendo constituída, portanto, pelos atores que buscam e participam, em alguma medida, desta transformação. Importa, neste sentido, a compreensão do conceito de sociedade civil para que possamos analisar adequadamente o papel das OSCs na CID. No entanto, temos ciência de que este não é um campo homogêneo e que a sua inevitável heterogeneidade é conformada pela influência de fatores diversos que variam com a temporalidade e os contextos específicos.

#### **4.1.2 A sociedade civil organizada**

Em meio à retomada das discussões sobre o conceito de sociedade civil e a defesa, por parte de alguns autores e militantes, da existência de uma sociedade civil global, foi adotada, no início dos anos 1990, pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), a expressão “organizações da sociedade civil”. Há aí, conforme lembra Oliveira (2001), o reconhecimento de que a designação ONG<sup>120</sup> – utilizada pelo sistema ONU e pelo Banco Mundial – na verdade correspondia, na América Latina, a uma classe especial de entidades. Organização da sociedade civil, nesta perspectiva, é o “gênero” ao qual pertence a “espécie” das ONGs, que são entidades dedicadas principalmente à construção e à defesa de direitos, como aquelas filiadas à ABONG, ou ao desenvolvimento econômico e social, constituindo categoria jurídica com legislação especial. (OLIVEIRA, 2001). Tanto as ONGs quanto os

---

<sup>120</sup> O predomínio da expressão ONG, cuja origem está na nomenclatura do sistema de representações das Nações Unidas, vem da Europa continental. Assim foram chamadas as organizações internacionais que, embora não representassem governos, pareciam significativas o bastante para justificar uma presença formal na Organização das Nações Unidas. Logo, com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulados pela ONU, no século XX, nas décadas de 60 e 70, cresceram, na Europa Ocidental, ONGs destinadas a promover projetos de desenvolvimento no chamado Terceiro Mundo. Formulando ou buscando projetos em âmbito não governamental, as organizações europeias procuraram parceiros mundo afora, acabando por fomentar o surgimento de ONGs nos continentes do hemisfério sul. (FERNANDES, 1997). O termo ONG é, sem dúvida, o mais difundido no contexto brasileiro, apesar de não existir no nosso ordenamento jurídico. O seu reconhecimento e a sua visibilidade social foram construídos, no decorrer da década de 1980, a partir do investimento feito por um conjunto específico de agentes e entidades, estabelecendo-se definitivamente, com a ECO-92, no panorama nacional. Segundo Landim (1998, p. 216), “uma forma de pensar o significado da expressão ONG é considerá-la enquanto categoria construída socialmente”.

movimentos sociais<sup>121</sup> são considerados parte da sociedade civil organizada. A referência à expressão “organizações da sociedade civil” que, dependendo da interpretação inclui de sindicatos a entidades privadas se lhes for atribuída uma conotação social, passa então a compor a gramática concernente ao campo político e social da ação coletiva, mas também interage com a prestação de serviços públicos por atores não estatais e com a ideia da atuação civil em prol do bem estar social. A própria ONU nunca definiu de modo definitivo o conteúdo do campo ora incluindo, ora excluindo empresas e fundações empresariais. Desde o Pacto Global de 2000, porém, a tendência no seio da ONU tem sido de ampliar o escopo, adotando, por assim dizer, a perspectiva hegeliana da sociedade civil, integrada por ONGs, redes, empresas, fundações, etc.

Segundo Nascimento (2007), constituída por associações que expressam um contingente de interesses heterogêneos da população, a “sociedade civil organizada” vem se configurar como uma nova esfera que, ainda que possa utilizar estratégias e modelos do Estado e do mercado, difere deles. A diferença, no entanto, não necessariamente significa oposição a estes, podendo apresentar sinais de integração. Por sua vez, destacando a ideia de sociedade civil como vinculada à construção de um espaço próprio de participação de atores não governamentais nas causas coletivas, em uma perspectiva de exercício de cidadania dos indivíduos e instituições particulares, Fernandes enfatiza a interrelação entre a participação e a pertença cidadã.

[...] recuperada no contexto das lutas pela democratização, a idéia de sociedade civil serviu para destacar um espaço próprio, não governamental, de participação nas causas coletivas. Nela e por ela, indivíduos e instituições particulares exerceriam a sua cidadania, de forma direta e autônoma. Estar na sociedade civil implicaria um sentido de pertença cidadã, com seus direitos e deveres, num plano simbólico que é logicamente anterior ao obtido pelo pertencimento político, dado pela mediação dos órgãos de governo. (1997, p. 27).

---

<sup>121</sup> Segundo Maria da Glória Gohn, “movimento social refere-se à ação dos homens na história. Esta ação envolve um fazer – por meio de um conjunto de procedimentos – e um pensar – por meio de um conjunto de idéias que motiva ou dá fundamento à ação”. Para a autora, duas acepções básicas de movimento são possíveis: a primeira, ampla, independe do paradigma teórico adotado e sempre se refere às lutas sociais dos homens, “para a defesa de interesses coletivos amplos ou de grupos minoritários; conservação de privilégios; obtenção ou extensão de benefícios e bens coletivos, etc.”. A segunda se refere “a movimentos sociais específicos, concretos, datados no tempo e localizados num espaço determinados”. Na primeira acepção, a categoria básica apresentada é a da luta social e tem um caráter cíclico; já na segunda, a categoria que se revela fundamental é a de força social, traduzida em uma “demanda ou reivindicação concreta, ou numa idéia-chave que formulada por um ou alguns, e apropriada por um grupo, se torna um eixo norteador e estruturado da luta social por um grupo – qualquer que seja o seu tamanho – que se põe em movimento” (GOHN, 2002, p. 65).

A ideia de sociedade civil – e das organizações que compõem a chamada sociedade civil organizada – está intrinsecamente ligada à perspectiva de participação, constituída na busca por um espaço de liberdade e de exercício de direitos por estes atores, que se entendem sujeitos legítimos neste percurso que transcorre independente do Estado, mas se delinea de acordo com ele. Conforme ressalta Oliveira (2007), em regimes autoritários, a sociedade civil, enquanto espaço de liberdade e de participação, se contrapõe ao Estado. Na democracia, no entanto, a relação não é de oposição nem de subordinação. Seu fortalecimento não é causa nem consequência do enfraquecimento do Estado. Portanto, mais sociedade civil não quer dizer menos Estado, uma vez que a sociedade civil existe por si. Neste sentido, Teixeira revela que é necessário delimitar o conceito de participação e, para isto:

[...] é fundamental considerar o poder político, que não se confunde com autoridade ou Estado, mas supõe uma relação em que atores, com recursos disponíveis nos espaços públicos, fazem valer seus interesses, aspirações e valores, construindo suas identidades, afirmando-se como sujeitos de direitos e obrigações. (2001, p. 26).

Losekann e Ballestrin salientam que, com a chamada pós-modernidade, creditou-se à sociedade civil a esfera da solidariedade e as expressões “sociedade civil organizada” e “sociedade civil moderna” passaram a soar redundantes. Neste sentido, a ideia de “sociedade civil” hoje pressupõe organização e modernidade e suas atribuições configuram “um núcleo minimamente compartilhado das teorias da sociedade civil pensadas pelos autores do Norte” (2013, p. 189-192). Há, desta forma, uma insistência das autoras na crítica sobre estar centrado no Norte o lócus da produção de conhecimento acerca da sociedade civil e a estreita relação de sua suposta “superioridade” na elaboração deste conhecimento com o modelo de relação construído entre a sociedade civil organizada do Norte e a do Sul. Sobre a sociedade civil organizada do Sul, insistem que a sua forma de atuação deve ser sempre autônoma e buscar a influência por meio da participação em associações e em movimentos e através da mídia. Entendemos deste modo a necessária relação entre autonomia, legitimidade e participação na construção da sociedade civil que se organiza e atua no Sul global.

#### **4.1.3 Sociedade civil e participação**

Derivada da palavra *parte*, a *participação* remete ao ato ou fato de participar, de fazer parte de, tomar parte em, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir à “parte” implica pensar o todo. Pensar a participação implica, nesta

perspectiva, um olhar para a sociedade e o para Estado como um todo, buscando compreender a relação das partes entre si e destas com o todo não homogêneo no qual se diferenciam os “interesses, aspirações, valores e recursos de poder” (TEIXEIRA, 2001, p. 26-27).

Participar<sup>122</sup> é, conforme salienta Bordenave (1994), uma condição inerente à natureza social do indivíduo e acompanha a sua *evolução* “desde a tribo e o clã dos tempos primitivos, até as associações, empresas e partidos políticos de hoje”. Neste sentido, a frustração da necessidade de participar constitui uma espécie de “mutilação do homem social”. A participação, deste modo, se coloca como condição essencial para que os sujeitos desenvolvam plenamente o seu potencial social, tornando-se necessária a constituição de uma sociedade que permita e facilite a participação de todos, uma vez que “o futuro ideal do homem só se dará numa sociedade participativa” (BORDENAVE, 1994, p. 23; 27). A participação, portanto, não mais consiste na recepção passiva dos benefícios da sociedade, mas na intervenção ativa na sua construção que é feita através da tomada de decisões e das atividades sociais em todos os níveis.

A concepção de participação apresentada por Gohn se traduz enquanto um processo de vivência que “imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova” (2008, p. 30-31). Deste modo, enfatiza estar se referindo a uma forma específica de participação, aquela que leva à mudança e à transformação social. A construção discursiva da participação, conforme Milani (2008a, p. 168-169), a coloca como “um dos princípios organizativos centrais (declarados e repetidos) dos processos de deliberação democrática em escala local, nacional, regional e mundial”, de modo que “fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo de gestão pública local contemporânea”.

Teixeira (2001, p. 26; 27), remetendo a Cota (1979), afirma que o fenômeno da participação se situa entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou

---

<sup>122</sup> Para Bordenave (1994), a participação possui alguns princípios basilares, tais como: a participação é uma necessidade humana e, por conseguinte, constitui um direito das pessoas; a participação se justifica por si mesma, não por seus resultados; a participação é um processo de desenvolvimento da consciência crítica e de aquisição de poder; a participação leva à apropriação do desenvolvimento pelo povo; a participação é algo que se aprende e aperfeiçoa; a participação pode ser provocada e organizada sem que isto signifique necessariamente manipulação; a participação é facilitada com a organização, e a criação de fluxos de comunicação; devem ser respeitadas as diferenças individuais na forma de participar; a participação pode resolver conflitos mas também pode gerá-los; não se deve “sacralizar” a participação, uma vez que ela não é panaceia nem é indispensável em todas as ocasiões.

“movimentalista”, orientada para a decisão ou para a expressão. Neste sentido, salienta a importância da distinção entre a participação orientada para a decisão e a participação orientada para a expressão, lembrando que a primeira se caracteriza pela intervenção, ainda que de forma organizada e não episódica, de atores da sociedade civil no processo decisório, e que tem sido enfatizada, até pelos seus críticos, como fundamental e definidora. Já a segunda – a participação orientada para a expressão – teria um caráter mais simbólico, sendo voltada para a expressão e caracterizando-se por marcar presença na cena política, ainda que possa ter impacto ou influência no processo decisório.

Há algum tempo, a participação social está na ordem do dia, não somente entre os setores progressistas, que a impulsionaram nas últimas décadas, como também entre agências de desenvolvimento e organismos internacionais. Neste sentido, parece subjazer a ideia da insuficiência da democracia representativa, centrada meramente no calendário eleitoral, emergindo, por sua vez, uma nova visão, que apregoa uma democracia mais participativa, em que o controle social vele pela fidelidade dos compromissos assumidos. No entanto, se, por um lado, há um clamor à participação, por outro, existe um temor de que ela se converta em fator de desestabilização. Sobre este “temor”, Menezes salienta que é injustificado e que a participação, na realidade, constitui um “mecanismo privilegiado de integração social”. Nesta perspectiva, ressalta que o controle social busca “equilibrar ou compensar a desigualdade que caracteriza o poder monopolista ou oligopolista, seja ele político, econômico ou midiático”, havendo a necessidade de institucionalização dos mecanismos de consulta e controle social, para evitar que esses sejam dependentes “da vontade, do valor ou das convicções das pessoas que dirigem as instituições” (MENEZES, 2012, p. 90).

Ao agregar o termo “social” a participação, Milani (2008a, p. 168) incrementa o seu sentido de pretensa relação com a sociedade civil cuja ênfase pode ser ainda percebida através das outras formas pelas quais também é lembrada, tais como participação dos cidadãos, participação popular, participação democrática, participação comunitária, dentre outros. Salienta deste modo que, ao se tratar da participação social, faz-se uma alusão à prática de inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil no processo decisório de algumas políticas públicas. Lembra, no entanto, que não há um consenso referente à origem do discurso sobre a participação social, podendo ser encontradas abordagens referentes à temática tanto nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento como na prática de alguns governos locais. A participação, igualmente, é uma reivindicação histórica de alguns movimentos sociais e outras organizações da sociedade civil, no que tange às políticas públicas e sociais locais e nacionais e, mais recentemente, contudo não menos

importante, no que tange às políticas internacionais. Assim, o “princípio participativo” é construído com o apoio de “atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Europeia, as Nações Unidas e muitas organizações não governamentais e integrantes do Fórum Social Mundial”. (ROJO; MILANI; ARTURI, 2004; MILANI; KERAGHEL, 2005). Esta construção, apesar de apoiada por múltiplos atores, não é isenta de questionamentos críticos, sobre o que, de fato, significa e fundamenta a participação social nos diferentes contextos.

#### **4.1.4 Sociedade civil e participação no contexto brasileiro**

O percurso cumprido pelo conceito de sociedade civil na América Latina e, particularmente, no Brasil é relativamente longo, já tendo transitado por diversas concepções e significados, sendo introduzido em definitivo no vocabulário político no final dos anos 1970, época em que se tornou ainda objeto de elaboração teórica. Pode-se dizer que o termo sociedade civil, na linguagem política corrente, passou a ser visto como sinônimo de participação e organização da população civil brasileira na luta contra a ditadura militar. Deste modo, participar das práticas de organizações da sociedade civil significava, naquele momento histórico, “um ato de desobediência civil e de resistência ao regime político predominante” (GOHN, 2008, p. 71-72).

Há, nesse período histórico, conforme nos lembra Gohn, remetendo a Sader (1988), a entrada em cena de novos atores da sociedade civil, dentre os quais se destacam os movimentos sociais populares urbanos reivindicatórios de bens e serviços públicos e por terras e moradia, assim como parte dos chamados “novos movimentos sociais” que assumiram a bandeira da luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e culturais modernos como raça, gênero, sexo, qualidade de vida, meio ambiente, segurança, direitos humanos, dentre outros, e encontraram como polo de identificação a reivindicação de mais liberdade e justiça social. Esta renovação no cenário da participação da sociedade civil, ocorrida entre os anos 1970 e 1980, no entanto, não se restringiu ao campo popular, abarcando movimentos sociais não populares advindos de outras camadas sociais que “também já tinham iniciado uma trilha de lutas independente do mundo do trabalho e se firmado como agentes de construção de identidades e força social organizada” (2008, p. 72-73). Ainda para Gohn:

Esses movimentos ajudaram a construir novos significados para a política, localizando-a no cotidiano, retirando sua exclusividade no campo da representação institucional e do poder, enquanto instância centralizada no estado. (GOHN, 2008, p. 73).

A discussão sobre a participação tem um momento marcante no início dos anos 1990, quando, no bojo do processo de reforma da administração pública, em especial, na América Latina, a participação social passou a constituir um dos princípios organizativos centrais, declarado e repetido em foros regionais e internacionais, dos processos de deliberação democrática no âmbito local. Deste modo, enfatizou-se a participação dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo de formulação de políticas públicas, em um formato que passou a figurar como “modelo da gestão pública local contemporânea”. Neste sentido, afirma Milani:

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. (MILANI, 2008b, p. 553-554).

Para Gohn (2008, p. 61), a participação da sociedade civil nas novas esferas públicas – via conselhos e outras formas institucionalizadas – não objetivou a substituição do Estado, mas representou a luta para que este cumprisse o seu dever de propiciar serviços públicos com qualidade para todos. Esta relação de participação e/ou interação entre a sociedade civil e o Estado tem, na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular, um rico e complexo cenário associativo, não necessariamente enquadrado e encaixado nas proposições que a importação do conceito reproduziu. Segundo Losekann e Ballestrin (2013), as especificidades e novidades que estes contextos apresentam em termos de formatos de sociedade civil e interações com o Estado vêm consolidando agendas originais de pesquisa, especialmente nos estudos sobre Democracia Participativa.

Destaca-se, portanto, de modo particular, ao tratarmos de sociedade civil e de participação, o caso do Brasil. A importância adquirida neste campo se constituiu não apenas por ser o país “palco” de um dos experimentos participativos mais citados na literatura (o

orçamento participativo<sup>123</sup> de Porto Alegre), mas por ter integrado o princípio participativo em sua Constituição. (MILANI, 2008b). A participação, nesta perspectiva, se configurou como um dos elementos articuladores das políticas públicas no Brasil democrático cuja Constituição, em 1988, estabeleceu quatorze princípios participativos na organização do Estado Brasileiro, dentre os quais o mais importante é a participação da sociedade civil na deliberação sobre as políticas públicas relacionadas à assistência social, à saúde e às crianças e adolescentes.<sup>124</sup>

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), conhecida como “constituição cidadã” pelos avanços em termos de conquistas sociais, civis e políticas, previu a descentralização político-administrativa, que passou a se constituir em terreno de atuação das ONGs as quais se conformavam, àquela altura, como um corpo de organizações comprometidas com a participação no campo das políticas públicas, segundo Jansen e Landim (2011). Trouxe, ainda, no seu bojo, novos desenhos participativos nascidos de uma perspectiva de descentralização política pela qual os municípios passaram a ser considerados como entes federados, com autonomia para elaborar sua própria lei orgânica, sendo-lhes atribuídas maiores competências com relação às políticas sociais. Dentro destas diretrizes, havia uma previsão de participação da população no controle e gestão de políticas, através de suas organizações associativas. Em 1989, foram regulamentadas leis federais que estabeleceram os conselhos<sup>125</sup> deliberativos formados por representantes do governo e de organizações da sociedade civil, cuja existência – prevista em âmbito federal, estadual e municipal –, materializou o caráter institucional de cogestão. Conforme enfatizam as autoras, esse momento representou “inovação institucional na história das relações entre sociedade e Estado no país gerando-se, em ritmo acelerado, espaços e dinâmicas até então inusitadas – ou então muito localizadas e restritas – de participação e representação” (2011, p. 69). Neste sentido, corroboram Vitale, Mendes e Spécie:

---

<sup>123</sup> Os orçamentos participativos também surgiram como espaços cujo funcionamento democrático eficaz dependia da existência de um campo sólido de organizações associativas autônomas, o que, segundo Jansen e Landim (2011, p. 69), explicaria as vicissitudes para a sua implantação, em contexto como o brasileiro.

<sup>124</sup> Painel: Democracia e Participação Social. Presidência da República. Secretaria Geral. Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Disponível em: <[www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf](http://www.pnud.org.br/democracia/documentos/ CPP2.esp.pdf)>.

<sup>125</sup> Segundo Jansen e Landim (2011, p. 69), em 1999, eram 24.000 conselhos de cogestão de políticas públicas formados por representantes do governo e de organizações da sociedade civil e espalhados pelos mais de 5.000 municípios do país, abrangendo temáticas como educação, saúde, assistência social, mulheres, crianças e adolescentes, habitação, idosos, meio ambiente, dentre outros.

Na década de 1990, o princípio constitucional da participação se concretizou na criação de diversos órgãos de cogestão entre o Estado e a sociedade civil, como os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as audiências públicas, nos três níveis da federação. Após a luta pelo fim do autoritarismo que marcou o regime militar, consolidava-se um novo modelo democrático, caracterizado pela dimensão participativa exercida no campo da institucionalidade (VITALE; MENDES; SPÉCIE, 2013, p. 229).

A centralidade da participação nos processos de reforma democrática do Estado Brasileiro desde a CF/88 é enfatizada por Milani (2008b, p. 561), que afirma o estímulo à participação popular na tomada de decisões sobre políticas públicas, como no caso do princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (art. 29) ou de participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (arts. 194, 198, 204, 206 e 227). No entanto, pondera que o estímulo à participação não destituiu a importância dos padrões de cultura política local e regional (com as marcantes distinções entre o Sul e o Nordeste brasileiros, por exemplo) como fatores determinantes na condução de políticas públicas participativas.

Ao tratar da participação, Milani ressalta, ainda, que os anos 1990 corresponderam, do ponto de vista empírico e no plano local, “à institucionalização da consulta da população em geral, de associações, dos sindicatos, dos cientistas e de segmentos empresariais no processo de formulação de projetos de desenvolvimento e de políticas públicas”. Cita, nesta perspectiva, a análise do caso brasileiro por Draibe (2002) que aponta dois eixos importantes de mudanças das políticas assistenciais e de combate à pobreza do Brasil – a descentralização do poder decisório e de recursos, bem como a ampliação e a institucionalização da participação –, cujas consequências incluem a legitimação da voz política e o desenvolvimento da *expertise* de muitos atores não governamentais. Assim, relaciona o movimento na América Latina e Europa, indicando que, após os anos 1990, os processos locais de participação dos atores não governamentais encontraram, em ambos os contextos geográficos, pelo menos, dois limites críticos. Em primeiro lugar, o estímulo à participação de atores diversificados, em contraposição a sua vivência não igualitária; e a inclusão corriqueira do termo “parceria”, nos discursos políticos dos atores governamentais e não governamentais, contraposta às dificuldades encontradas pela sua prática efetiva em influenciar os processos de deliberação democrática. Em segundo lugar, a consulta fragmentada dos atores não governamentais (nas quais muitos foram excluídos) limitando, assim, a participação. Deste modo, ressalta Milani, apesar de esta prática participativa

umentar a qualidade da transparência dos dispositivos institucionais, ela não foi garantidora da “legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo” (2008b, p. 554-555).

Ao longo dos anos 90, ampliaram-se as práticas e os discursos referentes ao campo da sociedade civil. O descentramento do sujeito e a emergência de uma pluralidade de atores findaram por conferir ao conceito de cidadania a mesma relevância que tinha o conceito de autonomia, nos anos 80. Deste modo, a cidadania foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade e de responsabilidade social dos cidadãos como um todo. A ideia de cidadania tratava não apenas dos direitos, mas, também, de deveres que envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais. Haveria, desse modo, conforme Gohn (2008, p. 75), uma perspectiva de homogeneização dos atores.

Ocorreu, por esta época, uma ampliação do novo cenário da sociedade civil, que se entrelaçou com a sociedade política colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passou a ter nos anos 90. Desenvolveu-se um novo espaço denominado “público não estatal” no qual se situavam os conselhos, os fóruns, as redes e as articulações entre a sociedade civil e os representantes do poder público, para a gestão de parcelas da coisa pública que diziam respeito ao atendimento das demandas sociais e que passaram a ser tratadas como parte da “Questão Social” do país. Assim, organizações da sociedade civil – novas e antigas – foram incorporadas como agentes de intermediação no atendimento das demandas sociais. A importância da participação da sociedade civil se fez neste contexto não apenas para ocupar espaços antes dominados por representantes de interesses econômicos, encravados no Estado e seus aparelhos, mas para democratizar a gestão da coisa pública, na busca pela inversão de prioridades das administrações para que passassem a compor políticas que atendessem “não apenas as questões emergenciais, a partir do espólio de recursos miseráveis destinados à área social” (GOHN, 2008, p. 77-78).

Essa mudança na atuação da sociedade civil, ocorrida a partir da redemocratização do Brasil, no final da década de 80 e início da década de 90, no entanto, trouxe, no seu bojo, aspectos extremamente conflitivos que foram postos no caminho das organizações da sociedade civil brasileira, nos anos seguintes, dando o tom a muitas críticas e reflexões. No seu trabalho *¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?*, Evelyn Dagnino (2004, p. 95-96) defende a ideia da existência de uma “confluência perversa” entre os dois processos que marcaram o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia na

sociedade brasileira: o projeto democratizante participativo e o projeto neoliberal. Em ambos os casos, já havia a demanda por uma sociedade civil ativa, no entanto, a forma como cada um dos projetos definiu as noções de sociedade civil, participação e cidadania difere profundamente. Neste sentido, a autora contrapõe, por um lado, um processo de alargamento da democracia, que teve como marco formal a Constituição de 1988 – que consagrou o princípio de participação da sociedade civil – e cuja expressão pode ser vista na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas. Por outro, a eleição de Fernando Collor de Mello para a presidência do Brasil, em 1989, que trouxe a implementação do ajuste neoliberal, fazendo emergir um projeto de Estado mínimo, compondo a isenção progressiva do papel estatal na garantia de direitos e cujas responsabilidades sociais se tornaram cada vez mais encolhidas e, conseqüentemente, transferidas para a sociedade civil.

A mesma temática já havia sido abordada na obra *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* na qual Dagnino (2002) divide os projetos ligados à atuação conjunta entre Estado e sociedade civil, em três grupos classificados como: “projetos compartilhados”, “complementaridades” e “parcerias”. Os elementos que definem o primeiro grupo apontam ora para confluências positivas entre a sociedade civil e o Estado ora para conflitos marcados pela explicitação dos interesses envolvidos nos projetos políticos. O segundo grupo é analisado e avaliado nas suas dimensões instrumentais e a partir do que Dagnino caracteriza como “confluência perversa”. O terceiro grupo, por sua vez, apresenta alguns elementos que caracterizam as relações de complementaridade, em especial quando as ONGs são detentoras de competências específicas que faltam ao Estado. Ao tratar da confluência perversa, ressalta Dagnino:

[...] entre um projeto participatório, construído, a partir dos anos 80, ao redor da extensão da cidadania e do aprofundamento da democracia, e o projeto de um Estado mínimo que se isenta progressivamente do papel de garantidor dos direitos. A perversidade está colocada no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. Essa confluência perversa faz com que a participação da sociedade civil se dê hoje em terreno minado, onde o que está em jogo é o avanço ou o recuo de cada um destes projetos. (DAGNINO, 2002, p. 289).

Parece-nos, nessa perspectiva, que os processos que nasceram dessas “perversidades” acabaram atingindo as organizações da sociedade civil – em especial, as

ONGs – que, ao optarem pelas alianças e parcerias com o Estado – e com algumas organizações internacionais – incorreram no risco da despolitização, caminhando no sentido de se tornarem mais uma organização do chamado “Terceiro Setor”<sup>126</sup> do que uma representante da sociedade civil propriamente dita. Para Dagnino (2002), os ajustes sofridos por estas organizações levaram-nas a uma aproximação do “modelo neoliberal”, na medida em que afastaram-nas dos vínculos com os movimentos sociais, ao tempo em que fraturaram a sua autonomia, o que fez com que as organizações, que, a princípio, deveriam representar a sociedade civil, passassem, cada vez mais, a responder para o Estado e as agências financiadoras, o que reduziu, sobremaneira, o espectro político e público de sua atuação.

Dagnino (2002) problematiza, ainda, as implicações advindas do que se entende por participação da sociedade civil no processo de construção democrática. Questiona se, na participação, os fóruns e os atores envolvidos se articularam na perspectiva da politização dos espaços de encontro ou se esta participação se transformou em ingrediente central de uma gestão bem-sucedida de necessidades, afirmando, para além do aprendizado cultural da democracia, as práticas seculares da dominação, então encobertas pelos signos de uma nova forma de legitimação. Assim, entre disputas intensas, foi-se conformando a questão democrática no Brasil.

Apesar da dimensão crítica e dos dilemas apontados, os anos 1990 foram, inicialmente, caracterizados como um importante momento de revitalização da sociedade civil e de democratização do Estado. As novas relações decorrentes destes processos, posteriores às práticas de resistência à ditadura militar, se apresentaram como um espectro de negociações assentado na bandeira da “participação da sociedade civil” (DAGNINO, 2002). Nesta perspectiva, a grande novidade trazida pela década de 1990 consistiu na possibilidade de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil, ideia com a qual corrobora Milani (2006), ao afirmar, como marca da década de 1990, o fortalecimento do movimento de cidadãos

---

<sup>126</sup> Termo muito usado, principalmente no universo das Escolas de Administração norte-americanas, para muitos, o Terceiro Setor pode ser entendido como o que não é Estado nem mercado. Nesta perspectiva, este setor é composto de organizações que não fazem parte nem do Estado nem da iniciativa privada com fins lucrativos, englobando, portanto, associações, fundações privadas, institutos, sindicatos, igrejas, federações, confederações, ONGs, entidades paraestatais e qualquer outro tipo de organização que, embora privada, não tenha a finalidade de gerar lucro. (MELO, 2002). Neste sentido, as organizações do Terceiro Setor seriam aqueles agentes não econômicos e não estatais que procuram atuar, coletiva e formalmente, para o bem-estar de uma comunidade ou sociedade local, sub-regional ou regional, nacional ou internacional. (TENÓRIO, 1999). A utilização do termo, no entanto, é bastante criticada por muitos autores e militantes da área social por entenderem que o conceito abriga, sem distinção, organizações de caráter muito diferentes. Além disso, pressupõe certo grau de consenso entre todas estas organizações quanto aos projetos de sociedade e desenvolvimento pensados estratégica e politicamente, o que contradiz a realidade.

imbuídos de participar democraticamente da sociedade, principalmente, no âmbito local. Salienta ainda, o surgimento, neste período, de inúmeras organizações da sociedade civil (associações, sindicatos de empresas etc.) que passaram a se envolver na formulação de políticas públicas.

A lógica participativa da sociedade civil e o estreitamento da sua relação com o Estado na provisão dos serviços públicos marcou os anos posteriores. Como passos importantes no sentido de efetivar o princípio de participação social consagrado pela CF/88, que se somaram aos diferentes espaços de interação das OSCs com os governos, Ribeiro e Lopes (2013) citam: os orçamentos participativos, as audiências públicas, as conferências e os conselhos de políticas públicas, espaços que resultaram, em grande parte, de lutas travadas pelas OSCs e trouxeram novos desafios em termos de capacidade de proposição e articulação política.

Ainda no que tange à interação entre a sociedade civil organizada e o governo brasileiro, Ribeiro e Lopes (2013) lembram a promulgação, em 2005, de lei complementar que estabeleceu como responsabilidade da Secretaria Geral da Presidência da República (SG/PR) assistir diretamente a presidência no “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”. Afirmam que, de fato a SG/PR tem cumprido a função de dialogar com movimentos e organizações da sociedade civil, tanto em assuntos de âmbito interno – por exemplo, com relação à criação de um marco regulatório favorável para as OSCs – quanto em temas internacionais. Outro aspecto ressaltado consiste na aprovação Lei de Acesso à Informação (2011), que regulamentou o direito à publicidade dos atos da administração pública, previsto na CF/88, e facilitou o acesso aos mesmos, via internet. Para as autoras, o diálogo com o Governo e a facilitação de processos de participação e acesso à informação são aspectos relevantes do cenário político brasileiro, nos últimos anos, especialmente se comparado ao que ocorre nos demais países emergentes. No entanto, também apresentam limitações e, dentre estas, a falta de um marco regulatório<sup>127</sup> para orientar a atuação das OSCs é a principal, uma vez que a sua inexistência é impeditiva da criação de mecanismos de sustentabilidade e de prestação de contas, tornando, assim, as organizações ainda mais vulneráveis às oscilações da cooperação internacional. (RIBEIRO; LOPES, 2013).

---

<sup>127</sup> A ABONG luta pela criação de um marco regulatório das organizações da sociedade civil desde a sua fundação, compreendendo que se trata de elemento imprescindível para a criação de um ambiente favorável para OSCs, com eficiência de atuação e transparência no relacionamento com o Governo, com o setor privado e a sociedade em geral.

Entre avanços e percalços, importa ressaltar, mais uma vez, a existência de uma intrínseca relação entre as ideias de sociedade civil e participação ao longo da história recente do Brasil, visto que, apesar das diferentes nuances e acepções, sociedade civil e participação são partes constituintes de uma mesma história construída, especialmente, a partir da redemocratização do Brasil e cuja realização se deve, em alguma medida, à participação da sociedade civil brasileira nas lutas e contestações que contribuíram para a queda do regime militar, cabendo, neste sentido, nomear os atores partícipes, atribuindo-lhes o lugar que ocuparam no processo que culminou na restituição do regime democrático ao Estado Brasileiro. Junto com a sociedade civil organizada do Brasil, podemos vislumbrar organizações da cooperação internacional cuja jornada de atuação no país remonta a esta época e a quem se atribui, por vezes, significativa relevância – e em outras, controversa atuação –, no que tange ao caminho percorrido pelas OSCs na busca pelo desenvolvimento.

Desenvolvem-se, portanto, entre uma pluralidade de atores e de projetos, diferenciados e mesmo contraditórios, presentes no espaço público, as ações e debates da cooperação internacional. A ideia de sociedade civil cuja entrada em cena se deu nos anos 1970-80, de forma conceitual e político-estratégica, parece, no entanto, estar desprestigiada, tanto nas discussões referentes quanto nas “ações de fortalecimento desse espaço de encontro de forças políticas diferenciadas”. No que diz respeito à sociedade brasileira, paira, ainda, “a necessidade de universalização da cidadania, garantida formalmente na Constituição, como base para a criação de igualdade e integração econômica, política, social e cultural” (JANSEN; LANDIM, 2011, p. 73-74).

A participação permanece um desafio posto na realidade contemporânea da sociedade civil brasileira, com potenciais de construção de redes, mas também riscos ainda maiores no contexto dos processos de globalização. Um desafio não somente no que tange à sua relação com o Estado, mas, também, com a realidade mundial e com as organizações da cooperação internacional. Portanto, as organizações da sociedade civil brasileira confrontam-se às demandas de participação tanto nas políticas públicas locais quanto em relação à cooperação internacional que se transmuta dia a dia. Ao buscar a participação, a sociedade civil organizada do Brasil (re)constrói o seu papel enquanto ator da cena local e internacional, o que pode gerar paradoxos quando se imagina a mudança de escala da inserção internacional do Brasil, sua economia, sociedade e sua política.

#### 4.2 A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NORTE/SUL: DA HISTÓRIA À CRISE ATUAL

As organizações da sociedade civil que atuam na perspectiva do desenvolvimento, em especial, as autodenominadas ONGs de desenvolvimento (ONGDs), têm se tornado, ao longo das décadas, importantes atores de mobilização social e de transformação. (BLANCO, 2002, p. 8). No plano internacional, o período pós Segunda Guerra Mundial marcou a reação de muitas destas organizações que se juntaram aos planos de ajuda alimentar, de desenvolvimento e de cooperação definidos pelas relações internacionais dos Estados e marcaram presença nos processos de reconstrução e de alianças cooperativas para o desenvolvimento que caracterizaram os anos subsequentes. Atuavam deste modo as chamadas organizações da cooperação internacional não governamental – ou ONGs internacionais – cujo papel nos últimos quarenta anos se mostrou de significativa importância para o desenvolvimento da sociedade civil brasileira e, por conseguinte, para a luta pela construção da democracia no país.

A relação com a cooperação internacional é, portanto, um elemento fundamental para a compreensão da construção e fortalecimento da sociedade civil organizada do Brasil, em um momento histórico marcado pelos regimes ditatoriais na América Latina, que fizeram dos anos 1960 e 1970 “palco” para fortes movimentos contestatórios, na maioria dos países desenvolvidos e do “Terceiro Mundo”. Segundo Jansen e Landim, o período “pós-64” – ou, mais precisamente, meados dos anos 1970 – foi marcado pelo surgimento de um “novo associativismo” no Brasil. Paradoxalmente, em meio ao autoritarismo da ditadura militar vigente no país, emergiu uma sociedade civil com maior grau de autonomia. Foram, assim, gestados movimentos e grupos autônomos que passaram a lutar pela organização popular e pela redemocratização, alicerçados por alas da Igreja Católica ligadas à Teologia da Libertação, que reforçavam as relações com movimentos e trabalhos de base sociocomunitária, respaldando, junto com “uma minoria de protestantes contestadores” e “leigos e ativistas da esquerda marxista”, um significativo processo de politização. (2011, p. 59-60).

Organizou-se, desse modo, em uma perspectiva de oposição política ao Estado ditatorial, a sociedade civil brasileira. O governamental era ilegítimo, assim o não governamental ganhou força junto a alguns segmentos da sociedade civil, incluindo a Igreja católica. Este momento marcou o surgimento de diferentes organizações da sociedade civil inseridas na luta pela redemocratização do país e pela garantia de direitos dos seus cidadãos,

muitas das quais apoiadas por organizações internacionais que assumiram a “bandeira” da democracia e do desenvolvimento. Nesta época, surgiram organizações ligadas aos movimentos reivindicatórios que não somente as nutriam do ponto de vista ideológico como lhes proporcionavam suporte organizativo e econômico. Outras, por sua vez, se desenvolveram, centrando as suas ações na assistência e na ajuda de emergência. Foi neste período, entre as décadas de 1960 e 1970, que emergiram, no Brasil, os Centros de Educação Popular, a Teologia da Libertação, a educação popular freiriana, todos imersos na luta contra a ditadura.

Segundo Sorj (2007, p. 60-61), destacavam-se ainda como grupos expressivos da sociedade civil que atuavam na contestação ao governo ditatorial, a chamada “imprensa nânica” (os semanários “Opinião”, “Movimento” e “O Pasquim”), os centros de pesquisa (a exemplo do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), as organizações profissionais, em particular, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), as pastorais da Igreja Católica, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e o novo sindicalismo (especialmente o do ABC paulista). Tratava-se de organizações que tinham uma base social bastante definida, como membros das próprias corporações profissionais, leitores dos semanários, membros da Igreja ou, no caso do Cebap, os estudantes universitários. Os participantes deste segmento se reconheciam como parte de uma aliança de diferentes, lutando em função de um projeto político específico: democratizar o Brasil.

Para Fernandes, a sociedade civil brasileira “passou a remeter ao anseio pelo Estado de direito e a confundir-se com os contingentes de cidadãos que se opunham ao regime”. Entre os ativistas que contestavam a Ditadura Militar, no final dos anos 1970, se estabeleceu, simbólica e conceitualmente, o uso das expressões “movimentos populares, movimentos sociais e sociedade civil ou cidadania” (1994, p. 87-88). Mostrou-se fundamental neste processo, o papel da Igreja Católica, no Brasil, e das suas Comunidades Eclesiais de Base (CEB), cujos representantes circulavam pela Europa denunciando a situação da América Latina e angariando apoio político e econômico. Os refugiados políticos e exilados também contribuíram para que a sociedade europeia tomasse conhecimento das perseguições políticas e da situação de subdesenvolvimento dos países latino americanos.

A solidariedade internacional naquele momento foi da maior importância e a articulação entre as organizações da sociedade civil brasileira e as organizações da cooperação internacional – e o financiamento destas últimas aos projetos das primeiras – foi essencial para a luta contra a ditadura e a posterior conquista da democracia no Brasil. Conforme relatam Mendonça et al. (2009), observa-se o aumento dos financiamentos

internacionais para as ONGs do Brasil, por parte de organizações multilaterais e agências de cooperação internacional já na década de 1970. Para os autores, este apoio crescente foi motivado, em parte, por movimentos geopolíticos internacionais que buscavam proteger a ideologia capitalista americana e, em parte, por financiadores mais progressistas que tentavam manter vivos os movimentos sociais e a produção intelectual de contestação durante o regime militar.

A relação da sociedade civil organizada do Brasil com a cooperação internacional remonta, portanto, ao final da década de 1960 e início dos anos 1970, quando grande parte da América Latina vivia sob o domínio de regimes ditatoriais. Nesta época, conforme relata Rodriguez, emergiram fortes movimentos de contestação na maioria dos países desenvolvidos e do chamado Terceiro Mundo, e o socialismo como utopia transformadora contabilizou o apoio de importantes setores sociais como os Comitês de Solidariedade, as organizações de defesa dos Direitos Humanos, etc. Data deste período o surgimento de ONGs ligadas aos movimentos reivindicatórios, que lhes davam apoio organizacional e, por vezes, econômico, e ainda aquelas ligadas a organizações internacionais que atuavam com foco na assistência social e ajudas de emergência. Configuraram-se deste modo, as duas linhas que vieram a marcar as ONGs brasileiras: uma ligada às abordagens assertivas (de justiça social, luta por igualdade, etc) e outra focada em ações de assistência. (2009, p. 2-3).

Ainda segundo Rodriguez, ambas as tendências coexistiram até o início dos anos 1980, quando as mudanças de caráter socioeconômico e político exerceram forte influência sobre o desenvolvimento das ONGs e fecharam cada vez mais seu espaço de atuação e diversidade. Nesta época, as ONGs começaram a adquirir um destaque incomum, especialmente nos discursos daqueles que proclamavam a privatização, desregulamentação e liberalização dos mercados, sendo-lhes atribuído – em especial pelas organizações internacionais e agências de financiamento – o papel de “mediador social” ou “implementador da política social”. Como parte deste processo, o Banco Mundial abriu linhas de crédito para projetos de ONGs, programas de investigação e de formação foram implementados, as Nações Unidas lhes dedicou espaço em seus relatórios e muitas organizações passaram a ser convidadas a participar de conferências internacionais (2009, p. 3). Deste modo, a popularização das ONGs coincidiu com dois processos-chave: a implementação generalizada de políticas neoliberais e de ajuste estrutural e a hegemonia da privatização e da desregulamentação do mercado de trabalho.

Em uma perspectiva histórica, é sempre importante lembrar que foi nas décadas de 1970 e de 1980 que surgiram grande parte das tradicionais organizações genuinamente

brasileiras de defesa de direitos e de justiça social que se opuseram à ditadura militar até os anos 1980 e à visão neoliberal que, no Brasil, ganhou força nos anos 1990. Foi justamente no período dicotômico destas duas décadas que ocorreu no Brasil a grande explosão do número de ONGs, reforçando o pluralismo e a heterogeneidade deste setor através de variados tipos de organizações sem fins lucrativos, porém, em boa parte apoiadas no financiamento externo da cooperação internacional oficial ou extraoficial. (CORDEIRO, 2012, p. 155).

Conforme relata Teixeira:

[...] constitui-se, assim, nos anos 70/80, em muitos países da Europa e América Latina, uma sociedade civil formada de uma rede de associações, movimentos, grupos e instituições que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de redemocratização do país (2001, p. 24).

Desse modo, à medida que se construíam os processos que levaram à democratização do Brasil, consolidaram-se as ONGs brasileiras, que se mostraram atores de relevância significativa neste processo pela forma como construíram sua legitimidade para a sociedade brasileira, a partir dos seus laços com a base social, no Brasil, enquanto se articulavam igualmente com a sociedade internacional. Nesta perspectiva, as ONGs brasileiras são apontadas por Jansen e Landim, como parte constituinte da “construção de organizações e forças democráticas nascidas no pós-64”.

Inserem-se nesse terreno, representam papéis certamente relevantes em sua amplitude e configuração e constroem legitimidade, para a sociedade brasileira e meios internacionais, a partir de relações e laços consistentes que vão estabelecendo com bases e movimentos. Ou seja, pode-se certamente dizer que as ONGs tiveram um lugar na construção de organizações e forças democráticas nascidas no pós-64, as quais, em suas formas de atuação e discursos, estabelecem claras discontinuidades com as anteriores e cujo terreno de consolidação foi antes a sociedade civil, do que o Estado. (2011, p. 62).

A cooperação internacional, nesse momento, apresentou-se como elemento fundamental para a sociedade civil organizada do Brasil, em especial, as ONGs brasileiras. As alianças e projetos cuja realização foi possibilitada pelos recursos vindos de organizações, na maioria, também não governamentais de países do Norte – predominantemente, europeias e canadenses –, marcaram a sua consolidação no país, uma vez que a própria autonomia e a eficiência destas organizações – sem fins lucrativos e atuantes no campo da oposição, nos limites da legalidade – dependiam, em grande parte, destes financiamentos. Os laços cristãos

e as afinidades de ideários com as organizações do Norte foram impulsionadores desta relação e as alianças de cooperação internacional se firmaram como “canais por onde fluíam discursos, moedas e afinidades em torno de ideários democráticos e modelos de atuação” (JANSEN; LANDIM, 2011, p. 63-64).

As ONGs se tornaram, deste modo, intérpretes da complexidade crescente presente na sociedade brasileira, passando a introduzir na agenda política processos e identificações dos pontos de vista simbólico e material os quais o governo ditatorial não conseguia processar. Conforme Oliveira, muito deste modo de atuação das ONGs brasileiras foi “importado” das fundações internacionais e das relações Norte-Sul, o que o levou a concluir que “as ONGs e suas relações internacionais” colocaram “a sociedade brasileira em compasso com as novas complexidades e seus paradigmas, gerados primariamente alhures” (2002, p. 53). A mesma perspectiva é sinalizada por Landim (1998), ao afirmar que as relações com determinadas organizações europeias, canadenses e norte-americanas – primordialmente não governamentais e cristãs – que financiavam as ONGs brasileiras, são parte essencial da origem e constituição de sua história.

A década de 1980 conferiu centralidade às ONGs, que se diversificaram internamente e passaram a atuar com temáticas variadas, no advento dos chamados “movimentos identitários” ou dos novos sujeitos políticos. De certo modo, estas mudanças sofreram a influência das novas ideias e relações de financiamento trazidas pelos exilados que retornaram ao país com a anistia política, em 1979. As lutas por criação de direitos das mulheres, dos negros, dos povos indígenas, do meio ambiente, das crianças e adolescentes, dos homossexuais etc. vão se conformar, em grande parte, através destes tipos de organização cuja composição incluía profissionais, voluntários e ativistas e que mantinham estreitas relações com a cooperação internacional, ao tempo em que iam construindo redes horizontais e laços de tipos variados com grupos da sociedade. Construiu-se, nesta perspectiva, o campo das ONGs no Brasil. De acordo com Jansen e Landim, como um campo de organizações, práticas, crenças e discursos constituídas por três feixes de relações: “para baixo”, com as bases da sociedade brasileira; horizontalmente, através das relações entre as próprias organizações similares; e “para cima”, com as agências de cooperação internacional. Segundo as autoras, as agências de cooperação internacional tiveram, inclusive, “relevância na própria conformação desse campo, promovendo articulações entre ‘contrapartes’, reuniões internacionais, debates de natureza política sobre linhas de atuação, etc.” (2011, p. 65).

Com a saída dos militares do poder, a partir de 1985, começou a se alterar o significado atribuído à sociedade civil. Com a progressiva abertura de canais de participação e

de representação política, promovida pelos novos governantes a partir das pressões populares, os movimentos sociais (especialmente os populares) foram perdendo, paulatinamente, a centralidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. (GOHN, 2008, p. 74). As ONGs, nesta perspectiva, tiveram o seu lugar fortalecido e começaram a construir novas relações com o Estado, conformando uma nova lógica, no Brasil, entre sociedade civil e Estado. As ONGs e suas redes cumpriram, deste modo, um caminho inverso em relação àquele dos movimentos sociais organizados, uma vez que assumiram um desenvolvimento crescente, enquanto os movimentos sociais – em especial os mais combativos – iniciavam um processo de fragilização e fragmentação. Os movimentos sociais, em sua maioria, não atendiam às exigências das políticas de parcerias com o setor público e se deparavam com a crescente escassez dos financiamentos internacionais para as ações que desempenhavam, enquanto as ONGs, conforme lembra Landim (1998), respondiam às exigências de institucionalização e às lógicas de projetos mediadores que tinham lugar de destaque tanto nas relações com as agências financiadoras quanto com o Estado.

Houve, de fato, com a redemocratização no Brasil, entre as décadas de 1980 e 1990, um grande impulso das ONGs, colocando em evidência a sua atuação política e, ainda, a participação ativa destas organizações no processo de reestruturação estatal, especialmente no tocante às políticas sociais, que passaram a ser executadas por muitas destas, em complementação à ação governamental. Marcou este período a elaboração da nova Carta Constitucional, que contou com um amplo processo de consultas no qual se fizeram presentes na participação representantes da sociedade civil. Neste momento, as ONGs e seus especialistas da política e da prática, vinculados a segmentos e movimentos diversos, representaram papéis relevantes nas variadas áreas temáticas relacionadas a direitos e cidadania em que atuavam, contribuindo para com a CF/88. Para Jansen e Landim (2011, p. 66), é interessante observar a flexibilidade das ONGs que, criadas em tempo de fechamento de relações com o Estado, passaram a se especializar no campo das políticas públicas. Neste sentido Gohn relembra que:

[...] a autonomia dos membros da sociedade civil deixa de ser um eixo estruturante fundamental para a construção de uma sociedade democrática porque, com a saída dos militares e o retorno dos processos eleitorais democráticos, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado no Estado e seus aparelhos, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores sociais fixarão suas metas de lutas e conquistas na sociedade política, especialmente nas políticas públicas. (2008, p. 74-75).

A partir da conquista da democracia no Brasil, diversas mudanças foram operadas no país, nos movimentos sociais, nas organizações não governamentais e nas relações estabelecidas entre estas, o governo, a sociedade e os organismos internacionais. Sobre estas organizações, o INESC e a Christian Aid (2012, p. 31) afirmam que “sua força política e atuação nas últimas décadas contribuíram para a volta da democracia e para a conquista de inúmeros direitos”. Com as mudanças políticas no país, mudou, também, o papel das organizações não governamentais brasileiras, que passaram a executar projetos e políticas de finalidade pública tendo o Estado não necessariamente como um opositor, mas, muitas vezes, como um parceiro. Deste modo, muitas se equilibraram entre as ações contestatórias, o controle social e a prestação de serviços sociais.

A passagem dos anos 1980 para os anos 1990, conforme já explicitado no Capítulo 1 deste trabalho, implicou também em inúmeras mudanças na CID, que repercutiram nas relações historicamente construídas neste âmbito entre os Estados, as Agências de cooperação internacional e as organizações da sociedade civil, não fugindo a este contexto o Estado Brasileiro e as organizações não governamentais atuantes no país. Os impactos destas mudanças começaram a ser sentidos, imediatamente, no Brasil, e reverberaram nos anos que se sucederam, chegando até os dias atuais.

No início dos anos 1990, conforme relata Kraychete (2012, p. 8-9), as políticas de financiamento para as ONGs brasileiras já passavam por alterações que implicavam, por vezes, o realinhamento dos recursos para itens específicos – eleitos em sintonia com a agenda global para o desenvolvimento –, além de outras exigências referentes a planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e *accountability*, aspectos os quais, acreditava-se, estarem intrinsecamente relacionados à eficiência e ao desenvolvimento das organizações e, portanto, à sua capacidade de obter resultados efetivos nas áreas em que atuavam. Havia, ainda, a necessidade de adaptação a uma nova conjuntura interna do Brasil, que vivenciava um contexto marcado pelo fim do período ditatorial, o que implicou uma série de mudanças nas OSCs em função da necessidade de adaptação a uma nova conjuntura interna.

Se, do ponto de vista do Estado Brasileiro, vivia-se a passagem de um governo militar ditatorial a um governo democrático, para as OSCs, muitas delas constituídas sob a égide do “não governamental” em uma perspectiva de contestação do regime, havia a ideia de conviver com uma nova institucionalidade política. Não menos importante, marcou ainda este período, a formulação da Constituição de 1988, que trouxe para o país uma concepção

universalista dos direitos sociais e mecanismos de participação social<sup>128</sup>. O recém-democrático Estado Brasileiro, no entanto, foi assolado pelos ventos da crise econômica mundial que exigia uma redefinição das funções estatais. O Estado então, encolhido, terminou por transferir para o setor público não estatal grande parte dos serviços sociais que anteriormente prestava. (KRAYCHETE, 2012, p. 8-9).

Com o encolhimento da ação do Estado no âmbito das políticas e práticas de bem-estar social, muitas das organizações não governamentais brasileiras assumiram, no bojo de suas ações – relacionadas, na época da ditadura, à assessoria de movimentos sociais e à contestação do regime – a prestação de serviços de caráter social. Outras organizações provenientes da sociedade civil surgiram nesse ínterim, com o propósito da assunção desses serviços outrora prestados pelo Estado. Em paralelo aos ajustes referentes às relações e divisões de papéis entre a sociedade civil organizada e o Estado Brasileiro, alterava-se a relação construída ao longo dos anos anteriores entre as organizações da sociedade civil brasileira e as organizações da cooperação internacional.

Houve, no mesmo período, um reordenamento das relações de interação e financiamento de projetos que se deram até então entre organizações internacionais e brasileiras. Instituiu-se uma “nova agenda política” no cenário internacional de cooperação para o desenvolvimento, que combinava políticas econômicas neoliberais com o comprometimento com a “boa governança”, ideias que passaram a projetar as ONGs como alternativas eficientes e responsivas com relação ao Estado. Esta nova agenda política, liderada por organizações bilaterais e multilaterais, foi precedida por políticas anteriores, iniciadas no início dos anos 1980 e amplamente adotadas por países do Norte e do Sul, que demonstravam efeitos sociais desalentadores, especialmente sentidos pelos países em desenvolvimento. Eram políticas compostas basicamente por pacotes de ajustes macroeconômicos, como a estabilização, a desregulamentação de mercados, as privatizações, o equilíbrio fiscal e de desburocratização e diminuição das funções do Estado. (MENDONÇA et al., 2009).

Em meados da década de 90, portanto, as reformas macroeconômicas têm lugar de destaque. Agências multilaterais e bilaterais, em especial o Banco Mundial, passaram a

---

<sup>128</sup> Como exemplo destes mecanismos de participação social, Kraychete (2012) apresenta a determinação de criação dos conselhos responsáveis para traçar e monitorar políticas públicas nos diferentes níveis federativos. Ao tratar das políticas participativas brasileiras, Milani (2008b) também cita como exemplo, o fenômeno dos conselhos no Brasil, afirmando que, segundo o IBGE, em 1999, já havia cerca de 27.000 conselhos e apenas 20, dentre os municípios do país (0,36% do total dos municípios brasileiros), não tinham conselho algum.

priorizar fatores políticos, deslocando o discurso para as reformas do Estado e da administração pública. Afirmando-se o objetivo de promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil, enfatizou-se o reequilíbrio dos custos sociais criados pelos ajustes macroeconômicos, com a redução da pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais. Houve, deste modo, uma significativa descentralização das funções do Estado contraposta ao fortalecimento de uma sociedade civil chamada a complementar ou substituir burocracias “centralizadoras” e “ineficientes” do mundo em desenvolvimento. Os impactos de reformas gerenciais passaram, então, a ser sentidos pelas ONGs brasileiras, uma vez que havia mais recursos com governos estaduais e municipais e, conseqüentemente, um maior número de contratos e parcerias realizados. (MENDONÇA et al., 2009).

Na visão de Dagnino (2008b), a implantação do projeto neoliberal gerou importantes conseqüências para a América Latina e para o Brasil. Com a eleição de Fernando Collor, em 1989, houve uma tentativa de construir o Estado mínimo, no país, tirando dele a função de garantir os direitos dos cidadãos e, de certo modo, transferindo esta obrigação para a sociedade civil, que passou a ter funções não apenas de controle social (sobre o Estado e o mercado), de denúncia, de protesto e de organização de ações coletivas, mas assumiu, ainda, o papel de “parceira” do Estado na implementação de serviços públicos. Este deslocamento das funções da sociedade civil, que passou a substituir o Estado em muitas ações sem a garantia de direitos aos cidadãos, foi (e ainda é) criticada por muitos autores e militantes da área social.

Na década de 1990, a crescente constituição de um Estado mínimo como opção política e econômica que refletia o modelo neoliberal da economia brasileira foi responsável, dentre outros fatores históricos de constituição da nossa sociedade, pelo agravamento dos processos de exclusão social, gerando um número ascendente de problemas e demandas sociais muitos dos quais terminam por serem absorvidos na missão e no raio de intervenção das OSCs. O cenário social e econômico do Brasil à época colocou, para estas organizações, a emergência em constituir novos modelos de gestão que atendessem às exigências e vicissitudes das relações que passam a estabelecer com a sociedade e o Estado, em um momento histórico de crescente visibilidade do seu papel político e da sua capacidade de prestação de serviços. Naquele momento, surgiram novas organizações que buscavam dar conta de problemáticas sociais de ordens segmentadas (direitos das mulheres, direitos dos homossexuais, movimento negro, aids, etc.), ao tempo em que muitas daquelas nascidas no bojo da luta contra a ditadura tentavam, em alguma medida, se adaptar a um novo contexto anunciado no qual as organizações da cooperação internacional do Norte – em especial as não

governamentais –, suas parceiras históricas, exigiam adaptações no âmbito da gestão e anunciavam redefinições temáticas e geográficas que impactaram profundamente os projetos sociais no Brasil.

Nessa década, incentivadas por agências internacionais, as ONGs brasileiras se multiplicaram e floresceram no calor de uma chamada “Nova Ordem Mundial”<sup>129</sup> e passaram a gozar de grande aceitação social, mas se viram ameaçadas pelas demandas da cooperação internacional que, em processo de redefinições, passou a regulá-las de acordo com critérios da lógica dominante, que incluía a ênfase em eficiência, competitividade, expansão, etc. No meio da década, impuseram-se, ainda, as organizações ligadas a empresas privadas, que partilhavam de sua visão de desenvolvimento, momento em que as ONGs “tradicionais” foram incentivadas a incorporar o apoio de empresas privadas para programas e projetos. (RODRIGUEZ, 2009, p. 3).

De fato, as agências não governamentais de cooperação internacional, ou ONGs do Norte, passaram a operar em um cenário político de crescente complexidade, com a necessidade de focalizar suas ações em outras áreas geográficas cujos problemas seriam de maior magnitude social, ambiental e política, como África, Índia, China e áreas de conflito. Na sua busca por repensar sua atuação e se ajustar às pressões do seu próprio “mercado” doméstico, as ONGs do Norte acabaram por trazer novos desafios para a sustentação das ONGs brasileiras, visto que, muitas delas, historicamente, se desenvolveram tendo como suporte o apoio de ONGs internacionais. (MENDONÇA et al., 2009). O afastamento da cooperação internacional do Norte, e, conseqüentemente, a diminuição dos recursos destinados ao Brasil, gerou, conforme relata Luara Lopes, “certo pânico” nas OSCs do Brasil.

*– É um momento meio crise, na verdade. As organizações da sociedade civil estão nesse cruzamento. Elas têm essa relação histórica com a cooperação recebida, com a cooperação Norte-Sul. Uma relação de décadas, muitas vezes, com igrejas europeias. Então, é uma relação bastante específica a que as organizações da sociedade civil do Brasil têm com a cooperação internacional. Elas estão sentindo uma crise, estão sentindo um*

---

<sup>129</sup> Os anos 1990 foram também marcados por acontecimentos que consolidaram o reconhecimento público, a visibilidade e a identidade social das ONGs no Brasil. Dentre estes se destacaram: o encontro internacional promovido pelo PNUD, em 1991, no Rio de Janeiro, do qual participaram ONGs brasileiras, latino-americanas e agências internacionais; a fundação da ABONG, em 1991; a *United Nations Conference for Economic Development (UNCED)*, realizada durante a Eco 92, no Rio de Janeiro, onde as ONGs montaram reunião internacional paralela, merecendo grande atenção da mídia, e inauguraram um período de marcada presença das ONGs brasileiras em espaços internacionais. (JANSEN; LANDIM, 2011, p. 68). No que tange à participação das ONGs em espaços de debate e articulação, importa citar o papel de liderança das ONGs brasileiras na organização dos Fóruns Sociais Mundiais.

*afastamento. E me parece que essas organizações estão, talvez, sinalizando a saída dos recursos, o que criou certo pânico nas organizações da sociedade civil* (Luara Lopes, 2013).

As mudanças no cenário de aporte de recursos externos assim como as mudanças sociais e políticas ocorridas nas últimas décadas no Brasil colocaram desafios concretos para as OSCs brasileiras. O primeiro deles se refere à redução do seu nível de dependência financeira e de vinculação de agendas com relação às organizações do Norte. Outro desafio remete às implicações da ausência destes recursos, fazendo com que muitas organizações passassem a buscar apoio junto ao governo e ao setor privado, gerando a competição por recursos e interação com estes novos agentes. As organizações que conseguiram manter as parcerias com o Norte tiveram de lidar com maiores exigências dos financiadores tradicionais agora reconfigurados, o que gerou demandas de burocratização e orientação cada vez mais limitada para projetos os quais passaram a ser mais monitorados, indicando maior capacidade de interferência dos doadores.

A realidade dos anos 1990, segundo Teixeira (2003), já mostrava alterações nas políticas de financiamento para as organizações da sociedade civil seja no realinhamento dos recursos para itens específicos – eleitos em sintonia com a agenda global para o desenvolvimento –, seja na forma de relacionamento onde sobressaem as exigências com a eficiência organizacional e o desenvolvimento institucional, especialmente, no planejamento, avaliação, monitoramento, gestão e *accountability*. No contexto brasileiro, também ocorreram mudanças decorrentes da necessidade de adaptação à conjuntura interna, que debatiam sobre as atividades das organizações da sociedade civil, muitas delas constituídas e orientadas para a contestação política ao regime e que passaram a conviver com uma nova institucionalidade política.

A realidade do caminhar da sociedade civil brasileira, em especial das organizações não governamentais, nos anos 2000, carregou os impactos do neoliberalismo da década anterior e das reconfigurações vivenciadas pela cooperação internacional. Estava inevitavelmente posta, assim, a necessidade latente de se reinventarem enquanto organizações, ao tempo em que reconfiguravam a sua teia de relações. No bojo das inúmeras transformações que haviam impactado e seguiam impactando processualmente o campo das organizações da sociedade civil no Brasil, destacou-se, nos anos 2000, a assunção do Partido dos Trabalhadores (PT) à instância máxima do poder executivo do país, com a eleição de Lula para a Presidência da República por dois mandatos seguidos. É inegável, nesta perspectiva, a relação histórica entre o PT, então governante, e as OSCs brasileiras, todos envolvidos na luta que derivou na redemocratização do país, todos igualmente partidários da defesa de direitos,

“bandeira” carregada pelas organizações brasileiras. Marcaram, ainda, os anos 2000, as crises mundiais que afetaram fortemente a Europa e os Estados Unidos, em contraposição ao fortalecimento do Brasil, apontado no cenário mundial como uma potência emergente, o que reconfigurou, ainda mais intensamente, as relações entre as organizações da sociedade civil brasileiras, o Estado, a cooperação internacional e as organizações da sociedade civil de outros países. Este novo contexto posto para as organizações brasileiras provocou e segue provocando uma profunda reconfiguração do campo.

É necessário lembrar, no entanto, conforme relatam Luz e Wolff (2011), que, apesar de todos os avanços econômicos e sociais obtidos pelo Brasil e da consolidação de alguns espaços de ação política da sociedade civil, persistiram (e ainda persistem) no país problemas estruturais fundamentais, enorme desigualdade social e violação de direitos humanos, perspectiva com a qual corroboram o INESC e a Christian Aid (2012, p. 18) ao afirmarem que “a desigualdade é estruturante da sociedade brasileira, pois está presente em todas as dimensões da vida social”.

Sobre isto, fala também Damien Hazard:

*– [...] a partir dos anos 2000, eu vejo como uma nova etapa, porque as organizações começam a seguir a mesma tendência do Estado Brasileiro de se abrir para o mundo [...] mais ou menos a partir de 2010, tem o que o Le Monde Diplomatique chama de “O fim de uma era”, para falar do fim da cooperação internacional. Mas, na verdade, não é o fim, é uma transformação da cooperação internacional. Mas há, de fato, uma suspensão, praticamente, dos apoios dados para as organizações não governamentais, considerando que o Brasil agora é um país emergente e com recursos necessários pra poder financiar os seus próprios projetos sociais. Esquece que o Brasil, por mais rico que seja, é também um país muito pobre e que não deu as condições para substituir os recursos internacionais por recursos públicos nacionais [...] (Hazard, 2012).*

Segundo Cordeiro (2012, p. 150), com a mudança de perfil do Brasil na cooperação internacional, as ONGs brasileiras também têm vivido momentos de adaptação e de reconfiguração frente a sua nova realidade. Acostumada a ser receptora de recursos da cooperação internacional (governamental ou não governamental), a sociedade civil brasileira viveu, nos últimos anos, um momento grande de transformação tendo que incorporar novos formatos de atuação que visam lidar com a dependência de recursos estrangeiros e com as mudanças nos fluxos de financiamento internacional. A rápida transição do perfil do Brasil de receptor a doador em construção tem gerado um forte impacto nas organizações mais tradicionais da sociedade civil brasileira.

As mudanças operadas nesse panorama dizem respeito não apenas à atuação oficial do Estado Brasileiro como também à relação direta e historicamente construída pela sociedade civil brasileira de modo geral e, particularmente, pelas organizações não governamentais<sup>130</sup> do país com as organizações não governamentais internacionais<sup>131</sup> que atuam no âmbito da CID. Neste sentido, importa compreender que as organizações brasileiras também foram e seguem sendo impactadas pelo reordenamento por que passa o mundo e, conseqüentemente, a cooperação internacional. Nesta perspectiva, reconfiguram antigas relações, à medida que tecem outras novas, repensando as suas práticas e o seu papel. Se, de certo modo, buscam reinventar-se, pautam, neste processo, a discussão da própria cooperação em si.

Nesse sentido, Wolff (2011, p. 175) destaca, de forma resumida, alguns elementos do contexto atual, tanto no campo das ONGs brasileiras como no das agências de cooperação, que ajudam a situar algumas condicionantes que favoreceram as mudanças mais recentes ocorridas na relação entre esses dois campos de atores e denotam a crescente complexificação do contexto brasileiro e o da cooperação internacional como, por exemplo:

- \* A assunção no Brasil de um governo federal ligado em parte – e com todos os complexos desdobramentos inerentes –, às forças que historicamente constituíram o processo de democratização e de defesa e promoção de direitos no país, contexto que tem levado os movimentos sociais, ONGs e entidades ecumênicas a processos de profunda reflexão em torno do seu próprio papel na relação com o Estado.

- \* A imagem passada pelo Brasil para o exterior de potência emergente na qual os problemas sociais estão em via de resolução, tornando obsoleto o papel da cooperação internacional neste campo.

- \* O condicionamento cada vez maior da cooperação internacional na Europa a novos fatores que a têm reconformado e redirecionado.

- \* A potencialização de formas de articulação internacional que tem facilitado a aglutinação de atores sociais críticos ao neoliberalismo, possibilitando a formação de redes cuja gama de participantes fazem jus à complexidade dos problemas por elas tratado. Sobressai-se, neste aspecto, o Fórum Social Mundial (FSM).

---

<sup>130</sup> Decerto que toda a sociedade civil organizada do Brasil assim como as empresas brasileiras, foram e seguem sendo impactadas pelas mudanças às quais nos referimos neste trabalho. No entanto, interessa-nos, particularmente, aqui, um olhar para as ONGs brasileiras.

<sup>131</sup> Essas organizações também são conhecidas como Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) ou Agências da Cooperação Internacional Não Governamental.

No bojo de tantas redefinições, a América Latina e, em especial, o Brasil – alçado a um novo patamar, do ponto de vista do desenvolvimento econômico e social –, não mais aparece como destino prioritário a ser beneficiado. Fala-se em uma possível saída da CID do país que vivencia uma retração dos recursos provenientes desta fonte cujos riscos se relacionam à sustentabilidade das organizações não governamentais tradicionais do Brasil, mas, sobretudo, à luta pela garantia de direitos e pela democracia na qual estas organizações têm papel fundamental. Conforme relata Bava, ao defender a classificação dos países da América Latina como “de renda média”, a OCDE termina por reorientar as prioridades da cooperação internacional para outras regiões nas quais a sociedade civil “não tem papel destacado na construção de novas institucionalidades que disputam os sentidos da democracia e enfrentam a lógica do mercado e da desigualdade” (2011, p. 2).

Mesmo diante dos obstáculos encontrados no novo contexto, reforça-se a ideia da importância adquirida pelas OSCs brasileiras, em especial as ONGs, cujas experiências e laços construídos ao longo das últimas décadas têm sido impulsionadores de uma perspectiva de integração com outras ONGs congêneres no próprio Eixo Sul. Neste sentido, salienta Ribeiro que, ao colocar o Brasil em um novo patamar na geopolítica mundial, o governo do ex-Presidente Lula levou a sociedade civil organizada a partilhar deste mesmo movimento. Segundo a autora

graças a seu dinamismo e a laços construídos com agências internacionais de cooperação durante décadas, as ONGs e movimentos sociais brasileiros puderam expandir suas experiências, integrar-se aos vizinhos latino-americanos e lançar-se num ativismo de escala planetária. (RIBEIRO, 2011, p. 4).

Essa visão é reiterada por Balbis e Fernández (2011, p. 6) para os quais “a sociedade civil latino-americana tem atuado como ator de transformações no plano global”. Nessa perspectiva, o Inesc e a Christian Aid (2012, p. 27-28) reafirmam a importância da participação das OSCs na cooperação quando defendem que a cooperação é uma responsabilidade de todos e, portanto, requer a participação dos governos e das organizações da sociedade civil.

As redefinições pelas quais passa a CID e também o Brasil implicaram impactos importantes no funcionamento não somente do Estado (e das políticas públicas do governo vigente), mas, também, das organizações da sociedade civil brasileiras sem fins lucrativos, e das chamadas organizações não governamentais, suscitando questões sobre a sua sustentabilidade e a própria razão da sua existência, frente ao contexto que vem se

configurando ao longo dos últimos anos. Se, por um lado, estas organizações veem emergir no país as conquistas políticas, sociais e econômicas pelas quais muitas delas lutaram, por outro, questionam a medida da interface com a realidade do discurso oficial brasileiro, que faz crer em um país no qual os problemas contra os quais historicamente atuaram estão sanados, estabelecendo a ideia de que o Brasil e as suas organizações poderiam se afastar cada vez mais da condição de beneficiários da cooperação internacional. Diante desta nova realidade, haveria um afastamento das organizações internacionais (em especial as não governamentais<sup>132</sup>), aliadas históricas das organizações não governamentais brasileiras, e, conseqüentemente, dos recursos provenientes da cooperação internacional que, para muitas organizações, foi garantidor de conquistas alcançadas tanto no âmbito dos pleitos políticos pela participação democrática quanto nas práticas sociais construídas no âmbito comunitário, cujo sucesso repercute nacional e internacionalmente.

Segundo pesquisa realizada pela Articulação D3 – Diálogo, Direito, Democracia – e a Fundação Getúlio Vargas (FGV), a mudança gradativa de prioridades das organizações internacionais para cooperação em relação às áreas geográficas mundiais preferenciais – em curso há algum tempo – leva a crer na existência de um movimento expressivo de retirada da atuação de parte destas organizações do Brasil, processo denominado como “crise da cooperação internacional”, intensificado ou legitimado frente à crise financeira. (ARTICULAÇÃO D3; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2013, p. 31-32). No bojo destas redefinições, o Brasil não mais aparece como destino prioritário a ser beneficiado. Nesse sentido, Rui Mesquita Cordeiro afirma que a sociedade civil brasileira, na sua relação com a cooperação internacional, se encontra em uma espécie de “limbo entre o que era e o que talvez seja”, e essa situação indefinida a impele a se repensar “tanto pra dentro como pra fora”.

*– O que eu digo de um repensar, é esse reposicionamento da sociedade brasileira para dentro, olhando a agenda de direito e desenvolvimento, e para fora porque no mundo lá fora as sociedades civis internacionais estão olhando o Brasil como um estudo de caso, como*

---

<sup>132</sup> A Cooperação Internacional Não Governamental (Cing) é formada pelas agências de cooperação internacional ou organizações não governamentais do Norte (ONGs do Norte). A maior parte delas se encontra na América do Norte e na Europa. As agências têm como característica principal e distintiva o fato de serem sem fins lucrativos. Como o próprio nome anuncia, estas organizações são de caráter não governamental, ou seja, são geridas por pessoas físicas ou grupos sociais e não pelo Estado, isto é, trata-se de uma ajuda não oficial (pelo menos, não diretamente oficial) no campo do desenvolvimento. Outro fator importante é quanto à área de atuação das agências: elas estão voltadas basicamente para as questões sociais mais emergentes. A grande maioria é de caráter humanitário, servindo de complemento das ações governamentais (NASCIMENTO, 2007).

*um potencial celeiro de respostas para o desenvolvimento internacional, e não mais como um beneficiário apenas. Não mais como beneficiário da cooperação, mas também como doador. Então essa ambiguidade de estar no limbo entre o que era e o que talvez seja na cooperação, é o que obriga a sociedade brasileira a se repensar tanto pra dentro como pra fora (Cordeiro, 2012).*

Nesse sentido, conforme enfatizam Jansen e Landim (2011, p. 43-44), configura-se, diante de um contexto contemporâneo tão essencialmente mutante, a expectativa de um novo padrão de participação das ONGs brasileiras no tocante à construção dos seus laços relacionais e ao fortalecimento de sua sustentabilidade. O principal ponto de partida deste novo padrão é a afirmação de que algumas “ONGs do Sul” já se tornaram tão importantes que podem, em grande parte, assumir, elas próprias, o papel até agora desempenhado pelas agências financiadoras do Norte. Nesta perspectiva, passariam, cada vez mais, a ter acesso aos fundos nacionais e internacionais disponíveis, seja por solicitação direta seja pela proposição de novas alianças de trabalho em colaboração. Assim, países como o Brasil são considerados, atualmente, como países em que a sociedade civil conquistou tal posição de influência, que o apoio financeiro estrangeiro já não se faz mais necessário. O levantamento local de fundos é apontado, portanto, como um caminho que poderá permitir uma interação mais profunda das ONGs com seu próprio contexto social ao qual deverão passar a prestar contas.

O diálogo local das ONGs brasileiras com o governo, a sociedade e as empresas, resvala, contudo, em obstáculos que vão desde os receios de cooptação política – seja pelas diferentes instâncias governamentais seja pelas práticas empresariais – à inexistência de um marco legal que possibilite uma efetiva participação. Com todas estas mudanças, pesquisas recentes chegam a apontar que a sociedade civil organizada do Brasil se encontra ameaçada por este cenário de transformações. Trata-se aqui, em especial, das entidades articuladas em torno da defesa de direitos e de promoção da democracia (INESC; CHRISTIAN AID, 2012, p. 26) que, historicamente, se constituíram e garantiram a sua sustentabilidade com base nas alianças e nos recursos oriundos da cooperação internacional. Conforme Ribeiro (2011, p. 3), com a inevitável mudança na relação histórica entre as organizações da sociedade civil brasileira e as organizações da cooperação internacional, vive-se uma “profunda reconfiguração do campo”. De todo modo, as transformações parecem inevitáveis assim como o seu impacto nas organizações brasileiras.

Nesse sentido, Wolff (2011, p. 177 e 178) enumera alguns desafios para o futuro da relação entre as organizações da sociedade civil brasileira e a cooperação internacional:

\* O desafio da sustentabilidade das ONGs, movimentos sociais e entidades ecumênicas brasileiras, tanto no plano político quanto no financeiro, que precisam gerar uma institucionalidade que seja consolidável como parte estruturante da democracia do país. Isto implica o estabelecimento de uma relação com a sociedade, que explicita a importância do seu trabalho; uma relação com os governos nos diferentes níveis, que viabilize formas de cooperação com preservação da autonomia institucional; e, ainda, a busca de uma forma equilibrada de se relacionar com alguns “atores emergentes mais esclarecidos”, a exemplo do setor privado brasileiro, sem com isto corromper a sua missão institucional.

\* Para as agências que historicamente apoiaram projetos no Brasil, constitui-se em desafio cada vez maior explicar para as suas fontes de recursos nos próprios países que o movimento de mudanças sociais em curso no Brasil é consequência de décadas de trabalho das OSCs brasileiras na construção da democracia, justiça social e transparência estatal. No entanto, este ainda é um processo em curso e sua continuidade depende do engajamento dos atores da sociedade civil, o que torna fundamental a necessidade de reforçar a cooperação internacional.

\* Para ambos os campos, constitui-se um desafio potencializar suas parcerias enfocando temas globais que, cada vez mais frequentemente, “aparecem como condicionantes comuns da lógica que movimenta as dinâmicas econômicas, sociais, e políticas em suas sociedades”. E, ainda, os desafia a buscar formas criativas e inovadoras de aproveitar o campo de relações construído para que se fortaleçam mutuamente.

A relação das organizações da sociedade civil brasileira com a cooperação internacional é definidora da sua história passada, presente e, conseqüentemente, daquela que se delinea em um cenário futuro. Conforme afirmam Jansen e Landim (2011, p. 67), “a natureza dessas organizações só pode ser totalmente compreendida a partir de suas marcas constitutivamente internacionalizadas, dadas por relações com financiadores do ‘Norte’”. O papel desempenhado pelas organizações de cooperação internacional para o desenvolvimento do Eixo Norte foi fundamental para que se construísse e firmasse, no Brasil, uma sociedade civil organizada, militante e cujas conquistas são parte constituinte da história recente do país. Esta relação, no entanto, não obstante a sua importância, não foi (nem ainda o é) isenta de inúmeras contradições. O contexto que, por ora, se apresenta impele esses atores a reinventarem a sua história reconstruindo antigos modelos de alianças e formatos participativos. Desse modo, ressignificam a sua relação com cooperação internacional não somente a partir da transformação das suas relações com as agências de cooperação

internacional do Norte, mas também na luta pela participação na cooperação internacional oficial do Brasil.

#### 4.3 SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO NA COOPERAÇÃO OFICIAL DO BRASIL

Os caminhos percorridos pela cooperação internacional para o desenvolvimento, aliados à tradição de muitos países na consolidação de uma lógica de participação da sociedade civil nas suas políticas de cooperação, pareciam apontar para a obviedade de um entrelaçamento entre Estado e sociedade na ação internacional cooperativa. Ao tempo em que a realidade internacional da maioria dos países do Norte compunha uma tradição de participação da sociedade civil no âmbito da cooperação internacional, o Brasil firmava, a partir do final dos anos 1980, uma marca de participação ampla da sociedade civil nas suas políticas domésticas, contraditória, no entanto, no que tange ao formato da sua atuação oficial na CID.

As alardeadas políticas participativas inscritas no processo de redemocratização do Estado Brasileiro e o estímulo à participação popular nos processos de decisão relativos às suas políticas públicas, posto na CF/88 e enfatizado em muitos dos seus artigos, conforme relata Milani (2008a), indicavam uma perspectiva ampla de integração entre o Estado e a sociedade civil, com a participação desta última em instâncias anteriormente restritas ao Estado e seus governantes. No que diz respeito ao fenômeno da participação no Brasil, interessa-nos, aqui, olhar a especificidade da participação da sociedade civil organizada na cooperação internacional oficial do país, que parece, de forma bastante contundente, se diferenciar dos princípios de participação assumidos em outras instâncias e políticas públicas.

Nesse sentido, lembramos mais uma vez Milani, quando, ao tratar da participação junto às políticas de cooperação para o desenvolvimento do Brasil, destaca que as políticas participativas estão inscritas na história recente do país, e que a CF/88 tem servido de importante alavanca para o desenvolvimento de práticas participativas no âmbito das políticas públicas brasileiras.

Segundo Vitale et al. (2013), o amplo envolvimento da sociedade durante a Constituinte (1987/1988) foi determinante para que a CF/88 assegurasse o princípio da democracia participativa determinando a participação da sociedade civil nas principais políticas pública. Reiteram que o período de redemocratização do Brasil e a assunção da nova Constituição deram também origem a um processo de abertura do Itamaraty em relação à

sociedade civil, e a incorporação por parte desse Ministério de novos temas da agenda contemporânea – direitos humanos, meio ambiente, segurança alimentar, transgênicos, etc. – como temas de política externa. Essa abertura trouxe consigo a demanda da sociedade civil brasileira por participar da formulação das diretrizes da PEB, em uma perspectiva de poder “também interferir na dimensão internacional das políticas domésticas”. No entanto, a integração crescente entre o governo e a sociedade civil, não significou, necessariamente, uma “influência direta na formação da posição governamental”, conforme ressaltam os autores.

Apesar da interação sociedade civil e governo ter crescido ao longo dos anos, é necessário compreender seu sentido e alcance. Para parte significativa dos atores não-estatais brasileiros, os ganhos trazidos por essa abertura referem-se mais às possibilidades de acesso à informação e à agenda do governo, do que à capacidade de influência direta na formação da posição governamental (2013, p. 229-230).

Havia, portanto, um fomento da democracia participativa no Brasil, o que não implica que esta alcançasse todas as esferas políticas as quais a sociedade civil pleiteava participação.

Aliados à ênfase nessa tradição de democracia participativa dentro do país, Milani (2008a) põe em evidência que, desde os anos 1990, vários documentos internacionais – a exemplo do *Human Development Report* do PNUD, datado de 1993 –, vêm colocando a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento. Deste modo, parecia ser o caminho óbvio a lógica participativa enquanto *locus* de atuação da sociedade civil brasileira na sua relação com o Estado e suas políticas, incluindo aí não apenas as políticas públicas domésticas, mas, também, a sua política externa.

Entretanto, apesar das construções que apontam para uma perspectiva de participação ampla, estas parecem não incluir as dimensões que remetem à atuação internacional do país, referindo-nos, especificamente, à cooperação para o desenvolvimento empreendida oficialmente pelo Brasil ou, mais precisamente, às suas ações no âmbito da cooperação Sul-Sul. Deste modo, Milani (2008a) questiona qual seria a participação da sociedade civil brasileira na política nacional de cooperação para o desenvolvimento<sup>133</sup>, um questionamento que é fruto da percepção de que ainda não se observam mecanismos concretos de participação no campo da política externa brasileira, em especial no que tange à

---

<sup>133</sup> Apesar de nos referirmos aqui a uma “política nacional de cooperação para o desenvolvimento”, lembramos que, conforme já salientado no Capítulo 3 desta tese, os resultados da nossa pesquisa apontaram para a inexistência de uma política efetiva de cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil.

cooperação internacional, o que contradiz a tradição do país e o afasta de outros países que possuem um histórico de relação participativa da sociedade civil nas políticas de cooperação para o desenvolvimento.

Ao dissociar a cooperação internacional para o desenvolvimento das suas demais políticas participativas, o Brasil demonstra ainda não assumir a política externa enquanto uma política pública, de fato e, portanto, também de direito à participação dos seus cidadãos. Nesta perspectiva, a cooperação internacional do Brasil contradiz a própria tradição de democracia participativa do país que, embora recente, perpassa a maioria das suas políticas públicas, conforme o depoimento de Rui Mesquita Cordeiro<sup>134</sup>:

*– O Brasil, por mais que seja um país de tradição de democracia participativa recente, uma das poucas políticas que não tem democracia participativa é a política de cooperação internacional, é a política externa, de maneira geral. Grande parte das políticas públicas brasileiras tem algum tipo de conselho relacionado às mesmas; na cooperação internacional não tem. (Cordeiro, 2012).*

É bem verdade que a política externa, em praticamente todos os países e em todos as potências tradicionais e emergentes, faz parte da zona cinzenta do Estado, onde poucos participam do processo decisório. Existem experiências de conselhos consultivos em alguns países (Dinamarca, Espanha, por exemplo), mas muitas dessas experiências de participação terminam com mudanças de governo, como no caso da França com o *Haut Conseil de la Coopération Internationale* (HCCI), criado com Lionel Jospin, que foi fechado por Nicolas Sarkozy (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2014). Decerto que, no caso brasileiro, houve a construção de grande expectativa em relação à participação da sociedade civil organizada, em especial as ONGs e os movimentos sociais, nas políticas públicas do país, a partir do Governo “Lula”, baseada, obviamente, na relação histórica entre aqueles, o Partido dos Trabalhadores e o próprio Presidente. Alicerçava ainda esta expectativa, a participação crescente de ONGs e movimentos sociais em muitas políticas públicas ligadas à área social do país, algumas das quais tiveram o seu nascedouro nos próprios movimentos e organizações, para só depois se tornarem políticas empreendidas pelo Estado ou políticas públicas, de fato. Um suposto convite à participação da sociedade civil na cooperação internacional oficial do Brasil – não obstante todas as dificuldades que poderiam ser vislumbradas –, esteve ainda incluído na fala do então Presidente Lula da Silva que consta no Relatório sobre a “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009”, realizado pelo IPEA e a ABC (2010).

---

<sup>134</sup> Membro da Fundação Kellogg, em São Paulo. Entrevista realizada via skype, em 20 de janeiro de 2012.

Para além de um “mero convite”, as palavras do Presidente “Lula” no referido documento, denotavam a assunção pelo governo da necessária participação da sociedade civil para a construção da cooperação internacional para o desenvolvimento pretendida pelo Brasil e alardeada como diferente da tradicional cooperação Norte-Sul.

O governo brasileiro entende que a cooperação para o desenvolvimento não se resume à interação entre doadores e recebedores: entendemos-la como uma troca entre semelhantes, com mútuos benefícios e responsabilidades. Trata-se de um modelo ainda em construção, que, apesar de já revelar algumas de suas características, ainda carece de maior sistematização e debate. Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil. (SILVA, 2010, p. 7, grifo nosso).

A participação, no entanto, parece não ocorrer ou, quando ocorre – conforme fala de Luara Lopes: – *A participação é limitadíssima.*

A grande maioria das falas dos atores entrevistados, e a totalidade daquelas provenientes dos representantes da sociedade civil e da própria ABONG apontaram para a frustração da pretendida participação da sociedade civil organizada na cooperação internacional oficial do Brasil. Os representantes da sociedade civil parecem não compreender ao certo os motivos que, concretamente, os afastam da concepção, execução e avaliação da cooperação oficial do país. Esta não inclusão soa contraditória à aproximação crescente ocorrida nos últimos anos da sociedade civil organizada na sua relação com o Estado, desconsidera a sua participação em um grande número de políticas públicas, a sua capacidade de produção de práticas de intervenção social com resultados reconhecidos e a relação histórica com a cooperação internacional cujas organizações, muitas delas, se constituíram em aliadas de ONGs e movimentos sociais brasileiros, inclusive instrumentalizando-os tecnicamente, fatores que poderiam ser legitimadores da sua capacidade de atuação na cooperação oficial do país.

– *A nossa participação é praticamente inexistente e nula, não somos ouvidos e nem convidados a participar. [...] A política brasileira segue a linha hegemônica do desenvolvimentismo, não há espaço para a participação da sociedade civil, pelo contrário.* (Ademar Ludwig<sup>135</sup>, 2012).

<sup>135</sup> Membro da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), em São Paulo. Entrevista realizada via skype, em 20 de abril de 2012.

– *A participação é limitadíssima. Ela está infinitamente aquém do nosso potencial, por vários motivos. A gente não tem acesso à decisão dessa política de cooperação que, na nossa análise, inclusive, não existe. Não existe uma real Política de Cooperação Internacional do Brasil.* (Luara Lopes, 2013).

Transparece, por vezes, um ressentimento em relação ao governo brasileiro que, segundo líderes e gestores das organizações não governamentais e de movimentos sociais entrevistados, parece desconhecer o trabalho da sociedade civil organizada, não obstante as parcerias constituídas em inúmeras políticas públicas domésticas. Neste sentido, reafirmam que as relações estabelecidas entre a sociedade civil brasileira, no âmbito da cooperação internacional, não passam pelo governo, tendo sido construídas, ao longo do tempo, especialmente, no que tange às organizações ligadas a defesa de direitos, diretamente com organizações da cooperação internacional não governamental. Quanto à presença de algumas organizações da sociedade civil atuando na cooperação com o Eixo Sul, dizem tratar-se, quase sempre, de acordos firmados não por iniciativa do governo brasileiro, mas das organizações internacionais.

– *O próprio governo brasileiro que trabalha com a cooperação oficial, que é a cooperação pública governamental desconhece o trabalho das ONGs!* (Harley Henriques do Nascimento<sup>136</sup>, 2012).

– *[...] a participação das ONGs na cooperação oficial não é um processo fomentado pelo governo brasileiro. A cooperação que move boa parte dos movimentos sociais e ONGs não é essa que passa pelo Estado Brasileiro.* (Márcia Cristina Marinho, 2012).

– *[...] pelas experiências que nós temos das associadas da ABONG, quem participa de cooperação Sul-Sul não é por iniciativa do governo, não tem nada a ver com a política do país, apesar de acabar sendo a cooperação do Brasil em geral, mas não tem nada a ver com o governo é uma iniciativa dos parceiros internacionais.* (Damien Hazard, 2012).

– *O que tem acontecido de participação são alguns convites aqui e ali, para algumas ONGs irem lá para fora com recursos brasileiros, ou muitas vezes com recurso trilateral, para levar alguma metodologia, alguma técnica específica.* (Rui Mesquita Cordeiro, 2012).

---

<sup>136</sup> Coordenador Geral do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia). Entrevista realizada em 24 de janeiro de 2012, em Salvador.

As “queixas” por parte dos representantes das organizações da sociedade civil são, segundo Carlos Alexandre Considera, legítimas. Ele acredita que o governo deveria postular esse contato e estreitar laços com a sociedade civil, salientando, ainda, que a aproximação entre esta e o Estado, no âmbito da sua cooperação internacional: – *É salutar para o Brasil como um todo*. Neste sentido, enfatiza a inevitabilidade da inclusão da sociedade civil na cooperação internacional oficial:

– *Não há como se excluir a sociedade civil do movimento de cooperação prestada pelo Brasil. É algo impensável nos dias atuais*. (Considera, 2013).

Dentre os diversos depoimentos que ilustram a lógica da (não) participação da sociedade civil na cooperação internacional para o desenvolvimento, oficialmente empreendida pelo Brasil consta o de Rui Mesquita Cordeiro, que reconhece a sociedade civil organizada como um campo fértil de práticas e novidades referentes ao desenvolvimento, o que poderia justificar um aproveitamento dessa *expertise* na cooperação. O entendimento sobre a importância da participação, aqui exposta, parece ainda não fazer sentido, não somente para o governo brasileiro com a sua *falta de visão estratégica*, como também para a sociedade civil. Para ambos, parece *faltar cair a ficha* para que interajam em uma perspectiva participativa na cooperação para o desenvolvimento.

– *O Brasil ainda peca muito no quesito participação da sociedade civil nesse tipo de política para o desenvolvimento, que eu prefiro chamar de cooperação para o desenvolvimento. Apesar de ter um tremendo potencial reconhecido em vários âmbitos de que é um “celeiro de novidades” no campo do desenvolvimento. Mas eu acho que ainda falta uma visão estratégica, falta cair a ficha no governo e na sociedade civil também. O que não é fácil, o que toma tempo, o que é parte desse repensar que todos nós temos que ter*. (Cordeiro, 2012).

Michelle Moraes de Sá e Silva corrobora com a ideia da pouca ou nenhuma participação da sociedade civil na cooperação internacional oficial do Brasil, lembrando que esta é parte da política externa, que se configura como uma das *poucas políticas brasileiras* que não têm *nenhum mecanismo de controle social*.

– *[...] a própria política externa talvez seja uma das poucas políticas – talvez só a política de defesa seja outra – que não tenha nenhum mecanismo de controle social. Por mais que você tenha, por exemplo, um comitê de política externa em Direitos Humanos, composto por organizações da sociedade civil que tentam fazer um pouco desse controle, mas é um mecanismo criado pela sociedade civil, não é algo que tenha sido internalizado pelo*

*Ministério das Relações Exteriores. Não há um mecanismo de controle social da política externa, e a cooperação é parte da política externa.* (Sá e Silva, 2013).

Alguns aspectos tradicionais da política externa, de um modo geral, e da política externa brasileira<sup>137</sup>, em particular, talvez expliquem a relação da cooperação internacional oficial do Brasil com a sociedade civil. Para Luara Lopes (2013), existe uma espécie de “miopia” por parte do governo ao não incluir na sua cooperação Sul-Sul as práticas de desenvolvimento concebidas e experienciadas pela sociedade civil organizada. Haveria, aí, uma questão referente à própria tradição da política externa, historicamente *mais refratária à participação social*. O discurso governamental de que as práticas socializadas no âmbito da sua cooperação são as melhores práticas desenvolvidas no Brasil, traria também uma perspectiva restritiva, uma vez que estas “práticas” se referem estritamente às práticas governamentais, desconsiderando um manancial imenso de conhecimento produzido pela sociedade civil do país e ainda os resultados de lutas e embates entre esta e o próprio governo, que de algum modo reverberaram nas práticas e políticas construídas.

Nesse sentido, cita o exemplo do ProSavana<sup>138</sup> em que a atuação brasileira desprezou a experiência da sociedade civil, que conta, inclusive, com um histórico de críticas e resistências a programa<sup>139</sup> similar realizado no cerrado brasileiro nos anos 1970. Assim, percebe-se a divergência entre o discurso oficial do país – que apresenta a sua cooperação em uma perspectiva ampla e aberta à participação – e a realidade da prática, essencialmente centrada na experiência governamental.

*– Há uma miopia. O que explicaria, eu não sei dizer direito. Talvez a própria tradição da política externa, mais refratária à participação social. A gente questiona essa narrativa que o governo tem. Essa narrativa oficial de que o Brasil, na sua cooperação Sul-Sul, compartilha as melhores práticas de desenvolvimento que foram gestadas em âmbito interno. O ProSavana, o projeto de cooperação tripartite com apoio do Japão em Moçambique, é um exemplo que a gente sempre levanta. Quer dizer, no discurso é “as melhores práticas desenvolvidas aqui, a viabilização do cerrado, e tal”. Só que o que o governo leva são as práticas governamentais. Termina ali. Então, ele levou para Moçambique, a Embrapa. Ele não levou a experiência da sociedade civil na resistência*

<sup>137</sup> Já tratamos mais especificamente das agendas da política externa brasileira e internacionalização das políticas públicas, no Capítulo 3 deste trabalho.

<sup>138</sup> Mais informações sobre o ProSavana em: <<https://www.prosavana.gov.mz/>>; <<http://www.cnpmf.embrapa.br/destaques/Mocambique.pdf>>; <<http://www.brasildefato.com.br/node/17788>>.

<sup>139</sup> O programa ao qual nos referimos é o Prodecet (Programa de Cooperação Japão-Brasil para o Desenvolvimento dos Cerrados), realizado no Brasil nos anos 1970.

*inclusive desse projeto do cerrado aqui no Brasil nos anos 70. Teve uma resistência dos movimentos sociais, da sociedade civil organizada que, inclusive, teve impacto, teve a criação das reservas extrativistas para preservar um pouco a biodiversidade do cerrado, para não transformar tudo em monocultura, para não expulsar os povos tradicionais da floresta. Tem toda uma experiência de reação à intervenção governamental que não foi levada para Moçambique. O que foi levado para Moçambique foi só a experiência governamental. Então, o discurso fala da experiência brasileira como essa coisa ampla, participativa, só que, na prática, o que vai é a prática governamental. (Luara Lopes, 2013).*

A importância da participação da sociedade civil em um projeto como o ProSavana está presente, ainda, na fala de Milton Rondó, que salienta o interesse do governo, neste caso, em manter a lógica da não participação.

*– Se a gente for pegar, por exemplo, o caso do corredor de Nacala, eu acho que a sociedade civil tem muito a dizer sobre aquele projeto. [...] Eu acho que isso não é à toa. A quantidade de pessoas que pedem para que haja um conselho do projeto do corredor de Nacala é enorme. E porque que não há? A resposta é evidente: Porque não se quer que haja. (Rondó, 2013).*

Segundo Fátima Melo (2013), especialmente em Moçambique, “o Brasil combina sua ala *soft* da cooperação técnica com a pesada presença de empresas como a Vale [...], a Camargo Correa e a Odebrecht [...]”. Neste sentido, afirma a estreita relação entre a cooperação técnica do país e “pesados investimentos na internacionalização de empresas e a promoção comercial”, que se reforçam mutuamente. Reitera a ausência de um debate público na condução da cooperação brasileira e a contradição entre a prática da atuação do país, “‘representado’ pela sua cooperação e investimentos nos países receptores com os piores padrões de violações de direitos e de ameaças ao direito à terra, à segurança e à soberania alimentar”, e a “retórica das diretrizes de política externa” que “anuncia uma cooperação por demanda do receptor, solidariedade, horizontalidade, troca de conhecimentos e aprendizado mútuo”. Salienta, por fim, a importância de que a política externa seja tratada como uma política pública “aprovada pela sociedade” e definida por uma legislação que a limite.

O caso do ProSavana, particularmente, expõe, de forma incisiva, a atuação oficial brasileira na cooperação, podendo indicar uma possibilidade de repetição, pelo governo brasileiro, de práticas exploratórias as quais o discurso oficial do país critica e condena com veemência. Neste caso, especificamente, parece haver um temor de que uma denúncia uníssona na “voz” das sociedades civis de Moçambique e do Brasil arrisquem as alianças político-econômicas entre os países. A exclusão da sociedade civil organizada, aqui, denota

interesses menos relacionados à dimensão humana da cooperação e mais a suas dimensões política e econômica, dimensões que espelham os interesses dos governos dos países. Indica, igualmente, a resistência governamental a participação da sociedade civil na cooperação oficial do país.

– *No caso do ProSavana, a associação de camponeses de Moçambique lançou uma carta<sup>140</sup> se manifestando contra a violação de direitos que o ProSavana está fazendo lá no corredor de Nacala, deslocando camponeses, priorizando o agronegócio. Essa relação mais direta da sociedade civil brasileira com a sociedade civil moçambicana é muito mal vista pelos governos que são os parceiros do Pró-Savana. Japão, Moçambique e Brasil veem isso com muito maus olhos. A associação de camponeses de Moçambique escreveu uma carta que foi enviada para a presidenta Dilma, para o 1º Ministro do Japão, e para o presidente de Moçambique expressando preocupação com o processo do ProSavana, de que as consultas não estão sendo feitas de forma legítima, de que está tendo deslocamento forçado de famílias. Houve uma série de denúncias. A reação do ministro da agricultura moçambicano foi dizer que foi uma carta redigida pelos movimentos sociais brasileiros. [...] Então, existe essa desconfiança de que na verdade há uma articulação da sociedade civil que pode ferir as soberanias dessa cooperação mais tradicional. É muito doido, porque, afinal, os camponeses são os impactados. O ProSavana é o maior projeto da ABC, um projeto de dimensões territoriais absurdas em Moçambique e eles não tiveram a capacidade de fazer um projeto piloto. Então, isso precisa ser negociado. Ignorar a opinião dos impactados dessa forma é repetir as piores práticas dos países da OCDE. São as piores práticas da OCDE com um discurso de novidade, inovação, horizontalidade.* (Luara Lopes, 2013).

A contradição entre a prática e o discurso parece ser a tônica do governo brasileiro que, ao optar pela não inclusão da sociedade civil na sua cooperação, se desconecta de um dos pilares mais alardeados, no âmbito da sua cooperação Sul-Sul, o princípio da horizontalidade, e, ao tempo em que afirma a construção de relações igualitárias com os países parceiros, não as exerce com a sua sociedade civil ao excluí-las da cooperação.

– *O princípio da horizontalidade está no discurso governamental que adora enfatizar que somos parceiros, que a relação é igualitária. Mas quando você não inclui a sociedade civil, principalmente uma sociedade civil que é responsável pelo desenvolvimento dessas políticas inovadoras, dessas práticas inovadoras de desenvolvimento social, você corre o risco de não ter a apropriação do outro lado. Porque a adaptação tem a ver com isso,*

---

<sup>140</sup> Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/prosavana.html>>.

*com a criação, com o desenvolvimento, com a resposta aos desafios locais. Então, se você leva aquilo como se fosse um pacote de política pública, você prejudica a própria apropriação ali do outro lado. Então, é contrário aos princípios que o Brasil tem tanto orgulho de enfatizar internacionalmente.* (Luara Lopes, 2013).

Percebe-se, claramente, que o diálogo com a sociedade civil não é um aspecto comum à política externa brasileira. O campo, considerado uma área de *high politics*, tem uma tradição historicamente construída de insulamento em relação a outros campos e atores. Aliados a esses, a burocracia, o corporativismo e a estrutura do Itamaraty compõem uma espécie de barreira à participação social, uma vez que há o entendimento, por parte deste Ministério, de que a questão internacional é assunto restrito a sua atuação. Os membros do corpo diplomático seriam dotados de *expertise* diferente e particular, considerada fundamental para tratar dos temas internacionais. Seria o que Giddens (1984) chamou de “*community-based expert system*”. Salienta Iara Costa Leite (2012) que o Itamaraty:

– *É uma entidade que trata a política externa como sendo uma coisa que só pode ser resolvida por eles que têm o conhecimento, capacidade para lidar com vários assuntos internacionais.* (Leite, 2012).

Nesse sentido, corrobora Melissa Andrade:

– *Tradicionalmente, a política externa é uma área de high politics, uma área tradicionalmente muito mais fechada: segurança, defesa, relações exteriores. Então, você não tem essa tradição de diálogo muito forte. E cooperação internacional está dentro de política externa. E embora muita gente tente desatrelar uma coisa da outra, as duas coisas estão muito associadas. Então, o que você tem: o Itamaraty tem uma tradição, uma burocracia muito forte. Tem um corporativismo. Tem uma estrutura muito forte. Você tem um centro pensante, pessoas que estão ali devotadas a pensar política externa com muita tradição.* (Andrade, 2013).

As explicações a esse suposto “insulamento” ou a essa dificuldade de se abrir a participação se relacionam, conforme o Ministro-Conselheiro Milton Rondó, a questões de poder. Neste sentido, a amplitude das resistências seria diretamente proporcional à aproximação do chamado “núcleo duro do poder”.

– *Eu acho que é muito simples, é a questão do poder. A partir do momento em que a gente se aproxima do núcleo duro do poder, as resistências vêm em direta proporção. Você vê que o Ministério da Fazenda não tem um Conselho, o Banco Central não tem um Conselho, o Copom [Comitê de Política Monetária do Banco Central] nem falemos, o*

*Ministério da Defesa tampouco tem. Não é? Então, é uma analogia clara. Você vê os que têm e os que não têm. É simples. Onde está o poder, o núcleo duro do poder e onde o poder se permite essas interações. Enfim, o Ministério do Planejamento tampouco tem. Então, eu acho que isso é muito claro. Eu até brinco com isso e digo que durante oito anos a gente chamou a sociedade civil para tomar cafezinho e licor, agora tá na hora de chamar a sociedade civil para o prato principal. (Rondó, 2013).*

Para Luara Lopes, as dificuldades encontradas para o estabelecimento do diálogo com a sociedade civil no âmbito da política externa brasileira se devem ao fato de esta ainda ser vista como uma espécie de “último bastião” do controle estatal. Ressalta, outrossim, que, apenas recentemente, as questões internacionais passaram a afetar mais diretamente a sociedade civil, pautando as suas discussões e pleitos junto ao Estado e também junto a outros atores com os quais se alia ou os quais contesta.

*– A política externa parece ser o último bastião do controle estatal. Então talvez tenha esse melindre. Enfim, é um discurso também. E talvez, porque até pouco tempo não era um tema que afetava tão diretamente a sociedade civil. (Luara Lopes, 2012).*

A resistência do Estado à participação da sociedade civil na cooperação internacional do país aparece em outras falas, como a de Melissa Andrade que, ao enfatizar a necessidade do estabelecimento de uma negociação substancial em relação a uma maior abertura, nos lembra das limitações do atual modelo de cooperação brasileiro centrado na atuação dos técnicos vinculados ao Estado e de como ele pode ser impeditivo do crescimento da própria cooperação do país.

*– Existe uma resistência, mas existe um espaço, sim. Só que esse espaço precisa ser muito negociado, porque o governo é muito resistente em relação a isso. Ele tem orgulho de dizer que conta só com os técnicos. Só que esse modelo de cooperação é limitado. Porque você nunca vai conseguir fazer muita coisa com técnicos que têm muito trabalho e que não conseguem prestar uma cooperação efetiva. (Andrade, 2013).*

Questões legais e econômico-financeiras compõem outra dimensão que dificulta a ampliação da participação da sociedade civil brasileira na cooperação oficial do país. A legislação brasileira não autoriza a ABC ou outro órgão público a financiar, em bases regulares, atividades de cooperação internacional conduzidas por OSCs. Por outro lado, como o Brasil atua no exterior sob a abordagem *demans driven*, não há como o Governo brasileiro propor a entidades da sociedade civil nacional a concessão de fundos para a implementação de projetos em outros países em desenvolvimento. Já existe, no entanto, segundo Carlos Alexandre Considera (2013), um movimento no sentido de se estabelecer uma legislação

específica – assim como se tem uma legislação hoje para a cooperação que o Brasil recebe – para gerar o mecanismo da execução para a cooperação que o Brasil presta.

*– Há é claro uma dificuldade, hoje, de, eventualmente, remunerarmos essas ONGs pelo trabalho que elas venham a desenvolver no exterior. Hoje, a remuneração da cooperação brasileira prestada, ela tem déficit legislativo que impossibilita o Brasil de ter mecanismos próprios de financiamento da cooperação. Hoje, o que a gente pratica de cooperação é com recursos de projetos como o PNUD e que custeamos o pagamento de passagens e diárias para os técnicos do governo federal ou de organizações parceiras que se disponibilizem a viajar sem receber um pró-labore. Isso, em alguns casos, é inviável, do ponto de vista das ONGs, porque as ONGs precisam de recursos próprios para a sua atuação. E, no Brasil, sabemos, inclusive, que há uma dificuldade jurídica de emprego desses recursos no exterior sem que se percam as isenções tributárias. [...] Esse processo vem sendo discutido, porque hoje ele é um entrave à participação das instituições do Terceiro Setor na cooperação internacional. E a ABC, por sua vez, também fica engessada na impossibilidade que tem de tirar recursos do orçamento para financiar o pagamento da mão de obra das pessoas que irão trabalhar no âmbito desses projetos de cooperação.*

*Há essa dificuldade de cunho financeiro. A cooperação brasileira hoje, ela depende do PNUD para ser prestada no exterior. Não teríamos como arcar com o pagamento de pró-labore dos técnicos do Terceiro Setor que viessem a trabalhar nesses projetos. E aí sabemos que as organizações do Terceiro Setor em geral são bastante enxutas, temos ONGs cujo número de funcionários é aquém do que deveria ser e fica impossível para eles trabalhar em regime de voluntariado em benefício de projetos no exterior. (Considera, 2013).*

Márcia Marinho (2013) também cita como um dos entraves na relação da sociedade civil organizada com a cooperação internacional oficial do país, o atual marco jurídico. Neste sentido, enfatiza a existência de “*uma série de legislações que são impeditivas para que um determinado modelo de sociedade civil tenha acesso a recursos*”, aspecto que, em sua opinião, é “*bastante problemático*”. Segue afirmando que “*se privilegia hoje no Brasil, ao destinar os recursos públicos, um modelo de sociedade civil caritativa, vinculada a fundações estatais*”, deixando, por outro lado, “*outro modelo de cooperação, que é uma cooperação mais política, mais pensada pra um desenvolvimento, sem recursos*”. Para ela, não existe uma discussão de agendas de prioridades de investimentos para apoiar as organizações que atuam na perspectiva do desenvolvimento dentro do próprio Brasil, assim como não há uma consulta à sociedade brasileira sobre “*que Brasil queremos construir em termos de uma agenda de desenvolvimento econômico, social e político*” e,

consequentemente, uma partilha referente aos recursos que devem ser investidos para a realização desta agenda.

Outro aspecto relevante para essa análise se refere a um dos princípios da cooperação oficial brasileira que é o fortalecimento das estruturas dos estados, através da *expertise* produzida pelo Estado Brasileiro. Assim, ao focar a sua cooperação neste princípio, a relação estabelecida acaba sendo entre Estados, o que tende a levar à exclusão da sociedade civil junto com suas crenças, práticas e possíveis contribuições. A cooperação brasileira atua, portanto, valendo-se das próprias organizações governamentais, tendo como interlocutores nos países também instâncias ou organizações estatais, o que caracteriza a cooperação como uma relação oficial entre dois ou mais Estados. Neste sentido, o Brasil se afasta da maioria dos países desenvolvidos, particularmente dos da Europa Ocidental, onde são comuns as parcerias entre as agências oficiais de cooperação e as ONGs muitas das quais recebem recursos de seus governos para financiar projetos sociais em países em desenvolvimento, seja para limitar a necessidade de manutenção de grandes estruturas operacionais nos países doadores seja por motivos políticos. É evidente que, com o apoio financeiro da cooperação bilateral de países europeus ou da cooperação multilateral da União Europeia, vêm associados, muito frequentemente, mecanismos de controle da agenda substantiva e de gestão do que realizam as ONGs europeias com seus parceiros. No caso brasileiro, inexistente o financiamento e, portanto, o mecanismo de controle das agendas das ONGs por esse meio.

– *O governo brasileiro faz a sua cooperação com base em expertise do governo. Isso é motivo de orgulho para a cooperação brasileira. Que é você pegar técnicos do governo brasileiro para que eles possam ir a outros países oferecer os seus conhecimentos. Isso é muito próprio do Brasil. A prática internacional qual é: O governo se associa a universidades, a ONGs, a centros de pesquisa, a profissionais, a consultores, articula isso e envia o conhecimento a outros países.* (Melissa Andrade, 2013).

– *A cooperação brasileira tem como princípio atuar sobre o fortalecimento das estruturas de estado. Então, você não vai ver, por exemplo, um projeto de cooperação entre o governo brasileiro e uma ONG da África do Sul. As cooperações do governo brasileiro são sempre cooperações oficiais voltadas a um fortalecimento institucional, ao desenvolvimento de políticas públicas naqueles países. Então, isso difere bastante da cooperação que os países do Norte tradicionalmente fazem e que, em geral, é uma cooperação entre uma agência oficial e uma ONG.* (Michelle Morais de Sá e Silva, 2013).

Cabe ressaltar que todas as demandas que o governo brasileiro recebe do exterior têm origem em governos estrangeiros, não havendo a possibilidade de que as demandas sejam

provenientes de organizações da sociedade civil de outros países. Estas, na grande maioria das vezes, dizem respeito ao desenvolvimento das capacidades de órgãos públicos desses países, o que implica dizer que a resposta brasileira, normalmente, é baseada na capacidade técnica disponível em órgãos públicos nacionais. Neste sentido, em contraponto à lógica operante, depõe o representante da ABC, afirmando que “*seria muito interessante a colaboração da sociedade civil organizada brasileira, detentora de um grande acervo de conhecimentos e de boas-práticas*” para atender demandas que envolvessem temas com componentes que vão além do fortalecimento de órgãos públicos, a exemplo de projetos no campo do desenvolvimento social (saúde, educação, agricultura familiar, etc.), meio-ambiente e promoção de direitos (equidade de gênero; infância e juventude; direitos humanos; etc.). Cita o exemplo da cooperação humanitária do Brasil, na qual afirma já haver “*participação substantiva da sociedade civil organizada brasileira*”. Deste modo, lembra:

– *Quanto mais a cooperação Sul-Sul do Brasil assumir características multidisciplinares, maior será o espaço para atuação de entes da sociedade civil organizada.* (Representante da ABC, 2013).

A inclusão da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil, em especial na sua vertente Sul-Sul, é reiterada pelo representante da ABC ao afirmar que “*dependendo da área temática de programas ou projetos, sua execução é conduzida por entidades da sociedade civil*” e completa salientando que “*o Governo brasileiro não restringe tal atuação*”. No entanto, assume que esta participação em termos de cooperação Sul-Sul é ainda muito pequena, com algumas ONGs atuando como executoras de projetos em países como Haiti, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe<sup>141</sup>, por exemplo. As OSCs brasileiras estariam atuando nestas localidades, em uma perspectiva de transferência de práticas “*adaptadas às particularidades culturais e sociais locais*”.

Essa ainda “pequena participação” da sociedade civil organizada na cooperação Sul-Sul do Brasil é atribuída ao fato de a atuação do Governo brasileiro estar restrita às demandas recebidas (respeitando a abordagem de *demand driven*) do exterior. Neste sentido – explica o representante da ABC, reportando-se à cooperação técnica Sul-Sul do Brasil –, após o recebimento de uma demanda originada por outro país, a ABC organiza uma missão inicial de prospecção a qual terá que contar com a presença de instituições brasileiras com especialização no tema suscitado na demanda de cooperação recebida pelo governo. Tais

<sup>141</sup> Em Guiné-Bissau, foi citada a atuação na área de educação do Instituto Elos e da Fundação Gol de Letra; o Haiti contaria com a atuação do Viva Rio e da Pastoral da Criança; em São Tomé e Príncipe, estariam o Instituto Mazal, trabalhando com artesanato, e o Centro Cultural Raízes do Brasil, desenvolvendo o Projeto Capoeira.

missões permitem a presença de entidades da sociedade civil, que participam na condição de futuros “cooperantes”. A participação irá depender, contudo, do tema abordado na demanda por cooperação do Brasil. Portanto, segundo o representante da ABC, “*a participação de entidades da sociedade civil na concepção e na execução de projetos será natural conforme seu objeto e finalidade*”.

Sobre a atuação das organizações da sociedade civil nos projetos de cooperação internacional empreendidos pela ABC, Carlos Alexandre Fernandes Considera relata que, durante o período em que atuou na agência, a participação da sociedade civil era bastante insinuada. No entanto, havia um movimento pequeno de efetiva participação por parte das OSCs. Cita, como exemplo de organização partícipe, a Pastoral da Criança<sup>142</sup>, mas salienta que viu poucas ações serem desenvolvidas por meio de organizações da sociedade civil, no âmbito da cooperação Sul-Sul oficial do Brasil.

Continua dizendo que a própria direção da ABC vê a participação da sociedade civil, “*como uma atuação complementar à ação do governo federal*”, afirmando existir uma ideia centrada que, no seu “*ponto de vista é um pouco ultrapassada*”, na participação da sociedade civil como um ator complementar no âmbito da cooperação internacional, consistindo a atuação oficial ainda como uma espécie de “*carro-chefe*” da cooperação. Percebe-se, muito claramente, uma resistência governamental no reconhecimento de qualquer atuação protagônica da sociedade civil organizada no que diz respeito à cooperação internacional oficial do Brasil. Neste sentido, constrói-se uma espécie de “*categoria inferior*” de participação, nas poucas vezes em que ela acontece.

Essa atuação tangencial da sociedade civil na cooperação internacional do Brasil, também é posta na fala de Rui Mesquita Cordeiro, quando, ao tratar da importância dos saberes da sociedade civil para a construção da cooperação internacional do Brasil, questiona: “*Tem saberes da sociedade civil que entram no campo da cooperação?*”. “*Saberes tem, sem sombra de dúvida, tem muitos*”, afirma, e segue explicando, “*mas quando eles entram no campo da cooperação respingando, não entram de maneira sistemática nem intencional*”. Neste sentido, lamenta que o potencial das organizações da sociedade civil ainda seja pouco aproveitado na cooperação oficial do Brasil e salienta o fato de a diplomacia brasileira não ter sido treinada para dialogar com a sociedade civil, mas apenas para “*intelectuar*” com as questões internacionais, o que faz com que os diplomatas que estão dentro da ABC não enxerguem, apropriadamente, a sociedade civil, uma vez que não necessariamente tiveram

---

<sup>142</sup> Dra. Zilda Arns, fundadora e representante da Pastoral da Criança, faleceu prestando cooperação por meio de um projeto da ABC em Porto Príncipe.

efetiva aproximação com estes atores. Afirma, nesta perspectiva, a existência de um despreparo muito grande nos quadros atuais da cooperação governamental brasileira para lidar com a complexidade dos saberes que a sociedade brasileira acumulou.

Avançam na reflexão acerca desse aspecto Michelle Moraes de Sá e Silva e Luara Lopes, ao afirmarem que, mesmo a pequena parcela da atuação da sociedade civil brasileira na cooperação internacional oficial, não ocorre no âmbito da concepção, nem na avaliação, estando ainda restrita à execução dos projetos, configurando uma espécie de “prestação de serviços” e não uma efetiva construção de parcerias em “temas de política”.

– *Eu sei que a ABC tem alguns projetos que incorporam ONGs, tem projetos de artesanato, de capoeira, que são desenvolvidos em outros países. Mas eu vejo essa participação muito mais de organizações que entram como prestadores de serviços do que como parceiros de uma cooperação sobre determinados temas de políticas.* (Sá e Silva, 2013).

– *São muito excepcionais os casos de parceria da sociedade civil com a cooperação internacional oficial. Os casos mais emblemáticos são o da Alfasol e da Alfabetização Solidária. A Pastoral da Criança também é um exemplo de ONG que tem um canal na cooperação governamental. A gente não sabe por que não é uma concorrência aberta. Mas não tem participação da sociedade civil na concepção, nem na avaliação: é uma participação só na execução e muito limitadamente.* (Luara Lopes, 2013).

Corroborar com essas falas Iara Costa Leite, salientando a limitação da participação da sociedade civil na definição de prioridades na política de cooperação do país.

– *Eu acho que esse é um processo recente para todo mundo. Mas a sensação que eu tenho é que há uma limitação da participação da sociedade civil no desenho, não estou falando na implementação, não, estou falando na definição das prioridades das estratégias de políticas de cooperação brasileira.* (Leite, 2013).

Ao tratar da participação da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil, admite ser “bem pontual”, “tendendo a zero”, no que tange à influência da política. Reafirma que a política externa brasileira “é bastante refratária à participação social”, e que, neste aspecto, nem “parece uma política pública”. Lembra que, até agora, a participação foi bastante limitada à parte de execução, podendo haver apenas cerca de dez organizações brasileiras que trabalham junto à ABC na cooperação técnica. Apesar das críticas, acha que já se inicia uma discussão da política externa de cooperação, e que é possível que “o Brasil esteja começando a sinalizar um pouco de boa vontade nesse sentido”.

Identifica-se, portanto, a ainda incipiente participação da sociedade civil organizada na cooperação internacional oficial do Brasil, exposta em, praticamente, todos os depoimentos, mesmo naqueles dos atores vinculados ao governo. Para alguns, parece ter início uma discussão que pode abrir novas perspectivas de atuação conjunta entre o Estado e a sociedade civil na cooperação internacional. No entanto, falta ainda, conforme lembra Carlos Alexandre Considera, um debate formal consolidado sobre o papel do não governamental na cooperação internacional oficial do Brasil, em especial, na sua vertente Sul-Sul.

– [...] eu acho que falta um debate maior no cenário político brasileiro sobre a importância que as organizações não governamentais têm hoje para o desenvolvimento das políticas públicas brasileiras e como isso pode ser oferecido para os países que recebem a nossa cooperação. (Considera, 2013).

A relevância da falta desse debate está posta na entrevista concedida, em 2012, a Rui Mesquita Cordeiro, por Farani, então diretor geral da ABC. Diz o diplomata, para quem falta ainda maturidade para essa discussão, que as ONGs brasileiras ainda estão aprendendo a trabalhar no exterior com a cooperação Sul-Sul não governamental. Destacando a importância da sociedade civil, segue afirmando que o seu papel e a sua participação crescerão na medida do crescimento da cooperação brasileira, uma vez que “o Estado não dará conta de tudo na cooperação”. Do ponto de vista da ABC, Farani ressalta a ausência de uma estratégia de diálogo sobre o tema da participação da sociedade civil na política externa brasileira e, conseqüentemente, na política de cooperação da ABC. (CORDEIRO, 2012, p. 153-154).

Ainda tratando da relação com a ABC, Carlos Alexandre Considera afirma que já houve sinalizações por parte da agência de que gostaria de “eventualmente, até incluir a sociedade civil nesse discurso da cooperação internacional”, contudo, ainda não se sabe, exatamente, quando poderá ser feito ou mesmo como estabelecer este diálogo. Para Melissa Andrade (2013), o momento atual é de transição, em relação ao significado da cooperação e ao envolvimento da sociedade civil na mesma. Ela afirma acreditar que “existe ainda muita resistência e falta de mecanismos de diálogo do governo para trabalhar de forma mais efetiva com a sociedade civil” e reitera que os programas de cooperação que passam pela ABC e que envolvem a sociedade civil, ainda são poucos, e “existe certa desconfiança do governo brasileiro em trabalhar com a sociedade civil na área de cooperação”. Percebe-se, nesta perspectiva, a necessidade de uma mudança da cultura política governamental que possibilite a construção efetiva de mecanismos de diálogo com a sociedade civil. Do mesmo modo, mostra-se fundamental um movimento contínuo da sociedade civil no pleito por um

espaço de participação. A proposta de um Conselho ligado à política externa<sup>143</sup> seria, portanto, um caminhar nessa direção.

– *Eu diria que essa falta de abertura para dialogar com a sociedade civil, vai ter que passar por uma mudança de cultura política dentro do próprio Itamaraty. E aí essa discussão sobre um conselho de política externa entra muito nesse sentido.* (Andrade, 2013).

A ideia da formalização de um Conselho<sup>144</sup> ligado à política externa brasileira – e composto, de forma mista, por representantes do Estado e da sociedade civil – consta como uma espécie de primeiro passo para a aproximação entre esses diferentes atores na construção de um diálogo no âmbito da política externa brasileira e, conseqüentemente, da cooperação internacional para o desenvolvimento do país. Aliado a este, conta-se com uma possível mudança na Agência Brasileira de Cooperação, adquirindo maior autonomia, compondo um quadro profissional não exclusivamente formado por diplomatas e com a possibilidade real de incorporação da experiência das organizações da sociedade civil.

A necessidade dessa abertura do governo em relação à sociedade civil é vista “*com bons olhos*” por Melissa Andrade, que acredita que a cooperação brasileira tem poucas chances de se ampliar de forma sustentável se não construir este diálogo. Na sua opinião, a criação de um Conselho é um passo importante, mas é necessário ir além:

– *É preciso criar canais formais para fazer com que isso aconteça, não somente através de conselhos, mas através de editais, dando abertura para que outros atores participem da cooperação também.* (Andrade, 2013).

Esse seria um caminho para que a cooperação pudesse se ampliar de forma sustentável. O posicionamento e a pressão da sociedade civil se configuram, contudo, como elementos fundamentais na construção de uma participação futura, conforme consta na fala de Michelle Moraes de Sá e Silva:

– *Eu acho que é fundamental que as organizações e os movimentos continuem pressionando pra que eles possam ser ouvidos, para que eles possam realmente fazer parte das iniciativas de cooperação. Eu acho que tem algumas batalhas e algumas conquistas que, realmente, a gente precisa da sociedade para que possam ser alcançadas. Eu acho que algumas estruturas, o status quo administrativo, em alguns casos, não vão se transformar se não for por uma demanda social.* (Sá e Silva, 2013).

---

<sup>143</sup> Para mais informações ver Capítulo 3 deste trabalho.

<sup>144</sup> Segundo Luara Lopes (2013), a proposta de um conselho é antiga, tem mais de dez anos, e foi sistematizada, principalmente, pela Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP). Já tratamos do pleito pela criação de um Conselho de Política Externa no Capítulo 3 deste trabalho.

Dessa perspectiva trata Milton Rondó, para quem é necessário que a sociedade civil se organize de modo a conseguir dialogar com o governo em uma “*relação de horizontalidade*”. Para que isto aconteça, em um exercício de “*política externa democrática*” é preciso firmeza no posicionamento da sociedade civil na defesa de suas propostas, não se deixando, sob nenhuma hipótese, cooptar.

– *Agora eu acho que o grande desafio é, justamente, a sociedade civil se organizar de uma forma que ela dialogue com o governo em uma relação de horizontalidade. Não vou dizer igualdade, porque seria falso até dizer igualdade, porque o governo tem o poder, o poder de coerção, inclusive. Mas que a gente possa ter um diálogo de horizontalidade. [...] Agora tudo depende da capacidade da sociedade civil em lidar com o poder, em dialogar com o poder, em conseguir manter a cabeça alta e dizer: “Nós vamos dialogar. Vocês têm a proposta de vocês e nós temos a nossa. Nós não temos porque aderir à proposta de vocês, nós não temos porque ser cooptados. Então vamos dialogar”. Isso tudo já é um exercício de política externa democrática.* (Rondó, 2013).

Decerto que a transformação do atual *modus operandi* da cooperação internacional realizada oficialmente pelo Brasil e a sua abertura à participação precisam ser demandadas pela sociedade. É necessário, no entanto, que ela se capacite e organize neste sentido, para que seja vista como interlocutora legítima e qualificada na discussão sobre o campo, em uma perspectiva de atuação futura também na concepção, execução e avaliação das ações de cooperação internacional empreendidas pelo Estado Brasileiro. Há aí, a necessidade de um posicionamento claro da sociedade civil em relação ao papel almejado e uma postura firme referente à crença na sua legitimidade para a assunção deste. Nesta perspectiva, a fala de Iara Costa Leite sinaliza dificuldades relacionadas a ainda pouca qualificação da sociedade civil brasileira enquanto interlocutora na discussão da cooperação internacional. Entretanto, vislumbra um cenário futuro otimista.

– *Eu acho que uma coisa que dificulta é que a sociedade civil brasileira não conseguiu se colocar como interlocutor qualificado para definir essas estratégias, definir quais são os projetos que vamos fazer, por que não vamos fazer. Eu acho que isso ainda não está acontecendo, mas é possível.* (Leite, 2013).

A construção de um caminho que permita à sociedade civil organizada se posicionar como ator legítimo e qualificado na discussão da política externa do Brasil vem ocorrendo nos últimos anos e aponta para a necessidade da sua participação na cooperação internacional para o desenvolvimento do país. Para Rui Mesquita Cordeiro, no entanto, as

tentativas de se buscar essa participação ainda são pouco estratégicas e recentes, havendo muito ainda a ser feito neste sentido.

– *Tem certa tentativa de fazer alguma coisa, mas eu acho que ainda é extremamente desorganizado, pouco estratégico. Eu não vejo uma linha estratégica conduzindo isso, não vejo um fio condutor. Acho que tem muito a ser feito ainda nesse caminho. A ABONG, por exemplo, que tem participado desses fóruns internacionais da OCDE, que tem participado desses fóruns da sociedade civil internacional em relação à cooperação, tem se posicionado muito recentemente sobre o que quer a sociedade civil brasileira, o que querem as ONGs brasileiras em relação à política externa brasileira, em relação à cooperação. É algo muito recente.* (Cordeiro, 2012).

Dentre as ações e movimentos que permeiam o caminho de aproximação que vem construindo a sociedade civil organizada em relação à cooperação brasileira, consta a nota pública lançada pela Associação Brasileira de ONGs, em setembro de 2011, intitulada “Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa”. Nesta nota, a ABONG traz um posicionamento de suas associadas relativo à cooperação internacional, destacando as principais pautas e demandas da sociedade civil brasileira e global frente às mudanças recentes na cooperação internacional. Cita, inclusive, a plataforma *Better Aid*, formada pela sociedade civil global para participar e exercer algum controle sobre a OCDE e seus fóruns, além de ressaltar o papel estratégico da sociedade civil global e brasileira na cooperação internacional.

No mesmo documento, a ABONG trata dos pleitos e expectativas das suas associadas em relação à cooperação internacional oficial do Brasil, através da abordagem à “*política de cooperação internacional brasileira que queremos*”, onde estão destacadas as propostas da sociedade civil brasileira para a política de cooperação oficial do país. A nota demonstra o interesse da sociedade civil organizada referente à temática e o pleito explícito pela participação na cooperação internacional oficial do país, não somente na perspectiva de execução dos seus projetos, mas, sobretudo, na discussão política das suas diretrizes. Neste sentido, as organizações da sociedade civil brasileira propõem que a “política” de cooperação brasileira:

- Se comprometa com a ampliação dos recursos destinados à cooperação internacional, inclusive advogando mecanismos inovadores, como a taxação de transações financeiras internacionais, o combate aos paraísos fiscais e outros mecanismos de evasão fiscal, especialmente quando prejudicam países com escassez de recursos para investir em suas próprias políticas sociais e ambientais;

- Divulgue amplamente informações sobre as diversas modalidades de AOD que o país realiza, incluindo os montantes de recursos, os atores governamentais e não governamentais envolvidos, resultados e impactos relacionados à justiça social e ambiental e promoção dos direitos humanos;
- Advogue a ampliação da representatividade, transparência e efetividade das instâncias de governança global: que também os países com menor poder econômico e os receptores de recursos possam participar das decisões; que se possa contar com sistemas de monitoramento e avaliação por meio dos quais seja possível realizar aprendizagens e corrigir rotas para superar as causas da pobreza e das desigualdades, promover a democracia e a sustentabilidade socioambiental;
- Promova a apropriação democrática das iniciativas de desenvolvimento nos países e fortaleça os arranjos econômicos locais, sem impor condicionalidades ou “ajuda casada” quando tais práticas ameacem esses princípios, resguardando os valores maiores de respeito aos direitos humanos e aos bens comuns.
- Oriente as empresas públicas e o setor privado a pautar seus investimentos tendo em vista a Agenda de Trabalho Decente, a atenção à soberania e autonomia dos povos em prover seu sustento, o respeito à diversidade cultural e natural e pela equidade de gênero;
- Garanta e apoie a participação das organizações da sociedade civil como atores autônomos da cooperação internacional, favorecendo a criação de ambientes propícios para a auto-organização e a ação autônoma de movimentos de cidadania e outras iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano justo e sustentável de todos os povos. (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS, 2011, p. 8-9).

A associação vem ainda se pronunciando, sistematicamente, nos meios de comunicação de massa, sobre o pleito à participação da sociedade civil na cooperação internacional oficial do país, expondo a necessidade de constituição de um marco legal que permita, dentre outros, uma ampliação desta participação. Não menos importante é pontuar a atuação da ABONG nas discussões do Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI) que precederam a elaboração do documento reivindicatório da criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade civil sobre a Política Externa Brasileira, entregue formalmente ao então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio de Aguiar Patriota, em julho de 2013, e cuja promessa de institucionalização foi feita na ocasião, conforme já exposto no Capítulo 3 deste trabalho.

Não obstante as mobilizações que já vem sendo construídas pela sociedade civil organizada em prol da sua participação na cooperação oficial do país, torna-se fundamental que ela se capacite para dialogar internacionalmente, conforme salienta Melissa Andrade:

*– A sociedade civil tem que ser cada vez mais criativa e capaz de ter mecanismos de diálogo e se mobilizar globalmente, inclusive. Porque o Brasil deixa de estar olhando somente para os seus próprios problemas e começa a olhar, agora, os problemas do mundo.*

*Porque o Brasil tá sendo chamado ao diálogo para mostrar o que está acontecendo aqui e que pode ser usado em outros países. Um dos grande desafios da sociedade civil brasileira é se capacitar para ter condições de fazer esse diálogo internacional, porque ela vai ser cada vez mais chamada para isso.* (Andrade, 2013).

Parece unânime entre os entrevistados nesta pesquisa a crença de que as OSCs brasileiras podem agregar muito conteúdo e diversificação substantiva e metodológica para a cooperação internacional do país, em especial na sua vertente Sul-Sul. No entanto é necessária a compreensão da lógica que compõe a política externa do país, incluindo o seu princípio da não ingerência em assuntos internos de outros países. Essa perspectiva é defendida pelo Representante da ABC ao salientar que:

*– O governo brasileiro não poderia concordar em apoiar institucionalmente ou financeiramente a atuação internacional de ONGs ou movimentos sociais que desejem patrocinar causas baseadas em ideologias ou agendas de qualquer natureza específica.* (Representante da ABC, 2013).

Nesse sentido, importa lembrar, mais uma vez, que o governo brasileiro lida diretamente com os governos estrangeiros, não havendo sentido em apoiar ou financiar projetos em temas contrários aos interesses nacionais de outros países, o que pode constituir uma limitação à atuação política das organizações da sociedade civil. Até mesmo porque o governo brasileiro atual sustenta o princípio da soberania e não ingerência (ambos constitucionalizados) como fundamentais na política externa e na estratégia de CSS do Brasil. Essa limitação à participação da sociedade civil na cooperação internacional oficial, sobretudo na sua dimensão política, é uma ideia consensual entre os entrevistados. Alguns consideram ainda inexistente qualquer participação, levando em conta a sua inexpressiva ocorrência. Outros falam na existência de “*algum tipo*” de participação, contudo sinalizam que, quando as ONGs e/ou movimentos sociais participam da cooperação oficial do Brasil, o seu papel é meramente técnico, cabendo estritamente ao Estado as decisões políticas e estratégicas. De modo geral, no entanto, a maioria acredita que não há ainda um “lugar” de participação efetiva da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil.

A necessidade de abertura a essa participação e o aproveitamento dos saberes e práticas da sociedade civil no âmbito da cooperação internacional oficial foram enfatizados, de forma quase uníssona, pelos depoentes, que acreditam no fortalecimento da demanda da sociedade civil por um espaço partícipe e na obtenção do reconhecimento da grandeza da sua *expertise* construída ao longo dos anos de atuação na prática comunitária e na luta política pela redemocratização e garantia de direitos no país. A assunção do papel de prestador de

cooperação pela sociedade civil organizada do Brasil soa inevitável. Cabe, no entanto, a definição e/ou construção dos caminhos que a moldarão assim como as alianças que permitirão a sua concretização. *Estará alicerçada em uma dimensão política? Terá a sociedade civil um papel estritamente técnico na cooperação?* São questões que estão postas e ecoam na busca por respostas que ainda não se concretizaram.

– *Acho que o lugar das ONGs e movimentos sociais na cooperação Sul-Sul é um lugar técnico. Quer dizer, são movimentos e organizações que acumularam saberes ao longo do tempo, né? E que podem ajudar no desenho de estratégia. O lugar político tá justamente numa internacionalização das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros no sentido de estabelecerem laços fortes com homólogos de outros países.* (Leite, 2012).

– *Seria positivo se, no curto e médio prazo, esse processo de reforma da ABC, de reforma da governança da cooperação aqui no Brasil, ele pudesse garantir o acesso da sociedade civil na execução da cooperação governamental, com recursos governamentais. E também um espaço com relação à política, às tomadas de decisão sobre política. Quais são as práticas que a gente vai levar, quais são as nossas prioridades, quais são os países prioritários, qual a relação que a gente vai ter com a sociedade civil de lá dos países parceiros. Tudo isso seria o melhor dos mundos nesse processo.* (Luara Lopes, 2013).

Não obstante as ainda inconclusas definições sobre o papel da sociedade civil organizada na cooperação oficial do Brasil, nota-se a importância de que este exista, afirmado pela contribuição efetiva das organizações e movimentos cuja experiência militante e saberes obtidos, especialmente na prática comunitária, têm certamente muito a contribuir com a lógica cooperativa que se segue construindo no tempo presente. Assim, o caminho de atuação do Brasil no contexto internacional se entrelaça com a necessária participação da sociedade civil brasileira, em uma compreensão de que o encontro dialógico entre o local e o global é inerente à contemporaneidade e que as preocupações e contribuições da sociedade não mais podem ser restringidas pelas fronteiras do Estado.

– *Falando em termos governamentais, eu acho que o Brasil está dando passos em relação a uma atuação mais protagonista nesse cenário, nesse debate do desenvolvimento, sobre cooperação Sul-Sul, só que ainda está tímido. Agora, eu acho que tinha que abrir para a sociedade participar, ouvir a impressão das pessoas, entender a importância disso no cenário nacional, como instrumento da política externa brasileira. Eu vejo como uma oportunidade muito interessante de protagonismo internacional, de posturas diferentes. Até no sentido de propor um modelo de desenvolvimento alternativo; é um espaço que o Brasil*

*tem muito interessante, e eu acho que ele precisa ser ocupado com mais assertividade pela nossa diplomacia e de um jeito próximo à sociedade civil.* (Luara Lopes, 2012).

– [...] a gente acha que é importante trazer o acúmulo que a sociedade civil traz nos nossos temas para dentro da cooperação. (Sá e Silva, 2013).

– E, nesse momento, eu acho que era fundamental termos a presença da sociedade civil, que será, invariavelmente, no século XXI, um prestador de cooperação, como já é. Ainda não é tanto como deveria ser, mas já é [...] (Considera, 2013).

Para Luara Lopes (2012), importa encontrar na cooperação internacional um formato que possibilite “a participação da sociedade civil como um ator de pleno direito”. Salienta que esta é uma das grandes bandeiras das organizações da sociedade civil que participaram dos fóruns de alto nível: que sejam consideradas como atores de pleno direito. Isto significa que estas organizações querem também poder demandar cooperação, elaborar projetos, pensar em formas inovadoras de financiamento, influenciar a política de distribuição dos recursos. Para a entrevistada, o potencial é muito grande, mas falta, por um lado, “criar esse espaço e amadurecer essa ideia dentro do Itamaraty” e, por outro, também no que se refere às ONGs e movimentos sociais, a conscientização deste potencial, desta oportunidade. Falta, enfatiza, “olhar para o futuro, olhar para o cenário internacional com mais entusiasmo”. Neste sentido, lembra que este pode ser “um caminho interessante, um caminho novo de fortalecimento institucional, de fortalecimento das práticas e de crescimento”. No entanto, para isto é necessário um amadurecimento recíproco: tanto da sociedade civil quanto do governo brasileiro.

Importa relevar que muitas organizações da sociedade civil brasileira construíram, ao longo dos anos, relações estreitas com outras organizações que participam de discussões e redes importantes e que têm conexões com diferentes atores no cenário internacional. Munidas, dentre outras coisas, das experiências oriundas destas relações, conforme salienta Luara Lopes, as OSCs do Brasil têm capacidade para contribuir estrategicamente com a definição, a elaboração e o compartilhamento dos princípios de fortalecimento internacional da política pública de cooperação do país. No entanto, a sua participação na política externa, de um modo geral, e na cooperação internacional, particularmente, tem um significado que vai além destes aspectos, na medida em que confere legitimidade à cooperação internacional para o desenvolvimento do Brasil.

– As OSCs brasileiras têm articulações internacionais, fazem parte de redes importantes, que podem contribuir não só em um papel estratégico de elaboração da política

*pública, de definição dos princípios, de compartilhamento dos princípios, de fortalecimento internacional da política brasileira de cooperação, como na parte da legitimidade. Eu acho que pode ser uma coisa meio revolucionária.* (Luara Lopes, 2012).

De fato, a realidade das transformações da ordem mundial contemporânea – do mundo globalizado –, trouxe para a sociedade civil organizada uma aproximação dos temas internacionais e a compreensão de que as causas e problemáticas globais a afetam diretamente. Os problemas do mundo se tornaram, também, problemas de cada sociedade e de cada sujeito, fazendo a aproximação entre a sociedade civil e o campo do internacional inevitável. No que tange à sociedade civil organizada do Brasil, percebe-se um enredamento de fatos que se interconectam, levando-a a uma consciência maior referente à aproximação entre a realidade local e as questões internacionais. Do mesmo modo, as mudanças contextuais que vão da mudança do “status” do Brasil, no âmbito da cooperação internacional, à reconfiguração da relação de apoio da cooperação internacional para as OSCs do país, contribuíram para a recente pressão da sociedade civil por participação na política externa do país e na sua cooperação internacional.

*– A cooperação internacional era uma coisa mais distante, por isso tida como mais governamental, também. Agora, isso já está afetando o nosso dia a dia, por causa das políticas ambientais, políticas de direitos humanos. Então, tudo isso que veio mais após o fim da Guerra Fria e com a tal da globalização, com a década das conferências sociais, fez as relações internacionais ficarem mais próximas. Agora, isso já está afetando a sustentabilidades das OSCs, também. Então, eu acho que a própria pressão por uma política externa mais participativa, ela é mais recente.* (Luara Lopes, 2012).

Internamente, na relação da sociedade civil organizada com o Estado Brasileiro, destacam-se, no pleito pela participação da sociedade civil na cooperação internacional, dois aspectos fundamentais: o primeiro se refere à conquista de um marco regulatório que permita às OSCs uma relação mais estreita e clara no acesso aos recursos públicos, aliado ao reconhecimento, pelo governo brasileiro, de que as organizações da sociedade civil do país são atores tecnicamente preparados e social e politicamente legítimos para atuar na cooperação internacional, contribuindo com a sua concepção e socializando a experiência construída no campo social do Brasil; o outro aspecto remete à importância do monitoramento da sociedade civil em relação à política externa brasileira – enquanto uma política pública de fato – no âmbito das suas ações de cooperação internacional, para que as demandas da sociedade brasileira estejam contempladas e que os impactos nas sociedades dos outros países

não sejam negativos, garantindo, assim, uma assertividade na dimensão política dessa participação.

*– É importante o papel que a sociedade civil exerce em todos os outros assuntos. Ao mesmo tempo de participação, de execução, de reconhecimento do seu trabalho de base, de pesquisa, seja de execução de políticas públicas aqui no Brasil e, também, no sentido de monitorar políticas públicas. E o que é mais interessante nesse aspecto é esse papel de monitorar políticas públicas que influenciam outros países, nos nossos parceiros, no território em outros países. [...] A gente faz um trabalho de monitorar a política pública, de cobrar o governo, para que o impacto dos nossos parceiros não seja negativo fora das fronteiras; isso eu acho que é uma coisa nova, reflete um pouco essa internacionalização do setor. (Luara Lopes, 2013).*

Nesse sentido, Cordeiro destaca que um dos papéis centrais da relação entre o Estado e a Sociedade civil brasileira junto à política de cooperação

[...] diz respeito a evitar que a mesma seja instrumentalizada diretamente para os interesses políticos dos governos e dos mercados, bem como também na busca de mantê-la focada no estímulo real ao desenvolvimento dos povos e suas nações e, conseqüentemente, na diminuição das desigualdades e injustiças econômicas, políticas e sociais no âmbito internacional. Neste campo vale o reforço da capacidade de agência da sociedade civil brasileira, agora também para assuntos da política externa, seja a partir da internacionalização das ONGs brasileiras ou de um maior controle e participação junto ao Ministério de Relações Internacionais. (2012, p. 158).

As motivações que impulsionam as organizações da sociedade civil do Brasil à luta por um espaço de “voz” no cenário internacional têm, portanto, um caráter múltiplo. Questionada sobre os elementos mobilizadores do pleito das OSCs por participação nas discussões acerca da cooperação internacional, Luara Lopes aponta suas perspectivas políticas e econômicas, lembrando que essas “*coisas se misturam*”. Fala da importância da influência da sociedade civil para que exista, por exemplo, um entendimento de que os critérios definidores da distribuição de recursos da cooperação internacional no mundo, de um modo geral, não sejam pautados apenas pelo PIB, mas sim por uma perspectiva que contemple os direitos humanos, o que colocaria o Brasil – com as mazelas referentes à desigualdade – como ainda receptor de recursos. Deste modo, ao interrogar sobre a distribuição dos recursos econômico-financeiros, questiona politicamente o próprio sistema internacional de cooperação.

– *Importam as duas coisas. Do ponto de vista da ABONG, essas coisas se misturam. É lógico que a nossa perspectiva é mais ampla. Essa perspectiva política de você questionar o sistema de cooperação internacional, aí eu estou falando de todo aquele processo que veio dos fóruns de alto nível sobre a efetividade de ajuda da OCDE e que agora desembocou na tal parceira global. Qual foi a demanda das OSCs nesse processo? Justamente poder influenciar as políticas de cooperação internacional para que elas sejam mais participativas. E aí tem a ver com acesso aos recursos também. Se você pensa na cooperação internacional nos termos tradicionais da ajuda, que era aquela lista que vinha o PIB dos países para saber quem ia receber e quem não ia receber, se você mantém essa mentalidade da ajuda, você realmente tira o Brasil do alvo dos recursos. Como a sociedade civil internacional, de forma geral, está influenciando nesse debate, é para abrir esse pensamento para que a cooperação internacional tenha como objetivo um desenvolvimento mais sustentável, mais justo, mais equilibrado com relação a gênero, com relação a meio ambiente, voltado para direitos humanos. Então, se você amplia a agenda da cooperação internacional sob esse ponto de vista, necessariamente você está falando que os recursos vão ser redistribuídos. [...] Então, eu acho que as coisas conversam. Mas quem tem essa perspectiva mais imediatista de que entrar nesse debate sobre cooperação internacional vai trazer o dinheiro no curto prazo, é roubada. Então, nessa questão mais ampla de que influenciar nas políticas de cooperação pode sim ter como efeito uma continuidade de recursos para o Brasil, mas nesse aspecto mais político, de que a política de cooperação pudesse ter outros critérios de distribuição, de que ela tivesse esse foco nos direitos humanos, que ela não fosse simplesmente dividida em termos de PIB, em termos econômicos. (Luara Lopes, 2013).*

Ao tratar da perda dos recursos da cooperação internacional pelas OSCs do Brasil, Harley Henriques do Nascimento salienta os riscos oriundos de uma situação de insustentabilidade das OSCs brasileiras que atuam na perspectiva da defesa de direitos e que foram historicamente apoiadas pela cooperação do Norte. Com o encerramento dos diversos apoios das organizações da cooperação internacional do Norte, ao Brasil, e a não assunção do Estado Brasileiro do suporte a OSCs – classificadas por ele como “*mais politizadas*” – arrisca-se a sociedade civil organizada do país, o controle social das políticas públicas e a própria democracia. Neste sentido, a sustentabilidade econômico-financeira destas organizações está diretamente relacionada ao seu papel na dimensão sociopolítica do país.

– *Vivemos uma situação arriscada. Por que a gente pode estar vivendo uma situação de ameaça à democracia no país, com a ameaça à sobrevivência da sociedade civil articulada no país, a sociedade civil politizada. [...] o Brasil, o governo e a sociedade civil não estavam preparados para a retirada da cooperação que apoiava as ONGs mais políticas, mais politizadas, que trabalhavam numa perspectiva de influenciar as políticas públicas. Essas ONGs é que estão ameaçadas e isso ameaça a sobrevivência da nossa sociedade civil articulada que trabalha mais em um viés politizado. Ameaça a possibilidade de um país justo e democrático que é a sociedade civil que faz o monitoramento, que faz a vigilância das políticas públicas. Então isso é muito sério: a cooperação sai e quem vai assumir? Então, as ONGs têm em risco o seu projeto social enquanto organização não pela qualidade e capacidade técnica, mas por um contexto totalmente adverso que foge de sua governabilidade! O contexto internacional muda, a cooperação sai, mas o país não assumiu, né?* (Nascimento, 2012).

Nesta perspectiva, corrobora Rui Mesquita Cordeiro:

– *E essa imagem de Brasil potência, essa imagem de Brasil doador, que o próprio governo Lula construiu; essa imagem política internacional. É esse repensar que a sociedade civil tem que fazer: primeiro, ela tem que se dar conta dessa realidade; segundo, ela tem que se dar conta que o investimento brasileiro não atua necessariamente em todos os campos em que a cooperação internacional atuava no passado. Especialmente o guarda-chuva dos Direitos Humanos, é um campo que não está no foco do investimento social brasileiro.* (Cordeiro, 2012).

Enquanto tentam minimizar os riscos à sua sobrevivência e à própria democracia do país, as OSCs brasileiras avançam lentamente nas conquistas em relação à participação na cooperação internacional oficial do Brasil. Lidam com as inúmeras mudanças ocorridas ou em curso, que as provoca a se repensarem e se reorganizarem tendo em vista o novo movimento que emergiu da cooperação internacional, seja a empreendida oficialmente pelo Brasil, seja a proveniente dos países do Norte. Acostumadas a suas relações com as organizações da cooperação internacional do Norte, as OSCs brasileiras tentam ainda se preparar para uma espécie de “novo ciclo” no qual a cooperação entre atores do chamado Sul global, ou cooperação Sul-Sul, se apresenta como importante modalidade cooperativa. Neste sentido, identificam a importância de voltarem seus “olhares” e esforços para a cooperação triangular, posta como um “caminho possível” de atuação na cooperação internacional.

– *Com todas essas mudanças em curso é momento de reorganização também das formas/metodologias das organizações e movimentos para adaptarem aos novos formatos. [...]. Estávamos acostumados somente com a cooperação Norte-Sul e agora iniciamos novos ciclos de cooperação Sul-Sul e cooperação triangular. Me parece que teremos que aprofundar a cooperação triangular, pois isso poderá surtir também mais solidariedade internacional.* (Ademar Ludwig, 2012).

Diante de um cenário de redefinições das organizações da cooperação internacional que tradicionalmente financiavam projetos no Brasil aliado à ainda incipiente participação na cooperação oficial do país, à falta de um marco legal que facilite a relação com os fundos públicos e ao relacionamento controverso com alguns fundos privados, algumas organizações da sociedade civil brasileira vislumbram na cooperação triangular também uma perspectiva de obtenção de recursos que incrementem a sua sustentabilidade econômico-financeira. Valem-se do conhecimento construído e da demanda das agências de cooperação internacional que propõem o novo formato de relação, defendendo a ideia de que as organizações brasileiras, por suas características, dialogam com mais propriedade com seus pares do Sul global. As OSCs brasileiras parecem assumir a cooperação triangular movidas por um misto de interesses que transitam entre manter relações com as organizações da cooperação internacional, fomentar a solidariedade internacional e buscar recursos que contribuam com a sua própria sustentabilidade.

Ao buscar alguns diferentes olhares sobre a relação entre a sociedade civil organizada e a cooperação internacional do Brasil, percebemos que esse é um campo em ebulição. A discussão sobre a participação da sociedade civil na cooperação oficial do país acontece em tempo presente e se constrói passo a passo, com a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado transitando entre tensões e reconhecimentos. Participar da “política” de cooperação do Brasil é um caminho “sem volta”. Mas não é o único caminho que se apresenta para que a sociedade civil brasileira encontre espaços de diálogo no âmbito da cooperação internacional.

Na “ordem mundial” em que o Brasil como “potência emergente” busca difundir o que afirma ser “outra forma de cooperação”, encerram-se ciclos de relação da sociedade civil organizada do país em relação à cooperação internacional, na medida em que outros se anunciam. Por um lado, a busca por uma participação na cooperação oficial do país parece um caminho no qual a trilha inevitavelmente terá que se abrir. Por outro, com a reconfiguração das relações de cooperação e o novo lugar ocupado pelo Brasil no “imaginário internacional”, há um chamado para que as organizações da sociedade civil brasileira possam atuar na

cooperação internacional triangular para o Eixo Sul, seja junto ao Estado seja com organizações do Norte, que possam socializar, em outros contextos, o conhecimento gerado no país, suas experiências e boas práticas. Deste modo, as OSCs brasileiras buscam transitar na cooperação internacional por diferentes caminhos que, eventualmente, poderão se retroalimentar.

#### 4.4 EXPERTISE E SOCIALIZAÇÃO TRANSNACIONAL DE PRÁTICAS E SABERES: UM NOVO PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA NA CID?

Nos últimos anos e, sobretudo a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), as OSCs vêm apresentando uma crescente visibilidade da sua capacidade de produção de conhecimento e prestação de serviços. Nos campos da educação e alfabetização, saúde preventiva, habitação popular e meio ambiente, entre outros, vêm acumulando experiências e conhecimentos já hoje reconhecidos internacionalmente. A este desenvolvimento da capacidade de atuação e da construção da *expertise* das OSCs brasileiras se relaciona, ademais e de modo estrutural, desde o fim dos anos 1980, a crescente aceitação de um Estado mínimo, como opção política e econômica, responsável, dentre outros fatores históricos de construção da sociedade brasileira após a ditadura militar, pelo agravamento dos processos de exclusão social. Deste quadro, resultou um número ascendente de demandas sociais muitas das quais terminaram por ser absorvidas na missão e no raio de intervenção das OSCs. É bem verdade que o paradigma do Estado mínimo vem sendo posto em xeque, mormente no caso dos governos de centro-esquerda da América do Sul. Estes têm procurado redefinir o papel do Estado na economia e novos modelos de desenvolvimento que sejam alternativos ao neoliberalismo dos anos 1980-1990.

O crescimento das demandas sociais e a atuação das OSCs na busca de caminhos para combater e modificar situações de exclusão, negação de direitos, pobreza, dentre outros, transformaram muitas dessas organizações em importantes centros de pesquisa, produção e disseminação de conhecimento e tecnologia, que apresentam a particularidade de serem aplicados na e reiterados pela prática comunitária, muitas vezes junto a grupos e regiões aos quais somente estas organizações têm acesso.

Conforme enfatiza Gohn (2008, p. 110), “a sociedade civil reage e elabora saberes a partir de suas experiências. Cria resistências e alternativas”. Neste sentido, ao reagir às muitas problemáticas de caráter social do país, portanto, a sociedade civil elaborou saberes a

partir daquilo que vivenciou na prática do trabalho comunitário, criando “resistências” a uma realidade que precisava ser contestada, ao tempo em que propunha “alternativas” que possibilitassem a sua transformação. Este processo de construção da *expertise* das organizações da sociedade civil uniu teoria e prática em diálogo do qual resultou o seu diferencial.

A relevância dada por diversos atores a estes saberes produzidos nas e pelas OSCs, se depara, no entanto, com dificuldades e controvérsias que permeiam a sua sistematização<sup>145</sup> e socialização. Se, por um lado, existe o entendimento de que muitas das iniciativas nascidas e testadas no âmbito destas organizações, pelo pioneirismo e possibilidade de diálogo direto com a comunidade, podem ser adaptadas a outros contextos e por outros atores como estratégias na busca de um processo de transformação social mais amplo, por outro, no entanto, podemos encontrar contrapontos importantes no que tange às dificuldades de sistematização do conhecimento produzido e à possibilidade de sua universalização.

Nesse sentido, ao tratar da produção e da construção de conhecimento nas ONGs, e pelas ONGs, Gohn (2008), por exemplo, observa que estas trabalham usualmente com projetos localizados e focalizados, o que torna a possibilidade de produção de conhecimento universalizante pequena. Salienta que a preocupação com o registro e a sistematização das experiências existe, basicamente, em função dos relatórios que devem ser apresentados aos agentes financiadores dos projetos, havendo, ainda, de modo geral, o predomínio da oralidade. Entretanto, apesar da ênfase nas diferenças entre os contextos e culturas nos quais as experiências das organizações são vivenciadas, suas considerações ressaltam, também, aspectos positivos que podem se apresentar como potencializadores das práticas transformadoras concebidas e implementadas.

---

<sup>145</sup> Para que a *expertise* das OSCs possa ser socializada, reverberando possíveis transformações em outros contextos e realidades, é necessária a sua sistematização que, conforme Aguiar, Cunha e Milani (2002), implica a construção da memória de uma experiência de desenvolvimento local, seguida pela divulgação de saberes relacionados às práticas, com vistas a estimular o intercâmbio e a confrontação de ideias bem como contribuir na reconstituição de visões integradas dos processos de intervenção social. Pode visar construir conhecimentos sobre práticas desenvolvidas, reorientar a ação e retroalimentar a consciência dos atores da experiência. Permite ainda relacionar teorias e práticas, tanto da ação individual quanto da ação coletiva, contribuindo a repensar a teoria do campo social em que a experiência se situa, podendo, igualmente, pôr em evidência os questionamentos críticos, os limites e os fundamentos necessários sobre a própria prática social. Assim, a sistematização, ao estabelecer esta relação entre a teoria e a prática, pode ser elemento central no processo de transformação individual e coletiva.

As experiências se repetem em contextos históricos diferentes, com culturas também diferentes. Mas há muitos pontos positivos também: a oralidade se baseia em processos comunicacionais diretos; isso permite a troca das experiências, a circulação rápida das ideias, bastante adequada ao mundo moderno que requer velocidade e agilidade na ação. O não constrangimento de burocracias possibilita que as inovações sejam experimentadas e experienciadas sem medo. Cada comunidade atendida torna-se um laboratório experimental de interação social. (GOHN, 2008, p. 97-98).

De fato, e conforme já sinalizado, o contexto vivenciado nos últimos anos pelas organizações da sociedade civil brasileira de modo geral, e pelas ONGs, em particular, espelha muitas reflexões referentes ao seu papel como produtoras de saberes assim como ao potencial e à possibilidade de que estes sejam socializados em outros contextos, ultrapassando as fronteiras do Estado nacional. Soma-se a estas reflexões aspectos que dizem respeito não somente à capacidade desses atores em produzir conhecimento de qualidade, testá-lo na prática comunitária e, até mesmo, sistematizá-lo com excelência, abrindo caminhos para a possibilidade de uma socialização futura. Dizem respeito, ainda, a uma reflexão sobre o papel atual destas organizações e a sua relação com a cooperação internacional, estabelecida diretamente com as agências de cooperação que, tradicionalmente, as apoiaram e que atuam contemporaneamente em uma nova lógica cooperativa, ou com o Estado Brasileiro, no que tange à cooperação internacional oficial, em especial, na sua vertente Sul-Sul, que se renovou significativamente nos últimos anos. Em meio a um contexto em ebulição, arrisca-se a própria sobrevivência da sociedade civil organizada do país, de acordo com Luara Lopes:

*– Eu acredito que essa tendência da fuga da cooperação ou esse redesenho da arquitetura da cooperação, ele não vai se reverter no curto prazo. São mudanças muito amplas e esse impacto talvez só venha no médio ou longo prazo. Eu acho que, no curto prazo, tem esse papel de recrudescer, quer dizer, é mais necessário ainda o marco regulatório. Virou mais urgente ainda. E tem, é claro, a expectativa desse fórum e dessas instâncias de diálogo e participação. Eu acho que, no final, é a gente tentar aproximar a prática do discurso brasileiro. E o discurso brasileiro é esse. É de que são as boas práticas desenvolvidas internamente que serão internacionalizadas. E se a gente for ver quem fez essas boas práticas, quem as desenvolveu, quem é mais capaz de adaptar essas boas práticas em outros contextos nacionais, são as organizações do nosso campo. (Luara Lopes, 2013).*

Na busca por reinventarem-se, as OSCs brasileiras lutam por um espaço na cooperação oficial do país onde ainda não possuem um papel que seja condizente com a sua história e com o manancial de conhecimento acumulado. Na reconfiguração das agências de cooperação internacional que voltam o “olhar” cada vez mais ao Sul, vislumbram um novo

espaço de atuação despontando como “atores” intermediários capazes de dialogar com seus pares do Eixo Sul junto aos quais assumem a condição de socializadores de conhecimento ou intermediadores de práticas, legitimados – ao menos, em tese – pelos anos de atuação social em um contexto de suposta similaridade.

Nesse sentido, a maioria das pessoas entrevistadas nesta pesquisa referendou a importância do conhecimento construído pela sociedade civil organizada do Brasil, consolidada no contexto brasileiro a partir da sua própria prática. Emergiram dos depoimentos ideias que apontaram para a crença em uma perspectiva de sua atuação na cooperação internacional para o desenvolvimento, em especial na sua vertente Sul-Sul, enquanto socializadora de *expertise*. O fato de ter sido beneficiada com a parceria da cooperação internacional que a capacitou – inclusive em aspectos concernentes à gestão –, é citado como fortalecedor da sua instrumentalização e da construção de metodologias de intervenção social, mas, também, da construção de uma visão de sociedade e de mundo. O conhecimento construído na prática social e já consolidado no próprio contexto brasileiro aparece, especialmente, na “voz” dos membros de OSCs que foram entrevistados, como possível de ser aplicado em outros contextos, em uma perspectiva de transnacionalização de práticas e saberes. Neste sentido, as falas de Marcia Marinho, Harley Henriques do Nascimento e Luara Lopes ressaltam a importância e riqueza do repertório de conhecimentos e práticas de desenvolvimento social das OSCs brasileiras, a sua capacidade de replicabilidade<sup>146</sup> e a possibilidade de que a cooperação Sul-Sul se configure enquanto um *locus* de valorização e aperfeiçoamento destas.

– *Existe um conjunto de organizações com um conhecimento muito consolidado e uma perspectiva de visão de sociedade que não é apenas a execução do seu trabalho, mas, como você inclusive coloca as metodologias e os instrumentos a favor de uma visão de mundo, de uma visão de sociedade.* (Marinho, 2012).

– *Nós, organizações que trabalhamos com a cooperação para o desenvolvimento, já passamos por diversos momentos da cooperação. Nos aparelhamos, nos instrumentalizamos, aprendemos uma gestão qualificada tanto institucional como de projetos. Hoje, a gente tem sim uma capacidade de reutilizabilidade muito forte!* (Nascimento, 2012).

– *A gente tem um repertório de tecnologias sociais, de práticas de desenvolvimento social, desenvolvidas pela sociedade civil que é muito rico. Então, a*

---

<sup>146</sup> Termo do jargão da CID que remete à possibilidade e à capacidade de repetir projetos em contextos diferentes.

*cooperação Sul-Sul pode ser um jeito de valorizar e aperfeiçoar essas práticas aqui para o Brasil.* (Luara Lopes, 2012).

Foram relatadas, ainda, experiências concretas<sup>147</sup> de projetos de cooperação nos quais as OSCs brasileiras se valeram de suas práticas e trajetória para capacitar, fortalecer processos e transferir *expertise* para outras organizações do Eixo Sul. As ações citadas foram financiadas por organizações não governamentais do Norte e são classificadas pelos entrevistados como perspectivas de cooperação triangular que beneficiam o Eixo Sul. Algumas fazem referência a estas como “cooperação Sul-Sul”. Neste sentido, um dos entrevistados salienta o fato de que “*é um ator do Sul produzindo, fomentando e criando conhecimento com outro ator do Sul*”. Deste modo, as OSCs brasileiras seriam “*um ator legítimo para falar sobre a temática, em região geográfica específica, uma vez que vivenciam e atuam em realidade considerada ‘similar’*”. Não obstante as similaridades, e devidamente lembradas as diferenças – “[...] *podemos falar sobre uma realidade similar, com todas as diferenças que o Brasil tem na América Latina e são muitas, né?*” –, foi afirmada, em algumas falas, a importância dessas organizações tratarem, no âmbito desta cooperação, de algo que vivenciaram, que conhecem não somente do ponto de vista da construção teórica, mas da aplicação na prática comunitária.

A ideia da socialização das experiências oriundas das organizações da sociedade civil brasileiras emerge nas falas que tratam da reflexão sobre a necessidade de se pensar o seu papel na cooperação internacional, em um contexto de transformação da cooperação internacional tradicional e de fortalecimento da cooperação Sul-Sul. Releva-se o fato de que essa nova realidade da CID afetou, principalmente, as organizações brasileiras ligadas à defesa de direitos, acostumadas, desde o nascedouro, a contar com o apoio oriundo da cooperação tradicional do Norte. Nesta perspectiva, alguns atores apontam a cooperação triangular como um caminho possível de atuação para as OSCs do Brasil, que podem, na medida em que socializem a sua *expertise* para outras organizações do Eixo Sul, fortalecer a solidariedade internacional e buscar (ou manter) relações que contribuam também para a sua própria sustentabilidade.

– *Agora, a minha visão sobre isso é de que a cooperação Sul-Sul para a sociedade civil pode ser uma oportunidade de inserção internacional nesse novo cenário. As coisas realmente estão mudando. É um momento de reinvenção das coisas nas relações*

---

<sup>147</sup> Apresentaremos, no próximo capítulo deste trabalho, um estudo no qual consta projeto de cooperação triangular que envolve uma organização da sociedade civil brasileira, uma organização da cooperação internacional não governamental e organizações da sociedade civil do Eixo Sul beneficiadas pelo projeto.

*internacionais e também da sociedade civil. Então, essa relação que ficou um pouco confortável nesses últimos anos, de receber recursos relativamente estáveis, isso mudou. Talvez a cooperação Sul-Sul, especialmente a cooperação triangular, ela possa servir para fortalecer as instituições da sociedade civil brasileira também.* (Luara Lopes, 2012).

*– Me parece positiva. É claro que a triangulação fortalece o ator brasileiro, que não é o parceiro final. Fortalece porque você pode refletir sobre suas próprias práticas, você sistematiza, na hora de compartilhar você precisa ter isso sistematizado, ter isso fortalecido dentro da sua instituição.* (Luara Lopes, 2013).

Impulsiona ainda a atuação das OSCs brasileiras na cooperação triangular, uma espécie de expectativa já posta por alguns parceiros do Norte, em especial organizações da cooperação internacional não governamental, de que estas assumam este “papel”, reconfigurando, deste modo, a própria relação com a cooperação internacional. Algumas práticas já apontam para uma perspectiva de cooperação entre as OSCs do Brasil, organizações do Norte e outras OSCs do Eixo Sul. Este novo “arranjo” atende, portanto, a uma triangulação de interesses: das organizações do Norte, que buscam as OSCs brasileiras para “intermediar” as suas relações de cooperação com outras do Sul global; das OSCs de países do Sul, muitas vezes em situação de maior fragilidade do ponto de vista político, econômico e/ou social, que são beneficiadas pelos programas e projetos das organizações da cooperação internacional; e das OSCs brasileiras, que buscam se integrar neste “novo” momento da cooperação internacional e que lutam, em última instância, pela própria sustentabilidade.

*– O trabalho de assistência técnica é um trabalho que depende da triangulação de interesses, né? Primeiro, reunir a experiência e expertise de alguém com a necessidade de um segundo e o terceiro que possibilite o encontro e o apoio desse que demanda com quem pode colaborar com o fortalecimento das suas capacidades, né?* (Marinho, 2012).

*– Para muitas organizações do Norte, o Brasil é visto como país pivô, com muita influência regional. Por isso que a triangulação é um arranjo promissor. Me parece bastante promissor mesmo, você pegar os recursos do Norte e gerir de uma forma mais eficiente porque é mais horizontal, mais igualitária. É uma cooperação Sul-Sul financiada pelo Norte.* (Luara Lopes, 2012).

*– Acho que esse é um cenário possível de continuidade de algumas organizações e movimentos da sociedade civil brasileira nessa relação direta com a cooperação internacional não oficial. Acho que, inclusive, esse é um papel meio que esperado por parte*

*das agências de cooperação para as instituições brasileiras, não todas, mas pra uma parte da sociedade civil brasileira.* (Márcia Marinho, 2012).

Ao apontar esse “novo papel”, que coloca as OSCs brasileiras enquanto socializadoras de *expertise*, em especial, para outras OSCs do Eixo Sul, destinando sua atenção e esforços para os problemas de outros contextos, através da sua atuação na cooperação triangular, incorre-se no risco de diminuição da atenção à sociedade brasileira, que ainda é demandante do trabalho destas organizações, e de perda dos avanços conquistados no próprio país. Ao se constituir como referente técnico e assumir este papel como uma possível alternativa para solucionar problemas relativos à sua sustentabilidade, as OSCs brasileiras tendem a fragilizar a sua participação na dinâmica nacional que ainda apresenta muitas questões e carências, especialmente no campo social, que demandam o seu trabalho técnico e militante.

*– Eu acho que uma das saídas para as organizações brasileiras, no momento, é constituir-se como referente técnico. Por outro lado, isso tem uma dimensão importante também interna para as organizações, pois as demandas e as necessidades para as quais você se constituiu não se esgotaram, então, você pega todo seu acúmulo de experiência e expertise e joga a favor de outros, pra outros contextos culturais e o seu mundo continua um mundo demandante e que não tem mais apoio.* (Marinho, 2012).

*– Agora, em termos de estratégia de sustentabilidade organizacional me parece frágil. Me parece frágil, porque perde de vista o campo aqui no Brasil que não está em um ponto ótimo. As organizações do Brasil continuam tendo muito campo, muito espaço, muita conquista, muito desafio. Então, se a gente ficar nesse arranjo da triangulação de compartilhar, é muito importante, fortalece, sistematiza as práticas, mas não é o suficiente para responder aos desafios aqui no Brasil.* (Luara Lopes, 2013).

Sobre a efetivação desse formato de relação cooperativa triangulada, encontramos dois depoimentos que, apesar de comungarem da opinião sobre a importância deste processo, se contrapõem no que tange ao estágio em que ele se encontra. Para Reiner Focken-Sonneck<sup>148</sup>, da agência de cooperação internacional alemã Pão para o Mundo, a triangulação na cooperação envolvendo as OSCs brasileiras já está em curso e ganhará importância ainda maior, tornando-se um grande desafio para essas organizações. Rui Mesquita Cordeiro,

---

<sup>148</sup> Vice Coordenador de Programa para a América Latina da Pão para o Mundo (Brot Für Die Welt), em Berlim, Alemanha. Responsável pelo acompanhamento do Programa “Transversalizando HIV/Aids – uma construção coletiva com ONG’s contrapartes de Pão para o Mundo na América Latina”. Entrevista realizada via skype, em 14 de fevereiro de 2013.

da Fundação Kellogg, por sua vez, tem um olhar mais preocupado para esse processo, para o qual já foi dado “*um primeiro passo*”, mas que, no entanto, “*ainda está anos luz de se consolidar*”, e ainda é muito frágil. No bojo de suas preocupações, questiona ainda o preparo e o nível de maturidade das organizações brasileiras para assumirem esse “papel”.

– *É um processo que está em curso. Acho que estes processos horizontais, processos de assessorias, intercâmbios, capacitações mútuas entre parceiros do Sul, de um continente, de vários continentes, isso vai ganhar importância e será um novo desafio para as organizações da sociedade civil, ao menos nos países emergentes como o Brasil.* (Focken-Sonneck, 2013).

– *Eu vejo isso como positivo, mas é um primeiro passo de uma coisa que ainda está anos luz de se consolidar. Ainda é muito frágil. Eu acho que é bem-vindo, eu acho que existem alguns interesses de alguns lados: por exemplo, o governo do Japão tem se mostrado super aberto para fazer esse tipo de cooperação triangular na África. Investir dinheiro japonês na África a partir de casos brasileiros de ONGs. Eu acho que é bem-vindo, mas ainda é muito incipiente, é muito novo. E a grande questão é: o quão preparadas estão as próprias organizações brasileiras para isso? Em que nível de maturidade elas estão para abrir uma nova frente de trabalho que é esta de ir para outros países, principalmente na África e na América Latina? Eu acho que algumas delas estão demonstrando interesse, mas todo mundo ainda tá aprendendo a fazer isso. Eu acho que pode demorar ainda uma geração, uma geração populacional para, talvez, a gente ter isso tudo mais consolidado.* (Cordeiro, 2012).

Apesar da crença na importância dos saberes produzidos pela e para a sociedade civil, a partir de suas práticas, e no potencial de troca, a partir da interlocução entre diferentes organizações da sociedade civil do Sul global, outras preocupações referentes à assunção por essas do papel de socializadoras de conhecimentos e práticas – ou intermediárias na execução de projetos no âmbito da cooperação triangular para o Eixo Sul –, emergem nas falas dos entrevistados. Sinaliza-se, por exemplo, o risco da ideia, conforme discursos de alguns “doadores tradicionais”, de que tudo que é produzido no Sul pode ser automaticamente replicado, ou “transportável”, para outros contextos do Eixo Sul. Esta perspectiva, defendida por algumas agências de cooperação do Norte, se baseia na prerrogativa de que existem similaridades entre os países do Sul que funcionam como elementos facilitadores para a socialização pretendida. Arrisca-se, ao insistir nesta crença, conforme defende Melissa Andrade, atuar na cooperação Sul-Sul com “*cartilhas prontas e modelos que precisam ser feitos tal como foram implementados*”. Neste sentido, de acordo com Iara Costa Leite, é

necessária a compreensão de que, apesar da “referência acumulada dentro do Brasil”, não necessariamente o que funcionou na realidade brasileira “vai funcionar em outro país”.

– [...] tem um discurso que está sendo utilizado por agências de cooperação de doadores tradicionais, que é achar que a cooperação Sul-Sul é mais adaptável aos países mais pobres, que as experiências aqui seriam automaticamente transportáveis pra outros países. E a gente sabe que não é assim.

[...] eu percebo isso com muita preocupação. A gente tem referência acumulada dentro do Brasil e, sem dúvida, isso é relevante. Eu acho que as políticas públicas mais bem sucedidas são as fundadas em demandas, mas ainda falta a experiência acumulada e o entendimento de que não é porque uma coisa funcionou no Brasil que vai funcionar em outro país. (Leite, 2012).

Nessa perspectiva, para reafirmar a importância de se considerar as demandas e as especificidades de cada lugar para a construção do conhecimento, na compreensão de que os saberes necessitam ainda agregar outros e novos saberes para que se transmutem em uma *expertise* passível de socialização, retomamos Gohn, que defende que “o conhecimento deve ter a experiência como ponto de partida, mas ele não pode ser reduzido à mera descrição dessa experiência”. Releva, portanto, ainda, ter atenção ao “lugar de onde se olha e fala, e se reproduz a reflexão”, entendendo que este “altera o conhecimento produzido” (2008, p. 100), assim como o conhecimento adquirido. Decerto que, como afirmou Iara Costa Leite (2013), há “referência acumulada aqui dentro do Brasil” e que isto é relevante. No entanto, é preciso reconhecer a complexidade de socializar para além das fronteiras aquilo que foi produzido a partir da realidade brasileira.

Não obstante os cuidados necessários referentes a esse processo de interlocução das OSCs brasileiras na cooperação triangular para o Eixo Sul e os riscos inerentes, outros “gargalos” precisam ser “equacionados” para que essas organizações possam atuar socializando suas práticas e experiências no âmbito internacional, de um modo amplo, conforme relata Luara Lopes:

– Eu acho que tem muito potencial. O potencial é incrível, é muito rico mesmo. Mas a gente tem esses gargalos, são muitos gargalos. Estão começando a ser equacionados, por exemplo, o gargalo regulatório, legislativo. Se uma organização da sociedade civil enviar recursos para o exterior, ela é capaz de perder os seus certificados nacionais de isenção de impostos. Porque não tem um marco regulatório para a participação das ONGs. (Luara Lopes, 2012).

Melissa Andrade, na sua fala, reflete sobre os “entraves” que dizem respeito à capacidade das OSCs de organizarem o seu manancial de conhecimentos a ponto de “exportá-los”. Em sua opinião é necessário ter “*peso institucional para poder fazer cooperação de uma forma boa e sustentável*”, o que implica “*a criação de um trabalho conjunto entre pequenas organizações, entre universidades, entre fundações, para que você gere uma sistemática do conhecimento que permita essa exportação*”. Andrade defende a necessidade do estabelecimento de um diálogo entre a sociedade civil e o governo – uma vez que este último possui “*peso político, peso financeiro, canais de articulação*” – para realizar a cooperação de modo sustentável. Deste modo, acredita que a atuação da sociedade civil organizada na cooperação internacional deve ocorrer respaldada por uma articulação paralela com o governo do país.

– *Você tem que ter um pouco de peso institucional para poder fazer cooperação de uma forma boa e sustentável. Uma pequena organização pode fazer isso em escala muito pequena. O que é importante é essa criação de um trabalho conjunto entre pequenas organizações, entre universidades, entre fundações, para que você gere uma sistemática do conhecimento que permita essa exportação. Existem várias formas de fazer isso, em termos de fóruns, em termos de treinamento. O que eu acho – eu vou ser muito honesta com você – eu acho muito difícil a sociedade civil fazer isso só. Muito difícil. Você precisa de um diálogo da sociedade civil com o governo. Porque o governo que tem peso político, peso financeiro, canais de articulação para fazer isso. Eu falei dessa articulação com a comunidade internacional porque eu acho que ela é necessária, mas ela tem que acontecer em paralelo, junto com uma articulação com o governo.* (Andrade, 2013).

A articulação com o governo que, conforme Melissa Andrade, permite que as OSCs ganhem maior “*peso institucional*”, ampliaria as condições para a sistematização e socialização de suas práticas fora do país. Neste sentido, lembra que uma grande vantagem da sociedade civil é sua flexibilidade em termos de gestão, que possibilita a execução de consórcios e convênios e permite “*uma agilidade maior para que o governo possa operar*”. Assim, a parceria com o governo dá à sociedade civil maior peso e respaldo político para a sua atuação internacional, fazendo “*a coisa acontecer em um nível mais alto*”. Quanto aos benefícios gerados, ela é enfática ao apontar a troca de conhecimentos e o consequente aprimoramento da política pública gerando ganhos sociais. Nessa perspectiva, salienta que existe espaço para que a sociedade invista de forma ampla na sua atuação internacional, disseminando a sua *expertise*, em uma parceria na qual o governo assumia “*o papel de articulação e de promoção, mas ao mesmo tempo de fomento*”, ajudando a estabelecer

vínculos entre a sociedade brasileira e os outros países. A parceria entre a sociedade civil e o governo tornaria, assim, a cooperação “*mais sustentável, mais efetiva e com mais capacidade de resultado*”.

– *O benefício, eu acho que é evidente, que é essa troca de conhecimento. Eu acredito, fortemente, nos benefícios dessa articulação internacional para você aperfeiçoar a política pública. Eu acho que esse diálogo é fantástico para que os países aprendam uns com os outros sobre a melhor forma de gerir os seus programas e gerar resultados e benefícios sociais.*

*[...] Porque eu defendo, fortemente, que existe muito espaço para que a sociedade invista de forma muito ampla. O que significa isso? Que as pessoas que tem a expertise, os técnicos ou a universidade, outros atores, participem ativamente da cooperação, até para torná-la mais sustentável, mais efetiva e com mais capacidade de resultado. Então, tem muito espaço? Sim. A gente tem que imaginar o seguinte, a gente tem, no Brasil, muito conhecimento acumulado, é um país de renda média, você tem uma massa crítica, você tem muitos técnicos, você tem gente preparada e tem condições de ir para muitos países e oferecer esse conhecimento. Então, o que tem que fazer? É como se fosse quase uma abertura de mercado onde o governo assume o papel de articulação, de promoção, mas, ao mesmo tempo, de fomento. E de ajudar a facilitar esses vínculos que se estabelecem entre a sociedade brasileira e os outros países. (Andrade, 2013).*

Iara Costa Leite corrobora com a perspectiva de que a atuação da sociedade civil na prestação de cooperação internacional seja necessariamente feita em articulação com o governo. Ressalta a complexidade do desenvolvimento, salientando, ainda, que a articulação entre governo e sociedade civil no estabelecimento da relação cooperativa, além de fortalecê-la, uma vez que possibilita que cada uma das partes “*ofereça o seu melhor*”, se justifica para que a sociedade civil organizada do Brasil não corra o risco de ser acusada – como já foram e ainda são algumas “ONGs do Norte” –, de ferir a soberania do outro país. Muitas ONGs do Norte acabaram, de fato, implementando a agenda de seus Estados financiadores, isso em nome da responsabilidade social e da solidariedade entre OSCs. São tênues as fronteiras entre o interesse estratégico e a solidariedade transnacional, mas somente o acompanhamento crítico das experiências pode revelar as reais distâncias entre discurso e prática nesse campo, como lembra Costa Leite a seguir.

– *Eu acho que as ações bem sucedidas, são as ações feitas junto com o governo e com vários parceiros. Eu acho que a gente tem que ter essa dimensão de que o desenvolvimento é uma coisa complexa, que demanda muito recurso, mas demanda, também,*

*que consiga juntar o que cada parte tem a oferecer de melhor. Então, eu acho que é muito produtivo o processo que a gente vai tentar induzir de articulação mesmo dos atores brasileiros na prestação de cooperação. Para que a gente não corra o risco, as ONGs brasileiras, por exemplo, de serem acusadas como são as ONGs de países do Norte, as ONGs internacionais, de estarem ferindo a soberania do país ao ir direto ao grupo das ONGs e aos movimentos de base, sem haver uma interlocução com o governo. Isso é uma coisa que gera muitas críticas. (Leite, 2012).*

A relação direta da sociedade civil organizada do Brasil com a prestação de cooperação para o Eixo Sul ou a sua participação na cooperação triangular não oficial, segundo Luara Lopes, é vista com “maus olhos” pelo governo brasileiro. Dentre os motivos elencados para a desaprovação, consta a falta de controle do governo sobre o fluxo de recursos e o risco de ferir a soberania dos países envolvidos na lógica cooperativa. Para Lopes, o “*ranço desse pensamento mais conservador*” e “*soberanista*” impede que as OSCs brasileiras construam uma relação mais autônoma no âmbito da cooperação Sul-Sul.

*– Agora o governo vê isso com muito maus olhos. Tem alguns documentos relacionados ao Fórum de Alto nível da OCDE lá, que a delegação brasileira lançou, e é uma posição reiterada pelo pessoal do Itamaraty: eles são muito ressabiados com isso de que eles não têm controle sobre esses fluxos de recursos. [...] E eles têm um discurso muito contrário a isso. Discurso de soberania, de que é inadmissível, de que fere a soberania a sociedade civil receber recursos de outros países seja de ONGs seja de governos, sem o conhecimento e sem o controle do Estado Brasileiro. Isso é um ranço desse pensamento mais conservador, soberanista e tal. E impede, inclusive, o apoio para que as nossas OSCs tenham a mesma relação com uma cooperação Sul-Sul mais autônoma também. Existe esse discurso do governo de que isso pode ferir soberania. (Luara Lopes, 2013).*

A busca das organizações da sociedade civil brasileira pela participação na cooperação internacional segue tentando encontrar um “tom”. Um “tom” que contemple, dentre outros, a sua trajetória de luta militante, as suas práticas, as relações construídas e os saberes legitimados. Um “tom” que dê conta da sua sustentabilidade e faça jus às conquistas alcançadas no âmbito da participação nas políticas públicas do país e, também, no contexto internacional. Ao tempo em que buscam participar da política externa do Brasil e, conseqüentemente, da sua cooperação internacional, tentam reinventar a sua relação com a cooperação do Norte. Nesse caminho, alvitra-se a socialização daquilo que experienciaram e construíram no próprio país.

Tentam, deste modo, buscar um novo “papel”, no âmbito da cooperação internacional, que caminha cada vez mais em direção ao Sul. Na tentativa de conquista desse espaço, valem-se de sua atuação comunitária e do diálogo entre teoria e prática, que derivaram para uma *expertise* própria – tanto técnica como política – que poderá, em alguma medida, contribuir para transformações além das fronteiras do Estado Brasileiro. Os riscos da assunção de uma perspectiva de transnacionalização dos seus saberes, no entanto, não são pequenos. Incluem, entre outras coisas: as possíveis indisposições com o governo brasileiro e com os governos de outros países, acusadas de ferir soberanias; a diminuição da atenção às demandas da sociedade brasileira; e a assunção de um perfil cada vez mais técnico e menos político.

No próximo capítulo apresentaremos um estudo sobre a relação do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia com a cooperação internacional, discutindo as desconstruções e reconstruções desta relação. Mostraremos, ainda, a atuação da organização em uma perspectiva de cooperação internacional não governamental envolvendo uma organização não governamental do Eixo Norte e organizações não governamentais do Eixo Sul.

## 5 O GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AÍDS DA BAHIA (GAPA-BAHIA) E A SUA RELAÇÃO COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DE RECEPTOR DA AJUDA DO NORTE A SOCIALIZADOR DE *EXPERTISE* PARA O SUL

*Todas essas mudanças que se operaram na cooperação geraram mudanças também no Gapa. As mudanças nas atitudes, na forma de agir dessa cooperação, sem dúvida, causaram situações de mudança na forma de ser do Gapa.*  
(Harley Henriques do Nascimento)

Os caminhos percorridos pela cooperação internacional para o desenvolvimento marcaram profundamente a sociedade civil organizada do Brasil. Muitas organizações – especialmente aquelas que, tradicionalmente, atuaram na perspectiva da defesa de direitos – foram, ao menos em algum momento da sua trajetória, apoiadas e, conseqüentemente, impactadas pelas agências de cooperação internacional do Eixo Norte. O Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia) é uma destas organizações cuja história carrega arraigadas em si as marcas profundas da cooperação internacional do Norte.

A história do Gapa-Bahia se entrelaça com as agências de cooperação internacional do Eixo Norte desde os primórdios da sua existência. A ligação com a cooperação internacional – e o seu apoio à sociedade civil organizada do Brasil, de um modo geral, e ao trabalho em prol da causa da Aids<sup>149</sup>, particularmente –, foi determinante para que se alcançassem resultados significativos no combate à Aids no país<sup>150</sup>.

<sup>149</sup> Os primeiros casos de Aids foram identificados nas cidades de Nova York e Los Angeles, nos Estados Unidos, em 1981. Indivíduos jovens e saudáveis começaram a sofrer de um tipo raro de pneumonia assim como de uma espécie incomum de câncer de pele – o sarcoma de Kaposi –, geralmente encontrado em pessoas idosas. Passou-se a chamar esse mal de “síndrome da imunodeficiência adquirida” (SIDA, em línguas latinas) – em inglês *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (AIDS) que é a sigla mais utilizada, também no Brasil. (MARINHO; VILAÇA, 2003). A disseminação do vírus causador da doença, o *Human Immuno Deficiency Virus* (HIV), foi rápida e, no final da década de 80, a epidemia do HIV/Aids já era considerada uma pandemia. No Brasil, segundo o Ministério da Saúde (MS), deduz-se que a introdução do vírus da Aids deva ter acontecido na década de 70, tendo a sua difusão, em um primeiro momento, ocorrido nas principais áreas metropolitanas do centro-sul, seguindo-se um processo de disseminação pelas diversas regiões do país. (BRASIL, 1998).

<sup>150</sup> A resposta brasileira à epidemia de Aids iniciou-se, de forma efetiva, no século XX, a partir do final da década de 80, com a construção coletiva de uma política nacional para o enfrentamento das doenças sexualmente transmissíveis (DST) e da Aids, tendo como principais atores a sociedade civil e a organização de pessoas vivendo com HIV/Aids. As bases sociais e políticas deste projeto coletivo deram forma à estrutura e à organização do programa brasileiro de combate à Aids. As primeiras respostas governamentais e as não governamentais foram quase simultâneas.

Para o Gapa-Bahia, a relação construída com a cooperação internacional ao longo dos seus vinte e cinco anos de existência foi de fundamental importância para fazer da Organização parte constituinte de um grupo cuja atuação contribuiu, efetivamente, para fazer da resposta brasileira à epidemia de Aids um exemplo mundial. As mudanças na cooperação internacional, nesta perspectiva, impactaram e seguem impactando não somente o “olhar” do Gapa-Bahia para o campo do desenvolvimento, de um modo geral, e para a epidemia da Aids, especificamente, mas, também, os contornos do seu modelo organizacional, a sua forma de atuação e a sua existência em si.

Neste capítulo, apresentamos um estudo sobre o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia e a sua relação com a cooperação internacional a qual transita da recepção de recursos provenientes do Norte à socialização de *expertise* para o Sul. Contamos um pouco da história da Organização mostrando a importância da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente, das organizações da cooperação internacional não governamental do Norte, na sua trajetória. Discutimos, a partir daí, os impactos das mudanças da cooperação internacional nos rumos da Organização e a sua atuação na transversalização de práticas e *expertise*, analisando, mais particularmente, o Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”, realizado em uma lógica de triangulação cooperativa entre a agência de cooperação internacional alemã Pão para o Mundo, o Gapa-Bahia e diferentes organizações da sociedade civil localizadas na América Latina e no Caribe. Tentamos, por fim, ao olhar analiticamente para a trajetória que entrelaça esta Organização à cooperação internacional, compreender em que medida as (re)configurações desta última, implicam a assunção de novos papéis pelo Gapa-Bahia.

## 5.1 O GAPA-BAHIA

Fundado, oficialmente, em 2 de julho de 1988, o Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia, mais conhecido pela sigla Gapa-Bahia, foi criado como uma “sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem por finalidade o estudo, difusão de informações e realização de atos que promovam a prevenção da síndrome da imunodeficiência adquirida (Aids) e melhora na assistência prestada às vítimas da citada síndrome” (GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À

---

Oficialmente, registrou-se o primeiro programa de Aids, em 1983, enquanto que a primeira ONG criada para dar respostas à epidemia – o Gapa-São Paulo – surgiu em 1985. Militantes do movimento *gay*, sindicalistas, ativistas políticos e profissionais da área de saúde foram atores fundamentais na formação dos primeiros grupos e no estabelecimento do diálogo entre a sociedade civil e o Estado, no que concerne à epidemia da Aids. (SIQUEIRA SANTOS, 2005).

AIDS DA BAHIA, 1988, p. 1). Em uma época marcada pelo auge da epidemia da Aids, o Gapa-Bahia surgiu da iniciativa de um grupo de voluntários, formado por estudantes de diversas áreas, que viam a Aids como uma grave ameaça a toda a sociedade e não apenas como um problema restrito ao âmbito de alguns grupos inicialmente afetados (homossexuais, usuários de drogas injetáveis, profissionais do sexo, etc.).

No seu primeiro ano de atuação, não tinha sede; guardava seus materiais na casa de membros do Grupo e realizava as reuniões em espaço cedido pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB). Neste período, o papel assumido tinha, prioritariamente, um caráter de enfrentamento da omissão governamental, de ativismo político, no sentido de lutar por uma qualidade de saúde pública relacionada à Aids. Segundo Harley Henriques do Nascimento, fundador e Coordenador Geral do Gapa-Bahia, “essa luta significava denúncia, essa luta significava chamar a imprensa, fazer manifestação”. (SIQUEIRA SANTOS, 2005).

O início do trabalho do grupo consistia, basicamente, na realização de reuniões onde eram discutidas questões relativas à epidemia, em visitas hospitalares e domiciliares a pessoas afetadas pela Aids e na mobilização da comunidade, através de palestras realizadas nas escolas e em associações de bairros, com o objetivo de estimular a reflexão sobre o tema. Nesta época, o Gapa-Bahia sobrevivia da comercialização de produtos que recebia como doação e de rifas, que tinham como prêmio objetos doados pelos próprios membros. Em 1989, ano seguinte à sua fundação, o Gapa-Bahia se instalou em sua primeira sede, podendo, então, iniciar o atendimento à comunidade de forma mais sistemática (SIQUEIRA SANTOS, 2005). Moldava-se, assim, o perfil da Organização que começava a se construir.

Reconhecida como uma das mais importantes organizações não governamentais atuantes no campo da Aids no Brasil, o Gapa-Bahia – que possui títulos de utilidade pública municipal, estadual e federal –, tem como missão:

Desenvolver estratégias articuladas de educação para prevenção à AIDS; oferecer assistência para pessoas infectadas e afetadas pela AIDS; efetuar ação política visando o controle da epidemia da AIDS, especialmente para os setores mais pobres e excluídos e contribuir para o fortalecimento da sociedade civil. (GAPA-BAHIA, 2011).

“Educar o mundo a viver com Aids” é a palavra de ordem da Organização, que reflete a sua estratégia central de ação: perceber, socializar a ideia de que o mundo inteiro vive com a Aids, já que, direta ou indiretamente, todos somos afetados por seus efeitos, sejam individuais ou coletivos. (GAPA-BAHIA, 2003b). Os objetivos estratégicos de sua atuação, conforme relatório anual (GAPA-BAHIA, 2012), consistem em:

- \* prestar assistência social e psicossocial às pessoas vivendo com HIV/Aids, de forma autônoma ou em parceria com entidades governamentais e não governamentais, possibilitando-lhes melhor qualidade de vida e garantindo-lhes a efetividade de seus direitos;

- \* empreender medidas de caráter administrativo e legal junto aos órgãos públicos competentes contra qualquer tipo de discriminação, preconceito e comportamentos lesivos aos direitos humanos da pessoa vivendo com HIV/Aids e grupos em situação de vulnerabilidade social bem como denunciar quaisquer atos que violem os direitos humanos desta população.

- \* atuar junto à Administração Pública direta e indireta com o intuito de promover a adoção de políticas públicas de saúde, educação, direitos humanos, desenvolvimento social e cultural no âmbito das áreas de finalidade do Gapa-Ba;

- \* criar, implementar e/ou difundir ações e metodologias artísticas e culturais, educacionais e campanhas de comunicação de massa, no âmbito de sua finalidade;

- \* prestar atendimento e assessoria às pessoas físicas, entidades, associações comunitárias, movimentos sociais, movimentos populares, sindicatos, órgãos governamentais e organizações internacionais, na elaboração, execução e capacitação de pessoal ou proposição de ações conjuntas em programas no campo da promoção a saúde, promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e defesa dos direitos humanos.

- \* promover ações e esforços que viabilizem o intercâmbio de experiências, em âmbito nacional e internacional, entre as entidades ou pessoas que realizam atividades similares.

- \* desenvolver e difundir conhecimentos com base na experiência aplicada e na produção de pesquisas no campo social (GAPA-BAHIA, 2012, p.2, grifo nosso).

A tentativa de redução do nível de contaminação por HIV/Aids no Brasil, especialmente na Bahia, é realizada através do trabalho de informação, educação e comunicação para a prevenção. A busca da melhoria da qualidade de vida do portador é efetuada mediante suporte psicoemocional por profissionais especializados. A defesa dos direitos humanos, por sua vez, inclui o acesso à informação, o combate à discriminação, intervenções pela melhoria das condições médico-hospitalares e cobrança, junto ao Estado, da responsabilidade pela garantia dos direitos do exercício da cidadania das pessoas soropositivas. A construção e sistematização de práticas e *expertise* transversaliza todas as suas ações, sendo a sua socialização organizada pela coordenação executiva da Organização.

A condução das atividades desenvolvidas pelo Gapa-Bahia direcionadas ao chamado “público beneficiário” está sob a gestão<sup>151</sup> de áreas programáticas, compostas por uma equipe da qual fazem parte técnicos especializados – contratados em regime de prestação de serviços<sup>152</sup> – voluntários e agentes comunitários. Existem três grandes áreas programáticas responsáveis por conduzir as atividades desenvolvidas pelo Gapa-Bahia, que são: a Área de Educação; a Área de Promoção de Direitos Humanos; e a Área de Gestão de Parcerias Estratégicas.

O público beneficiado pelos projetos e ações da Organização é composto, basicamente, de pessoas de baixa renda e baixo capital escolar, subdividido no atendimento específico de cada ação ou projeto. Nesta perspectiva, encontram-se portadores do vírus HIV, familiares e amigos destes, crianças soropositivas, adolescentes de escolas públicas e comunitárias, homo e bissexuais, profissionais do sexo, homens e mulheres afrodescendentes, dentre outros. (NASCIMENTO, 2007). No que concerne aos projetos e ações de socialização de conhecimentos, o Gapa-Bahia considera como público outras organizações da sociedade civil brasileiras e de outros países, em especial, as localizadas no Eixo Sul<sup>153</sup>.

O Gapa-Bahia se faz presente, em uma perspectiva participativa, em diversos fóruns, conselhos, associações ou outras instâncias de discussão e controle social como, por exemplo: Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG); Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselho Estadual de Saúde; Conselho Municipal de Saúde; Fórum Baiano de ONGs/Aids (FOBONG); Fórum Estadual de Direitos Humanos; Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH); Processo de Articulação e Diálogo de Agências Ecumênicas no Brasil (PAD); Conselho Municipal de Direitos Humanos; e rede Gapa.

---

<sup>151</sup> O Gapa-Bahia conta, na sua estrutura de gestão, com duas instâncias interrelacionadas – Conselho Consultivo e Coordenação Executiva – que respondem pelo planejamento, deliberações e execução dos objetivos, metas e ações institucionais. O Conselho Consultivo tem caráter externo à organização e é composto de cinco membros. A Coordenação Executiva é composta por três membros e tem responsabilidades objetivas na deliberação, execução e acompanhamento de ações, assim como pela gestão administrativo-financeira da organização e presta contas ao Conselho Externo, que também tem a função de Conselho Fiscal.

<sup>152</sup> Até o ano de 2012 todos os colaboradores do Gapa-Bahia atuavam em regime de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A mudança no regime de contratação dos técnicos que atuam na Organização foi uma das consequências das mudanças da cooperação internacional, que implicaram em diminuição dos recursos advindos desta fonte para o Gapa-Bahia.

<sup>153</sup> Nesse caso, o Gapa-Bahia considera as outras OSCs com as quais os conhecimentos organizacionais são partilhados como uma espécie de “público beneficiário”, no entanto, a relação envolve também outras organizações da cooperação internacional ou do governo, que financiam este processo. Trataremos mais profundamente desta relação adiante.

Na consecução dos seus programas, tem priorizado a construção de parcerias com entidades dos movimentos sociais que representem e/ou atuem junto aos segmentos das populações-alvo da entidade. O trabalho em parceria, além de dar espaço para outras vozes e interesses sociais, tem o objetivo de compartilhar a responsabilidade social no enfrentamento de uma causa social. No que concerne às fontes de financiamento, desde 1996, o Gapa-Bahia vem investindo na sua diversificação e buscando dialogar com outros segmentos da sociedade brasileira que não o seu público beneficiário ou seus parceiros tradicionais o que, além de trazer para a Organização um ganho financeiro e uma maior legitimidade, corresponsabiliza estes segmentos em relação à questão da Aids. (SIQUEIRA SANTOS, 2005). Já constaram, em algum momento da trajetória do Gapa-Bahia financiamentos e contribuições provenientes de: agências de cooperação internacional – esta, historicamente, a fonte responsável pelo maior percentual dos recursos do orçamento organizacional –, empresas, indivíduos, fundações e Governo. Nestas parcerias, a Organização busca apoio técnico, financeiro e político para o seu projeto social. A busca pela diversificação de parceiros se tornou uma prioridade da Organização, quando esta percebeu os primeiros anúncios de redefinições da cooperação internacional e os riscos eminentes da diminuição de recursos para o Brasil. Sobre isto, Harley Henriques do Nascimento salienta:

– *O Gapa sempre buscou se antecipar aos cenários de crise antes que elas se instaurassem.* (Harley Nascimento, 2013).

Aspectos e dimensões relacionados à gestão, desenvolvimento institucional e sustentabilidade fazem parte das preocupações do Gapa-Bahia, o que se reflete na sua dinâmica e no seu crescimento, ao longo dos anos. Chama a atenção, neste sentido, o investimento e a importância dados às ações de comunicação. Desde 1992, o Gapa-Bahia produz e veicula, na grande mídia, campanhas de comunicação de massa<sup>154</sup>, valendo-se de temas relacionados ao universo da Aids, como: preconceito contra o portador do HIV/Aids; feminilização<sup>155</sup> da Aids; juvenilização<sup>156</sup> da Aids; discriminação do portador do HIV/Aids na

---

<sup>154</sup> As campanhas de comunicação de massa do Gapa-Bahia foram, muitas vezes, realizadas com recursos da cooperação internacional.

<sup>155</sup> Algumas mudanças no perfil da epidemia da Aids vêm sendo observadas nos últimos anos, tais como a feminilização, heterossexualização, interiorização, juvenilização e pauperização. Segundo dados do Ministério da Saúde, por exemplo, havia, no Brasil, em 1985, uma mulher para cada 28 homens com a doença. Hoje, a divisão vai se aproximando de um para um. Em termos globais, elas representam 44,7% do total de infectados. ([www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)).

<sup>156</sup> Segundo dados disponibilizados no *site* do Ministério da Saúde, a juvenilização da Aids faz parte do novo perfil da epidemia. Os números de casos de contaminação pelo vírus HIV, na população juvenil, vêm crescendo, nos últimos anos. A cada quinze segundos, um jovem está contraindo o vírus da Aids no mundo. ([www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)).

inserção no mercado de trabalho; incentivo ao uso do preservativo nas relações sexuais, dentre outros.

O esforço de comunicar a causa da Aids, prezando pela qualidade e pelo pioneirismo, o fez ganhador de diversos prêmios na área, tais como: o XIII Top de Marketing ADVB 1999, da Associação dos Dirigentes de Vendas e Marketing do Brasil, pelo conjunto do seu trabalho na área de saúde; Prêmio Colunistas “Campanha Ouro” – Melhor Campanha de Mídia Eletrônica (TV); Top Web ADVB 2000 – Melhor Web Site na categoria Saúde, eleito pelos júris oficial e popular; Prêmio Destaque no Marketing 2000, conferido pela Associação Brasileira de Marketing e Negócios (ABMN).

Os prêmios conferidos ao Gapa-Bahia, no âmbito do seu trabalho em *marketing* e comunicação, não foram os únicos. Aliados a estes, a Organização teve a sua atuação reconhecida através de premiações como: Prêmio Ideias Inovadoras em Captação de Recursos Locais, conferido pela Ashoka; segundo colocado do Prêmio *Global Development Network*, concedido a organizações que se destacam, no panorama internacional, pelo seu trabalho em desenvolvimento social; 2001 *Forum Humanitarian Awardee*, prêmio concedido pela *InterAction American Council for Voluntary International Action* a Harley Henriques do Nascimento; IV Prêmio Bem Eficiente 2002, concedido às cinquenta entidades sem fins lucrativos mais eficientes de 2002, outorgado pela Kanitz & Associados.

A vinculação à cooperação internacional do Norte se tornou uma marca presente nos caminhos trilhados pelo Gapa-Bahia ao longo dos anos. Os apontes, anúncios e mudanças da cooperação determinaram muitas das opções feitas que findaram por impactar na configuração do que foi se tornando. Seja motivado pela busca da sobrevivência econômico-financeira, garantida em grande parte pelos aportes da cooperação internacional, ou pela crença nos modelos ressaltados pelo Norte, o Gapa-Bahia acabou, de um modo geral, acolhendo as indicações feitas em cujas pautas constavam investimentos em ferramentas e capacitações no âmbito da gestão organizacional; mobilização da sociedade brasileira para contribuição; e construção de si mesmo enquanto um referente técnico tanto no campo da gestão quanto no campo do HIV/Aids. Seguindo este caminho, ao tempo em que executava as suas ações de combate e prevenção ao HIV/Aids, investiu no desenvolvimento de uma *expertise* própria, buscando capacitar-se tanto no âmbito específico da epidemia da Aids e suas questões correlatas quanto nas chamadas “atividades-meio<sup>157</sup>”, ou seja, questões

---

<sup>157</sup> O Gapa-Bahia faz distinção entre as atividades-fim – atividades diretamente relacionadas à execução da missão –, e as atividades-meio – consideradas de suporte para a realização da missão, podendo ser citadas como exemplo, atividades administrativas e de mobilização de recursos.

relacionadas à gestão, tornando-se uma organização de referência e consolidando-se como socializador de saberes e experiências próprios. Este processo, assim como tantos outros que fizeram ou fazem parte da trajetória da Organização, se deve, em grande parte, às provocações, ao apoio, ou quiçá, às determinações, das agências da cooperação internacional para o desenvolvimento do Eixo Norte com as quais a história do Gapa-Bahia possui estreita vinculação.

Não obstante as relações construídas, e um histórico de atuação bem sucedida no campo específico do HIV/Aids, o Gapa-Bahia se depara com novas mudanças no panorama da cooperação internacional do Norte e, também do próprio Brasil. Vivencia uma espécie de despedida da maioria dos antigos parceiros, tendo que, inevitavelmente rever as suas práticas, as suas relações, e escolher, por fim, caminhos a seguir: manter uma atuação militante no campo da Aids no Brasil e no mundo? Tornar-se um referente técnico, socializando *expertises* para outras organizações? Partir em busca de novas alianças e parcerias? São muitos os questionamentos diante de um cenário de instabilidade, e os desafios estão postos.

Importa, nesse sentido, ressaltar que, apesar dos esforços do Gapa-Bahia no sentido de diversificar as suas fontes de recursos e parceiros, a cooperação internacional, manteve-se desde o primeiro momento como o mais significativo. Mesmo diante de todas as crises da cooperação presenciadas pela Organização, somente nos últimos três anos se anuncia, de fato, um novo momento, no qual, o Gapa-Bahia tem garantido para o próximo ano apenas o financiamento de uma agência da cooperação, conforme veremos adiante. Deste modo, vê-se desafiado na própria sobrevivência, e segue buscando dialogar com a cooperação internacional, na medida em que tenta encontrar caminhos para continuar atuando.

## 5.2 A RELAÇÃO COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO NORTE, A SOCIALIZAÇÃO DE *EXPERTISE* E A TRIANGULAÇÃO COOPERATIVA PARA O SUL

### 5.2.1 O Gapa-Bahia e a construção da relação com as agências da cooperação internacional do Eixo Norte

O primeiro encontro do Gapa-Bahia com a cooperação internacional ocorreu em 1989, ano seguinte à sua fundação, ocasião na qual recebeu os primeiros recursos

provenientes de um financiamento a projeto, através do apoio da Oxfam-UK<sup>158</sup>. O contato com a Oxfam, intermediado por Gabriela Leite<sup>159</sup>, militante pelos direitos das prostitutas, que já possuía projetos apoiados pela agência, ocorreu sem muitas intempéries. O estabelecimento da relação teve início com um contato telefônico realizado por Harley, coordenador geral do Gapa-Bahia, para o escritório da Oxfam em Recife, e foi seguido por sua ida a cidade para uma reunião com representantes da organização. A época o aporte de recursos da cooperação internacional no Brasil era bastante significativo, e muitas agências de cooperação não governamental do Eixo Norte possuíam escritórios no país, a maioria deles na cidade de Recife-PE, em função de sua posição geográfica estratégica para a atuação no nordeste brasileiro, área geográfica prioritária para a CID.

O diálogo com a Oxfam foi facilmente construído, uma vez que, conforme afirma Harley, a cooperação internacional não governamental àquela época se mostrava “um ator de financiamento muito mais fácil de lidar, porque a sua essência era de doação, de cooperação para o desenvolvimento”, e os seus representantes no Brasil falavam uma “linguagem próxima da linguagem das ONGs”. Nessa perspectiva, parecia haver um movimento convergente entre as OSCs brasileiras e as agências de cooperação do Norte que se dispunham a apoiá-las.

O apoio da Oxfam possibilitou ao Gapa-Bahia instalar-se em uma sede e remunerar quatro funcionários, dando início a um processo de institucionalização e profissionalização de suas ações que passaram a ser reconhecidas pela sociedade. Conforme relata Harley Nascimento, “*ter o apoio de uma agência de cooperação internacional foi fundamental para o início da consolidação do trabalho do Gapa na Bahia*”.

– *O Gapa inicia suas ações em meados do ano de 1988 e, já em 1989, nós temos o primeiro projeto financiado por uma agência de cooperação internacional que foi a Oxfam-UK. Foi, então, esse financiamento da cooperação que possibilitou que aquela iniciativa que visava desenvolver projetos no campo do HIV/Aids pudesse se institucionalizar, entrar no caminho da profissionalização de suas ações, no sentido de ter um projeto que ia cobrir a infraestrutura básica para funcionamento da primeira sede da instituição. Então a instituição passa a ter um espaço físico de referência na sociedade onde a comunidade podia buscar os seus serviços, já que o projeto cobria gastos que, no momento, e até hoje em dia, são muito difíceis de serem cobertos por organismos de apoio a projetos sociais como: gastos administrativos, aluguel de sede, pagamento de gastos correntes como luz e telefone,*

---

<sup>158</sup> Agência de cooperação internacional não governamental inglesa.

<sup>159</sup> Socióloga e prostituta brasileira falecida em outubro de 2013.

*pagamento de uma equipe mínima. Ou seja, foi graças ao apoio de uma agência de cooperação internacional, que possibilitou, concretamente, que a Organização iniciasse a consolidação dos seus serviços na Bahia. Já no começo dos trabalhos do Gapa, se inicia a relação com a cooperação.* (Harley Nascimento, 2013).

Estabelecia-se, então, a primeira das muitas relações construídas entre o Gapa-Bahia e as organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento do Eixo Norte, que se tornaram suas principais apoiadoras e fonte fundamental de recursos para a execução dos seus projetos. O aluguel de uma sede, proporcionado pela Oxfam, fez com que o Gapa-Bahia passasse a ter um ponto de referência na cidade identificado pela comunidade, criando para a Organização uma situação inesperada de grande geração de demanda pelos seus serviços e atuação, em uma época marcada por uma epidemia de Aids crescente. Houve, neste momento, a percepção da necessidade de se buscar mais apoio, para que fosse possível ampliar a oferta de serviços e o atendimento ao público demandante. Foi fundamental, nesta perspectiva, o encontro com a cooperação internacional que, segundo Harley Nascimento (2013), possuía um modelo de trabalho no Brasil *mais voltado ao desenvolvimento ao invés de uma cooperação mais assistencialista.*

Ciente da importância da sua interrelação com a cooperação internacional, e dos recursos que esta tinha para investir nos projetos sociais do Brasil, o Gapa-Bahia passou a investir profissionalmente na mobilização de recursos junto a esta fonte, incorporando como prática a realização de viagens internacionais sistemáticas com o intuito de buscar parceiros para os projetos organizacionais. No entanto, havia um desafio a ser superado, que consistia na delimitação temática de atuação da cooperação internacional que não priorizava nesta época o trabalho no campo da saúde. Para as agências da cooperação, conforme salienta Harley Nascimento (2013), *“havia uma delimitação muito definida que trabalhar com o tema de enfrentamento a epidemia de Aids estava diretamente ligado a área de saúde”.*

*– Na realidade, quando a gente iniciou o trabalho havia uma delimitação muito definida que o trabalho com o tema de enfrentamento à epidemia de Aids, para a cooperação, estava diretamente ligado à área de saúde. Então, foi um confronto com um grande desafio. Nós identificamos que, para a cooperação, saúde e educação não eram temas prioritários naquele momento para a política de apoio ao Brasil. Então, essa associação da Aids com saúde era um grande dificultador, um grande desafio para se captar recursos da cooperação, já que saúde não estava no seu rol de prioridades temáticas.* (Harley Nascimento, 2013).

Trabalhar em prol da sociedade tendo como tema prioritário a Aids, em um contexto de plena ignorância a respeito desta enfermidade – que logo se tornou uma epidemia

de graves proporções –, não foi, em vários aspectos, uma tarefa fácil. Conseguir parceiros da cooperação internacional que apoiassem iniciativas de trabalhar com o desconhecido, imbuído de preconceitos e tabus tão característicos dos anos 1980, foi mais difícil ainda, uma vez que a maioria das agências não tinha em sua pauta de prioridades esta temática (NASCIMENTO, 2007). Obstinado com a ideia de ter a cooperação internacional como parceira estratégica, o Gapa-Bahia partiu, então, em busca de caminhos que vinculassem os interesses de investimento da cooperação à atuação da Organização. Neste sentido, concebeu e apresentou projetos que trabalhavam com temas possíveis de serem correlacionados aos focos de atuação de cada uma das agências de cooperação internacional mobilizadas e, ao mesmo tempo, à causa da Aids, como explicam Harley Nascimento e Márcia Marinho:

*– Então, o que nós tivemos que fazer foi encontrar caminhos de interesses comuns com as agências da cooperação. Isto foi uma estratégia de ampliação dessa rede de parceria com a cooperação. Usamos a estratégia de encontrar temas correlatos entre estas duas instituições que fossem de interesses comuns. Então, por exemplo, com uma agência da Holanda, chamada Novib, que não trabalhava com o tema da Aids na sua linha de prioridades, mas trabalhava juventude como prioridade. Então nós apresentamos um programa no campo da juventude com um eixo de HIV/Aids. Esta foi uma estratégia inicial de ampliar a rede de apoio da cooperação. Isto foi bastante exitoso; ampliou o número de agências apoiando o Gapa. (Harley Nascimento, 2013).*

*– Durante muito tempo, o tema HIV/Aids não foi prioritário para a maior parte das agências de cooperação internacionais e o Gapa teve que estabelecer uma estratégia para buscar construir essas relações de parceria com potenciais financiadores para a instituição. Então, o que nós estabelecemos como estratégia? Buscamos conhecer qual era a área de atuação dessas agências de cooperação, depois nós buscamos entender quais eram as suas áreas de interesse de apoios temáticos e, a partir daí, se estas organizações não apoiavam prioritariamente o tema HIV/Aids; buscamos entender quais eram essas linhas de apoio que elas tinham e que poderíamos alcançar com relação à temática de HIV/Aids. [...] Então, assim, na perspectiva de estabelecer relações entre HIV/Aids e outras temáticas de interesse da cooperação internacional, o Gapa fincou parceria com muitas agências, nesse período. (Márcia Marinho, 2012).*

Na perspectiva de se aproximar das agências de cooperação internacional do Norte e tê-las como parceiras, o Gapa-Bahia incorporou na sua prática temas que constituíam as prioridades de intervenção da cooperação internacional do Norte, na época. Deste modo, o impacto da relação com a cooperação internacional na conformação da Organização, já pode

ser percebido nos seus primórdios, com a adaptação dos projetos do Gapa-Bahia às temáticas priorizadas pelas agendas das agências – tais como juventude, gênero, e populações vulneráveis –, com o intuito de efetivar as relações de apoio.

Após esse primeiro momento, de aproximação das agências de cooperação internacional e de vinculação da Aids a temas de interesse de suas agendas, o Gapa-Bahia viu o HIV/Aids, cuja epidemia estava cada vez mais crescente, ser incorporado como tema prioritário para o investimento da cooperação internacional. Entendeu, outrossim, que as prioridades da cooperação internacional eram mutantes e que a Organização teria que estar atenta a estas mudanças para viabilizar as parcerias pleiteadas. Nesta perspectiva, a atuação do Gapa-Bahia junto às agências de cooperação transitava entre o desafio de fazer com que o tema do HIV/Aids fosse contemplado nas suas agendas, conseguindo torná-lo, em alguns momentos, prioritário, e a incorporação nas suas próprias práticas de temas priorizados pela cooperação internacional, os quais associava ao trabalho com o HIV/Aids, como fez ao associar Aids e juventude para firmar parceria com a Novib.

*– O crescimento da epidemia de Aids e o impacto que passou a ter no conjunto da sociedade fez com que muitas dessas agências de cooperação passassem a incorporar o tema como prioritário. [...] Isso terminou por ser mais fácil para o Gapa. Mas o fato de, em alguns momentos, não ser o HIV/Aids um campo prioritário para as agências, não foi um motivo suficiente para o Gapa considerar como obstáculo para a realização da parceria. (Márcia Marinho, 2012).*

Nesse sentido, o Gapa-Bahia viu a sua temática central de atuação, o HIV/Aids, transitar pelas agendas da cooperação internacional, sendo incluído, excluído, para, em seguida, voltar à tona como prioridade<sup>160</sup>. A parceria com a cooperação internacional e o confronto com suas exigências temáticas, fizeram com que o Gapa-Bahia se reestruturasse e direcionasse suas atenções para temas antes tidos como transversais ou secundários, passando a incluir novos temas como gênero, apoio comunitário, arte-educação, direitos humanos, suporte a populações vulneráveis, juventude, na sua agenda de atuação. Moldou-se assim uma característica que marca a trajetória da Organização desde então: o trabalho com o HIV/Aids associado a outros campos e temáticas. Segundo Nascimento:

---

<sup>160</sup> O papel da ONU e das conferências internacionais sobre Aids celebradas, bem como da mídia, não pode ser negligenciado no fortalecimento da temática.

O que poderia ser visto como uma atitude vertical de imposição de critérios por parte da cooperação internacional serviu de trampolim para o Gapa-BA se consolidar enquanto uma das instituições modelo que trabalham com HIV/Aids no Brasil, detendo um sólido e plural quadro programático e um modelo de gestão considerado estável no mundo das OSCs na Bahia e no Brasil. Este quadro é, ao mesmo tempo, flexível, por não encontrar dificuldades em priorizar determinado tema em vista da promoção do bem-estar do seu público-alvo. (NASCIMENTO, 2007, p. 156-157).

Com um perfil organizacional e de atuação já marcado pelas consequências dos ajustes feitos em função da busca pela parceria da cooperação internacional, o Gapa-Bahia viu a sua relação com as agências de cooperação entrar em um movimento crescente. A Organização, que havia iniciado o ano de 1992 apenas com a Oxfam como contraparte, termina este mesmo ano com mais cinco agências de cooperação internacional, de diferentes regiões da Europa, financiando os seus projetos e chega, no ano de 1994, a ter quatorze dessas agências como parceiras/financiadoras, superando, nesta perspectiva, todas as organizações da sociedade civil que atuavam no campo da Aids, no Brasil (SIQUEIRA SANTOS, 2005), o que comprovou a eficácia da estratégia de aproximação das agências de cooperação desenvolvida pela Organização.

A década de 90, no entanto, ainda não havia terminado e apontavam novos desafios com os quais o Gapa-Bahia, inevitavelmente, se deparou. Iniciavam-se naquele momento novas mudanças na cooperação internacional cujas agências passavam por redefinições diversas que incluíam um repensar das suas políticas estratégicas de apoio. Assim, em meados da década de 90, algumas agências da cooperação internacional não governamental, especialmente, as escandinavas, deixaram de atuar no Brasil, pautando as suas decisões nos bons índices macroeconômicos – que apontavam o país como de “renda média” –, e na consolidação da democracia. Migraram, nesta perspectiva, as suas atenções e recursos para o Leste Europeu e a África.

*– Depois disso, a cooperação passa por outras mudanças, por outras redefinições. Sempre em uma perspectiva de repensar suas políticas estratégicas de apoio, de cooperação, tanto temáticas quanto geográficas. Políticas essas muito definidas por suas bases de apoio nos países de origem sejam as igrejas, o governo ou a sociedade. Então, em meados da década de 90, nós vimos muitas agências repensarem sua permanência no Brasil. Muitas agências passam a sair do Brasil, como as agências da Escandinávia – da Dinamarca, da Suécia –, elas deixam de trabalhar com o Brasil. Especialmente porque muitas destas agências, elas existem para atuar em países onde se tinha a necessidade de restaurar a democracia ou onde havia grande situação de pobreza. Então, essas agências*

*entraram na América Latina no momento da Ditadura Militar. Quando a ditadura acaba, esses países passam a ter crescimento econômico e o Brasil passa a ser identificado como um país de renda média, muitas dessas agências utilizam desse recurso e dos índices de crescimento econômico para justificar a sua saída do país e a priorização de suas políticas para países do Leste europeu, por estarem mais próximos, e da África, pela questão clara da pobreza muito mais grave que a do Brasil.* (Harley Nascimento).

Na primeira metade da década de 90 já havia o anúncio de uma crise na cooperação internacional que impactou em muitas OSCs do Brasil. A essa altura, o crescimento organizacional do Gapa-Bahia já era significativo mas a Organização dependia quase exclusivamente de recursos da cooperação, ainda que provenientes de agências variadas. Em 1994, com o início do novo plano econômico brasileiro – o Plano Real – percebeu-se que a dependência exclusiva dos recursos internacionais era extremamente arriscada. Todos os projetos do Gapa-Bahia enviados para as agências de cooperação eram orçados em dólares, mas os recursos chegavam em reais, moeda que, nesse momento, estava supervalorizada, em contraposição à americana, que era a base orçamentária destes projetos. Desta forma, a receita resultava menor do que os gastos, o que levou a Organização a perceber a fragilidade e o risco que havia em depender de uma única fonte de recursos – as agências da cooperação internacional.

A convergência de fatores que incluíam uma crise da cooperação, o advento Plano Real, e a dependência quase exclusiva da Organização dos recursos internacionais agora menos valorados em relação à moeda local, levaram o Gapa-Bahia a realizar uma série de mudanças, a maior delas relacionada ao investimento em ações de mobilização de recursos locais, junto a indivíduos e empresas brasileiras. Havia, neste momento, um movimento forte das agências de cooperação para que as OSCs brasileiras fortalecessem dimensões relacionadas a sua gestão, e que buscassem recursos para os seus projetos junto a própria sociedade do país. Nesta perspectiva, houve um investimento significativo de algumas agências em capacitações no âmbito do desenvolvimento institucional do Gapa-Bahia. Neste sentido, apesar dos benefícios gerados para o Gapa-Bahia, o investimento feito pela cooperação, neste âmbito, já era o prenúncio de mais cortes dos apoios despendidos e da incorporação de um novo formato de relacionamento.

Tem início neste momento, com um impulso significativo da cooperação internacional, uma lógica de atuação da Organização bastante focada em garantir a sua sustentabilidade financeira. Nessa perspectiva, conforme relatou Márcia Marinho, “*o Gapa teve uma agilidade de reconhecer a importância da sustentabilidade financeira como uma*

*dimensão da sustentabilidade institucional*”, fala que é enfatizada por Harley ao lembrar que, adiante, no planejamento estratégico de 2000-2002, “*a sustentabilidade entra como uma ação que deveria transversalizar todos os programas do Gapa-Ba*”, e assume importância crescente na Organização, chegando, no “Planejamento estratégico: triênio 2003-2005” (GAPA-BAHIA, 2003a), a ser considerada como “*um eixo central para o triênio*”.

Há, neste período, inegavelmente, uma alteração na dinâmica da Organização que, mais uma vez, muda a sua lógica de atuação em função das demandas da cooperação internacional. Assume, nesta perspectiva, uma atuação cada vez mais voltada a aspectos que não convergiam diretamente com a sua militância política ou sua atuação direta no âmbito da causa da Aids. Com receio da perda dos recursos da cooperação internacional, que indicava o encerramento ou diminuição das parcerias no Brasil, e diante da pressão das agências por um fortalecimento das chamadas “atividades-meio”, o Gapa-Bahia começa a construir um caminho cada vez mais voltado para a sua dimensão técnica, com ênfase nas áreas de gestão.

A nova dinâmica para a qual as OSCs, de um modo geral, e o Gapa-Bahia, particularmente, estavam sendo impelidos a assumir abria um universo novo com o qual não estavam acostumadas a lidar. Historicamente, a atuação em OSCs e movimentos sociais se deu devido a convicções políticas e/ou religiosas, indignação, desejo de mudanças ou intuito caritativo, mas a exigência por resultados rápidos, visíveis em curto prazo, impeliu-as à busca da profissionalização, sobretudo no âmbito da gestão. Estas organizações, antes geridas, sobretudo e quase exclusivamente, por militantes, se depararam com o grande desafio que consistia no equilíbrio entre a profissionalização e o engajamento. Todo este processo culminou em uma identificação, pelos parceiros da cooperação e pelo próprio Gapa, de que a Organização construía um saber e que este poderia ser socializado em um formato que permitisse o fortalecimento de outras organizações da sociedade civil e que gerasse recursos para o Gapa-Bahia. Segundo Harley Nascimento, houve a identificação de que “*essa expertise poderia, inclusive, ser um viés de captação de fundos para a instituição*”.

### **5.2.2 O Gapa-Bahia e a socialização de práticas e *expertise***

Desde meados da década de 1990, o Gapa-Bahia vem, fazendo intensivos investimentos na direção da capacitação e sistematização de práticas relativas à gestão e ao aperfeiçoamento de seu trabalho de metodologias na área de educação em saúde, para populações de baixa renda e baixo capital escolar, Aids e seus temas transversais, tendo acumulado uma vasta experiência e aperfeiçoado o domínio destas metodologias, sendo, por

este motivo, reconhecido como uma referência, no que concerne a essas temáticas, conforme salientado:

– *Passamos a ser identificados e convocados e contratados como consultores. Passaram a identificar materiais do Gapa-Bahia como materiais exemplares, modelo, importantes.* (Márcia Marinho, 2012).

A percepção de alguns dos seus parceiros de que a Organização estava preparada para retransmitir esses conhecimentos e experiências para outras OSCs, deram início a um novo ciclo na vida do Gapa-Bahia, que passou a assumir, também, o papel de socializador de práticas e *expertise* para outras organizações da sociedade civil. A primeira destas “provocações”, que colocaram o Gapa-Bahia neste novo “papel”, ocorreu no ano de 1998 e foi feita pela Oxfam, que, além de ter sido a primeira agência da cooperação a apoiar o Gapa-Bahia, havia financiado a implantação do departamento de mobilização de recursos e marketing social na Organização, assim como a capacitação nestas temáticas. Foi a Oxfam que convidou o Gapa-Bahia a sistematizar o saber apreendido neste âmbito e a socializá-lo para suas contrapartes no Brasil.

Tem início, com essa experiência, a atuação do Gapa-Bahia no campo da construção, sistematização e socialização de saberes, tendo como “demandantes”, inicialmente, as agências da cooperação internacional e, mais adiante, também o governo<sup>161</sup> e as OSCs brasileiras. Deste modo, a socialização de práticas e *expertise* passou a ser vista pelo Gapa-Bahia não somente como uma estratégia de fortalecimento dos seus pares da sociedade civil organizada ou de difusão de questões relacionadas à causa da Aids, mas, também, como uma estratégia viável para a mobilização de recursos que contribuíssem para a sustentabilidade da própria Organização. O diferencial da Organização consistia, conforme

<sup>161</sup> Uma das experiências que, de certo modo, resultou desse processo e é considerada emblemática pela Organização, consistiu na ação conjunta entre o Gapa-Bahia e professores da FGV-SP, contratados como consultores, pelo Ministério da Saúde, no âmbito da promoção de um programa de capacitação e monitoramento em ações de gestão e sustentabilidade para 180 OSCs com atuação no campo da Aids, no Brasil, além de representantes das coordenações estaduais de programas de DST/Aids. (BRASIL, 2001). O Programa Nacional de Sustentabilidade Institucional foi lançado no ano de 2000, pelo Ministério da Saúde do Brasil, através da Coordenação Nacional de DST e Aids. No Programa, 180 OSCs de todas as regiões do país participaram de treinamentos ministradas por professores da FGV-SP e técnicos do Gapa-Bahia, que incluíram como conteúdo, técnicas modernas de gestão como planejamento estratégico, elaboração de projetos, gestão financeira, gestão de pessoas, captação de recursos locais e *marketing* social. (SANTOS, 2005). O Programa culminou na realização do “I Seminário Nacional de Sustentabilidade – Aids e Sociedade Civil em Debate...”, ocorrido, em Aracaju, em agosto de 2002, ocasião na qual foram premiados os melhores projetos resultantes do programa, e na publicação, pela Coordenação Nacional de DST e Aids, do livro “Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil brasileira” (BRASIL, 2001), que reuniu artigos de diversos autores sobre a temática da sustentabilidade das organizações da sociedade civil.

fala de Márcia Marinho, em ter uma equipe bem preparada e capaz de unir a teoria e os aprendizados obtidos prática organizacional.

– [...] nós não falamos apenas de uma concepção, de ter uma equipe bem preparada do ponto de vista de formações, de graduações e títulos—, somos uma organização que tem uma prática feita na base. Então quando nós exemplificávamos algo, nós tínhamos o que dizer do ponto de vista teórico e o que dizer do ponto de vista prático. E do que deu certo, o que não deu certo. De quais os projetos e reformulações que tivemos que fazer ao longo da nossa história metodológica, instrumental e política para dar conta daquele processo. Então, isto fez muito diferença. (Márcia Marinho, 2012).

Deste modo, atuando com base no saber teórico e, ao mesmo tempo, com os aprendizados obtidos na prática comunitária, o Gapa-Bahia aprendeu a sistematizar o seu conhecimento e consolidou o seu reconhecimento como *expert* na temática da mobilização de recursos e do marketing social, incorporando, ainda, outras temáticas, dentro do seu domínio de saberes e práticas, como possíveis de serem sistematizadas e socializadas. Percebendo os resultados dessa experiência – de colocar o Gapa-Bahia como um ator legítimo na difusão de um saber nesses campos temáticos, saber sistematizado, aplicado e avaliado em sua real eficácia, no âmbito comunitário –, algumas organizações da cooperação solicitaram a atuação do Gapa-Bahia, também em nível internacional, com um recorte de atuação junto a outras OSCs do Eixo Sul. Iniciava-se, de certa forma, para o Gapa-Bahia, a atuação junto a cooperação internacional, a partir da assunção de um novo papel.

### **5.2.3 A triangulação cooperativa para o Sul**

A experiência do Gapa-Bahia com a socialização de *expertise* para outras OSCs do Eixo Sul ou de cooperação Sul-Sul como define a Organização, tem início na segunda metade da década de 90, a convite de uma agência de cooperação parceira, que, além de constatar a capacidade de replicabilidade das práticas e experiências do Gapa-Bahia, compreendia que as similaridades culturais e sociais entre OSCs do Eixo Sul seriam elementos facilitadores do aprendizado. Havia, ainda, neste momento, por parte de algumas agências que financiavam o Gapa-Bahia, uma provocação no sentido de que a Organização deveria ser responsável por socializar um conhecimento que teve a oportunidade de construir – a partir de financiamentos da cooperação do Norte –, no intuito de fortalecer outras organizações do campo. Desta perspectiva trata Harley Nascimento:

– *Identificou-se no Gapa uma capacidade de reaplicabilidade da sua experiência e características que poderiam facilitar essa reaplicabilidade, ou seja, singularidade linguística, culturais e socioeconômicas com outras contrapartes dessa agência em outras regiões, por exemplo, nos países africanos de língua lusitana.*

*[...] É uma experiência que começamos na realidade por uma demanda da própria cooperação, ao perceber que o Gapa tinha um potencial de replicabilidade de suas ações e tinha similaridades culturais e socioeconômicas com outros países do Sul. E nos demandavam enquanto nossa responsabilidade perante outras organizações trabalhando no mesmo campo temático, para o fortalecimento delas com a nossa experiência, com aquilo que deu certo. (Harley Nascimento).*

A atuação do Gapa-Bahia no âmbito da cooperação com o Eixo Sul ou em uma perspectiva “transnacional” se efetivou na sua contratação, pela Oxfam-UK, para a capacitação da Associação Angolana de Luta contra a Sida, ocorrida em Angola no ano de 1993; e em uma segunda contratação, pela agência de cooperação internacional inglesa *Christian Aid*, para a capacitação das OSCs jamaicana – *Jamaican Aids Support (JAS)*, ocorrida na Jamaica e no Brasil nos anos de 2001 e 2002, e angolana, *Associação Cristã de Jovens*, ocorrida em Angola no ano de 2003. A esta altura os saberes socializados já não se restringiam a temáticas concernentes ao campo da gestão, mas incluíam uma série de outros temas ligados a Aids e correlatos.

– *A primeira experiência foi a convite da Oxfam, que chamou o Gapa-Bahia para estabelecer uma parceria, um trabalho como cooperante técnico com outra organização que eles apoiavam em Angola. Então, tivemos essa experiência com Angola ainda na década de 1990. Em seguida, a Christian Aid, uma agência também da Inglaterra, nos chamou também para ir para Angola trabalhar com um parceiro deles, a Associação Cristã de Jovens (ACJ). Em paralelo, a Christian Aid nos chamou ainda para trabalhar com a Jamaican Aids Support. (Harley Nascimento).*

Com o reconhecimento e o início da demanda pela sua atuação nesse campo, o Gapa-Bahia incorporou a perspectiva de transferência das “tecnologias” sistematizadas para outros contextos, em especial para outros países do Eixo Sul, configurando a institucionalização de um processo de transnacionalização de práticas e *expertise*. Esta perspectiva passou a constar no planejamento estratégico institucional como um campo prioritário de atuação da organização, conforme depoimento de Harley Henriques do Nascimento:

– *O Gapa ficou muito conhecido, nacional e internacionalmente, pela sua capacidade de responder ao tema da mobilização de recursos e nós começamos a ser chamados para participar de fóruns internacionais sobre o tema. O tema, que era uma espécie de “subtema”, foi incorporado em outra prioridade estratégica do Gapa hoje, que é a transferência de tecnologia para outros países do Sul.*

*[...] Chegou um momento em que essas experiências pontuais mostraram que realmente a cooperação Sul-Sul era um campo estratégico para as organizações da sociedade civil no Brasil e para o Gapa. Então, o Gapa passou a incluir no seu planejamento estratégico institucional a cooperação Sul-Sul como uma ação estratégica.* (Harley Nascimento, 2013).

A demanda proveniente das agências de cooperação internacional interessadas em fortalecer as suas contrapartes, principalmente na África, e a própria realidade de despreparo da sociedade civil organizada trabalhando no campo da Aids nestas regiões, são elementos explicativos da crescente participação do Gapa-Bahia em projetos de transferência e difusão de conhecimentos. Acresce-se a estes fatores, o avanço da epidemia que encontra, na realidade de pobreza destes locais, um campo vasto para a sua expansão, e, não menos importante, o déficit de conhecimento e prática das OSCs, de um modo geral, no que concerne ao campo da gestão organizacional. O Gapa-Bahia passou, assim, a desenvolver o papel de socializador de metodologias e experiências, o que o levou a investir na transferência de conhecimentos e práticas no âmbito internacional e a privilegiar a cooperação entre os países do Eixo Sul. (SIQUEIRA SANTOS, 2005). Nessa perspectiva, continuou investindo na construção de parcerias com instituições de outros países, de modo a poderem intercambiar experiências e aprendizados.

Em março de 2004, a Organização recebeu a ONG/Aids jamaicana JAS, para a segunda etapa da capacitação, tendo como tema “Estratégias de Mobilização de Recursos”. Neste mesmo ano, representantes do Gapa-Bahia foram novamente a Angola, ministrar capacitação para a Associação Cristã de Jovens (ACJ) e mais um conjunto de ONGs locais, nas temáticas de apoio às pessoas vivendo com HIV/Aids e na implantação de programas de direitos humanos e Aids. Houve, ainda, a participação de dois diretores do Gapa-Bahia em um Programa de Intercâmbio entre Gapa-Bahia, JAS e *Christian Aid*, ocasião na qual os participantes debateram e trocaram experiências e conhecimentos sobre mobilização de recursos, *lobby e advocacy*, direitos humanos e gênero.

Desde então, o Gapa-Bahia vem trabalhando na colaboração com organizações de diversas regiões. A sua atuação está dirigida, prioritariamente, à implementação e/ou

fortalecimento das capacidades de OSCs frente ao HIV/Aids, mas, também, em questões concernentes a gestão e sustentabilidade. Ao assumir o lugar de socializador de *expertise*, o Gapa-Bahia tem atuado na formação e assessoria a organizações, em diferentes campos temáticos tais como: planejamento estratégico, elaboração de projetos, diagnósticos, formação de lideranças, mobilização de recursos e comunicação, gestão de voluntários e/ou metodologias específicas para trabalhos de prevenção e/ou direitos humanos em HIV/Aids. A realização de seminários em temas diversos, a sistematização e publicação de experiências assim como a realização de pesquisas também fazem parte do seu investimento neste campo.

Desse modo, tem buscado construir uma atuação no âmbito da cooperação internacional que beneficie o Eixo Sul, em especial no contexto da América Latina, Caribe e África de língua portuguesa, por reconhecer que esta estratégia pode colaborar para a construção de conhecimentos mais horizontais entre atores do Eixo Sul-Sul, mas também por vislumbrar aí caminhos que contribuam para a sua própria sustentabilidade. Na linha de trabalho de cooperação internacional, tem desenvolvido programas para o fortalecimento de organizações de base comunitária, em uma atuação que vai do local ao internacional.

O formato encontrado pelo Gapa-Bahia no âmbito da sua atuação de socialização de práticas e *expertises* para OSCs do Eixo Sul, consiste em uma espécie de “cooperação triangulada” ou, ao menos, é assim definida pela Organização que, normalmente, recebe recursos de uma agência de cooperação internacional do Norte, através de um projeto que objetiva fortalecer uma ou mais organizações parceiras desta mesma agência em algum dos países do Eixo Sul no qual atua, assumindo, nesta perspectiva, o papel de organização “intermediária”.

*– As primeiras experiências de cooperação Sul-Sul do Gapa surgiram de forma espontânea, numa experiência triangular, sendo sempre uma agência do Norte que financiava, que apoiava o GAPA e, também, financiava a outra organização no Sul; então, duas organizações do Sul e uma organização do Norte e o Gapa sendo a organização que levava a sua experiência, a sua tecnologia para a contraparte do nosso parceiro do Norte (Márcia Marinho, 2012).*

*– Iniciamos essas experiências de uma forma triangular onde sempre o desenho era uma agência financiadora, o Gapa e uma outra organização do Sul. Já trabalhamos com a Jamaica, com Angola, com Moçambique e, no Projeto “Transversalizando”, com dez países da América Latina e Caribe. Então esse se mostrou como um caminho para a Organização trabalhar: a cooperação Sul-Sul. Está na linha prioritária do plano estratégico*

*do Gapa e nós estamos investindo mesmo no desenvolvimento de novos projetos no campo da cooperação Sul-Sul.* (Harley Nascimento, 2013).

Destaca-se, nessa perspectiva, desde o ano de 2007, o envolvimento do Gapa-Bahia em uma ação de inclusão transversal da temática do HIV/Aids na América Latina e Caribe, através do Programa “Transversalizando HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe”, no qual assume a função de coordenação executiva, com papel de assessoria técnica, planejamento e implementação das estratégias e atividades, no âmbito dos processos de formação e de monitoramento das organizações da sociedade civil participantes, além de responder pela gestão logística e financeira do Programa, conforme abordaremos adiante.

*– No momento nós finalizamos um projeto de cerca de seis anos de cooperação Sul-Sul com a Alemanha, trabalhando com dez países da América Latina e do Caribe. É uma parceria com a agência alemã Pão para o Mundo, que identificou o Gapa como uma instituição capaz de fazer a gestão de um programa de cooperação Sul-Sul para se trabalhar o tema de mainstreaming, ou seja, transversalizar HIV/Sida para dez países, beneficiando doze organizações contrapartes da Pão para o Mundo na América Latina e Caribe. [...] Esse programa já teve avaliação positiva, já foi renovado, já tem metodologia própria de cooperação Sul-Sul, com ferramentas novas que a cooperação Sul-Sul ainda não está usando no Brasil, como, por exemplo, o sistema de educação à distância.* (Harley Nascimento).

A participação do Gapa-Bahia neste Programa é apontada como emblemática, no âmbito da consolidação da sua atuação em termos de cooperação Sul-Sul. Pesam, nesta perspectiva, dentre outros: o tempo de duração do Programa; o montante de recursos aportados; o número e diversidade de organizações partícipes; a quantidade de países contemplados; e a metodologia desenvolvida.

### 5.3 O PROGRAMA “TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”

O Programa “Transversalizando HIV/AIDS para Organizações da América Latina e Caribe” se autodefine como uma construção coletiva entre doze<sup>162</sup> organizações não governamentais, igrejas e movimentos sociais localizados em dez países da América Latina e Caribe (Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Nicarágua e Peru) para o enfrentamento da Epidemia de HIV/Aids. Implantado em setembro de 2007,

---

<sup>162</sup> A décima segunda organização á qual o Programa se refere é o Gapa-Bahia.

com o apoio da agência de cooperação alemã Pão Para o Mundo<sup>163</sup>, e tendo o Gapa-Bahia como responsável pela sua coordenação executiva, o Programa contempla uma perspectiva de fortalecimento e articulação de sujeitos políticos para que ampliem suas capacidades, conhecimentos, habilidades técnicas e políticas, para, em uma primeira instância, lutar para o controle da Aids na América Latina e Caribe, ao tempo que tentam conter a agudização das mazelas decorrentes da pobreza e a amplificação de “epidemias” de exclusão.<sup>164</sup>

As organizações e movimentos sociais partícipes do Programa “Transversalizando HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe” não trabalham diretamente com o tema HIV/Aids e se diferenciam, nos seus modelos organizativos e nas causas que defendem. Em comum estas organizações partilham o fato de estarem localizadas na América Latina ou no Caribe e de serem parceiras da PPM. O Programa, que objetivou a incorporação da agenda do HIV/Aids nas pautas de trabalho destes atores, vinculando-a aos seus temas principais de intervenção, contou com as seguintes organizações<sup>165</sup>: *Centro de Derechos de Mujeres* (CDM), de Honduras; *Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos* (CEDEAL), do Ecuador; *Consejo de Iglesias de Cuba* (CIC), de Cuba; *Asociación Centro de Mujeres en Masaya* (CMM), da Nicarágua; *Confederación Nacional Agraria* (CNA), do Peru; *Centro Nordesteño de Medicina Popular* (CNMP), do Brasil; *Equipo de Mujeres en Acción Solidaria* (EMAS), do México; *Fundación Mujer y Futuro*, da Colômbia; *Asociación Iglesia Luterana Costarricense* (ILCO), da Costa Rica; *Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí* (ISALP), da Bolívia; *Ser Mulher*<sup>166</sup>: Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural, do Brasil.

<sup>163</sup> *Brot für die Welt* é uma organização de ajuda fundada pelas igrejas protestantes, na Alemanha, tendo surgido em Berlim no ano de 1959. Desde a sua criação, a Agência de Serviço Social da Igreja Protestante na Alemanha (EKD) é responsável pela organização, que atua em conjunto com as igrejas locais e organizações parceiras na África, Ásia, América Latina e Europa Oriental em mais de 1.000 projetos destinados a “ajudar as pessoas a se ajudarem”. Como agência de cooperação, contribui para a erradicação da fome, da pobreza e da miséria social em projetos de apoio ao desenvolvimento. Sua principal preocupação é fortalecer a capacidade da população para que ela possa “ajudar a si mesma”. O lema do trabalho da PPM é “justiça para os pobres”. Segundo a própria organização, ela pretende “ajudar as pessoas a assumir o controle de seu próprio destino”. Neste sentido, a PPM não conduz os projetos nos países do hemisfério sul, mas apoia os parceiros locais em seus trabalhos, por entenderem que estes são mais bem familiarizados com o seu país, seu povo e seus problemas. Durante a realização desta pesquisa, a PPM vivenciava um processo de fusão com outra agência de cooperação alemã, a EED, seguindo uma tendência de muitas organizações de cooperação internacional na Europa.

<sup>164</sup> Disponível em: <<http://vihsidamerica.org/gapa-wordpress/apresentacao/?lang=pt>>.

<sup>165</sup> A descrição das organizações consta no Apêndice C deste trabalho.

<sup>166</sup> O Ser Mulher encerrou suas atividades no ano de 2010, quando o Programa ainda estava em curso.

Figura 2 – Mapa dos locais e organizações partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e do Caribe”



Fonte: Gapa-Bahia (2013)

### 5.3.1 O Programa e o seu histórico

O Programa teve o seu início demarcado, a partir de um convite feito pela agência de cooperação internacional não governamental de origem alemã, a Pão para o Mundo, ao Gapa-Bahia. A agência, que já havia apoiado a Organização no início do seu trabalho – e deixado de apoiar quando a Aids deixou de ser um tema prioritário –, solicitou uma visita ao Gapa-Bahia, no ano de 2006, na qual relatou que, com a Aids novamente no centro da sua agenda, pretendia desenvolver o fortalecimento da temática junto às suas organizações contrapartes na América Latina e Caribe. Apesar do reconhecimento por parte da PPM de que a epidemia de Aids não era tão devastadora na América Latina quanto na África – continente no qual a agência possui muitos parceiros sendo financiados –, havia o entendimento de que a região reunia uma série de características de vulnerabilidade e de possibilidade de crescimento da transmissão do vírus HIV. Além destes, havia uma preocupação com a consolidação dos estigmas, a discriminação e a baixa defesa dos direitos humanos das pessoas afetadas pela Aids na região. Neste sentido, houve, por parte da PPM, um convite ao Gapa-

Bahia para que a organização ajudasse a conceber uma estratégia de trabalho para atuação junto às suas organizações parceiras na América Latina e Caribe.

Sobre o início da história do Programa, tratam Márcia Marinho, do Gapa-Bahia e Reiner Focken-Sonneck, da PPM:

– *A história do programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”, era colocar organizações e movimentos sociais da América Latina e Caribe que não trabalham diretamente com o tema de HIV/Aids pra que pudessem incorporar a agenda de HIV/Aids nas pautas de trabalho vinculados aos seus temas principais de intervenção.* (Márcia Marinho, 2012).

– *Sentimos a responsabilidade e a necessidade de fazermos algo, mas consideramos que as condições das sociedades latino-americanas estavam muito mais favoráveis que, por exemplo, na África. E que o desafio não seria a Pão para o Mundo resolver o problema, mas sim facilitar que os parceiros pudessem aproveitar as experiências positivas já existentes no continente. Entre as experiências positivas está o conceito da transversalização do HIV/Aids, que também foi reconhecido como o conceito mais promissor, pelos nossos especialistas e assessores nesta questão. E optamos por um programa que aproveitasse as experiências de parceiros das sociedades latino-americanas, e o parceiro mais competente nessa matéria era o Gapa-Bahia.* (Reiner Focken-Sonneck, 2013).

Havia, portanto, uma expectativa da PPM de incorporação da temática do HIV/Aids nas agendas das organizações, que atuavam em campos temáticos dos mais diversos. Nessa perspectiva, a agência utilizou como estratégia a intermediação por uma OSC também do Eixo Sul, cuja atuação no campo da Aids era reconhecida: o Gapa-Bahia.

O primeiro encontro, com vistas à sensibilização referente à temática, aconteceu no Peru, em 2006. Foram convidadas algumas organizações parceiras da PPM na região, e o Gapa-Bahia apresentou o seu trabalho no âmbito do HIV/Aids, através da realização de uma oficina. Neste momento, além da sensibilização, houve, ainda, uma consulta sobre o interesse destas organizações em começar a desenvolver um projeto neste campo temático. Após esse encontro, representantes do Gapa-Bahia viajaram a Alemanha para desenhar, em conjunto com os representantes da PPM, a estratégia que seria empreendida pelo Programa. Conforme relata Márcia Marinho, juntos eles buscaram responder às seguintes questões:

– *Como é que um programa desses deveria ser desenvolvido? Quais seriam as suas estratégias metodológicas? Só haveria a capacitação? Só haveria a sensibilização? Qual era o objetivo da Pão para o Mundo? O Programa deveria fornecer conhecimentos e cada um se viraria com o que tivesse? Ou, de alguma forma, deveriam constituir etapas onde*

*eles pudessem verificar de que modo, efetivamente, essas organizações estariam incorporando o tema de HIV na sua agenda de trabalho, o que requereria outras estratégias metodológicas que não apenas a formação?* (Márcia Marinho, 2012).

A partir desse encontro, as duas organizações definiram as linhas gerais do Programa e o perfil das organizações que fariam parte dele. A proposta foi elaborada no ano de 2007 e, em setembro do mesmo ano, o Programa foi formalmente iniciado, tendo como linhas gerais e estratégicas da sua primeira fase: o diagnóstico da realidade interna e externa das organizações; a realização de formações; e a construção de planos de trabalho participativos com monitoramento sequencial dos mesmos.

As organizações que iriam participar do Programa foram escolhidas dentre as apoiadas pela PPM que, por se tratar de uma organização ecumênica, atua junto a igrejas, movimentos de agricultores, organizações que fazem trabalho de base, organizações de gênero, organizações que atuam nas áreas rurais e cidades pequenas, etc. Havia um desejo da agência de incluir, na primeira fase do trabalho, “um mix” dessas organizações, o que determinou um perfil diverso ao Programa.

Definidas as organizações, foi iniciada a realização de um diagnóstico institucional no intuito de compreender um pouco mais sobre cada uma delas. Foi necessário, neste momento, segundo Márcia Marinho (2012), entender alguns aspectos referentes às organizações e a sua relação com a temática, tais como: o grau de proximidade das organizações com o tema de HIV/Aids; o que elas demandavam neste sentido; como estavam inseridas em termos de redes; se dialogavam com o poder público e com outros movimentos; o que tinham, em termos de capital acumulado, para que a inserção do tema pudesse ser potencializada; e as relações com a questão religiosa e em que medida esta era limitante do trabalho com o tema.

De posse das informações do diagnóstico, o Gapa-Bahia começou a desenhar um sistema de formações consideradas fundamentais para que as organizações tivessem suas capacidades fortalecidas em torno do tema HIV/Aids. Nesta perspectiva, foram privilegiados os temas de Aids, gênero, sexualidade, vulnerabilidade, estigma, preconceito e direitos humanos, que se desdobraram em duas grandes formações presenciais ocorridas no Peru e no México. A do México aconteceu em 2008, ano de realização da Conferência Internacional de Aids, que aconteceria neste país, o que levou o Gapa-Bahia a propor que as organizações fossem para a Conferência com os seus representantes do Programa, sendo esta uma forma de vivenciarem um dos espaços específicos de HIV/Aids. O encontro no México, que contou

com a participação na Conferência, é citado por Márcia Marinho (2012) como um dos momentos importantes do Programa.

Outra ação considerada como de grande importância para o Programa foi o mapeamento da situação de HIV/Aids em cada cidade ou localidade onde as organizações estavam inseridas. Enfatiza-se, neste sentido, que o mapeamento foi realizado pelas próprias organizações, a partir de um modelo de questionário de investigação concebido por elas e pelo Gapa-Bahia. O mapeamento supracitado levou as organizações a buscarem respostas para as seguintes questões: Qual era a situação de Aids na localidade? Que organizações existiam atuando ali, neste campo? Como funcionava o serviço de atenção às pessoas com HIV/Aids? Quais os dados epidemiológicos? O processo de mapeamento foi fundamental, segundo Márcia Marinho (2012), *“porque colocou a organização em contato com a sua realidade no campo do HIV/Aids. Com os seus problemas, prioridades, e demandas”*. Neste sentido, cita o exemplo de uma organização do México que, a partir do mapeamento, se deu conta da *“total invisibilidade de dados relacionados à feminilização da epidemia”*. Conhecendo, então, a realidade do HIV/Aids, as organizações partiram para a elaboração do plano estratégico de trabalho. A importância disto, conforme Márcia Marinho, é que, com a realização de um diagnóstico, as organizações puderam definir seus objetivos, interesses e prioridades para a construção de um plano de transversalização do HIV/Aids dialogando com a sua realidade específica.

Feitos os diagnósticos, as duas grandes formações e a construção dos planos locais de transversalização (realizados de forma participativa e envolvendo toda a equipe da organização) findaram os dois primeiros anos do Programa. Neste momento, o Gapa-Bahia e as organizações identificaram a necessidade de terem um plano de monitoramento e avaliação construído. A primeira versão deste plano foi o último produto derivado dos primeiros dois anos do Programa.

A PPM aprovou, então, a continuidade do Programa para o período 2009/2011. Para esta etapa do Programa, foi definida a necessidade da construção e efetivação de um plano de monitoramento, o acompanhamento dos planos de transversalização já concluídos e a aplicação dos mesmos. Ao iniciar esta etapa do Programa, a PPM comunicou o seu interesse de que as organizações que tinham sido beneficiadas até ali comesçassem a envolver outras contrapartes da agência nos seus países e que, em dois anos, pudessem dispensar o auxílio do Gapa-Bahia, assumindo, completamente, o trabalho de multiplicação. No entanto, as organizações discordaram e, ao longo do tempo, a própria PPM foi se dando conta da dificuldade de não mais contar com a atuação do Gapa-Bahia ainda nesse momento, em um

Programa que envolvia mudanças de posturas individuais e organizacionais e enfrentamento de questões tão complexas. Em relação à postura da Pão para o Mundo, relata Márcia Marinho:

*– Com a passagem do tempo eles foram mudando de ideia e vendo que um programa dessa natureza para que as organizações chegassem a ter o compromisso de fazer alguma coisa em relação ao tema para outras contrapartes dos seus países, precisariam de mais tempo. Eles foram se dando conta de que a transversalização enquanto um conceito é também uma metodologia que envolve a construção de distintas etapas, ferramentas e processos. E as organizações não tinham tempo de fazer isso e executar os seus projetos e sua missão com a mesma competência e qualidade em um contexto de retração de recursos, retração de equipe, entendeu? Então como é que maneja tudo isso? O Gapa tinha expertise em HIV/Aids e tinha uma estrutura que foi montada para esse processo de transversalização. E eles não dispunham disso, não dispunham de um conhecimento prévio, não dispunham da infraestrutura de pessoal e de recursos para construir ferramentas, processos, planos, metodologias, e ainda tinham que lidar com os trabalhos do dia-a-dia das suas organizações. (Márcia Marinho, 2012).*

O segundo momento de realização do Programa, contemplou a continuidade do processo formativo com ênfase em metodologias de trabalho com HIV/Aids e a construção de um sistema de educação à distância, montado com vistas à superação do desafio de se trabalhar em um programa continental, beneficiando doze organizações em dez países, com dois idiomas, em um contexto de retração de orçamento. Como medida para equacionar a necessidade de continuidade do Programa, com a retração de recursos para a realização dos encontros, o Gapa-Bahia propôs investir em tecnologia de informação, com a montagem de um blog – que, posteriormente, virou um site – e de um sistema de educação à distância<sup>167</sup>. O sistema foi montado no período de 2009/2011, entrando em funcionamento ainda em 2011.

Com o sistema de educação à distância foram ofertados diferentes cursos – com participação de ONGs, universidades e consultores individuais, tanto do Brasil quanto de outros países da América Latina – para as organizações partícipes do Programa e para outras organizações parceiras da Pão para o Mundo. Alguns cursos já foram facilitados pelas organizações contrapartes, deixando para o Gapa-Bahia o papel de gestor do Programa. Foi definida pelo Gapa-Bahia, neste âmbito, uma estruturação de agenda; as regras de uso do sistema; o papel dos facilitadores; o papel dos alunos; o modelo de gestão; o modelo de

---

<sup>167</sup> Segundo o Gapa-Bahia, o sistema de Educação à Distância (EAD) construído no âmbito deste Programa é pioneiro, na América Latina, no tema HIV/AIDS.

postagem das aulas, entre outros. No entanto, a responsabilidade pela construção dos conteúdos, pela construção dos módulos dos cursos e a facilitação e tutoria dos cursos foi passada para as contrapartes que trabalharam com os temas.

– [...] tiveram duas perspectivas interessantes: foi a primeira vez que todas elas [as organizações partícipes] podiam experimentar serem alunos e facilitadores de processos de educação à distância. Ou seja, elas adquiriram mais uma habilidade em torno, não apenas do conhecimento, mas do uso de uma ferramenta pedagógica, e a outra foi expandir essa relação das contrapartes para além da relação com a Pão para o Mundo, porque elas participavam em conjuntos com outros sujeitos, que não eram contraparte da Pão para o Mundo, não eram do Programa. Teve gente que não fazia parte do Programa, e que era de outras redes de vínculos que ficou sabendo e foi se inscrevendo. (Márcia Marinho, 2012).

A segunda etapa do Programa findou em outubro de 2011, mas o Programa foi renovado, com financiamento da PPM, até 2013, tendo sido encerrado em agosto deste ano. Nesta última etapa, as organizações passaram por um processo de formação um pouco diferenciado, com um primeiro momento em um sistema à distância seguido de um encontro presencial realizado no Panamá e a posterior retomada da formação no sistema de formação à distância. Fez ainda parte desta etapa, a definição de um modelo de princípios e diretrizes da metodologia de transversalização comum a todos, conforme relata Márcia Marinho:

– [...] nós estamos levando em consideração que existe um modelo de transversalização que foi o que o Gapa que construiu e aplicou. Eles estão desenvolvendo um modelo de transversalização, às vezes só para fortalecimento interno, às vezes só para seus públicos-meta, e algumas dessas organizações, como a organização da Bolívia, como a organização do México, como a organização do Equador e da Nicarágua, elas já estão fazendo sensibilizações e formações de outras contrapartes da Pão para o Mundo nesses países, e estão construindo as suas metodologias para fazer isso. (Márcia Marinho, 2012).

A última etapa do Programa consistiu em monitorar e assessorar as organizações participantes na implementação de Planos de Transversalização em HIV/Aids assim como em disponibilizar processos de educação e formação sobre a temática à distância, através de ferramentas e tecnologias da informação. Há uma expectativa de manutenção da rede de aprendizagem e de que as organizações partícipes possam multiplicar os aprendizados para as suas próprias redes, impactando as realidades locais no que tange à temática do HIV/Aids. Segundo Márcia Marinho:

– Há uma expectativa de que as contrapartes assumam o papel de liderança no processo de sensibilizar e capacitar outras organizações, né? E que além delas cumprirem os

*seus planos, elas oportunizam a agenda da Pão para o Mundo nos seus países, para transformar também em espaço de disseminação de conhecimentos e de conteúdo em torno do HIV/Aids. E o segundo objetivo é que esse processo chegue mais aos públicos-meta das organizações.* (Márcia Marinho, 2012).

### **5.3.2 Aspectos do Programa e a perspectiva dos atores**

A diversidade de organizações presentes no Programa, com seus aportes, histórias, interesses e crenças, mostrou-se um desafio. Em que pese a sua auto definição como um processo de construção coletiva entre todos os partícipes, percebe-se o papel preponderante do Gapa-Bahia e da PPM na sua concepção e na definição dos seus elementos norteadores.

Se coube ao Gapa-Bahia um papel fundamental nos aportes específicos sobre a questão do HIV/Aids e na construção metodológica do processo, a definição pela inclusão do HIV/Aids transversalizando os campos de atuação específicos de cada organização, partiu da PPM. Deste modo, portanto, o “convite” feito às organizações a tornarem-se partícipes deste Programa, surge como uma demanda do seu parceiro-financiador, causando, nessa perspectiva, desconforto para algumas organizações, que tiveram que incluir mais um escopo de trabalho no seu dia a dia. Nesse sentido, Márcia Marinho revela a posição do Centro de Derechos de Mujeres de Honduras, que explicitou que a sua participação no Programa, se deu em função de uma espécie de “pressão” da PPM.

Apesar da chegada ao Programa não ter sido necessariamente uma escolha das organizações, e do peso em incluir mais uma carga de trabalho em rotinas já tão assoberbadas, os relatos da especialidade das relações construídas entre os partícipes, assim como a entrega aos processos vivenciados, aparecem com uma marca positiva. A maioria dos relatos ressaltou a riqueza da experiência vivenciada, das trocas possibilitadas e das relações construídas, como revelam as falas de Patricia Ávila<sup>168</sup>, Christiane Epellin<sup>169</sup> e Oscar Calizaya<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Membro do Ser Mulher, organização partícipe do Programa “Transversalizando HIV/Aids: uma construção coletiva com ONGs contrapartes da PPM na América Latina”. Salvador, Brasil. Entrevista realizada em 4 de março de 2013.

<sup>169</sup> Membro da Oficina de *Seguimiento y Asesoría en Proyectos* (OSA), ONG encarregada pela “Pão para o Mundo” para acompanhar os projetos apoiados pela agência na Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras e Nicarágua. San José - Costa Rica. Entrevista realizada via skype, em 10 de janeiro de 2013.

<sup>170</sup> Membro do Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP), organização partícipe do Programa “Transversalizando HIV/Aids: uma construção coletiva com ONGs contrapartes da

– *A gente viveu aquilo com tanta profundidade, que até hoje eu lembro.* (Patrícia Ávila, 2013).

– *Acreditamos que as relações tanto com a Pão para o Mundo como com o Gapa-Bahia e as demais organizações participantes tem sido excelente, suave e transparente.* (Christiane Epellin, 2013)<sup>171</sup>.

– *Certamente, foram muitos os benefícios em participar deste Programa, como por exemplo, a formação, a transmissão de informações sobre a pandemia, a retroalimentação e a troca de experiências através de oficinas presenciais e dos cursos virtuais pela internet. Conhecer a experiência do Gapa de maneira direta e em campo foi uma das experiências que muito nos serviu para encaminhar nosso processo de transversalização. Também nos ajudou muito conhecer a realidade da pandemia em outras partes do mundo e encaminhar com seriedade os processos de prevenção.* (Oscar Calizaya, 2013)<sup>172</sup>.

A relação estabelecida entre o Gapa-Bahia e a PPM, também consiste em um dos aspectos positivos enfatizados. Segundo depoimento de Márcia, do Gapa-Bahia, que adjetiva a postura da PPM como “inovadora” houve, desde o início, grande empenho da agência em viabilizar a relação. Nesta perspectiva, a PPM, salienta, foi mais que um mero financiador, tendo se constituído como um referente técnico, como um apoiador com o qual o Gapa-Bahia pôde estabelecer uma relação dialógica na construção processual do Programa.

– *[...] é uma perspectiva muito inovadora por que a Pão para o Mundo não se colocou como uma organização só financiadora. Além de apoiadora, ela sempre se colocou também, como um referente técnico e estabeleceu com o Gapa, processos, sistemáticos de consulta e de acompanhamento. Então nós íamos uma vez por ano à Alemanha pra prestar contas do processo, para dialogar sobre os avanços, fora todas as comunicações por e-mail e os relatórios.* (Márcia Marinho, 2012).

---

PPM na América Latina”. Potosí – Bolívia. Entrevista realizada via skype, em 7 de janeiro de 2013

<sup>171</sup> Tradução nossa. *Consideramos que las relaciones tanto con Pan para el Mundo como con Gapa-Bahia y las demás organizaciones participantes ha sido excelente, fluida y transparente.* (Christiane Epellin, 2013).

<sup>172</sup> Tradução nossa. *Con seguridad, fueron muchos los beneficios participar en este programa, por ejemplo, la capacitación, la transmisión de información sobre la pandemia, la retroalimentación e intercambio de experiencias a través de talleres presenciales y utilizando los cursos virtuales. Mediante el internet. Conocer experiencias de Gapa de manera directa y en campo fue una de las experiencias que nos ha servido de mucho para encaminar nuestro proceso de transversalización. Asimismo, nos ha ayudado mucho a ver la realidad de la pandemia en otras partes del mundo y encaminar con seriedad los procesos de prevención.* (Oscar Calizaya, 2013).

Reiner Focken-Sonneck, da PPM, por sua vez, ressaltou a valoração dos aportes de cada organização, respeitando-se, deste modo, a trajetória, as práticas e os saberes do Gapa-Bahia, em uma relação politicamente equilibrada.

– *Na realidade, politicamente, é um projeto onde ambos os parceiros aportaram conceitos e ideias e o Gapa, especificamente, aportou o seu, a sua capacidade técnica, técnica, social, animadora para processos de transversalização.* (Reiner Focken-Sonneck, 2013).

O formato construído para a realização do Programa, segundo Márcia Marinho, o diferencia pelo fato de ter *um ator do Sul produzindo, fomentando e criando conhecimento com outros atores do Sul.* Houve, nesta perspectiva, uma valorização da experiência que, diferente de outras financiadas pela PPM, trazia, no papel de gestora do Programa, uma organização da sociedade civil do Eixo Sul e não técnicos da agência.

– *É um ator do Sul produzindo, fomentando e criando conhecimento com outros atores do Sul; então, eles tinham muito interesse em viabilizar essa experiência, justamente por que eles tinham um caminho diferente.*

*[...] Nós desenvolvemos um intenso processo de comunicação e acompanhamento, além das visitas à Alemanha, porque o interesse da Pão para o Mundo não era só ver como o Programa era feito, mas era de como posicionar essa experiência na América Latina. Experiência que – diferente da África e da Ásia que era feita por técnica dos da Pão para o Mundo – foi feita por uma organização da sociedade civil.* (Márcia Marinho, 2012).

Desse modo, no que tange ao papel desempenhado pelo Gapa-Bahia no Programa, foi ressaltada a importância de se ter um ator da sociedade civil organizada de um país do Eixo Sul como facilitador do processo. Nesta perspectiva, foi enfatizado o fato de ser o Gapa-Bahia um ator legítimo para falar sobre a temática, em região geográfica específica, uma vez que vivencia e atua em realidade considerada “similar”.

– *[...] nós podemos falar sobre uma realidade similar, com todas as diferenças que o Brasil tem na América Latina e são muitas, né? Eu acho que, especialmente para o tema de HIV/Aids, que é um tema polêmico, é um tema controverso, o Brasil tem uma dianteira de percepção, de práticas que nenhum outro país acompanha, e isso é interessante: a gente assume discussões e coisas que estão longe de outros países assumirem. O fato do Gapa ser uma organização não governamental brasileira fez muito diferença.* (Márcia Marinho, 2012).

A perspectiva de cooperação Sul-Sul é apontada como importante para o processo, valorando-se, aí, a horizontalidade permitida por ser o Gapa-Bahia, assim como as demais organizações, uma organização da sociedade civil. Igualmente importante é o fato de que o Gapa-Bahia, na sua condição de OSC, trouxe para os partícipes do Programa não somente as experiências similares vivenciadas no trabalho comunitário, mas, também, a realidade de um país cujo programa de Prevenção ao HIV/Aids é considerado um dos melhores do mundo.

Nesse sentido, falam Christiane Epellin e Ana Lidia Orman:

*– Eu penso que o importante foi a cooperação Sul-Sul. Isso provavelmente permite um maior compromisso pela identificação como países da América Latina e do Caribe. A outra é que foi um trabalho muito horizontal, todas as organizações participantes são da sociedade civil, incluindo Gapa-Ba que facilita o processo. (Epellin, 2013)<sup>173</sup>.*

*– Ter sido o Gapa-Ba, como organização da sociedade civil localizada ao Sul do mundo, facilitador desse processo, foi uma vantagem para a nossa organização. Por ser uma experiência de cooperação Sul-Sul, um país com experiências semelhantes as nossas, mas avaliado como um dos países com os melhores programas de prevenção para o HIV. (Orman, 2013).<sup>174</sup>.*

Diante do questionamento referente aos diferenciais de um programa onde a sociedade civil organizada aparece em todas as suas dimensões, Patrícia Ávila questionou o porquê de considerarmos a PPM uma espécie de organização similar, salientando que a realidade das OSCs na Alemanha é completamente diferente do Brasil. No entanto, salientou a existência de um ponto que une a PPM, o Gapa-Bahia e as demais OSCs: a postura política crítica perceptível em cada uma.

*– É muito diferente de uma perspectiva apenas governamental. Eu acho que o olhar da sociedade civil é diferenciado. Nas três pontas. É um olhar crítico, é um olhar reflexivo. É um olhar que quer modificar o mundo onde a gente vive. [...] Eu acho que a riqueza de PPM, nesta perspectiva, tanto do Gapa quanto do Ser Mulher, é de poder*

---

<sup>173</sup> Tradução nossa. “Lo importante, considero, ha sido la cooperación Sur-Sur. Esto permite probablemente un mayor compromiso por la identificación como países de América Latina y el Caribe. Lo otro es que ha sido un trabajo muy horizontal, todas las organizaciones participantes son organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a Gapa-Ba que facilita el proceso”. (Epellin, 2013).

<sup>174</sup> Tradução nossa. “El haber sido Gapa-Ba facilitador de ese proceso como organización de la sociedad civil localizado al Sur del mundo considero que ha sido una ventaja para nuestra organización, por ser una Cooperación Sur-Sur, un país con experiencias similares a los nuestros, pero evaluado como uno de los países con mejores programas de prevención para el VIH”. (Orman, 2013).

*promover ações que tenham uma sustentabilidade maior, que finquem mais raízes, que não sejam tão fugazes como o sistema que a gente vive hoje.*

*[...] a PPM, mesmo tendo uma estrutura diferenciada, é politicamente crítica. Ela pode ter o apoio de governo, mas é uma instituição crítica. E PPM se coloca dessa forma. Tem uma postura política crítica. E isso é o ponto que une. É o eixo que une. Que faz com que a gente possa trabalhar em sintonia. Promove outro olhar e outra perspectiva. Isso é fundamental no trabalho. O que não quer dizer que não tenham diferenças, que tenha que ser tudo igual. (Patrícia Ávila, 2013).*

O trabalho conjunto, ao longo de quase sete anos, trouxe transformações das mais diversas para cada uma das organizações. A convivência entre as organizações e a possibilidade de construção coletiva propiciou, a cada uma, particulares mudanças. Ao incorporar, transversalmente, em agendas tão diferentes a temática do HIV/Aids, fomentou-se uma perspectiva de ganho coletivo. A metodologia de transversalização, construída coletivamente a partir das experiências de todas as organizações partícipes, e que traz atrelado, um sistema de educação à distância que possibilita a difusão dessa metodologia, e a socialização de experiência entre diferentes atores, constitui um legado em si. Um legado que desafia no seu uso, e na ideia futura de que as organizações caminhem com os “próprios pés”, solitárias, mas unidas em um esforço de disseminação de conhecimentos sobre o HIV/Aids e suas temáticas transversais.

*– [...] existe um processo que se chama a metodologia de transversalização, que reúne todas essas diretrizes e aprendizados. Digamos que fique como um produto dessa experiência a ser aplicado nos próximos anos. [...] Então, esse é o grande desafio, o produto que podemos deixar. É todo mundo poder aplicar isso seguindo uma diretriz que seja comum, mas que reúna os aprendizados de todos nós que estamos envolvidos nesse processo. E aí vamos manter o sistema de educação à distância como grande plataforma para essa experiência da disseminação do conhecimento. (Márcia Marinho, 2012).*

Nesse sentido, é preciso ressaltar a vinculação da temática do HIV/Aids a outros campos temáticos, o que possibilitou o envolvimento das diferentes organizações e movimentos sociais com o campo e, muitas vezes, a reestruturação dos próprios programas de HIV/Aids nos países. Espera-se que as organizações contrapartes assumam o papel de liderança no processo de sensibilizar e capacitar outras organizações, que possam executar os planos formulados e que oportunizem a agenda nos seus países, buscando espaços de disseminação de conhecimentos e de conteúdo em torno do HIV/Aids. Outra expectativa se

refere ao objetivo de que este processo chegue mais próximo dos chamados “públicos-meta” das organizações.

De um modo geral, no entanto, a inclusão de uma temática como HIV/Aids em um contexto repleto de dificuldades e junto a organizações que não possuem um histórico de atuação neste campo específico, é extremamente desafiador em especial na atualidade. Contrapõem-se, nesse sentido, a importância de se trabalhar a causa, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade, e as dificuldades crescentes de financiamentos.

*– A gente tem hoje um desafio muito maior de pautar o tema de HIV/Aids num contexto de maiores dificuldades socioeconômicas, de banalização da epidemia, de aumento da violência, de consumo de drogas. E onde as questões sociais não tem mais vez. Não tem mais vez nem mais financiamento. Ou seja, transversalizar o HIV/Aids hoje é muito mais difícil do que o era há anos atrás. (Márcia Marinho, 2012).*

Sobre os ganhos com o Programa, Reiner Focken-Sonneck, salienta que eles foram coletivos: o Gapa-Bahia ganhou a possibilidade de multiplicar os seus conhecimentos e as suas experiências, as organizações da sociedade civil dos demais países ganharam uma assessoria e um fórum de intercâmbio com muito mais possibilidades de acesso e a PPM ganhou um parceiro de cooperação que está muito mais perto da situação da América Latina do que outros assessores que poderia ter na Europa.

No que diz respeito, especificamente, ao Gapa-Bahia, ressalta-se o fortalecimento da metodologia e dos produtos criados, que propiciaram à organização uma reflexão e sistematização referente ao próprio trabalho e o surgimento de uma demanda pela maior atuação na sistematização e socialização da sua *expertise*. Neste sentido, o Programa aproximou ainda mais a Organização dos seus objetivos de atuação no âmbito de ações cooperativas para o Eixo Sul.

*– Esse Programa obrigou uma maior aproximação de conhecimentos teóricos do Gapa, em todas as áreas. A gente teve que sentar, se debruçar e se perguntar: qual é a base teórica do trabalho em educação popular? Qual é a base teórica de empoderamento comunitário? Qual é a metodologia que a gente usa pra isso? Lógico que a gente sabe que a metodologia a gente vai sentar, conversar, pra ver os resultados, os limites. Então esse Programa, ele fomentou essa construção, inclusive, de uma sistematização institucional nesse campo e a gente, inclusive, já fez um programa de intercâmbio com uma organização costarriquenha sobre esse foco de metodologias.*

*[...] Hoje o Gapa tem uma metodologia pronta de assistência técnica. Tem uma metodologia pra trabalhar inclusive em outro continente. E num contexto, hoje, de cada vez*

*menos recursos pra atividades, o Gapa tem uma tecnologia já testada e em execução. Nesse contexto de mudança da cooperação, o Gapa tem esse Programa como seu grande trunfo. E nós temos outras experiências de assistência técnica, mas nós consideramos esse Programa a grande vitrine institucional de assistência técnica.* (Márcia Marinho, 2012).

Ao olhar para o modelo proposto pelo Programa sobressai o seu formato, no qual, em uma relação triangulada, uma agência de cooperação internacional do Norte aporta recursos financeiros e técnicos, repassa os recursos a uma organização da sociedade civil do Sul que aporta a sua *expertise* e, assim, beneficiam outras organizações da sociedade civil do Eixo Sul em um campo temático específico. Neste sentido, o Gapa-Bahia define o Programa como uma ação de cooperação Sul-Sul. Os aspectos concernentes à relação formalmente constituída entre o Gapa-Bahia e a PPM, no entanto, são definidas por Reiner Focken-Sonneck, da PPM, como algo mais próximo ao que é realizado pelos escritórios de assessoria da PPM, contratados para execução de serviços de assessoria técnica.

*– Esse modelo de contrato tem que ser colocado entre aspas. Formalmente, não contratamos. Formalmente, o Gapa solicitou os recursos para realizar o projeto. [...] Tudo o que fazemos chamamos de cooperação, mas é uma relação distinta, ao menos no caso da “velha” Pão para o Mundo. É uma relação que é muito mais parecida com a nossa relação com certos escritórios, certas empresas de assessoria.* (Reiner Focken-Sonneck, 2013).

Destarte a importância de se transversalizar o HIV/Aids junto a OSCs da América Latina e do Caribe, e os ganhos específicos que obtiveram cada uma das organizações ao aprofundar o seu conhecimento neste campo temático, torna-se necessário refletir sobre algumas questões que envolvem a “relação cooperativa”. A primeira delas refere-se à unilateralidade da definição da participação. Apesar da maioria das organizações avaliar positivamente a participação no Programa, essa não foi uma demanda delas, que tiveram muitas vezes que alterar a sua rotina para incluir as novas atividades.

Outro aspecto remete a continuidade das ações que devem ser levadas adiante a partir de agora pelas próprias organizações. A maioria dos participantes mostrou-se reticente quanto a essa continuidade, temendo que ela não consiga manter-se sem uma organização no papel de fomentar e “animar” o processo. Conforme relata Patrícia Ávila, há uma dificuldade muito grande quando as OSCs têm que dar continuidade a um processo deste porte, assumindo a condução de uma rede.

*– É lógico que você tem redes, você tem elos, mas é difícil sustentar isso. É tanta coisa para dar conta que como é que você vai dar conta de uma rede. É muito difícil. Pela experiência do Ser Mulher, toda vez que a gente tentou trabalhar na perspectiva de uma rede,*

*a coisa funcionava porque a gente ficava lá ligando, chamando, a gente ficava tecendo essa rede. A gente tecia os fios. [...] É estranho isso, porque eu não acredito tanto que uma sociedade tenha que viver com um papel centralizador, não gosto dessa ideia. Mas eu acho que para o programa de transversalização continuar o Gapa precisaria estar alimentando.* (Patrícia Ávila, 2013).

Uma questão importante refere-se aos percalços encontrados nos vieses burocráticos do Programa. Os relatos apontam para o tempo gasto com questões burocráticas, o que parece ser uma tendência da atuação da cooperação internacional, cada vez mais focada em resultados quantitativos monitorados detalhadamente.

*– Eu acho que a burocracia não ajuda em nada. Isso é um erro da Alemanha. Uma coisa que eu ficava indignada é que para fazer um monitoramento, eu tinha que fazer um negócio para o Gapa outro para a PPM. A gente perdia tempo, eram horas fazendo aquilo. É lógico que eu entendo a exigência da Alemanha, que o investimento dela tinha que ter um resultado. Mas o caminho tinha que ser outro. Essa burocracia atrapalhava.* (Patrícia Ávila, 2013).

As perdas das organizações durante o processo também se mostram um aspecto que merece reflexão. Nesse sentido, podemos citar o Centro de Derechos de Mujeres, de Honduras, que, além de enfrentar problemas no contexto político do país durante o Programa, teve dificuldades em vincular a própria organização, terminando por deixar o Programa antes do seu término, como relata Márcia Marinho:

*– No meio de uma das visitas, o governo de Honduras suspendeu a contracepção de emergência. Isso foi a semente do golpe militar que aconteceu em Honduras um mês e meio depois. Mas houve dificuldade na construção do plano. O golpe transtornou a instituição. A organização ficou fechada um período. Depois elas tiveram muita dificuldade para executar o plano, porque isso não era a prioridade. A prioridade era a sobrevivência inclusive física delas. [...] Então elas acabaram saindo. Apesar da capacidade técnica, elas sempre tiveram dificuldade de pensar uma discursão. E teve as questões contextuais. Aí se decidiu que elas não continuariam* (Márcia Marinho, 2012).

Houve ainda o caso do Ser Mulher, OSC brasileira que encerrou as atividades durante o Programa. Este caso, bastante emblemático, traz um pouco da realidade vivenciada pelas OSCs do Brasil com a mudança na forma de atuação da cooperação internacional, e as exigências da própria PPM enquanto parceira financiadora.

*– A gente gosta muito de PPM, mas havia certo desgaste. [...] Eles reclamavam muito da nossa parte administrativa. A gente era bom na qualidade do trabalho, mas na parte*

*administrativa não. E realmente eram umas psicólogas. Tinha essa questão de você ter que estar sempre tendo que captar recursos. E a cooperação internacional já estava sinalizando que não ia mais estar investindo tanto no Brasil. [...] E tudo isso levou a esse momento que foi de fechamento de um ciclo.*

*[...] Eu me sinto com uma dor imensa. Porque a gente foi capacitado e o Ser Mulher fechou. E a gente não pôde replicar a experiência que eu recebi neste programa. (Patrícia Ávila, 2013).*

No que tange ao Gapa-Bahia, importa registrar que todos os depoimentos afirmam a legitimidade da Organização para estar no lugar que ocupou no Programa. Merece, no entanto, ser feita uma reflexão sobre o novo modelo de relação constituído com a PPM, que designa ao Gapa-Bahia não mais simplesmente um papel de receptor da cooperação internacional, mas de organização intermediária no processo cooperativo. Assim, ao tempo em que confere um papel ativo ao Gapa-Bahia na cooperação, deixando-o atuar socializando os saberes sistematizados pelos anos de pesquisa e prática comunitária e legitimados pela sua trajetória no campo do HIV/Aids, arrisca o seu papel mais militante, que pode ser politicamente minado ao se tornar a Organização uma espécie de “prestadora de serviços” para a cooperação internacional do Norte, aproximando-a de “*certas empresas de assessoria*”, como ressaltou Reiner Focken-Sonneck.

#### 5.4 O GAPA-BAHIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: ENTRELAÇAMENTOS E AFASTAMENTOS NA BUSCA POR UM PAPEL SOCIAL E POLÍTICO

Ao longo de 25 anos, a relação do Gapa-Bahia com as agências da cooperação internacional passou por diferentes momentos, sem que, no entanto, estas perdessem sua importância fundamental na vida organizacional. Com intensidade, durabilidade e recursos disponibilizados das mais diversas ordens, fizeram parte da lista de parceiros/financiadores do Gapa-Bahia, em tempos diversos, muitas agências da cooperação internacional, dentre as quais: Fundação Ford, Fundação McArthur, *Inter-American Foundation*, *Conservation, Food & Health Foundation*, dos Estados Unidos; Igreja Anglicana, do Canadá; Manos Unidas, da Espanha; Misereor, Pão para o Mundo e EED, da Alemanha; Oxfam, *Save the Children* e *Christian Aid*, da Inglaterra; *Norwegian Church Aid*, da Noruega; Icco, Novib e Cordaid, da Holanda; Diaconia, da Suécia; *DanChurchAid*, da Dinamarca; e *Sidaction*, da França.

A relação com as agências de cooperação internacional não governamental, em especial, as alemãs – como a Misereor, a EED e a Pão para o Mundo –, influenciou diretamente o modelo de gestão do Gapa-Bahia, que passou por um processo de reorganização e pela implantação de um projeto de gestão institucional, a partir desta parceria. As ferramentas trazidas por estas agências foram incorporadas e contribuíram na constituição do seu modelo de gestão, com destaque para: a implantação do processo de avaliação tanto dos projetos quanto da própria organização; a utilização das ferramentas de planejamento, monitoramento, e avaliação (PMA) e marco lógico; e o uso de auditorias (NASCIMENTO, 2007, p. 146-147).

Sob a influência da cooperação internacional, houve uma redefinição do quadro político e de gestão da Organização, tanto no que tange à gestão de projetos quanto à institucional. Essas redefinições incluem desde a incorporação do trabalho com temas diversos correlacionando-os ao HIV/Aids, passando pelo investimento em ferramentas de gestão e na mobilização de recursos locais, até a assunção do papel de socializador de práticas e *expertise*, todos influenciados, em alguma medida, pela cooperação internacional. As consequências do entrelaçamento entre o Gapa e as agências da cooperação, no entanto, não se restringiram aos aspectos de gestão e desenvolvimento organizacional, assim como a influência na vida da Organização não pode ser limitada à atuação da cooperação alemã. As relações construídas com as muitas outras agências alicerçaram, de modos distintos, a Organização que o Gapa-Bahia se tornou, fazendo dos muitos encontros, apoios, debates e conflitos, parte daquilo que a Organização hoje é.

Tendo a cooperação como parceira e financiadora, o Gapa atuou junto a políticas públicas para o campo da Aids no Brasil, fez controle social, contribuiu para mudar a legislação brasileira, atendeu e assistiu milhares de pessoas infectadas e afetadas pelo HIV/Aids, colocou, pela primeira vez, no Brasil histórias reais de portadores do HIV/Aids nos meios de comunicação de massa, em campanhas de sensibilização social, participou de redes, fóruns e conferências nacionais e internacionais.

A partir da provocação da cooperação internacional, investiu na sistematização de suas práticas, na capacitação dos seus colaboradores e na sua própria constituição enquanto um referente técnico para outras organizações da sociedade civil. Partiu, igualmente, alavancado por agências parceiras da cooperação internacional, para socializar a sua *expertise* para além das fronteiras do Estado brasileiro, constituindo esta experiência como uma prioridade estratégica na compreensão de que, além de fortalecer o campo do desenvolvimento em países do Eixo Sul, de um modo geral, e a luta pela retração da epidemia

da Aids, particularmente, estaria consolidando um caminho de construção de alianças e também mobilizando recursos financeiros importantes para a Organização.

A percepção do Gapa-Bahia hoje sobre a relação com a cooperação internacional, no entanto, afirma claramente a consciência de um novo momento de crise, crise esta que afeta a Organização, assim como tantas outras OSCs brasileiras. Aponta-se, neste sentido, que a crise econômica que assolou (e ainda assola) os países do Norte resvalou para os países do Sul, derivando, dentre outros, para a retirada definitiva de muitas agências da cooperação internacional que apoiavam projetos de desenvolvimento no país. Algumas poucas que ainda permanecem sinalizam uma saída próxima ou, em alguns casos, ao invés de trazer recursos dos seus países para aplicar nos projetos das OSCs locais, se organizam de modo a poder captar recursos no Brasil, concorrendo no âmbito da busca por recursos, com organizações da sociedade civil brasileira. Neste sentido, conforme salienta Harley, o cenário para as OSCs brasileiras, incluindo-se aí o Gapa-Bahia, é bastante desafiador: desafia a própria continuidade da sociedade civil organizada do Brasil cuja sustentabilidade, em grande parte, esteve atrelada à cooperação internacional.

*– A crise que se instalou nos países do Norte fez com que as agências realmente tivessem que repensar as suas políticas de cooperação, porque elas passaram a captar menos recursos nos seus países de origem. Elas têm, hoje, um montante de recursos muito menor. Então, as agências passam a repensar o seu papel enquanto cooperantes. Hoje em dia, no Brasil, existe uma quantidade muito menor de agências trabalhando. Algumas mantêm os seus apoios por identificar que o Brasil é um país importante, por ter essa linha de cooperação que é a cooperação para o desenvolvimento, mas muitas já saíram do país ou já anunciaram a saída.*

*[...] A expectativa futura é de um quadro bastante desafiador, onde não sabemos qual será o futuro da cooperação no Brasil. Cooperação essa que até captar recursos no Brasil está captando para desenvolver suas ações. Não sabemos o futuro dessa sociedade civil que tinha a sua sustentabilidade, em grande parte, graças à relação com a cooperação. Então é um cenário bastante desafiador. (Harley Nascimento, 2012).*

O “novo” cenário, fruto, sobretudo, da crise que assola a cooperação internacional – mas não somente dela –, impacta, inevitavelmente, as organizações da sociedade civil brasileira, que tiveram, historicamente, nas agências de cooperação internacional um dos principais atores de diálogo e de financiamento de suas ações. A relação, que já vinha sendo modificada ao longo dos últimos anos, com exigências cada vez maiores no que tange a gestão e quantificação de resultados, dentre outros, caminha para um estreitamento ainda mais

severo, quando não para uma definitiva ruptura. Isto afeta, certamente, a sociedade civil organizada do Brasil, que se depara com o desafio de se reinventar diante deste novo cenário. Aí se encontra o Gapa-Ba: desafiado a se repensar e a rever as suas estratégias de atuação para que possa continuar existindo; desafiado a responder a cobranças cada vez maiores e a atender a demandas cada vez mais burocráticas dos poucos parceiros da cooperação que ainda apoiam a Organização.

*– Para o Gapa e a sociedade civil como um todo no Brasil, é uma situação delicada, porque a cooperação investia muito no país, principalmente para financiar as organizações de defesa de direitos, organizações que trabalham para o desenvolvimento, ou seja, com temas que têm um apelo muito mais difícil de mobilizar fontes locais nacionais. Então, a sociedade civil como um todo, e o Gapa se inclui aí, tem afetada a sua sustentabilidade, a sustentabilidade de sua política, quando o seu ator principal de diálogo, de identificação e de financiamento, ele se retrai ou se evade.*

*[...] A relação do Gapa, hoje, com a cooperação internacional é uma relação menor que no passado. Uma relação onde a cooperação financia o programa institucional do Gapa, mas uma relação baseada em indicadores muito mais quantitativos do que qualitativos, em que há uma expectativa de impacto muito grande das ações do Gapa, com certo rigor de monitoramento e avaliação das ações. A cooperação é mais exigida de seus donantes locais, e, por isso, ela exige muito mais das instituições que ela financia no Brasil. Eu diria que a relação hoje é, em alguns momentos, quase uma relação de bussines plan, onde a gente tem que estar entrando em uma estrutura muito mais burocrática que no passado (Harley Nascimento, 2012).*

Todas essas mudanças afetaram diretamente o Gapa-Bahia cuja relação com a cooperação internacional sempre foi uma espécie de alicerce para as suas ações. Os “novos tempos” podem ser percebidos em questões objetivas como a venda da sede própria com mudança para uma casa cedida em regime de concessão pelo Estado; a mudança no regime de contratação, que não mais segue a CLT, atuando em uma lógica de prestação de serviços; a diminuição no número de colaboradores; e, obviamente, um número de parceiros da cooperação infinitamente menor, constando no seu rol de financiadores internacionais apenas a PPM (hoje fundida com a EED), em uma relação que ainda se estende por mais alguns anos, além da Manos Unidas, da Espanha, Misereor, da Alemanha, e a ICCO, da Holanda, que já anunciaram o término da parceria.

Ao se construir enquanto referente técnico, dispendo-se a sistematizar e socializar a sua *expertise*, o Gapa-Bahia caminha tentando encontrar um novo papel que lhe permita

continuar atuante, que lhe proporcione alguma interface com a própria cooperação internacional, buscando construir uma nova forma de dialogar com as agências do Norte, ao tempo em que interage no âmbito de uma cooperação que beneficie o Eixo Sul, reconhecendo que esta estratégia pode colaborar para a construção de conhecimentos mais horizontais entre atores do Eixo Sul-Sul, mas, também, ciente de que aí pode mobilizar recursos para a sua sobrevivência. Encontra nos antigos e nos ainda parceiros da cooperação do Norte, os incentivadores e financiadores da sua atuação, mas busca ampliá-la cada vez mais e, neste sentido, as ações que, segundo a Organização, fomentam a sua atuação na cooperação Sul-Sul se tornam cada vez mais prioritárias.

– *A cooperação Sul-Sul é uma prioridade estratégica do Gapa. Haverá um investimento nessa área, no sentido de identificar potenciais interessados nessa expertise, para replicá-la para outros países. O Gapa vai prospectar potenciais interessados e fazer alianças no campo da cooperação Sul-Sul. Seja no âmbito das suas atividades-fim, ligadas à missão do Gapa, como ações de prevenção, de cuidados com pessoas vivendo com HIV/Aids, de direitos humanos, seja no campo das atividades-meio, como PMA, gerenciamento de voluntários, sustentabilidade técnica e financeira.* (Harley Nascimento, 2012).

No âmbito de uma “prospecção” de parceiros para a atuação do Gapa-Bahia na Cooperação Sul-Sul, Harley lembra que esta não está restrita a alianças com as agências de cooperação do Norte e que houve tentativas de interlocução com o governo brasileiro, com o pleito pela participação nas ações de cooperação oficialmente empreendidas pelo país no campo da Aids. A ideia da Organização era buscar uma atuação mais ampla na cooperação internacional, e acreditava que, diante do histórico de participação da sociedade civil organizada na concepção e execução da Política Brasileira de Aids, encontraria ressonância por parte do governo brasileiro, através da ABC ou mesmo do Ministério da Saúde<sup>175</sup>, com o qual já executou projeto de capacitação de outras OSCs e que, atualmente, consta como financiador da Organização. Aponta, neste sentido, o desconhecimento do governo em relação ao trabalho realizado pelas organizações da sociedade civil do país na cooperação internacional.

– *O governo brasileiro, o Ministério da Saúde, estabelece cooperação com o Ministério da Saúde da Bolívia, com o Ministério da Saúde de Moçambique, mas ele não traz o eixo da sociedade civil, a experiência do Gapa-Bahia, por exemplo, para contribuir com a sociedade civil dos países com os quais eles estabelecem um acordo de cooperação.*

---

<sup>175</sup> No campo dos financiadores governamentais do Gapa-Bahia, constam o Ministério da Saúde e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

*[...] A Agência Brasileira de Cooperação desconhece que está sendo feito um trabalho de qualidade e está sendo feito um trabalho de cooperação técnica por parte da sociedade civil brasileira com outros países. [...] e quando conhecem não chamam como parceiros para a aliança. O Gapa-Bahia chegou a ir à Agência Brasileira de Cooperação se apresentar e não deu em nada. Então, isso faz com que a gente tenha um movimento autônomo no campo da cooperação Sul-Sul, que poderia ser um movimento muito mais colaborativo com o governo brasileiro. Tudo o que o Gapa desenvolveu hoje na cooperação Sul-Sul foi de uma forma autônoma, desvinculada do governo brasileiro.*

*[...] O Gapa já vem trabalhando com cooperação Sul-Sul há décadas. Eu visitei a ABC, em 2009, no Ministério das Relações Exteriores, estive com diversos técnicos, sejam responsáveis pela região da América Latina ou da África Lusitana: todos ficaram surpresos com o trabalho da instituição. Desconheciam tanto o que estamos desenvolvendo no país, como fora do país! [...] Tentamos um diálogo, mas não tivemos sucesso. Apesar das contribuições das ONGs/Aids para a política pública brasileira, nunca fomos convidados a participar da discussão sobre a cooperação do Brasil para a Aids. (Harley Nascimento, 2012).*

A tentativa frustrada de participação do Gapa-Bahia na cooperação oficial do Brasil ilustra o perfil de cooperação assumido pelo governo brasileiro que, ao contrário do que é feito em outras políticas públicas – vide o Programa de Aids e tantos outros no campo da saúde –, não inclui a sociedade civil organizada. Ilustra, ainda, uma relação que causa estranhamento, uma vez que, conforme afirma Harley Nascimento.

*– Ao mesmo tempo em que o governo brasileiro reconhece e legitima o papel da sociedade civil no enfrentamento da Aids, no campo específico da cooperação técnica, houveram poucos avanços de identificar e transferir esse expertise comunitário para outros países. (Harley, 2012)*

Nesta perspectiva, a participação das OSCs brasileiras na cooperação internacional não inclui o diálogo com o governo e, portanto, não assume as diretrizes oficiais do país ou contabiliza resultados para o seu “Programa” de cooperação internacional.

Distante de ter um papel de contribuir politicamente para a cooperação oficial do país ou mesmo de assumir, junto a esta, um papel de referente técnico, o Gapa-Bahia investe na cooperação articulada pelas agências do Norte. Transforma-se, inevitavelmente, na medida da própria transformação da cooperação internacional. Alguns riscos parecem eminentes. Assumir um papel estritamente técnico e relacionar-se com a cooperação do Norte em uma lógica de “prestação de serviços” pode arriscar um projeto político construído arduamente ao

longo dos anos. *O tempo demandado para a atuação com os outros países do Eixo Sul, dando conta de problemáticas externas ao contexto local, enquanto o Brasil possui uma realidade no campo do desenvolvimento e da própria Aids ainda tão demandante, não implicaria em um afastamento da razão de ser da Organização? Não implicaria uma perda do seu papel político?* Para Harley, entretanto, o Gapa-Bahia sempre assumiu, em alguma medida, um papel de prestar serviços, ao tempo em que atuava politicamente. Seria parte do próprio perfil da Organização intervir diretamente junto a população e atuar enquanto assessor técnico, replicando suas práticas e saberes. Neste sentido, afirma que:

*– Ambos são importantes para a história e a política do Gapa enquanto um ator social trabalhando no campo da Aids. O Gapa nunca deixou de ocupar essas duas esferas, mesmo quando não trabalhava diretamente com o tema da cooperação Sul-Sul. A esfera de oferecer serviços à comunidade no atendimento direto e, ao mesmo tempo, trabalhar na perspectiva de avaliar, sistematizar as suas ações e utilizar dessa sistematização de aprendizados para replicar, seja na produção de manuais, de publicar avaliações e disponibilizar para outras instituições, até o momento que se cria cooperação técnica com outras organizações. Então, o Gapa sempre ocupou esses dois papéis: o papel de intervenção direta junto à comunidade e o da assistência técnica. Então, a gente acha que é complementar, que um alimenta o outro e ambos são importantes para a história e a política do Gapa, enquanto um ator social trabalhando no campo da Aids. (Harley Nascimento, 2012).*

Na busca de um equilíbrio de papéis, diante de um cenário em transformação, e convicto da necessidade de continuar a dialogar no âmbito da cooperação internacional, o Gapa-Bahia vai, pouco a pouco, se reorganizando. Encara as mudanças da cooperação como um novo desafio: talvez existam, aí, paradigmas que precisem ser quebrados. Crê-se que os desafios promovem superações e, certamente, também inovações. Para Márcia, o cenário que desafia as OSCs promoverá a criação de novas oportunidades não somente demandantes de uma atuação técnicas destas organizações, mas, sobretudo, de sua consciência política e criticidade.

*– [...] em todos os momentos de demandas de novos rumos, de novos paradigmas, onde a cooperação vai sinalizando mudanças nos contextos, sejam brasileiros ou internacionais, as organizações da sociedade brasileira tentam responder criando novas oportunidades e, ao mesmo tempo, novas tecnologias. Eu acho que isso faz com que o campo da sociedade civil brasileira, ela reúna expertise muita ampla e uma consciência política também do seu papel dentro desse arranjo das relações internacionais. E é um papel muito*

*mais aguçado, crítico. A sociedade civil não pode ser apenas executora de ações, pois é uma massa crítica que pensa, inclusive, o seu papel no mundo nessa relação com a cooperação.* (Márcia Marinho, 2012).

Não obstante a possibilidade de se reinventar, tão própria das organizações da sociedade civil, a realidade demonstra que, sem o apoio direto da cooperação, o cenário fica, certamente, mais complexo para a sua atuação. Algumas OSCs não sobreviverão, como foi o caso da Ser Mulher – organização partícipe do Programa “Transversalizando o HIV/AIDS para Organizações da América Latina e do Caribe” que, ao se deparar com os ajustes na relação com a cooperação, cada vez mais exigentes em aspectos burocráticos e de gestão, e com recursos cada vez mais escassos, optou por encerrar as suas atividades. Outras buscarão novas transformações e a reconfiguração do seu papel, como busca o Gapa-Bahia, ao assumir, cada vez mais, um papel de referente técnico no âmbito da socialização de *expertise* ou mesmo na busca pela participação na cooperação com o Eixo Sul. Talvez vislumbre-se, aí, um novo formato de organização da sociedade civil no Brasil ou, quem sabe, ao perderem a sua perspectiva de luta e transformação social, elas deixem de assim ser.

Assim, é inevitável assumir que, na estrada cumprida no campo da luta pela retração da epidemia da Aids no Brasil e pela garantia dos direitos dos portadores do HIV/Aids, a trajetória do Gapa-Bahia se funde, de muitos modos, com a trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento no país e no mundo. As mudanças na cooperação internacional transformaram e seguem transformando o papel que o Gapa-Bahia constrói para si, deixando na história desta Organização, marcas daquilo que foi a cooperação internacional, daquilo que ela é hoje e daquilo que talvez jamais volte a ser novamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Recomeçar a cada tropeço.  
Reconstruir a cada erro.  
Ressurgir a cada dor.  
Reinventar a cada dia.  
Reintegrar o homem ao sonho.*  
(Damário da Cruz, *Ressurreição*)

Ao longo da pesquisa que derivou neste trabalho, buscamos *compreender o papel das organizações da sociedade civil brasileiras na cooperação internacional para o desenvolvimento, diante das mudanças contemporâneas do Norte e do Sul, oficiais e não institucionais, assim como analisar a sua participação neste tipo de cooperação*. A escrita sobre um fenômeno tão multifacetado foi marcada pela tentativa de seguir o movimento irregular do zigue-zague de conceitos, acontecimentos e experiências que não se deixam capturar, em sua totalidade, por um texto. No entanto, foi preciso fazê-lo, sem a presunção, contudo, de encontrar respostas absolutas e definitivas. O que a pesquisa nos revelou foi resultado de uma conjuntura política do Brasil e da CID no mundo, cujos contornos não são, evidentemente, finais e sem possibilidade de retoques.

As fontes de pensamento que se interconectam e dialogam nesta tese são diversas e a pluralidade dos campos teóricos percorridos assim como a polifonia de vozes oriundas dos muitos atores que aqui se expressam foi determinante para os aprendizados obtidos. Na interconexão entre as formulações teóricas, a riqueza dos olhares empíricos possíveis sobre a cooperação internacional e a sua relação com a sociedade civil organizada do Brasil encontramos um campo fértil para lidar com um fenômeno em movimento cujas transformações acontecem em tempo real.

Após as análises bibliográficas e dos dados da pesquisa empírica, pudemos encontrar alguns caminhos que apontam para um desvelamento das questões que levaram à sua realização, no entanto, para a sua compreensão, foi necessário analisá-las em diferentes esferas, transitando desde uma perspectiva mais macro onde se encontra o campo da política mundial, até uma perspectiva micro, que consiste na relação de uma organização da sociedade civil brasileira específica com a CID. A análise realizada a partir da articulação destas diferentes esferas propiciou a compreensão do fenômeno na sua totalidade, ainda que não de forma absoluta.

Nesse sentido, constatamos que a trajetória das organizações da sociedade civil brasileira se relaciona, de modo visceral, à cooperação internacional para o desenvolvimento à

qual são atribuídos inúmeros méritos e mazelas na construção daquilo que foi e do que elas se tornaram. No caminho percorrido até os dias de hoje e na subjacente aliança entre as OSCs brasileiras e as organizações da cooperação internacional, construíram-se histórias de luta, de serviços prestados, de conquistas democráticas, *expertises* diversas, diálogos com atores múltiplos, mas, também, conflitos e contradições.

Se as organizações da sociedade civil brasileira têm a sua constituição fortemente marcada pela cooperação internacional do Norte, por outro lado, apresentam “uma história de sólido enraizamento em um amplo campo de forças e atores sociais no plano doméstico”. Com quadros reconhecidos pelas mais diferentes instituições da sociedade brasileira, estas organizações representam “um papel ainda não com mais rigor até avaliado pela natureza politizada do assunto – nos processos de democratização e inclusão social desses anos”. Deste modo, transitando entre o local e o internacional, entre diálogos, participações, conflitos e contestações, esta “dupla natureza” das organizações da sociedade civil brasileira se torna objeto de relevante avaliação, especialmente nas “discussões sobre as consequências negativas de possíveis transformações mais profundas, hoje, no plano da cooperação internacional” conforme afirmam Jansen e Landim (2011, p. 67-68).

Decerto que o pleito da sociedade civil organizada brasileira em participar da cooperação internacional corrobora com a nova configuração em que se apresenta a ordem mundial contemporânea no qual a presença dos diferentes atores em diálogo (ou contestação) é determinante para a construção das solidariedades, cooperações e políticas sociais, tanto no âmbito local quanto no internacional; um mundo em que o surgimento de novos espaços de discussão e atuação trouxe para a cena mundial “novos atores” que passaram a contracenar com os Estados e com as organizações que, historicamente, atuam na arena internacional, em uma relação de autonomia e interdependência, conforme afirma Badie (2000). Um mundo que se abre à diversidade dos atores em participação, mas cujas mudanças na ação política ainda salientam a tensão entre soberania e responsabilidade.

Nesse entremeio de relações na política mundial, que se rende à emergência de novos atores, se localiza o primeiro objetivo específico deste trabalho, que buscamos alcançar partindo da seguinte questão: *Qual o papel das organizações da sociedade civil na política mundial, de um modo geral, e nas agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento, particularmente?*

Ao término da investigação realizada, comprovamos o que pressupúnhamos inicialmente: a sociedade civil já é reconhecida enquanto um ator da política mundial. Podemos afirmar que há uma crescente participação das OSCs em espaços de discussão da

questão internacional, o que, no entanto, apesar de lhes dar o direito à “voz”, não constitui a esta participação como significativa nos processos decisórios. Não obstante a insistência dos atores da sociedade civil em participarem da política mundial, o status da sua participação ainda se encontra na esfera consultiva. Assim, ainda que possam influenciar as agendas da cooperação internacional para o desenvolvimento, não têm poder decisório sobre estas.

Releva registrar, no entanto, a importância da ação internacional da sociedade civil, em especial das ONGs. Com o surgimento destes “novos atores” na cena mundial, há uma ruptura definitiva do monopólio dos Estados na CID. A ampliação dos espaços de participação da sociedade civil na discussão acerca da política mundial e da cooperação internacional para o desenvolvimento, sobretudo a partir da década de 1990, dá voz e visibilidade aos atores não estatais, mas também os aproxima das agendas governamentais e dos interesses do mercado. Conforme salienta Milani (2012c), reside aí um paradoxo que marca a relação destes atores com a CID uma vez que se tornam mais visíveis, porém, menos livres e autônomos politicamente e mais dependentes dos recursos dos governos. Eis o cenário da cooperação internacional: complexo e multifacetado. Um cenário que se transforma entre disputas e solidariedades, caracterizando-se pela contradição. Também um cenário em que participação e autoridade são palavras-chave: por um lado, as OSCs brasileiras reivindicando participação na CID do país; por outro, o Estado e o governo em ação diante do dever de assumir o seu papel, a autoridade, de construir uma política pública nesse campo.

O olhar mais específico para a posição do Brasil neste campo mostra, por sua vez, as marcas de uma inserção dual que se expressa na atuação oficial do país na cooperação internacional junto à qual assume o papel de “doador” e, ao mesmo tempo, de “receptor”. Esta dualidade se expressa, ainda, na relação com a sua sociedade civil na construção desta cooperação. Neste sentido, afirmamos que, apesar da participação crescente – tanto quantitativa como qualitativamente – da sociedade civil organizada do Brasil nas instâncias de discussão e concepção das políticas públicas, no que se refere à sua contribuição na definição das escolhas políticas do governo no âmbito da sua política externa, em especial no que tange à concepção e implementação da agenda e das estratégias da cooperação Sul-Sul, a participação das OSCs se revela basicamente técnica e, ainda assim, se mostra inexpressiva.

Residem aí as respostas que buscamos para o cumprimento do segundo e do terceiro objetivos específicos aqui estabelecidos. Para tal, partimos das seguintes questões: *Como foram/são construídas a agenda e as estratégias de atuação da política externa brasileira no que tange à cooperação Sul-Sul e em que medida as organizações da sociedade civil brasileira foram/são incluídas neste processo? Como se constroem os sentidos da*

*participação da sociedade civil organizada do Brasil no âmbito dos arranjos de cooperação internacional para o desenvolvimento?*

Confirma-se, também aqui, o nosso pressuposto de que a agenda e as estratégias de atuação internacional do Brasil, em especial, na CSS, são construídas pelo seu governo, sem a participação das organizações da sociedade civil. Constata-se, deste modo, que a construção da política externa brasileira e, conseqüentemente, da cooperação internacional oficialmente empreendida, se realiza, ainda, sem a participação política da sociedade civil, perspectiva que se apresenta como contraditória em relação ao histórico de participação da sociedade civil organizada nas demais políticas públicas do país em que a democracia participativa já assume ares de tradição. Há, no entanto, uma tentativa de institucionalização desta participação, expressa em alguns movimentos da sociedade civil organizada do país, como, por exemplo, no trabalho do GR-RI, que derivou na solicitação formal da criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo sobre a Política Externa Brasileira; nas notas públicas da ABONG, que explicitam o que as ONGs brasileiras esperam da cooperação do país; ou mesmo nas críticas contundentes de alguns representantes da sociedade civil organizada sobre a atuação oficial brasileira na CSS, como aquelas feitas em relação à postura do Brasil no ProSavana.

Importa salientar que a conexão entre a política externa e suas agendas de cooperação internacional para o desenvolvimento e as demais políticas públicas e os fatores domésticos dos países, quaisquer que sejam, é inegável, e o Brasil não escapa desta lógica. Os interesses dos atores domésticos cada vez mais próximos das problemáticas internacionais, no entanto, podem gerar conflitos, em especial, em um país onde não há uma política de cooperação internacional consolidada, como é o caso do Brasil.

É necessário não esquecer, nesta perspectiva, que os aprendizados com o histórico da CID são fundamentais para a construção de uma política de cooperação internacional atenta a não repetir as mazelas da cooperação do Norte, tão duramente criticada pelo governo e pela sociedade civil brasileira. Neste sentido, a incorporação de outros discursos e práticas, como os que representam a sociedade civil organizada se faz fundamental. Reconhece-se a importância, neste processo, dos discursos militantes; das contribuições dos muitos intelectuais orgânicos; da riqueza da produção contra hegemônica; e das ONGs como espaços construtores de conhecimento. Este reconhecimento, entretanto, não se revela na prática da atuação oficial brasileira, que conduz a sua política externa sem assumi-la enquanto uma política pública, na sua concepção e na sua práxis. Não há, ainda, espaços ou instrumentos institucionalizados que permitam a participação da sociedade civil no processo decisório,

tornando a PEB uma política que não incorpora o controle e a participação social. Faz-se necessário, nesta perspectiva, um movimento político contínuo da sociedade civil no pleito pela participação e controle social no âmbito da política externa brasileira e, por conseguinte, da cooperação internacional do país.

Embora a importância da participação social na cooperação internacional do Brasil esteja expressa nos mais variados discursos e documentos oficiais, no que tange à atuação das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação oficial do país, em especial, na sua vertente Sul-Sul, verifica-se uma participação restrita a algumas poucas organizações – cuja escolha não se faz clara –, que assumem um papel eminentemente técnico. Conformam-se, aí, mais dualidades: por um lado, as OSCs brasileiras são percebidas como atores legítimos, seja pela importância da *expertise* construída ao longo dos últimos anos em diversos campos temáticos, seja pela sua atuação política junto ao governo e à sociedade brasileira, tanto na redemocratização do país como na garantia e construção de políticas públicas; por outro, há o entendimento de que a concepção da política externa, incluindo, neste campo, a cooperação Sul-Sul oficial, deve estar restrita às instâncias estatais responsáveis.

Em meio às contradições da realidade brasileira, reconhecemos a diversidade e complexidade de participação da sociedade civil organizada nas políticas nacionais e internacionais de cooperação para o desenvolvimento e a possibilidade de que esta ocorra em diferentes perspectivas que apontam para a assunção de um papel mais político ou mais técnico das organizações, conformando uma participação, conforme Milani, Suyama e Lopes (2013), mais *no terreno*, que remete à participação das organizações da sociedade civil na implementação e/ou avaliação dos programas e projetos de cooperação; ou *no país*, por meio da influência sobre os debates e processos decisórios e do monitoramento/controlado social sobre as políticas de cooperação. A assunção destes papéis vai conferir um sentido mais político ou mais técnico na construção da participação da sociedade civil na cooperação internacional.

Nessa perspectiva, podemos afirmar que a pouca participação das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação oficial do país, se dá *no terreno*, o que lhes confere um sentido e, portanto, um papel, primordialmente técnico. A interlocução concreta na construção da cooperação oficial, promessa feita à sociedade civil organizada, não se concretizou, de fato. Alvitra-se uma perspectiva de maior abertura, expressa na promessa da criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo sobre a Política Externa Brasileira. Buscam-se caminhos, em uma conjuntura em efervescência e

transformação na qual constam ainda como perspectivas a reforma da Agência Brasileira de Cooperação e a eventual criação de uma nova agência. No entanto, ainda não há sinais claros do papel que assumirão as OSCs nestas possíveis novas institucionalizações. Há, certamente aí, um vasto campo de disputas se construindo.

Esses sentidos de participação da sociedade civil organizada no âmbito dos arranjos da cooperação internacional, de modo geral, e, portanto, os papéis assumidos, estão se construindo no tempo presente. Podemos vislumbrar um pouco do seu sentido político expresso nos pleitos por sua participação e nas críticas construídas em relação à cooperação assim como na compreensão da sociedade civil como *locus* da luta política e transformação social, associada à defesa da importância da participação das OSCs na cooperação internacional, a partir da compreensão da cooperação como responsabilidade de todos. O sentido técnico, por sua vez, se constrói a partir da afirmação das organizações da sociedade civil brasileira enquanto produtoras de *expertise* e práticas diversas e, portanto, como atores legítimos para a sua socialização internacional.

Enquanto aguardam o espaço prometido na cooperação brasileira, que cresce na sua atuação no Sul, as organizações da sociedade civil do país veem as tradicionais alianças com a cooperação internacional do Norte arriscadas pela crise que assola os seus países de origem e pelas redefinições de sua atuação, que excluem, cada vez mais, as organizações brasileiras dos aportes de recursos para a área social. Desafiadas na própria sustentabilidade, cujo alicerce, muitas vezes, se fundamentou nos aportes provenientes do Norte, algumas organizações vislumbram, na atuação cooperativa para o Sul, um caminho de fortalecimento político, mas, principalmente, de sobrevivência econômica.

Esta nova configuração de relação cooperativa parece agradar às organizações do Eixo Norte, que veem as OSCs brasileiras como *locus* privilegiado de produção de conhecimento no âmbito da problemática do desenvolvimento (e de toda temática específica e correlata a este) e que, enquanto atores do próprio Eixo Sul, teriam, portanto, condição privilegiada para a socialização de saberes e intervenção em outras realidades entendidas como social, econômica e/ou culturalmente semelhantes. Neste sentido, algumas alianças cooperativas começam a se conformar sendo a cooperação triangular apontada por representantes da sociedade civil organizada do Brasil como uma espécie de “terceira via”, abrindo um campo de relação das OSCs brasileiras com a cooperação internacional, que se diferencia da tradicionalmente construída com as agências do Norte e do pleito relativo à participação na cooperação oficial.

A socialização de práticas e saberes das OSCs brasileiras no contexto internacional, através da sua participação na cooperação Sul-Sul ou triangular, é onde se localiza o quarto objetivo específico deste trabalho, que buscamos alcançar partindo da seguinte questão: *Em que medida a socialização de práticas e saberes das OSCs brasileiras no contexto internacional, legitima a sua participação na cooperação Sul-Sul ou triangular e é definidora do seu papel neste âmbito?*

Nesse sentido, confirmamos o pressuposto previamente apontado de que as organizações da sociedade civil brasileira são atores detentores de *expertise* em áreas diversas e sujeitos importantes na construção de saberes e na implementação de práticas. O reconhecimento destas qualificações as tem legitimado a atuar em experiências de cooperação não estatal Sul-Sul triangular, assumindo um papel técnico. No que tange à CSS oficial do país, há um reconhecimento, por parte dos atores governamentais, da qualificação destas organizações em seus campos de conhecimento específicos, o que, em tese, as legitimaria à atuação, ao menos técnica, na cooperação. No entanto, mesmo nesta modalidade, a participação ainda é incipiente. Ao atuar cada vez mais como referentes técnicos, as organizações da sociedade civil vão se afirmando em um novo papel, ainda que este não as defina completamente.

A análise da relação do Gapa-Bahia com a CID e a compreensão das influências desta na (re)definição do papel da Organização, constitui o último objetivo que, especificamente, buscamos aqui alcançar. Para tal, questionamos: *Como se constrói a relação do Gapa-Bahia com a cooperação internacional e em que medida as transformações desta última são (re)definidoras do papel da Organização?*

Constatamos, aqui, a intrínseca relação entre as agências de cooperação internacional do Norte e o Gapa-Bahia cuja sustentabilidade, sobretudo econômica, sempre se alicerçou nas parcerias estabelecidas com estes atores que o influenciaram também técnica e politicamente. Com a crise do Norte e a retração dos recursos provenientes desta fonte, tornou-se inevitável a reconfiguração desta relação passando o Gapa-Bahia a assumir ainda o papel de socializar sua *expertise* para outras OSCs do Eixo Sul, em uma espécie de relação triangulada, financiada pelas agências do Norte.

O estudo que ilustra esta tese demonstra o percurso que o Gapa-Bahia vem trilhando nesta direção. Neste caso, constatamos, apesar do discurso recorrente da importância política do fortalecimento de atores pares do Sul, um caminhar da Organização para a assunção crescente de um papel de referente técnico. O Gapa-Bahia, como muitas OSCs brasileiras, vivencia um cenário de indefinições, em grande parte, derivado das

transformações da cooperação internacional do Norte. Não menos importantes, nesta perspectiva, estão as próprias indefinições que marcam a cooperação oficial brasileira com a qual o Gapa-Bahia jamais conseguiu dialogar. Os riscos dessa nova configuração de relação com a CID passam pela instrumentalização da Organização e pela sua cooptação, visto que, na medida em que caminha para o fortalecimento do seu papel técnico arrisca a dimensão política da sua existência. No entanto, alguns dos atores por nós entrevistados, embora afirmem o papel técnico do Gapa-Bahia, salientam que o pleito da sociedade civil por participação na CID é técnico e político e que, inevitavelmente, estes sentidos se misturam.

Assim, carregando as marcas da sua relação com a cooperação internacional e igualmente marcadas pela sua inserção no contexto local, as OSCs brasileiras vivenciam um momento claro de transição: deparam-se, por um lado, com a transformação da cooperação internacional para o desenvolvimento e as consequentes reconfigurações das relações estabelecidas com o Brasil e com suas organizações; e, por outro, com o patamar inédito alcançado pelo Estado brasileiro no cenário internacional e a nova relação que este estabeleceu com a cooperação firmando a sua condição de importante ator da lógica cooperativa Sul-Sul. Buscam um espaço de participação neste novo cenário que indica uma cooperação internacional transmutada e lutam para que a cooperação oficial do país se abra à participação social, na medida em que tentam se inserir nos novos arranjos propostos pelas agências de cooperação internacional do Norte, agora voltadas para um “Sul mais ao Sul”, mas demandando, por vezes, a intermediação de OSCs brasileiras que representam um “Sul que emergiu”.

Nesse contexto de mutações velozes, em que o cenário até então vivenciado de relação estreita com as organizações internacionais de cooperação jaz em fragilidade latente, põe-se em questão uma potencial transformação do papel das OSCs brasileiras, fragilizadas na sua própria sustentabilidade, ao encararem a perda da parceria histórica com essas organizações da CID e ainda sem conseguir alcançar um papel efetivo na cooperação oficial do Brasil. Para a maioria dos atores da sociedade civil, vivencia-se, no tempo presente, a dualidade de ser brasileiro, nacionalidade que indica, na mesma medida, o poderio alardeado de uma “potência emergente” e a realidade de um país ainda demandante, por conta das inúmeras mazelas sociais e de sua imensa desigualdade; uma dualidade expressa, ainda, na lógica participativa do Estado brasileiro, que incentiva a participação social no âmbito das suas políticas públicas domésticas e, contraditoriamente, a exclui da sua política externa e, conseqüentemente, da cooperação internacional oficial do país.

Em meio a tantas mudanças, cabe à cooperação internacional – seja ela oficial ou não governamental – e aos diferentes atores que com ela interagem, ou que dela fazem parte, um olhar para o passado que permita visualizar a trajetória cumprida, repensar as práticas e as alianças construídas (e desconstruídas) assim como os elementos motivadores da própria cooperação. Cabe, quiçá, uma reflexão sobre a própria razão da sua existência, para que se possa pensar sobre a ideia de sua existência futura. A nova realidade descortinada desafia cada ator social e da CID a rever suas lógicas e suas práticas. Neste sentido, as organizações da sociedade civil brasileira, em especial, as ONGs, se veem desafiadas a repensar o seu papel em um mundo em transformação, revendo, deste modo, a sua atuação na lógica da cooperação internacional, especialmente no que tange ao Eixo Sul, tema que está na pauta das agendas tanto do governo brasileiro quanto de organizações do Eixo Norte que atuam no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Não obstante os novos caminhos que se delineiam, reforça-se a percepção dos riscos e contradições postos em uma perspectiva de não participação da sociedade civil brasileira na sua cooperação. Importa lembrar que a Constituição Brasileira faz assentar a praxe democrática em dois fundamentos: princípios de representação e mecanismos de participação. Eles são complementares e devem se retroalimentar. Mas, algumas vezes, a participação é tratada como um obstáculo para a governabilidade e a representatividade encolhe, quando a participação no processo político é obstada. Assim, se contradizem normas que garantem o estado de direito. Deste modo, ao frustrar a participação da sociedade civil na sua política externa, de um modo geral, e na sua cooperação internacional oficial, particularmente, o Estado brasileiro rompe com a promessa democrática posta na sua Constituição, nos discursos dos seus governantes e na ideia disseminada de parceria com a sociedade civil na construção de um país mais horizontal e retrocede, em alguma medida, em áreas nas quais já havia alcançado avanços significativos na interação entre estes dois atores: Estado e sociedade. Há aí, inevitavelmente, um custo político.

A ambivalência do contexto contemporâneo marca a atuação das OSCs brasileiras. Se, de algum modo, estas contabilizam perdas enquanto receptoras da cooperação internacional, também começam a socializar a *expertise* construída ao longo dos anos nos seus campos temáticos (e reconhecido internacionalmente) para outros contextos, passando a atuar na cooperação internacional a partir de outro lugar, cumprindo um novo papel, desta vez enquanto prestadores de cooperação para países do Eixo Sul. Se, por um lado, a sua busca pela participação efetiva na cooperação Sul-Sul envolve o fortalecimento da sociedade civil de outras localidades, há, também, uma demanda pelo reconhecimento do seu lugar de voz e

poder e uma procura por novas possibilidades de construção de alianças e de captação de recursos que contribuam para a sua própria sustentabilidade. Caminham, deste modo, tentando manter as relações históricas com as organizações da cooperação do Norte, na medida em que buscam se aproximar da sociedade civil organizada do Sul e fortalecer o seu diálogo com o governo brasileiro.

Nesta perspectiva, novos caminhos parecem estar se delineando. Enquanto cumprem um percurso permeado pelas inúmeras transformações contemporâneas no âmbito da cooperação internacional, as organizações da sociedade civil brasileira, em especial as autodenominadas ONGs, reconfiguram o seu papel, que assume um sentido cada vez mais técnico, colocando em risco a sua perspectiva de participação política. Mas é preciso reconhecer que este ainda não é o final desta história. Ela segue acontecendo e, portanto, transmuta-se a cada tempo. E o tempo aqui referido é presente, dinâmico, incerto. Talvez se vislumbre um recomeço, na relação das OSCs brasileiras com a cooperação internacional.

As incertezas são parte constituinte do fenômeno que optamos por analisar. Por isto, a dificuldade em colocar o ponto final. Mas encerramos, aqui, parte da trilha, crendo, no entanto, como diz o poeta Manoel de Barros, que “não é preciso do fim para chegar”<sup>176</sup>.

## LIMITES, DESAFIOS E ALGUMAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Durante o processo de pesquisa que culminou neste trabalho, deparamo-nos com alguns limites e desafios. O primeiro e mais importante deles, já tratado aqui, diz respeito à temporalidade do fenômeno investigado: à medida que a pesquisa se realizava concomitantemente, novos acontecimentos ocorriam trazendo outras e novas vertentes a serem investigadas. Neste sentido, defrontamo-nos com o desafio de definir o momento de encerrar a investigação, ainda que cientes da efervescência do fenômeno no tempo presente. Deste modo, por termos como objetivo analisar um processo social complexo, sabemos que o que excluímos desta análise excede o que aqui conseguimos expor.

Ainda neste sentido, desafiou-nos o fato de que muitas das construções teóricas acerca do fenômeno estudado são bastante recentes assim como o “olhar” da sociedade (pesquisadores, organizações da sociedade civil, etc.), de um modo geral, o que torna a sua análise um desafio constante e uma busca incessante de informações, muitas das quais ainda não sistematizadas e/ou compartilhadas.

---

<sup>176</sup> In: *Livro sobre nada* (1996).

No que tange ao trabalho de campo, constituído pela realização de entrevistas semiestruturadas com atores diversos, encontramos dificuldades expressas por algumas das pessoas convidadas a participar das entrevistas que, ao sinalizarmos o interesse em tratar da cooperação Sul-Sul ou cooperação triangular, afirmaram que, por desconhecimento da temática, não teriam como contribuir com a pesquisa. Esta dificuldade pode ser ilustrada pelo trecho de um e-mail encaminhado por uma das pessoas convidadas a participar, conforme consta abaixo.

[...] percebi que o tipo de cooperação que eu estava pensando não é exatamente o seu foco de investigação. [...] na minha interpretação você quer aprofundar mais sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento, que não é exatamente o meu trabalho e penso que ficaria uma entrevista sem muito conteúdo, dada a minha limitação.

A afirmação do desconhecimento da temática, e, portanto, da impossibilidade de contribuir com a pesquisa, foi feita por dez pessoas convidadas às entrevistas; outras seis pessoas não responderam ao convite, o que, porém, não nos permite afirmar que o declínio tenha sido motivado pelo desconhecimento e/ou desinteresse acerca da temática ou, apenas, pela indisponibilidade para contribuir com o estudo. Vale, ainda, salientar que, mesmo dentre as pessoas entrevistadas, por muitas vezes, no decorrer das entrevistas, tivemos de fazer um grande esforço no sentido de trazê-las de volta para a abordagem temática proposta, em uma situação que, a nosso ver, indica a ainda pouca aderência – ou conhecimento – destes sujeitos ao campo pesquisado.

Diante da atualidade da temática e da conjuntura, que se configura tanto no âmbito da política mundial quanto internamente, no Brasil, e nas relações políticas do país com os atores domésticos e internacionais assim como da sociedade civil organizada brasileira com a cooperação internacional em si, vislumbramos a abertura de novas agendas de pesquisa. Elencamos, enquanto possibilidades de agendas de pesquisas futuras, dentre outros:

- \* O debate sobre a reforma da ABC e a eventual criação de uma nova agência de cooperação do Brasil, colocando em discussão o papel da sociedade civil organizada nestes processos.
- \* O sentido da construção de novas institucionalidades, no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, e as disputas aí existentes.
- \* Os impactos e as consequências da atuação brasileira, no âmbito da sua cooperação oficial, nas sociedades civis dos países do Eixo Sul partícipes da cooperação.

\* Os impactos e as consequências da atuação das organizações da sociedade civil brasileiras no âmbito da socialização de *expertise* e práticas para organizações da sociedade civil dos países do Eixo Sul.

\* O processo constitutivo do órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo sobre a Política Externa Brasileira e os impactos deste na Política Externa Brasileira em si.

Acreditamos, ainda, ser o tema de investigação desta pesquisa de extrema atualidade e valor, tanto para o universo dos estudos acadêmicos quanto para as organizações da sociedade civil brasileira, desafiadas contemporaneamente, diante das transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento, tanto no âmbito das relações com as agências do Norte quanto no que tange à cooperação oficial do Brasil. A relevância da tese por nós apresentada também se afirma pela conjuntura atual do/no Brasil.

Assim, entendemos, conforme anteriormente explicitado, que ainda há um fértil caminho a ser percorrido na investigação acerca do papel das organizações da sociedade civil brasileiras na cooperação internacional para o desenvolvimento, uma vez que as mudanças tanto ao Norte quanto ao Sul, continuam ocorrendo. Esperamos, por fim, ter contribuído para abrir e ampliar a trilha de futuros estudos neste campo.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Fernando José Marroni de. O Brasil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. In: SEMINÁRIO POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: desafios de um mundo em transição. **Anais...** Brasília, 19 set. 2012.

AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. **AbCD à Cooperação para o Desenvolvimento**. Lisboa: OIKOS, jan. 2005. Disponível em: <<http://www.forum.dc.net>>. Acesso em: 28 maio 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Reunião Plenária da V Cúpula do Ibas – Pretória/África do Sul**. 18 out. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-plenaria-da-v-cupula-do-ibas-pretoria-africa-do-sul/view>>. Acesso em 14 fev. 2012.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação Técnica: conceito**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>>.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Projetos: Cooperação Sul-Sul**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul>>.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **CGPD – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao/CGPD>>.

AGUIAR, Diana; CUNHA, Sheila; MILANI, Carlos. **Roteiro de sistematização de práticas de desenvolvimento local e experiências de gestão social**. Salvador, 2002. Mimeo.

ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos. In: \_\_\_\_\_. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. ??-??.

ALVES, José Augusto Lindgren. **As relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília, DF: IBRI, 2001. (Coleção Relações Internacionais, 3).

AMADOR, Ethel Abarca. El nuevo rostro de la cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) y las nuevas tendencias internacionales. **Revista de Ciencias Sociales**, Universidad de Costa Rica, v. 4, n. 94, p. 169-188, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/153/15309413.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2012.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 149-163. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 10 out. 2012.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Prefácio. In: LOPES, Dawisson Belém. **Política externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica**. São Paulo: UNESP, 2013. p. XI-XV.

ARAGÃO, Daniel Maurício Cavalcanti de. **Responsabilidade como legitimação: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas**. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

<[http://www.lambda.maxwell.ele.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17468@1](http://www.lambda.maxwell.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=17468@1)>. Acesso em: 17 jul. 2013.

ARTICULAÇÃO D3; FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. **Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às Organizações da Sociedade Civil no Brasil**: Relatório Final; Eixo Cooperação Internacional. São Paulo, fev. 2013. Disponível em:

<[http://www.avina.net/por/wp-content/uploads/2013/09/rf\\_eixo\\_coop\\_internac.pdf](http://www.avina.net/por/wp-content/uploads/2013/09/rf_eixo_coop_internac.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2013.

ASOCIACION LATINOAMERICANA DE ORGANIZACIONES DE PROMOCION AL DESARROLLO A. C. – ALOP. **Mito y realidad de la ayuda externa**: América Latina al 2009: una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo. México, 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Outro diálogo é possível na cooperação norte-sul**. São Paulo: Abong: Peirópolis, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Nota Pública**: O consenso de Siem Reap sobre o Marco Internacional para a Eficácia da Contribuição das OSCS ao Desenvolvimento. Aprovado pela Segunda Assembleia Mundial do Fórum Aberto sobre a Eficácia da Contribuição das OSCS ao Desenvolvimento. Siem Reap, Camboja, 28-30 jun. 2011a. Disponível em: <[http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/o\\_consenso\\_de\\_sean\\_reap\\_eficacia\\_das\\_oscs.pdf](http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/o_consenso_de_sean_reap_eficacia_das_oscs.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Declaração de Organizações da Sociedade Civil Brasileira sobre a Cooperação Internacional e a Eficácia do Desenvolvimento**: país cooperante, sociedade cooperante. 2011b. Disponível em: <[http://abong.org.br/lutas\\_e\\_acoes.php?id=412&it=4589](http://abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4589)>. Acesso em: 10 maio 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Nota Pública**: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa, 2012. Disponível em: <[http://abong.org.br/lutas\\_e\\_acoes.php?id=412&it=4357](http://abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4357)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 47, n. 4, p. 703-728, 2004.

AYLLÓN PINO, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado, v. 5, n. 8, p. 5-23, 2006. Disponível em:

<[http://www.faap.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, out. 2007. Disponível em: <[citrus.uspnet.usp.br/nupri/arquivo.php?id=14](http://citrus.uspnet.usp.br/nupri/arquivo.php?id=14)>. Acesso em: 10 jan. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno. **La Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional**. Fundación Carolina, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPBAyll%C3%B3n0912.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno. La cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. **Análisis del Real Instituto Elcano – ARI**, n. 143, Real Instituto Elcano. Madrid, 6 oct. 2010. Disponível em: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari143-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari143-2010)>. Acesso em: 22 mar. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno. **Cambian los tiempos, cambian las voluntades: motivos para celebrar la cooperación Sur-Sur**. Fundación Carolina, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPAyllon1112.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno. Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, n. 97-98, p. 189-204, abr. 2012. El Brasil de Dilma Rousseff: Balance del primer año de Gobierno. Disponível em: <[http://www.cidob.org/en/publicacions/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/97\\_98/contribuciones\\_de\\_brasil\\_al\\_desarrollo\\_internacional\\_coaliciones\\_emergentes\\_y\\_cooperacion\\_sur\\_sur](http://www.cidob.org/en/publicacions/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/97_98/contribuciones_de_brasil_al_desarrollo_internacional_coaliciones_emergentes_y_cooperacion_sur_sur)>. Acesso em: 20 jan. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios. **Boletim Meridiano 47**, v. 10, n. 113, p. 17-18, 2009.

AYLLÓN PINO, Bruno; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a cooperação Sul-Sul: um balanço. **Ceiri Notícias**, 1 jan. 2010. Disponível em: <<http://blogceiri.com.br/o-brasil-e-a-cooperacao-sul-sul-um-balanco/>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

AYLLÓN PINO, Bruno; SURASKY, Javier (Coord.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: La Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo, 2010. 192p.

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade**. Lisboa: Instituto Piaget, 2000. (Coleção Economia e Política).

BADIE, Bertrand. **O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional**. Salvador: EDUFBA, 2009.

BADIE, Bertrand. A opinião à conquista do internacional. In: MILANI, Carlos R. S. **Relações Internacionais: perspectivas francesas**. Salvador: Eufba, 2010.

BADIE, Bertrand; SMOUTS, Marie-Claude. **O mundo em viragem**: sociologia da cena internacional. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

BALBIS, Jorge; FERNÁNDEZ, Rubén. Por que manter a cooperação com a América Latina? **Le Monde Diplomatique Brasil**., ago. 2011. Encarte Especial: Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional, p. 5-6.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; NARCISO, Thais; BIANCALANA, Marina. Brazil in Africa: another emerging power in the continent? **Politikon**, v. 36, n. 1, p. 59-86, apr. 2009.

BARBOSA, Pedro Henrique Batista. **O Brasil e a Embrapa**: o viés instrumental da cooperação técnica horizontal. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Instituto Rio Branco, 2011. Mimeo.

BARROS, Manoel. **Livro sobre Nada**. Rio de Janeiro, Record, 1996.

BARROS, Manoel. **Livro sobre Nada**. Rio de Janeiro, Record, 1996.

BATISTA, Sinoel; EVANGELISTA, Ana Carolina. Cooperación descentralizada: apuntes sobre el caso brasileño. In: **Anuario de la Cooperación Descentralizada UE/América Latina**. Montevideo, 2009. p. 254-271. Disponível em: <[http://www.observ-ocd.org/sites/default/files/publicacion/docs/607\\_350.pdf](http://www.observ-ocd.org/sites/default/files/publicacion/docs/607_350.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2012.

BAVA, Silvio Caccia. O que é e o que pode ser a cooperação internacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Encarte Especial “Brasil, América latina e a Cooperação Internacional”, ago. 2011. p. 2.

BLANCO, Marisa Revilla (Ed.). Introducción: detalles de una relación (2000). In\_\_\_\_\_. (Ed.). **Las ONG y la política**. Madrid: Istmo, 2002. p. 7-11. (Colección Fundamentos, n. 202).

BOGDANOR, Vernon. **Representatives of people?** parliamentarians and constituents in western democracies. Aldershot: Gower, 1985. 310p.

BORDENAVE, Juan Diaz. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).

BRASIL. Ministério da Saúde. **Aids no Brasil**: um esforço conjunto governo–sociedade. Brasília: Coordenação Nacional de DST e Aids, 1998. ([www.aids.gov.br](http://www.aids.gov.br)).

BUSS, Paulo Marchiori; FERREIRA, José Roberto. Brasil e saúde global. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 241-265.

CAMPOLINA, Adriano. Novos paradigmas para a cooperação internacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**., ago. 2011. Encarte Especial: Brasil, América latina e a Cooperação Internacional, p. 9-10.

CAMPOS, Rodrigo Pires de; LIMA, João Brígido Bezerra; GONZALEZ, Manuel José Forero. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da Cooperação Brasileira para

o Desenvolvimento Internacional. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 11, p. 7-19, jul./set. 2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/121005\\_boletim\\_internacional011.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/121005_boletim_internacional011.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CANDEAS, Alessandro. Educação e política externa: por uma parceria diplomacia-universidade. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 181-199.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994. Disponível em: <[https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB\\_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit?usp=drive\\_web&pli=1](https://docs.google.com/file/d/1TF0MZCmbQBqgzTAiB_4HhEcVwZeSCcr7lrDon6rPYfvMYYVM6mhRk4LUdiYt/edit?usp=drive_web&pli=1)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

CHANDY, Laurence; KHARAS, Homi. Why can't we all just get along? the practical limits to International Development Cooperation, **J. Int. Dev**, v. 23, n. 5, p. 739-751, jul. 2011.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciência Humanas e Sociais**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000. (Biblioteca da Educação. Série 1- Escola; v. 16).

COICAUD, Jean-Marc. Solidarity. In: BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo. **International Encyclopedia of Political Science**. Sage Publications, 2011.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE– CEPAL. **A cooperação internacional no novo contexto mundial: reflexões desde América Latina e Caribe**. Notas da Secretaria. jun. 2010. Disponível em: <[http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/7/39037/2010-223-SES-33-11\\_Cooperacao\\_internacional.pdf](http://www.eclac.cl/pses33/noticias/paginas/7/39037/2010-223-SES-33-11_Cooperacao_internacional.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2012.

CORDEIRO, Rui Mesquita. De receptor a doador: os desafios da cooperação para o desenvolvimento na política externa brasileira sob a ótica da relação estado/sociedade civil. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.1, n.2, p. 140-163, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/2120/1339>>. Acesso em: 11 abr. 2013.

CORRÊA, Márcio Lopes. Dinâmicas que marcaram a cooperação internacional no Brasil nas últimas décadas. **Revista da Rede de Humanização do Desenvolvimento: Redes de Cooperação**, Brasília, IABS, v. 1, n. 1, p. 14-18, ago. 2011. Disponível em: <[http://api.ning.com/files/q\\*WvWmFgHDbAJQp62FO50j8hbTh3t7hWwE\\*2BsaU1Z7EbXe4MeoaEULLfGcIQvZSICetelSkVQKn9eaK0wFIDJ1\\*-W4Es7h6/Revista\\_Rede\\_Humanizacao\\_Desenvolvimento\\_WEB2.pdf](http://api.ning.com/files/q*WvWmFgHDbAJQp62FO50j8hbTh3t7hWwE*2BsaU1Z7EbXe4MeoaEULLfGcIQvZSICetelSkVQKn9eaK0wFIDJ1*-W4Es7h6/Revista_Rede_Humanizacao_Desenvolvimento_WEB2.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2012.

COSTA, Maria Conceição da. Cooperação internacional, desenvolvimento e ciência na periferia. **Horizontes**, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, p. 191-204, jul./dez. 2004. Disponível

em: <[http://webp.usf.edu.br/edusf/publicacoes/RevistaHorizontes/Volume\\_04/uploadAddress/hor-7\[6268\].pdf](http://webp.usf.edu.br/edusf/publicacoes/RevistaHorizontes/Volume_04/uploadAddress/hor-7[6268].pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2012.

COX, Robert W.; SINCLAIR, T. J. **Approaches to World Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. Rumo a novas formas de cooperação internacional. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Outro diálogo é possível na cooperação Norte-Sul**. São Paulo: Abong: Peirópolis, 2003. p. 33-44. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro\\_Di\\_logos\\_Possivel\\_Cadernos\\_Abong.pdf](http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro_Di_logos_Possivel_Cadernos_Abong.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2011.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. As ONGs, atores da diplomacia não-governamental. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG); COORDINATION SUD. **Diplomacia não-governamental: a intervenção das ONGs num sistema internacional em crise**. São Paulo, 2007. p. 71-80. 104p.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Unicamp, 2002.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DAGNINO, E. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: \_\_\_\_\_. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **AID: understanding international development cooperation**. Londres; New York: Zed Books, 2003.

DEMO, Pedro. **Avaliação qualitativa: polêmicas do nosso tempo**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

DERKSEN, Harry. A globalização e os efeitos na cooperação internacional para o desenvolvimento. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Outro diálogo é possível na cooperação norte-sul**. São Paulo: Abong; Peirópolis, 2003. p. 21-31. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro\\_Di\\_logos\\_Possivel\\_Cadernos\\_Abong.pdf](http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro_Di_logos_Possivel_Cadernos_Abong.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2011.

DEVIN, Guillaume (Org.). **Les solidarités transnationales**. Paris: L'Harmattan, 2004.

DEVIN, Guillaume. **Sociologia das relações internacionais**. Salvador: EDUFBA/EDUFAL, 2009.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies Association**, v. 44, n. 2, p. 343-357, 1996.

DOMINGUEZ, Rafael. **La crisis de identidad del sistema de ayuda**. Fundacion Carolina. 2011. Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombresproprios/Documents/NPDom%C3%ADnguez1105.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

DRAIBE, Sônia Miriam. Por um novo contrato social como base para o enfrentamento da pobreza. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). **Desenvolvimento em debate: novos rumos do desenvolvimento no mundo**. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002. p. 265-273.

DURÃO, Jorge Eduardo S. Desafios para a cooperação internacional Norte-Sul no contexto de crise global. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS – ABONG. **Outro diálogo é possível na cooperação norte-sul**. São Paulo: Abong, Peirópolis, 2003. p. 45-52. Disponível em: <[http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro\\_Di\\_logo\\_\\_\\_Poss\\_vel\\_Cadernos\\_Abong.pdf](http://www.fase.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/File/PAD/Outro_Di_logo___Poss_vel_Cadernos_Abong.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2011.

ECHART MUÑOZ, Enara. **Movimientos sociales y relaciones internacionales: la irrupción de un nuevo actor**. Madrid: IUDC – Los Libros de la Catarata, 2008.

ECHART MUÑOZ, Enara. **Um novo ator nas relações entre a Europa e a América Latina: a participação das forças sociais globais**. In: MILANI, Carlos R. S.; GILDO DE LA CRUZ, María Gabriela Gildo de La (Org.). **A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México**. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 313-359.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del tercer mundo: construcción y desconstrucción del desarrollo**. Tradução Diana Ochôa. Santafé de Bogotá: Norma, 1996. 475p.

ESCOBAR, Arturo. **El final del salvaje: naturaleza, cultura y política en la antropología contemporánea**. Santafé de Bogotá: CEREC; ICAN, 1999. Disponível em: <<http://antroporecursos.files.wordpress.com/2009/03/escobar-a-1999-el-final-del-salvaje.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

FARANI, Marco. **Brasil & the World, opportunities, ambitions and choices: conference**. Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI; Chatham House, 7 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.cebri.org/midia/documentos/marco\\_farani.pdf](http://www.cebri.org/midia/documentos/marco_farani.pdf)>. Acesso: 24 abr. 2013.

FERNANDES, Ana Paula. **Cooperação para o desenvolvimento: Ficha Formativa n. 2**. Instituto Marquês de Valle Flor, fev. 2004.

FERNANDES, Rubem César. **O que é o terceiro setor?** In: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º Setor: desenvolvimento social sustentado. 2. ed. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997. p. 25-33.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FIORI, José Luís. O Brasil e seu “entorno estratégico” na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GABAS, Jean-Jacques. Os países emergentes e a cooperação internacional. In: MILANI, Carlos R. S. **Relações Internacionais: perspectivas francesas**. Salvador: Edufba, 2010.

GARCÍA, Carlos Teijo. Redes transnacionais de participación ciudadana y ONG: alcance y sentido de la sociedad civil internacional. In: BLANCO, Marisa Revilla (Ed.). **Las ONG y la política**. Madrid: Istmo, 2002. p. 172-247. (Colección Fundamentos, n. 202).

GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 3 ed. São Paulo: Loyola, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Cooperação Sul-Sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Mimeo. Disponível em: <[http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca\\_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=18600@1](http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/Busca_etds.php?strSecao=resultado&nrSeq=18600@1)>. Acesso em: 10 maio 2012.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. A atuação de atores não governamentais na cooperação Sul-Sul brasileira: entre a centralização e a participação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 1. **Anais...** Brasília, 2012.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA. **Estatuto**. Salvador: Gapa-Ba, 1988.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Programa institucional: triênio 2003/2005**. Salvador: Gapa-Ba, 2003. Mimeo.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Planejamento Estratégico Quinquenal (2006 – 2010)**. Salvador: Gapa-Ba, 2005. Mimeo.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Planejamento Estratégico Triênio (2008 – 2011)**. Salvador: Gapa-Ba, 2007. Mimeo.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Transversalizando HIV/Aids: uma construção coletiva com Organizações contrapartes de Pão Para o Mundo na América Latina e Caribe: Projeto de Continuidade 2011**. Salvador: Gapa-Ba, 2011. Mimeo.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Relatório Narrativo Anual**. Salvador: Gapa-Ba, 2012. Mimeo.

GRUPO DE APOIO À PREVENÇÃO À AIDS DA BAHIA – GAPA-BA. **Relatório Narrativo (2011-2012) Programa “Transversalizando Hiv/Aids: Uma Construção Coletiva com Ong’s Contrapartes de Pão Para o Mundo na América Latina e Caribe”**. Salvador: Gapa-Ba, 2013. Mimeo.

GRZYBOWSKI, Cândido. *Cooperação Internacional: sujeitos, estratégias e autonomia*. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação; a parceria ICCO-FASE (1983-2010): uma reflexão**. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

HADDAD, Sérgio. *ICCO e Fase, uma história única que é a história de muitos*. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação; a parceria ICCO-FASE (1983-2010): uma reflexão**. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea. **Organizações internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HIRST, Monica. *Países de renda média e a cooperação Sul-Sul: entre o conceitual e o político*. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica (Org.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

HIRST, Mônica. *América Latina y la Cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas*. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Coord.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: La Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo, 2010.

HIRST, Monica; ANTONINI, Blanca. **Los escenarios de la cooperación solidaria en las Americas**. Documento de suporte técnico para la VI Cumbre de las Americas, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. *Foreign aid for what and for whom*. **Foreign Policy**, n. 1, 1970.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IGLESIAS-CARUNCHO, Manuel. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: Los Libros de La Catarata/IUDC-UCM, 2005.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC; CHRISTIAN AID. **Presente e futuro: tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o Papel das Agências Ecumênicas**. Brasília: INESC, 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2012/presente-e-futuro-tendencias-na-cooperacao-internacional-brasileira-e-o-papel-das-agencias-ecumenicas/view>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

JAGUARIBE, Hélio. O Brasil e o sistema internacional contemporâneo. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. 673p. p. 65-84. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

JAGUARIBE, Hélio. O estado na América Latina [1994]. In: \_\_\_\_\_. **Brasil, mundo e homem na atualidade: estudos diversos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. p. 227-249. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0522.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010): uma reflexão**. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

KALDOR, Mary. **La sociedad civil global: una respuesta a la guerra**. Barcelona: Tusquets, 2005.

KINGSNORTH, Paul. **Um não, muitos sins: uma viagem aos centros da antiglobalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

KLEIMAN, Alberto; CEZARIO, Gustavo de Lima. Um olhar sobre a ação internacional dos governos subnacionais. 2012. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 352p. p. 301-329.

KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. 673p. p. 219-247. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

KOSHIMA, Karin Satsuki Lima. **Cooperação Internacional e políticas públicas: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/8823/1/111.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2009.

KRAYCHETE, Elsa Souza. **O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras: Projeto de Pesquisa**. Salvador: FAPESB, 2010.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. Desenvolvimento e cooperação internacional. **Cad. CRH** [online], v. 25, n. 65, p. 183-186, maio/ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v25n65/v25n65a01.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

LA FONTAINE, Dana de; SEIFERT, Jurek. **The role of South–South Cooperation in present Brazilian Foreign Policy: actors, interests and functions**. In: THE ANNUAL MEETING OF THE ISA – ABRI JOINT INTERNATIONAL MEETING, Pontifical Catholic University, Rio de Janeiro Campus (PUC-Rio), Rio de Janeiro, Brazil, Jul. 22, 2009. Disponível em: <[http://www.lai.su.se/polopoly\\_fs/1.135252.1368796865!/menu/standard/file/STCHLM\\_PAPERS\\_LatAm\\_2010\\_dana%20et%20al.pdf](http://www.lai.su.se/polopoly_fs/1.135252.1368796865!/menu/standard/file/STCHLM_PAPERS_LatAm_2010_dana%20et%20al.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2012.

LANDIM, Leilah. **Experiência militante**: histórias das assim chamadas ONGs. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

LE MONDE DIPLOMATIQUE – BRASIL. **Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional**. Encarte especial, ago. 2011. Disponível em: <[http://www.diplomatique.org.br/edicoes\\_antiores.php?pagina=3](http://www.diplomatique.org.br/edicoes_antiores.php?pagina=3)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul**: um ensaio conceitual. Mundorama, Brasília, 15 jun. 2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/06/15/cooperacao-sul-sul-um-ensaio-conceitual-por-iaara-costa-leite/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

LEITE, Iara Costa. Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observador On-line**, v. 7, n. 3, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador\\_v\\_7\\_n\\_03\\_2012.pdf](http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2012.

LEITE, Iara Costa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. Para além do tecnicismo: a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. **Policy Brief**, jul. 2013. Disponível em: <[http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca\\_virtual/item\\_796/26\\_08\\_13\\_14Policy\\_Briefing\\_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf](http://www.cebrap.org.br/v2/files/upload/biblioteca_virtual/item_796/26_08_13_14Policy_Briefing_Para%20al%C3%A9m%20do%20tecnicismo.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2013.

LESSA, Mônica Leite; SARAIVA, Miriam Gomes; MAPA, Dhiego de Moura. Entre o palácio do Itamaraty e o Palácio Capanema: perspectivas e desafios de uma diplomacia cultural no governo Lula. P. 95-120. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. (org.) **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

LIMA, Maria R. Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a02.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2012.

LIMA, M. R. S.; MILANI, Carlos R. S. **A inserção do Rio de Janeiro nas Agendas da Cooperação Sul-Sul descentralizada**. Projeto apresentado ao Edital FAPERJ n. 19/2011 Programa “Pensa Rio – Apoio ao Estudo de Temas Relevantes e Estratégicos para o Estado do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, 2012. Mimeo.

LOPES, Dawisson Belém. A política externa brasileira e a “circunstância democrática”: do silêncio respeitoso à politização ruidosa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasil, v. 54, n. 1, p. 67-86, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a05.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.

LOPES, Dawisson Belém. **Política externa e democracia no Brasil**: um ensaio de interpretação histórica. São Paulo: Unesp, 2013.

LOPES, Luara Landulpho Alves. **A cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE)**: o Brasil como doador. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP. São Paulo, 2008. Mimeo.

LOPES, Luara Landulpho Alves. O Brasil no regime da cooperação internacional para o desenvolvimento: quoi de neuf? In: ENCONTRO NACIONAL ABRI, 3. São Paulo, 2011. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, USP. Disponível em:

<[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300008&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300008&lng=en&nrm=abn)>. Acesso em: 29 jul. 2013.

LOPES, Roberta Nunes. **O governo brasileiro e a cooperação Sul-Sul com Moçambique no campo da saúde de pública**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade do Grande Rio Professor “José de Souza Herdy”, 2013. Disponível em: <[http://www2.unigranrio.br/pos/stricto/mest-adm/pdf/dissertacoes/dissertacao\\_Roberta\\_Nunes\\_Lopes\\_2013.pdf](http://www2.unigranrio.br/pos/stricto/mest-adm/pdf/dissertacoes/dissertacao_Roberta_Nunes_Lopes_2013.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2013.

LOSEKANN, Cristiana; BALLESTRIN, Luciana. A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do sul Global. **Colombia Internacional**, n. 78, p. 181-210, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9143/index.php?id=9143>>. Acesso em: 10 out. 2013.

LUZ, Mara Manzoni; WOLFF, Luciano André. O Brasil e a cooperação internacional não governamental: desafios de agências ecumênicas europeias e suas entidades parceiras. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Encarte Especial “Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional”, ago. 2011. p. 7-8.

MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994. 673p. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

MARINHO, Rosa Beatriz Graça; VILAÇA, Maria Tereza de Lemos. **Virando a página: manual sobre adolescência, sexualidade e Aids**. 2. ed. Salvador: GAPA-BA, 2003.

MARTINEZ, Ignacio. (Coord.). **Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social**. ???: Editorial 2015 y Más, 2011. Disponível em: <[http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2013.

MATEOS, Simone Biehler. Ajuda ao próximo e ao distante. **Desafios do desenvolvimento**, v. 8, n. 65, 5 maio 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2491:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2491:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 10 ago. 2012.

MATHEWS, Jessica. Power Shift. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John. **The globalization reader**. Oxford (UK): Blackwell, 2000. Parte 4, p. 270-276.

MATTOS, Ruben Araújo de. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. **Ciência Saúde Coletiva**, v. 6, n. 2, p. 377-389, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v6n2/7009.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

MAWDSLEY, Emma. Non-DAC donors and the changing landscape of foreign aid: the (in)significance of India's development cooperation with Kenya. **Journal of Eastern African Studies**, v. 4, n. 2, p. 361-379, 2010.

MAWDSLEY, Emma. The changing geographies of foreign aid and development cooperation: contributions from gift theory. **Transactions of the Institute of British Geographers**. Wiley Online Library, 6 set. 2011. Disponível em: <<http://dc366.4shared.com/doc/8rxRcexW/preview.html>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

MAY, T. **Pesquisa Social**: questões, métodos e processos. Tradução Carlos Alberto S. Netto Soares. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 273-319. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 25 ago. 2011.

MELO, Fátima. A presença do Brasil em Moçambique. **Brasil de Fato**, 13 ago. 2013. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/17788>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MELO, Vanessa Paternostro. **Terceiro setor e interorganizações**: uma análise crítica a partir da realidade baiana. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2002.

MENDONÇA, Patrícia et al. Desafios e dilemas das Ongs na Cooperação Internacional: uma análise da realidade brasileira. **Revista Gestão.Org**, v. 7, n. 1, p. 69-83, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/98/88>>. Acesso em: 13 jan. 2011.

MENEZES, Thiago Melamed de. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das nações Unidas: a participação social em ampliação. P. 71-92. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. (org.) **Política externa brasileira**: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

MILANI, C. Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. 2005. Mimeo. In: CARRIZO, L.; GALLICCHIO, E. (Org.). **Desarrollo Local y Gobernanza**: enfoques transdisciplinarios. 1a. ed. Montevideu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006. p. 125-135.

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luis; GALLICCHIO, Enrique. **Desarrollo local e gobernanza, enfoques transdisciplinarios**. Montevideu: CLAEH/UNESCO/ Cooperación Andino de Fomento, 2006.

MILANI, Carlos R. S. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Española de Desarrollo y Cooperación**, v. 22, n. 4, p. 161-181, 2008a. Disponível em:

<<http://carlosmilani.files.wordpress.com/2012/12/13264-rev-esp-22-f1.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008b. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MILANI, Carlos R. S. (Org.). **Relações Internacionais: perspectivas francesas**. Salvador: Edufba, 2010. 393p.

MILANI, Carlos R. S. **Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira**, 2011.

MILANI, Carlos R. S. **Cooperação Sul-Sul e agendas de política externa em perspectiva comparada**. Projeto apresentado ao edital UERJ Prociencia 2012-04-11. Rio de Janeiro, 2012a. Mimeo.

MILANI, Carlos R. S. Crise política e relações internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, VI: Relações internacionais em tempos de crise econômica e política. **Anais...** Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012b. p. 43-60. Disponível em: <[http://carlosmilani.files.wordpress.com/2012/12/crise\\_politica\\_e\\_relac3a7c3b5es\\_internacionais\\_milani\\_in\\_fundac3a7c3a3o\\_alexandre\\_gusmc3a3o\\_2012.pdf](http://carlosmilani.files.wordpress.com/2012/12/crise_politica_e_relac3a7c3b5es_internacionais_milani_in_fundac3a7c3a3o_alexandre_gusmc3a3o_2012.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2013.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tássia. **Cooperação Sul-Sul e Política Externa: a presença de Brasil e China no continente africano**. Rio de Janeiro. 2012. Mimeo.

MILANI, Carlos R. S.; FREITAS, Cristina Almeida de. O fórum social dos Estados Unidos em 2007: a manifestação alterglobalista no coração da hegemonia. **Rev. Eletrônica Portas**, v. 1, n. 1, p. 43-66, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.acicate.com.br/portas/forum.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MILANI, Carlos R. S.; GILDO DE LA CRUZ, María Gabriela (Org.). **A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México**. Salvador: EDUFBA, 2010. 459p. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1025/1/a%20politica%20mundial%20contemporanea.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MILANI, Carlos, PINHEIRO, Leticia . Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional: Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, jan./jun. 2013. p. 11-41.

MILANI, Carlos, PINHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara. Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil. 2013. mimeo.

MORAES, Reginaldo Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: UNESP, 2006.

MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.

MUGGAH, Robert; CARVALHO, Ilona Szabó de. **O Efeito Sul**: reflexões sobre o engajamento do Brasil com estados frágeis. *Parceria para a Governança Democrática: Discussion Papers*. Disponível em: <[http://igarape.org.br/wp-content/themes/igarape\\_v2/pdf/TheSouthernEffect\\_PT.pdf](http://igarape.org.br/wp-content/themes/igarape_v2/pdf/TheSouthernEffect_PT.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

NAÍM, Moisés. Rogue aid: What's wrong with the foreign aid programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They are enormously generous. And they are toxic. **Foreign Policy**, 1 mar. 2007. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/02/14/rogue\\_aid](http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/02/14/rogue_aid)>. Acesso em: 14 fev. 2012.

NASCIMENTO, Harley Henriques do. **Relações internacionais e cooperação norte-sul**: impacto das agências não governamentais de cooperação internacional no sistema de gestão das organizações da sociedade civil no estado da Bahia. Salvador: UFBA, 2007. Mimeo.

NYE, Joseph S. **Bound to lead**: the changing nature of american power. New York: Basic Books, 1990.

OLIVEIRA, F. Entre a complexidade e o reducionismo: para onde vão as ONGs da democratização? In: HADDAD, Sérgio (org.). **ONGs e Universidades**: desafios para a cooperação na América Latina. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2002. p. 51-62.

OLIVEIRA, Anna Cynthia. **Prós e contras do termo de parceria enquanto instrumento de relações OSC/Estado**: mas, de que parceria estamos falando?. Comunicação apresentada em seminário sobre OSCIP promovido pelo programa municipal de DST e Aids de São Paulo, jan. 2001. Mimeo.

OLIVEIRA, Paulo de Salles. Caminhos da construção de pesquisa em Ciências Humanas. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo. Hucitec/UNESP, 2001. p. 17-26.

OLIVEIRA, Paulo de Salles (Org.). **Metodologia das Ciências Humanas**. São Paulo: Hucitec/UNESP, 1998.

*ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU*. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1986**. Adotada pela Resolução nº 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 4 dez. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE; Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, 3. **Agenda de Ação de Acra**. Acra, Gana, 2-4 set. 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/41202060.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, 4. Aliança de Busan. 2011.  
OSÉS, Pablo J. Martínez. Redefinición del papel de las ONGD: hacia una mirada más política. In: MARTINEZ, Ignacio. (Coord.). **Renovando el papel de las ONGD hacia la transformación social**. Madri: Istmo, 2002. p. 13-24.

PESSINA, Maria Elisa Huber. **O ideário de desenvolvimento pós 1990 e as mudanças na cooperação internacional não governamental alemã**: entre as circunstâncias e as peculiaridades. 2012. 255p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/7647/1/11.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

PINHEIRO, Letícia; BESHARA, Gregory. Política externa e educação: confluências e perspectivas no marco da integração regional. In: PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 149-180.

PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. (org.) **Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. 2000. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002**. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Queluz: Mensagem, 2002. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais)>. Acesso em: 20 nov. 2011.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010. Disponível em: <[http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao\\_tecnica\\_brasileira.pdf](http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Cooperacao_tecnica_brasileira.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2011.

RIBEIRO, Vera Masagão. Alô, alô, Brasil com W. **Le Monde Diplomatique Brasil**. Encarte Especial “Brasil, América latina e a Cooperação Internacional”. ago. 2011. p. 3-4. Disponível em: <[http://captacao.org/recursos/pdfs/encarte\\_lemonde.pdf](http://captacao.org/recursos/pdfs/encarte_lemonde.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

RIBEIRO, Vera Masagão; LOPES, Luara. Diálogo, transparência e participação: o papel das Organizações da Sociedade Civil para o fortalecimento da democracia no Brasil. **Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD**, n. 1, p. 21, maio/ jun. 2013. Disponível em: <[http://issuu.com/plataformaongd/docs/revista\\_plataforma\\_ongd-mai\\_jun2013](http://issuu.com/plataformaongd/docs/revista_plataforma_ongd-mai_jun2013)>. Acesso em: 15 set. 2013.

RIST, Gilbert. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madri: Los Libros de la Catarata, 2002.

RODRIGUEZ, Angeles Diez. Organizaciones no-gubernamentales: las ONGs en el marco del nuevo orden mundial. In: REYES, Román (Dir.). **Diccionario crítico de Ciencias Sociales: terminología científico-social**. Madrid; México: Plaza y Valdés, 2009. 4 v.

ROSENBAUM, H. Jon; TYLER, William G. South-South relations: the economic and political content of interactions among developing countries. **International Organization**, v. 29, n. 1, p. 243-274, World Politics and International Economics, Winter, 1975.

ROSSI, Amanda. Brasil, um país doador. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, abr. 2011. Disponível em: <<http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=910>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

RUBIO, Lina Paola; CARRION, Rosinha da Silva Machado. A Cooperação Técnica entre países em desenvolvimento: o caso Brasil-Colômbia. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 169-185, jul./dez. 2012. Disponível em: <[http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/289/pdf\\_28](http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/289/pdf_28)>. Acesso em: 15 out. 2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SADER, Emir. Cuidado com “sociedade civil”!: o grave risco a que estão sujeitas as ONGs. **Caros Amigos**, ano 4, n. 48, mar. 2001.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1.847-1.868, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7062/5619>>. Acesso em: 15 out. 2013.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2011.

SAWADA, Yasuyuri; MATSUDA, Ayako; KIMURA, Hidemi. On the role of technical cooperation in international technology transfers. **J. Int. Dev.**, v. 24, n. 3, p. 316-340, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/07e045.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

SILVA, Luis Inácio Lula da. Prefácio. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO – ABC. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009**. Brasília: IPEA, 2010. p. 7. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book\\_Cooperacao\\_Brasileira.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf)>. Acesso em: 15 mar. 2011.

SIQUEIRA SANTOS, Tacilla da Costa e Sá. **As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil brasileira: o caso do Gapa-Bahia**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao\\_tacilla.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/dissertacao_tacilla.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2005.

SMOUTS, Marie-Cloude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: \_\_\_\_\_. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: UnB, 2004.

SOARES, Guido F. S. A Cooperação Técnica Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 165-218. Disponível em: <<http://www.erudito.fea.usp.br/cooperacao/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

SOTILLO, José Ángel. La cooperación Sur-Sur y su irrupción en un mundo en transformación. In: AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (Coord.). **La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: La Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo, 2010.

STRONZAKE, Janaina. Sur y Norte, ONGD y movimientos sociales ¿hacia el diálogo político? In: MARTINEZ, Ignacio. (Coord.). **Renovando el papel de las ONGD: hacia la transformación social**. Madrid: Editorial 2015 y más, 2011. Cap. 2, p. 25-31. Disponível em: <[http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando\\_el\\_papel.pdf](http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Renovando_el_papel.pdf)>. Acesso em: 15 out. 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TENÓRIO, Fernando G. **Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro do mercado**. RITS, 1999. Seção Acervo. Disponível em: <[http://www.rits.org.br/acervo\\_teste/ac\\_home\\_intro.cfm](http://www.rits.org.br/acervo_teste/ac_home_intro.cfm)>. Acesso em: 23 fev. 2005.

TEZANOS VÁZQUEZ, Sergio; LLAVADOR, Humberto. **Mapas de ayuda para América Latina y el Caribe**. XII REUNIÓN DE ECONOMÍA MUNDIAL. Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, 2006. Disponível em: <<http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/34.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 3, n. 6, p. 122-169, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/5768/3374>>. Acesso em: 15 out. 2013.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: FUNAG, 2007. 396p. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0375.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história**. São Paulo: UNESP; Campinas: UNICAMP, 2004.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. **O futuro da política externa brasileira: desafios e perspectivas**. Brasil no Mundo – Contribuições para a Política Externa Brasileira [online]. 25 jul. 2013. Disponível em: <<http://blogbrasilmundo.wordpress.com/2013/07/25/o-futuro-da-politica-externa-brasileira-desafios-e-perspectivas/>>. Acesso em: out. 2013.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, n. 12, v. 21, p. 21-33, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n12/n12a02.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

VIOLA, Eduardo José. A globalização da política ambiental no Brasil, 1990-1998. In: AGUIAR, D.; PINHO, J. (Eds.). O agronegócio do Mercosul e a sua inserção na economia mundial. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 37. **Anais...** Brasília: Sober, 1999. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Viola.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

VITALE; Denise; MENDES, José Sacchetta Ramos; SPÉCIE, Priscila. Considerações sobre Política Externa e Democracia nos Países do Fórum IBAS: um estudo comparativo na área ambiental. p. 223-236. In: KRAYCHETE, Elsa Souza; VITALE, Denise (Org.). **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: desafios do século XXI**. Salvador: EDUFBA, 2013. 292 p.

WEISS, Linda. Globalization and the myth of the powerless state. **New Left Review**, v. I, n. 225, set./out. 1997.

WOLFF, Luciano André. Atuais desafios das agências e parceiros na cooperação internacional com o Brasil. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação; a parceria ICCO-FASE (1983-2010): uma reflexão**. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

ZIMMERMANN, Felix; SMITH, Kimberly. More actors, more money, more ideas for International Development Co-operation. **Journal of International Development. J. Int. Dev.**, OECD Development Co-operation Directorate, Paris, France, v 23, n. 5, p. 722-738, jul. 2011.

## APÊNDICES

<b>APÊNDICE A</b>	<b>ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (SELEÇÃO) – CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS</b> .....	312
<b>APÊNDICE B</b>	<b>DADOS DOS ENTREVISTADOS</b> .....	313
<b>APÊNDICE C</b>	<b>DESCRIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PARTICIPES DO PROGRAMA “TRANVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE</b> .....	317
<b>APÊNDICE D</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (FASE EXPLORATÓRIA)</b> .....	320
<b>APÊNDICE E</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS (FASE EXPLORATÓRIA) – QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA O ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O GAPA-BAHIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b> .....	322
<b>APÊNDICE F</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS – REPRESENTANTES DO GOVERNO BRASILEIRO</b> .....	324
<b>APÊNDICE G</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS – ORGANIZAÇÕES PARTICIPES DO “PROGRAMA TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”</b> .....	326
<b>APÊNDICE H</b>	<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS – QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA ANÁLISE DO CASO – “PROGRAMA: TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”</b> .....	328

## ANEXO

<b>ANEXO A</b>	<b>CARTA ENTREGUE AO MINISTRO ANTONIO PATRIOTA PELO GR-RI EM 16 DE JULHO DE 2013</b> .....	329
----------------	--	-----

## APÊNDICE A

### ENTREVISTA SEMIESTRUTURADAS (SELEÇÃO)

#### CATEGORIAS DE ENTREVISTADOS

1. Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)
2. Representantes do Governo Brasileiro
3. Representantes de Organização Internacional que atua em Cooperação com a Sociedade Civil Organizada do Brasil
4. Especialistas na temática da Cooperação Internacional
5. Representantes do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Ba), Organização da Sociedade Civil Brasileira responsável pela construção metodológica e gestão do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”
6. Representantes de Organizações da Sociedade Civil Organizada da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”
7. Representante da Agência de Cooperação Internacional “Pão para o Mundo” (PPM) financiadora do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”

*Em alguns casos, podemos identificar pessoas que participaram da(s) entrevista(s) como respondentes de mais de uma categoria. Apontamos, neste sentido, os representantes do Gapa-Bahia, que participaram respondendo a questões específicas referentes ao Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”, mas, também, como Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil, respondendo a questões mais gerais sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o Brasil e a Cooperação Sul-Sul, e o papel das organizações da Sociedade Civil Brasileira na CID e CSS.*

## APÊNDICE B

### DADOS DOS ENTREVISTADOS

ENTREVISTADOS	CATEGORIA	LOCAL* DATA	MÍDIA	
			Skype	AD
NASCIMENTO, Harley Henriques do Coordenador Geral do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Ba)	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social) Representantes do Gapa-Ba, OSC brasileira responsável pela construção metodológica e gestão do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Salvador 24/01/2012		
MARINHO, Márcia Cristina Membro da Coordenação Executiva do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia); Coordenadora do Programa “Transversalizando o HIV/Aids – uma construção coletiva com ONGs contrapartes da “Pão para o Mundo” (PPM), na América Latina”	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social) Representantes do Gapa-Ba, OSC brasileira responsável pela construção metodológica e gestão do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Salvador 28/03/2012 07/03/2013		
RIBEIRO, Vera Masagão <b>Coordenadora Geral da OSC “Ação Educativa”;</b> Membro da Diretoria Executiva da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG)	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)	São Paulo 03/03/2012		
RONDON, Helena Membro do Instituto Fonte	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)	Recife 03/02/2012		
LOPES, Luara Pesquisadora assistente do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP); Assessora de Relações Internacionais da ABONG	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social) Especialistas na temática da Cooperação Internacional	São Paulo 12/03/2012 06/06/2013		

continua

**APÊNDICE B – DADOS DOS ENTREVISTADOS**

continuação

ENTREVISTADOS	CATEGORIA	LOCAL* DATA	MÍDIA	
			Skype	AD
LEITE, Iara Costa Pesquisadora associada do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (Articulação SUL/CEBRAP)	Especialistas na temática da Cooperação Internacional	Brasília 28/03/2012		
<b>HAZARD</b> , Damien <b>Coordenador da</b> Vida Brasil- BA; Membro da Diretoria Executiva da ABONG	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)	Salvador 18/04/2012		
LUDWIG, Ademar Membro da Coordenação Nacional do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST)	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)	São Paulo 20/04/2012		
CORDEIRO, Rui Mesquita Membro da Fundação Kellogg	Especialistas na temática da Cooperação Internacional Representantes de Organização Internacional que atua em cooperação com a Sociedade Civil Organizada do Brasil	São Paulo 20/01/2012		
MAGGI, Leonardo Bauer Membro do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e da Via Campesina	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social)	São Paulo 05/04/2012		
ANDRADE, Melissa Coordenadora da Unidade de Aprendizado Sul-Sul no IPC-IG; Consultora em Cooperação Internacional, Rede de Humanização do Desenvolvimento	Especialistas na temática da Cooperação Internacional	Brasília 25/05/2013		
CONSIDERA, Carlos Alexandre Fernandes Coordenador do Projeto de Cooperação BRA/12/018; Assessor da Secretaria-Executiva da Secretaria-Geral da Presidência da República	Representantes do Governo Brasileiro	Brasília 04/06/2013		

continua

**APÊNDICE B – DADOS DOS ENTREVISTADOS**

continuação

ENTREVISTADOS	CATEGORIA	LOCAL* DATA	MÍDIA	
			Skype	AD
SÁ E SILVA, Michelle Morais de Coordenadora-Geral de Acompanhamento de Projetos de Cooperação Internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)	Representantes do Governo Brasileiro	Brasília 20/05/2013		
RONDÓ, Ministro Milton Coordenador Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (MRE)	Representantes do Governo Brasileiro	Brasília 11/06/2013		
CALIZAYA, Oscar Membro do Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP), organização partícipe do Programa “Transversalizando HIV/Aids: uma construção coletiva com ONGs contrapartes da PPM na América Latina”	Representantes de Organizações da Sociedade Civil Organizada da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Potosí – Bolívia 07/01/2013		
ÁVILA, Patrícia Membro do Ser Mulher, organização partícipe do Programa “Transversalizando HIV/Aids: uma construção coletiva com ONGs contrapartes da PPM na América Latina”	Representantes da Sociedade Civil Organizada do Brasil (ONG ou Movimento Social) Representantes de OSCs organizadas da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Salvador 04/03/2013		
FOCKEN-SONNECK, Reiner Vice Coordenador de Programa para a América Latina da “Pão para o Mundo” (Brot Für Die Welt); Responsável pelo acompanhamento do Programa “Transversalizando HIV/Aids – uma construção coletiva com ONGs contrapartes da PPM na América Latina”	Representantes de Organização Internacional que atua em cooperação com a Sociedade Civil Organizada do Brasil Representante da Agência de Cooperação Internacional “Pão para o Mundo” financiadora do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Berlim – Alemanha 14/02/2013		

continua

## APÊNDICE B – DADOS DOS ENTREVISTADOS

ENTREVISTADOS	CATEGORIA	LOCAL* DATA	conclusão	
			MÍDIA Skype	AD
EPELLIN, Christiane Membro da Oficina de Seguimiento y Asesoría en Proyectos (OSA), ONG encarregada pela “Pão para o Mundo” para acompanhar os projetos apoiados pela agência na Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras e Nicarágua	Representantes de Organizações da Sociedade Civil organizada da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	San José - Costa Rica 10/01/2013		
ORMAN, Ana Lidia Membro do Consejo de Iglesias de Cuba (CIC) organização partícipe do Programa “Transversalizando HIV/Aids – uma construção coletiva com ONGs contrapartes da PPM na América Latina”	Representantes de Organizações da Sociedade Civil da América Latina e Caribe partícipes do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe”	Cuba 11/01/2013		
Representante da Agência Brasileira de Cooperação Internacional que pediu para não ser identificado	Representantes do Governo Brasileiro	Brasília 11/01/2013		

\* Local aqui se refere à cidade onde se encontrava o entrevistado no momento da realização.

## APÊNDICE C

### DESCRIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PARTICÍPES DO PROGRAMA “TRANVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE”

#### \* *Centro de Derechos de Mujeres (CDM) – Honduras*

O CDM tem como eixo de trabalho as relações de gênero. A organização se define como “feminista, autônoma, crítica, proativa, promotora do fortalecimento da autonomia, justiça, exercício e gozo dos direitos, cidadania e igualdade de gênero para as mulheres”. Apresenta como objetivo estratégico: “contribuir para a construção de uma democracia inclusiva comprometida com os direitos humanos das mulheres a partir de uma perspectiva feminista”.

#### \* *Centro Ecuatoriano de Desarrollo y Estudios Alternativos (CEDEAL) – Ecuador*

Fundado em 1997, define-se como uma fundação privada de caráter social, que surge a partir da união de uma equipe de profissionais com o objetivo de contribuir para a superação de situações de exclusão social e desigualdade de gênero e etnia, especialmente junto a mulheres urbanas e rurais, indígenas e afrodescendentes. A sua missão consiste em trabalhar para a democratização da sociedade por meio da geração de conhecimento e de ações que contribuam para a superação da exclusão social e desigualdades de gênero e etnia; promover uma sociedade civil ativa orientada para o exercício dos direitos humanos, fortalecendo uma cultura cívica e mantendo os princípios da pró-atividade, inovação, ética, solidariedade e equidade.

#### \* *Consejo de Iglesias de Cuba (CIC) – Cuba*

Organização ecumênica que tem como missão “proporcionar espaços de encontros, celebração, reflexão e formação das igrejas, movimentos ecumênicos e instituições cristãs, como expressão visível da unidade a que são chamados por Deus”. Com este propósito, suas ações estratégicas são direcionadas para o fortalecimento da capacidade institucional em desenvolver programas, projetos e políticas de gênero, proporcionando a capacitação interna da equipe de trabalho, dos assessores, colaboradores e pessoal de apoio.

× *Asociación Centro de Mujeres en Masaya (CMM) – Nicaragua*

Organização não governamental, sem fins lucrativos, que trabalha com mulheres, jovens e adolescentes de ambos os sexos desenvolvendo: ações e processos de informação e comunicação educativa, destinadas a transformar as desigualdades de gênero, e visando o reconhecimento e o respeito pelos direitos das mulheres; atendimento integral em saúde sexual e reprodutiva e violência de gênero através da prestação de serviço médico, psicológico, aconselhamento e serviços de apoio jurídico; coordenação e parcerias com instituições e organizações a nível local e nacional.

× *Confederación Nacional Agraria (CNA) – Peru*

Composta por quinze federações agrárias departamentais ou regionais, o princípio que orienta o seu trabalho é a luta para uma sociedade democrática unida para beneficiar o camponês peruano, respeitando os seus direitos e dignidade e o fortalecimento de atitudes humanas, em um mundo que está cada vez mais desumano. No que tange a sua missão, afirma trabalhar no sentido de promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar; desenvolver capacidades de homens e mulheres para o fortalecimento de suas organizações; e elaborar propostas que impactem nas políticas públicas setoriais.

× *Centro Nordestino de Medicina Popular (CNMP) – Brasil*

Fundado em 1988, tem como missão promover a melhoria da qualidade de vida da população, com ênfase no direito humano à saúde. Através do trabalho com plantas medicinais, a organização busca disseminar o valor da medicina popular, buscando com isto difundir as concepções de saúde integral e contribuir para que a fitoterapia seja efetivada como política pública.

× *Equipo de Mujeres en Acción Solidaria (EMAS) – México*

Se apresenta como uma organização “eco feminista”, deixando clara a prioridade que dá à temática de gênero, apesar de enfatizar a atenção com o meio ambiente e de ser forte a sua referência ecumênica. Tem como missão: alcançar relações igualitárias e justas entre homens e mulheres através da advocacia, educação, pesquisa, defesa de políticas públicas, a promoção do desenvolvimento local e articulação de atores sociais, principalmente a mulheres e famílias pobres, com vistas a alcançar o desenvolvimento humano sustentável, com base na justiça, igualdade de gênero, solidariedade, multiculturalismo e defesa de direitos humanos.

× ***Fundación Mujer y Futuro – Colombia***

Fundada em 1988 por um grupo de mulheres, é orientada para a construção de novas identidades femininas e masculinas, em uma perspectiva de gênero, para promover relações igualitárias de gênero e a participação e o empoderamento das mulheres. Tem como principais estratégias de atuação a formação em direitos humanos, direitos das mulheres e desenvolvimento pessoal, pesquisa, atuação política e participação das mulheres e estratégias em direitos sexuais e saúde reprodutiva.

× ***Asociación Iglesia Luterana Costarricense (ILCO) – Costa Rica***

Sua missão consiste em promover experiências pessoais e comunitárias de justiça, de fraternidade, de reconciliação e celebração com setores em situação de vulnerabilidade, urbanos e rurais, a partir de suas lutas e esperanças e, no contexto da fé em Cristo. Na perspectiva do alcance da sua missão, empreende as seguintes estratégias: alianças com outras organizações; participação em redes, oficinas, encontros nacionais, locais e regionais; atuação política; atividades recreativas de caráter ecumênico e interreligioso; serviços de apoio e acompanhamento.

× ***Investigación Social y Asesoramiento Legal Potosí (ISALP) – Bolivia***

Executa ações de fortalecimento dos povos indígenas, desde 1995. A sua missão consiste em contribuir para a construção de uma nova sociedade, justa, solidária, inclusiva, tolerante, com visão multicultural, apoiando o exercício e a defesa dos direitos econômicos, jurídicos e políticos. Suas atividades estão centradas em: divulgação dos direitos dos povos indígenas originários; formação de recursos humanos; empoderamento local e nacional; terra e território; gestão do território originalmente indígena.

× ***Ser Mulher: Centro de Estudos e Ação da Mulher Urbana e Rural – Brasil***

Fundado em 1989, com a missão de “criar consciência na sociedade sobre as desigualdades de gênero e promover mudanças em prol da cidadania e autonomia das mulheres”. A atuação baseava-se na formação; no estímulo à participação social e auto-organização de mulheres de baixa renda; na capacitação e empoderamento das mulheres; no estímulo e influência sobre as políticas públicas; na assessoria, formação e fortalecimento da sociedade civil na perspectiva de gênero; na articulação política e formação de redes; na publicação, produção de conhecimento e materiais educativos. Encerrou suas atividades em 2010 quando o Programa ainda estava em curso.

## APÊNDICE D

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS (FASE EXPLORATÓRIA)

Público a ser entrevistado: *Representantes de Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileiras e especialistas na temática da CID*

1. Posso identificá-lo na pesquisa? Identificar as falas?
2. Gostaria que você iniciasse falando um pouco brevemente da sua experiência com cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) e políticas sociais.
3. Como você percebe as mudanças no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento?
4. Em que medida elas afetaram as OSCs brasileiras?
5. E o papel oficial do Brasil neste campo? Você tem conhecimento sobre as ações do governo Brasileiro para a CID? Qual a sua percepção sobre elas, a sua concepção e a sua implementação até o momento?
6. Com a reconfiguração do lugar do Brasil no “tabuleiro das relações internacionais” o país parece assumir cada vez mais o papel de “doador” da cooperação internacional (mesmo continuando a ser um receptor). Como você percebe essa nova posição do país? Qual a sua opinião sobre a “política brasileira de cooperação internacional”, em especial no que se refere à cooperação Sul-Sul?
7. Qual a participação das organizações da sociedade civil brasileira na concepção e/ou execução da “política brasileira (governamental) de cooperação”<sup>177</sup> com os países do Eixo Sul? Quais hipóteses explicam a participação ou a não participação?
8. Qual a participação organizações da sociedade civil brasileira na concepção e implementação da cooperação triangular? Quais hipóteses explicam a participação ou a não participação?
9. Como você percebe a relação das organizações da sociedade civil brasileira no que concerne a: cooperação Norte-Sul (CNS), cooperação Sul-Sul (CSS), e cooperação Triangular (CT)?

---

<sup>177</sup> Utilizamos a expressão “política brasileira (governamental) de cooperação” para tratar das ações do Estado brasileiro no que concerne à cooperação internacional (de modo geral e em específico com os países do Eixo Sul).

10. Em que medida os saberes construídos ao longo dos anos pelas organizações da sociedade civil brasileira estão sendo aproveitados/socializados no âmbito da cooperação Sul-Sul? Há uma perspectiva de replicabilidade em outros contextos? Como isso se dá? Quais os benefícios e malefícios para ambos os lados?
11. Qual o papel das organizações da sociedade civil brasileira na cooperação internacional diante das reconfigurações recentes? Ele difere diante das diversas modalidades de cooperação?

## APÊNDICE E

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS (FASE EXPLORATÓRIA)

#### QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA O ESTUDO SOBRE A RELAÇÃO ENTRE O GAPA-BAHIA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Entrevistados: *Márcia Marinho* (Membro da Coordenação Executiva do Gapa-Bahia e Coordenadora do Programa “Transversalizando o HIV/Aids para Organizações da América Latina e Caribe  
*Harley Henriques do Nascimento* (Coordenador Geral do Gapa-Bahia)

1. Posso identificá-lo na pesquisa? Identificar as falas?
2. Gostaria que você iniciasse falando um pouco brevemente da experiência do gapa-Bahia com a cooperação internacional para o desenvolvimento. Que contasse um pouco dessa trajetória.
3. Como você percebe as mudanças no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento? E em que medida elas afetaram as OSCs brasileiras de um modo geral e o Gapa-Bahia, particularmente?
4. Fale um pouco sobre o Programa de Cooperação Técnica do Gapa-Ba com a Pão para o Mundo.
5. Quando e Como surgiu a ideia/proposta?
6. Quais são as linhas gerais do Programa?
7. Porque o Gapa-Ba foi identificado como organização capaz de fazer a gestão de um programa da PPM na América Latina e Caribe? O que o legitimou para tal?
8. A metodologia e a tecnologia desenvolvidas para o Programa pertencem ao Gapa-Bahia?
9. Como você avalia a relação com a Pão para o Mundo neste Programa?
10. Quais as expectativas futuras em relação ao Programa?
11. O fato de se um Programa que envolve uma “espécie” de experiência de cooperação triangular para o Eixo Sul, tendo organizações da sociedade civil nas três ‘pontas’, faz alguma diferença?
12. Em que medida você acha que o fato de ser o Gapa-Bahia uma organização da sociedade civil, localizada no Sul do mundo, especificamente no Brasil, foi um facilitador desse processo?

13. Em que medida os saberes construídos ao longo dos anos pela sociedade civil organizada do Brasil estão sendo aproveitados/socializados no âmbito da cooperação Sul-Sul brasileira? Há uma perspectiva de replicabilidade em outros contextos? Como isso se dá? Quais os benefícios e malefícios para ambos os lados?
14. Quais os planos e expectativas do Gapa-Bahia para a atuação no âmbito da CSS?
15. A atuação neste Programa criou algum tipo de demanda para a organização?
16. A atuação do Gapa-Bahia na CSS é vista como um caminho para o fortalecimento da sustentabilidade organizacional? Quais os benefícios e riscos desse processo?
17. Qual o papel das OSCs brasileiras na cooperação Sul-Sul brasileira?
18. As OSCs brasileiras muito contribuíram para a construção da política pública do Brasil no campo da Aids (Programa Brasileiro de DST/AIDS). E no âmbito da política externa, em especial no que tange à cooperação oficial empreendida pelo Brasil, qual a participação desses atores? Houve alguma consulta por parte do governo, alguma parceria, algum convite à participação da sociedade civil organizada?
19. De um modo geral qual o papel das OSCs brasileiras na cooperação internacional contemporânea?

## APÊNDICE F

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

#### REPRESENTANTES DO GOVERNO BRASILEIRO

1. Posso identificá-la na pesquisa? Identificar as falas?
2. Gostaria que você iniciasse falando um pouco brevemente da sua trajetória profissional e, em especial, da sua experiência com políticas públicas de um modo geral, e com cooperação internacional para o desenvolvimento especificamente.
3. Como você percebe as mudanças no cenário da cooperação internacional para o desenvolvimento?
4. E o papel do Brasil neste campo?
5. Quais são os traços marcantes da atuação oficial brasileira no âmbito da Cooperação Internacional? (Objetivos prioritários? Recursos investidos? Prioridades temáticas e geográficas? Principais parceiros? Planos e projetos?)
6. Podemos dizer hoje que já existe uma Política Brasileira de Cooperação Internacional? Ou mais especificamente uma Política Brasileira de Cooperação Sul-Sul?
7. Como o governo brasileiro pensa a participação da sociedade civil (especialmente ONGs e Movimentos Sociais) na Cooperação Internacional Oficial Brasileira?
8. Qual é o papel das ONGs e Movimentos Sociais brasileiros na Cooperação Internacional Oficial do Brasil, em especial na sua vertente Sul-Sul? Existe participação das ONGs e Movimentos Sociais brasileiros na cooperação oficial do país? O que explica/motiva essa participação ou não participação? (convidar os entrevistados a criar hipóteses explicativas, se for o caso).
9. Havendo uma participação das ONGs e Movimentos Sociais na Cooperação Internacional Oficial do Brasil, em que instâncias ela ocorre?
  - \* Há uma participação na sua concepção? (convidar os entrevistados a criar hipóteses explicativas para a participação ou não participação – porque participam ou por que não participam?)
  - \* Há uma participação na sua implementação? (convidar os entrevistados a criar hipóteses explicativas para a participação ou não participação – porque participam ou por que não participam?)
  - \* Há uma participação na sua avaliação? (convidar os entrevistados a criar hipóteses explicativas para a participação ou não participação – porque participam ou por que não participam?)

10. Você poderia citar alguma (s) experiência (s) ou projeto (s) de participação efetiva de ONGs e/ou Movimentos Sociais brasileiros Cooperação Internacional Oficial do Brasil? Como ela se dá?
11. Em comparação com outros atores não governamentais (empresas brasileiras em processo de internacionalização – como a Petrobras, a Vale, a Gerdau, por exemplo), como você diferenciaria ou qualificaria a participação das ONGs e MS nas agendas da Cooperação Oficial Brasileira (em especial na sua vertente Sul-Sul)?
12. Mencione possíveis cenários futuros e problemáticas que, em sua opinião, podem ser limitadores da participação das ONGs e Movimentos Sociais brasileiros na Cooperação Internacional Oficial do país (em especial a Cooperação Sul-Sul).
13. Você conhece (e poderia falar sobre) a realidade institucional da articulação entre ONGs, Movimentos Sociais e Governo nas agendas de Cooperação Internacional em outros países? Quais? Em que medida se aproxima ou se diferencia da realidade brasileira?
14. Você poderia indicar outras pessoas que possam contribuir com esta pesquisa? Quais?

## APÊNDICE G

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS

#### **ORGANIZAÇÕES PARTICÍPES DO “PROGRAMA TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”**

1. Gostaria que começasse falando um pouco sobre a organização.
2. Fale um pouco sobre a relação da organização com a Pão para o Mundo.
3. Fale um pouco sobre a participação da organização no Programa *Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe*. Qual o papel da organização neste programa?
4. Quais os maiores ganhos que vocês tiveram ao participar deste programa?
5. Quais as maiores dificuldades encontradas por vocês na participação neste programa?
6. Como vocês veem o Gapa-Ba – uma ONG brasileira – sendo identificado como organização capaz de fazer a gestão de um programa que envolve outros parceiros/contrapartes da Pão para o Mundo na América Latina e Caribe?
7. Como você avalia a relação de vocês com a Pão para o Mundo, o Gapa-Bahia e as demais organizações neste Programa?
8. Quais as suas expectativas futuras em relação ao Programa? Continuidade? Há uma perspectiva de que se transforme em uma rede (autogerida)?
9. O fato de ser um Programa que envolve uma “espécie” de cooperação triangular, tendo organizações da sociedade civil em diferentes papéis, faz alguma diferença?
10. Em que medida você acha que o fato de ser o Gapa-Bahia uma organização da sociedade civil, localizada no Sul do mundo, especificamente no Brasil, foi um facilitador desse processo? Isso fez alguma diferença?
11. Em que medida os saberes construídos ao longo dos anos pelas OSCs brasileiras estão sendo aproveitados/socializados no âmbito deste formato de cooperação? Quais os benefícios e/ou malefícios para ambos os lados, em sua opinião?
12. Como você vê o presente e o futuro da cooperação internacional para o desenvolvimento?
13. Essa “triangulação” (esse modelo de cooperação Norte/Sul/Sul) seria um novo caminho para a cooperação internacional não governamental?

14. Qual a sua visão do panorama que vem se apresentando no âmbito da cooperação internacional? Qual o papel e o lugar das OSCs da América Latina nessa “nova cooperação internacional para o desenvolvimento”?
15. Há algo mais sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento ou sobre o programa “Transversalizando o HIV/Aids” que gostaria de falar?

## APÊNDICE H

### ROTEIRO DE ENTREVISTAS

#### QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA ANÁLISE DO CASO – “PROGRAMA: TRANSVERSALIZANDO O HIV/AIDS PARA ORGANIZAÇÕES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE”

ENTREVISTADO: REINER FOCKEN-SONNECK – PPM

1. Gostaria que começasse falando um pouco sobre a Pão para o Mundo e sua situação atual, mudanças recentes, etc.
2. Fale um pouco sobre o Programa *Transversalizando o HIV/Aids para organizações da América Latina e Caribe*.
3. Quando e Como surgiu a ideia/proposta?
4. Porque o Gapa-Ba foi identificado como organização capaz de fazer a gestão de um programa que envolve outros parceiros/contrapartes da PPM na América Latina e Caribe? O que o legitimou para tal?
5. Como você avalia a relação entre a PPM, o Gapa-Bahia e as demais organizações neste Programa?
6. Quais as expectativas futuras da PPM em relação ao Programa? Continuidade? Há uma perspectiva de que se transforme em uma rede (autogerida)?
7. O fato de ser um Programa que envolve uma “espécie” de cooperação triangular, tendo organizações da sociedade civil nas três “pontas”, faz alguma diferença?
8. Em que medida você acha que o fato de ser o Gapa-Bahia uma organização da sociedade civil, localizada no Sul do mundo, especificamente no Brasil, foi um facilitador desse processo?
9. Em que medida os saberes construídos ao longo dos anos pelas OSCs brasileiras estão sendo aproveitados/socializados no âmbito deste formato de cooperação? Quais os benefícios e malefícios para ambos os lados, em sua opinião?
10. Qual a sua perspectiva sobre o presente e o futuro da cooperação internacional?
11. Essa “triangulação” seria um novo caminho para a cooperação internacional não governamental? Uma triangulação Norte/Sul/Sul?
12. Qual a sua visão do panorama que vem se apresentando no âmbito da cooperação internacional? Qual o papel das OSCs brasileiras nessa configuração?

**ANEXO A****CARTA ENTREGUE AO MINISTRO ANTONIO PATRIOTA PELO GR-RI  
EM 16 DE JULHO DE 2013****Pela criação de um órgão institucional permanente de consulta, participação e diálogo  
sobre a Política Externa Brasileira**

Ministério das Relações Exteriores

Exmo. Sr. Ministro Antonio de Aguiar Patriota

Secretaria Geral da Presidência

Exmo. Sr. Ministro Gilberto Carvalho

Assessor Chefe da Presidenta da República

Professor Marco Aurélio Garcia

O GR-RI (Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais), organizador desta Conferência, que reúne representantes de movimentos sociais e sindicais, partidos, fundações, pessoas de diversas áreas do governo, pesquisadores e ONGs, é um espaço de reflexão e proposição que visa contribuir para a construção da política externa brasileira e fazer a disputa política na opinião pública.

Nossa visão é de que, a partir de 2003, uma nova dinâmica passou a vigorar no processo decisório de formação da política externa brasileira, com a inclusão de novos atores sociais e seus múltiplos interesses na disputa pelas diretrizes da política externa.

Os últimos dez anos foram marcados por uma nova inserção do Brasil no cenário global, no âmbito do Mercosul, da Unasul, da Celac, do G-20, dos BRICS, IBAS, das iniciativas junto ao continente africano etc. A eleição de José Graziano para a FAO, a indicação da Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, para servir no Painel de Alto Nível de Pessoas Eminentíssimas para a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 e, mais recentemente, de Roberto Azevedo para Diretor Geral da OMC e de Paulo Vannuchi para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA são exemplos desse novo cenário pelo qual passa o Brasil, e no qual a política externa tem papel fundamental.

Embora o Brasil ainda não seja dotado de mecanismo institucional de consulta e participação social na formação da política externa, algumas iniciativas em curso contribuem para adensar as possibilidades de se avançar na direção de sua criação.

Podemos citar o Programa Mercosul Social e Participativo, o Foro Consultivo Econômico-Social do Mercosul e o CONEX (Conselho Consultivo do Setor Privado da Camex) como experiências setoriais dessas iniciativas, assim como a disposição do Itamaraty para informar sobre diversos assuntos da política externa em resposta a requisição de organizações e movimentos sociais e para incluir representantes destas entidades em delegações oficiais do Brasil no exterior.

O processo das conferências nacionais tem sido um dos destaques dessa política e deveria estar também no horizonte do debate público sobre a política externa. A própria Secretaria Geral da Presidência da República lançou a ideia de implementar um Sistema Nacional de Participação Social com o objetivo de consolidar e institucionalizar a participação de amplos setores sociais no processo decisório de formulação de políticas públicas e afirma que essa iniciativa não subtrai qualquer das prerrogativas das demais instituições políticas; ao contrário, para que as formas de participação ganhem eficácia e legitimidade, devem existir espaços institucionais permanentes e com regras bem definidas para o exercício do diálogo entre Estado e sociedade.

### **Proposta**

O GR-RI propõe a criação de um Conselho permanente de consulta, participação e diálogo da sociedade com o poder Executivo sobre a política externa no marco do disposto pela Constituição Federal segundo a qual, a política externa é de competência privativa do Poder Executivo Federal, do/da Presidente.

A instância proposta fundamenta-se nos seguintes pressupostos:

- 1 – A política externa deve contribuir para reduzir as assimetrias e desigualdades econômicas, sociais, culturais e ambientais existentes dentro da sociedade brasileira, entre países da região e no sistema internacional;
- 2 – A política externa pode e deve contribuir para a democratização substantiva do Estado, da sociedade brasileira e da ordem internacional;
- 3 – A política externa é uma política pública, apoiada pela sociedade e debatida pela opinião pública, amplia a capacidade do Estado, pois a democratização do processo decisório da

política externa brasileira amplifica o apoio da sociedade, bem como nossa legitimidade e credibilidade junto aos interlocutores e parceiros externos.

4 – Iniciativas de transparência e disponibilização de informações devem ser sempre adotadas pelo Estado brasileiro, a partir de um diálogo onde se estabeleçam um conjunto de compromissos, procedimentos e critérios envolvidos na garantia do direito de acesso dos cidadãos a informações públicas.

### **Composição**

A composição desse espaço institucional deve garantir que as distintas visões e interesses estejam representados para que as diferentes propostas possam ser apresentadas e processadas. Nesse sentido, consideramos fundamental a participação equilibrada de representantes dos Governos (Federal, Estaduais e Municipais), dos empresários, dos trabalhadores, movimentos e organizações sociais e da academia.

Essa participação de várias forças política e economicamente representativas daria a musculatura e o peso desejados a esse inovador órgão de participação social, um espaço comum e compartilhado.

### **Formato e Funcionamento**

O formato institucional, o caráter, o mandato, a periodicidade de reuniões ordinárias, a criação de grupos de trabalho para temas específicos, a composição em termos de número de participantes e a construção coletiva da agenda de discussões deste órgão de política externa são questões que precisam ser enfrentadas a partir do diálogo entre os atores envolvidos e poderiam fazer parte da agenda de discussões a ser construída, a partir deste processo, entre o GR-RI e representantes do Governo Federal, em especial o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Geral da Presidência da República.

São Bernardo do Campo, 15 de Julho de 2013.

ASSINAM: Adhemar Mineiro (DIEESE-REBRIP), Adriano Campolina (AAid Brasil), Alexandre Barbosa (USP), Artur Henrique Silva (CUT), Atila Roque (Anistia Int.), Augusto Juncal (MST), Bianca Suyama (Articulação Sul), Carlos Ruiz (UEPB), Carlos Milani (IESP–UERJ), Carlos Tiburcio (CCF), Darlene Aparecida Testa (CUT), Deisy Ventura (USP), Dr. Rosinha (Deputado), Fabio Balestro Floriano (ACRI-RS), Fátima Mello (FASE), Fernando Santomauro (CRI-Guarulhos), Gilberto Maringoni (UFABC), Giorgio Romano (UFABC), Gonzalo Berrón (FES-REBRIP), Graciela Rodriguez (Equit), Iara Pietricovsky (INESC), Igor

Fuser (UFABC), Ingrid Sarti (UFRJ), Iole Ilíada (FPA), Jean Tible (FES-CUFSA), Jefferson Lima (JPT), João Caryres (CNM), João Felício (CUT), Joaquim Pinheiro (MST), Jocélio Drummond (ISP), José Paulo Guedes (UFABC), Josué Medeiros (OPSA), Kjeld Jakobsen (IDECRI), Leocir Rosa (FMG), Letícia Pinheiro (IRI-PUC RJ), Luiz Dulci (I. Lula), Marcelo Zero (Liderança do PT no Senado), Marcos Cintra (IPEA), Marcos Costa Lima (UFPE), Maria Regina Soares de Lima (UERJ/OPSA), Maria Silvia Portella de Castro (CESI), Matilde Ribeiro (SEPPIR-PMSP), Maureen Santos (FASE), Michelle Ratton (FGV), Moema Miranda (IBASE), Mônica Hirst (Universidad de Quilmes), Nalu Faria (SOF), Nathalie Beghin (INESC), Paulo Vannuchi (Instituto Lula), Pedro Bocca (MST), Rafael Freire (CSA), Renata Reis (MSF-Brasil), Renato Martins (UNILA), Roberto Amaral (PSB), Ronaldo Carmona (USP), Rossana Rocha Reis (USP), Rubens Diniz (IECINT), Salem Nasser (FGV), Sebastião Velasco (UNICAMP), Sergio Godoy (CUFSA), Sergio Haddad (Ação Educativa), Silvio Caccia Bava (Inst. Polis), Terra Budini (SRI-PT), Tudi Lucilene Binsfeld (CONTRACS), Tullo Vigevani (CEDEC), Valter Pomar (PT), Valter Sánchez (TVT), Ana Toni (GIP), Mauricio Santoro (AI-Brasil), Ricardo Alemão Abreu (SRI / PCdoB), Camila Asano (CONNECTAS), Juliano Aragusuku (UNICAMP), Vera Masagão (ABONG), Vicente Trevas (SRI – Prefeitura SP).

Disponível em: <<http://blogbrasilnomundo.wordpress.com/>>.