

Elsa Sousa Kraychete
Denise Vitale
Organizadoras

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

desafios no século XXI



**Cooperação Internacional
para o Desenvolvimento
desafios no século XXI**

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitora
Dora Leal Rosa

Vice-reitor
Luiz Rogério Bastos Leal



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

DIRETORA
Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

CONSELHO EDITORIAL

Alberto Brum Novaes
Angelo Szaniecki Perret Serpa
Caiuby Alves da Costa
Charbel Ninó El-Hani
Cleise Furtado Mendes
Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti
Evelina de Carvalho Sá Hoisel
José Teixeira Cavalcante Filho
Maria Vidal de Negreiros Camargo

Apoio



Elsa Sousa Kraychete
Denise Vitale
Organizadoras

Cooperação Internacional para o Desenvolvimento desafios no século XXI

Salvador
Edufba
2013

2013, organizadores.
Direitos para esta edição cedidos à EDUFBA.
Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da Língua
Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

REVISÃO e NORMALIZAÇÃO
As autoras

CAPA, PROJETO GRÁFICO e EDITORAÇÃO
Rodrigo Oyarzábal Schlabitiz

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Cooperação internacional para o desenvolvimento : desafios no século XXI / Elsa Sousa
Kraychete, Denise Vitale, organizadoras. – Salvador : EDUFBA, 2013.
292 p.

ISBN 978-85-232-1071-7

1. Cooperação internacional. 2. Desenvolvimento econômico – Aspectos sociais.
3. Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 4. Desenvolvimento social.
5. Organizações não governamentais. 6. Direitos humanos. I. Kraychete, Elsa Sousa.
II. Vitale, Denise.

CDD – 327.17

Editora filiada a



EDUFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n, *Campus* de Ondina,
40170-115, Salvador-BA, Brasil
Tel/fax: (71) 3283-6164
www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
A DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A AMÉRICA LATINA: O DIÁLOGO EUROPEU COM O BRASIL E O MÉXICO EM PERSPECTIVA FOTOGRÁFICA.....	11
<i>André Luís Nascimento dos Santos</i>	
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE: O BRASIL E O GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY.....	43
<i>Mateus Santos da Silva</i>	
TECNOLOGIAS SOCIAIS: POSSÍVEL APORTAÇÃO BRASILEIRA ÀS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DE ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	73
<i>Andrea Cardoso Ventura e José Célio Silveira Andrade</i>	
A NOVA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS 1990: AS PARTICULARIDADES DAS AGÊNCIAS NÃO GOVERNAMENTAIS ALEMÃS.....	105
<i>Maria Elisa Huber Pessina</i>	
A NOVA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS DA COOPERAÇÃO HOLANDESA NO BRASIL.....	137
<i>Paulo Éverton Mota Simões</i>	
ENTRE A COOPERAÇÃO NORTE-SUL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL: PERCEPÇÕES SOBRE O “PAPEL” DAS ONGS BRASILEIRAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	167
<i>Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos</i>	
GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E SUA RELAÇÃO COM AS AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	197
<i>Cristiane dos Reis de Oliveira</i>	

CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRACIA NOS PAÍSES DO FÓRUM IBAS: UM ESTUDO COMPARATIVO NA ÁREA AMBIENTAL.....	223
---	------------

Denise Vitale, José Sacchetta Ramos Mendes e Priscila Spécie

COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE NO GOVERNO LULA: MARCOS PARA COMPREENSÃO DE UM DISCURSO.....	237
--	------------

Elga Lessa de Almeida e Elsa Sousa Kraychete

CARTOGRAFIAS DE AÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM.....	265
---	------------

Maria Teresa Franco Ribeiro, Adriana Melo e Diego Silva

SOBRE OS AUTORES.....	289
------------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

O campo das relações internacionais tem sido marcado, desde seu advento, pela dualidade cooperação versus conflito. A questão de fundo que acompanha essa área de estudo, ao longo do último século, pode ser sintetizada na seguinte pergunta: dadas as condições específicas do ambiente internacional, marcado pela ausência de um Estado e de um governo comum, em que medida os Estados podem cooperar e evitar o conflito? Após as duas guerras mundiais, a consolidação da Organização das Nações Unidas e das demais Organizações Internacionais acena positivamente para essa questão. Por diversos motivos, os Estados chegaram a um consenso de que é mais vantajoso buscar a cooperação mútua nos vários temas da agenda política mundial – como por exemplo nas áreas de desenvolvimento, direitos humanos, meio ambiente – do que arcar com os custos de um conflito. Esse discurso, entretanto, conflita com a lógica estrutural do capitalismo, que se expande social e territorialmente de forma desigual, abrindo amplo campo de investigação voltado para a análise das proposições orientadas pelas ideias de consenso ou de conflitos.

A partir das últimas décadas do século XX, os processos de globalização econômica e suas distintas dimensões (comercial, financeira, tecnológica, política, cultural, social) acentuaram as tensões entre integração e fragmentação, interdependência e autonomia, inclusão e exclusão, apontando novas demandas para os Estados. Nesse sentido, a agenda internacional abrange preocupações com os direitos humanos, o meio ambiente e a pobreza, motes aos quais estamos plenamente inseridos e constrangidos a responder criticamente. Nesse sentido, pode-se pensar que os processos de integração, para além dos velhos costumes comerciais, dia após dia, vêm sendo mediados a partir de outros aparatos regulatórios, marcados não apenas por critérios econômicos, mas também por padrões de humanismo e sustentabilidade.

O quadro se complexifica na medida em que o reposicionamento do Brasil na cena internacional envolve atitudes diferenciadas diante dos multilateralismos, das novas configurações regionais, das diferentes estratégias de participação no cenário internacional, da gestão de políticas e projetos. As marcas de um tempo de redefinições são fortemente sentidas no país e nas suas instituições.

É nesse cenário dinâmico e propício a inovações que a expressão Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem conquistado novas perspectivas nas pesquisas

acadêmicas e nas práticas internacionais. Se, nos anos 1960, esse conceito vinculava-se estritamente à OCDE e às relações Norte x Sul, contemporaneamente abrange outras dimensões complementares. Expressões como Cooperação Sul x Sul, Cooperação Triangular e Cooperação Não-Governamental tem se tornado comuns na gramática das relações internacionais, dinamizando o debate e fomentando outras questões de investigação. Os novos desafios também levam em conta as exigências do contexto mundial, onde o papel dos atores não-estatais, como movimentos sociais transnacionais, redes de cidades, entidades subnacionais (estados federados e municípios), setor acadêmico e de pesquisa, assim como as próprias empresas, tem crescido sobremaneira.

Este livro – *Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: desafios no Século XXI* pretende oferecer ao leitor um conjunto de estudos críticos sobre a questão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no início do século XXI. Os capítulos desta coletânea não são textos reunidos ao acaso, mas resultam de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial (LabMundo) que desde 2006 busca implantar e fortalecer o campo das relações internacionais na Universidade Federal da Bahia e na sociedade baiana.

A partir de uma perspectiva interdisciplinar, os capítulos exploram problemas relevantes para a temática da cooperação internacional. Os três primeiros capítulos lançam luz sobre os desafios da cooperação nos regimes internacionais e as tensões entre o Norte e o Sul. Enquanto o primeiro texto *A diplomacia de direitos humanos da União Europeia para a América Latina: o diálogo europeu com o Brasil e o México em perspectiva fotográfica* busca problematizar os dilemas da cooperação por meio da política de direitos humanos europeia, o segundo capítulo, *Cooperação internacional e meio ambiente: o Brasil e o Global Environment Facility* discute a posição do Brasil face os objetivos e desafios do Fundo Global para o Meio Ambiente. O capítulo três *Tecnologias sociais: possível aportação brasileira às estratégias de cooperação sul-sul de enfrentamento das mudanças climáticas* dá seguimento ao papel do Brasil na análise da governança ambiental enfatizando a implementação das tecnologias sociais.

Constituindo um segundo bloco de debate, o texto *A nova configuração do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento no pós 1990: as particularidades das agências não governamentais alemãs* centra suas análises para além da perspectiva governamental: em que medida outros atores alemães estão contribuindo para os termos da cooperação internacional? No mesmo sentido, o capítulo cinco *A nova agenda da cooperação internacional não-governamental para o desenvolvimento: reflexões sobre as mudanças da cooperação holandesa no Brasil* explora a mesma questão a partir da cooperação bilateral Brasil-Holanda. O espaço do não-governamental ainda é abordado no capítulo seis, com o texto *Entre a cooperação Norte-Sul e a cooperação Sul-Sul: percepções sobre o “papel” das ongs brasileiras na cooperação internacional*, e no capítulo sete com o trabalho *Gestão em organizações não governamentais e sua relação com as agências de cooperação internacional*.

Finalmente, um terceiro conjunto de textos analisa mais especificamente as inovações trazidas no âmbito da cooperação Sul-Sul incluindo as relações do Brasil com países para além do continente americano. Assim, o texto *Considerações sobre política externa e democracia nos países do Fórum IBAS: um estudo comparativo na área ambiental* analisa as possibilidades e limites da cooperação no âmbito do Fórum de Diálogo IBAS. Além disso, o capítulo dialoga ainda com o regime internacional do meio ambiente e com o papel dos atores não governamentais. Por sua vez, o capítulo nove *Cooperação Brasil-Moçambique no Governo Lula: marcos para compreensão de um discurso* avança na perspectiva da cooperação Sul-Sul entre o Brasil e a África, discutindo suas potencialidades e desafios.

O livro se encerra com o texto *Cartografias de ação social na América do Sul: uma proposta de abordagem* se propõe a analisar de forma mais ampla a compreensão da dinâmica contemporânea dos circuitos socioeconômicos na América do Sul e as transformações que estão em curso. Esperamos que, a partir da análise dos desafios, por meio de velhas e novas estratégias, estes possam ser superados ao longo das próximas décadas.

Agradecemos a Maria Elisa Huber Pessina, Paulo Éverton Mota Simões e Misael Santos da Silva pela ajuda nos trabalhos de organização e revisão dos textos.

Agradecemos ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) que financiam dois projetos de pesquisa em andamento, com frutos nesta coletânea. Os capítulos 2, 4 e 5 são resultados parciais do projeto “O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional não governamentais europeias e organizações não governamentais brasileiras”. Já os capítulos 3 e 10 são resultados parciais do projeto “Cooperação Sul-Sul: um estudo sobre dinâmicas socioeconômicas, políticas, científicas, culturais e ambientais na América do Sul a partir do caso do Brasil”. Agradecemos também à Fundação Ford, que financiou a pesquisa parcialmente discutida no capítulo 8.

Boa leitura!

A DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A AMÉRICA LATINA: O DIÁLOGO EUROPEU COM O BRASIL E O MÉXICO EM PERSPECTIVA FOTOGRÁFICA

André Luís Nascimento dos Santos

Fruto da sua histórica inclinação para além-muros, a Europa com os seus projetos universalistas se lançou para o mundo, desde há muito, projetando modelos ideais a serem perseguidos e, na medida do possível, doutrinando e educando o “outro, o estrangeiro”, seja aquele que reside em seu território, seja aquele que habita para além das suas fronteiras. Qual Deus centralizador, essa verve universalista foi e ainda tem sido pródiga em se sugerir arquétipo-matriz para a construção de um mundo à sua imagem e semelhança. O ideal universalista acompanhou a necessidade estratégica da conquista.

Dentre os tantos Universalismos propugnados pela Europa, reside no humano a sua faceta mais meritória e, ao mesmo tempo, mais perene e atualizada. A conjugação do humano em algumas das suas declinações tais como o humanismo, o humanitarismo, os Direitos do Homem e os Direitos Humanos são capazes de projetar os ideários europeus para os quatro cantos do planeta, esteja ele em paz ou em guerra, em abundância ou miséria, no Norte ou no Sul.

A Europa do humano é uma construção multi-escalar que transcende a ordem política estatal. Ela é fruto de uma série de saberes que foram sendo, paulatinamente, construídos e maturados pela *expertise* histórica de diversos atores que forjaram o sonho europeu ao longo da sua história. Os pensamentos filosóficos europeus, as aventuras dos seus atores, sejam eles instituições, movimentos sociais ou indivíduos, fazem, sim, parte de um rico mosaico de informações e dilemas que deram e dão causa à gramática do humano, gramática que as ciências sociais buscam recontar. Pensar o universalismo europeu do humano é, em alguma medida, fazer escolhas e optar por versões.

No caso dos Direitos Humanos, sobretudo a partir do pós-segunda guerra, a Europa construiu para si e para os outros um verdadeiro arquétipo de formulação e difusão dos discursos e das práticas em torno dessa linguagem político jurídica de pretensões universais. Se por um lado ela caminhou *pari passu* à Declaração Universal de 1948, ela também soube ser singular, ampliando o seu potencial hermenêutico, os limites e a efetividade intra e extramuros desses direitos, enfim, a partir de uma dada gramática,

criou o seu próprio compêndio a ser imputado aos seus e aos outros, próximos e longínquos. Nisso, *inter alia*, reside o mérito dessa empreitada.

Todavia, não devemos nos iludir, para além de todos os méritos na tutela dos Direitos Humanos, ao longo da segunda metade do século XX e primeiros anos do século XXI, a Europa também se valeu dos usos e abusos dessa gramática. E assim o fazendo, auferiu e auferirá toda sorte de ganhos nos múltiplos enclaves que compõem o jogo do internacional, ganhos que perpassam o simbólico, o econômico e o geopolítico. Esse parece ter sido o modo mais corrente utilizado pela União Europeia no que se relaciona à sua agenda dos Direitos Humanos. Essa parcela da Europa que norteia a sua integração a partir da gestão de interesses de natureza econômica e política, ao longo de seu processo de construção, bem soube manter uma relação camaleônica com a agenda dos Direitos Humanos. Entre a esquiva em se aderir plenamente ao regime Europeu de Direitos Humanos e a sua relutância em formular para si um estatuto próprio, a União Europeia tem feito um uso quase que instrumental dessa gramática quando diante da sua política externa, seja pela via do comércio, seja pela via da cooperação para o desenvolvimento.

O presente trabalho, à luz de uma sociologia das relações internacionais, tem a pretensão de compreender o modo como se tem dado o processo de construção da diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia, sobretudo quando destinada para a América Latina. A fim de ilustrarmos como tem se expressado essa modalidade de diplomacia para uma região que outrora fora, também, um espaço de dominação colonial europeia, o presente trabalho analisará fotograficamente dois casos exemplares, quais sejam: os diálogos da União Europeia dos Direitos Humanos junto ao México e ao Brasil.

A União Europeia e a sua Diplomacia dos Direitos Humanos: uma gramática de oportunidades e interesses

Muito embora no plano interno a ação da União Europeia, em matéria de Direitos Humanos, ainda esteja em fase de formação e aperfeiçoamento, o mesmo não se pode falar em relação à ação externa desse ator nesse mesmo domínio. Há muito, a agenda de Direitos Humanos já compõe a política externa da União Europeia, perfectibilizando, assim, uma verdadeira diplomacia temática cujos objetivos respondem a distintos interesses europeus.

Informa-nos Smith (2003) que, muito embora o termo Direitos Humanos não seja encontrado nos documentos fundadores da Cooperação Política Europeia (CPE), essa temática desde muito cedo já ocupava as pautas do diálogo e das declarações diplomáticas. Em plena guerra fria, os primeiros encontros da CPE negociaram questões atinentes ao Oriente Médio e a Cooperação para Segurança Europeia (CSCE), algo que mais

tarde, mais precisamente em 1975, terminou por resultar no Ato Final de Helsinque, um acordo em que 33 países europeus, Canadá e Estados Unidos firmaram consenso sobre uma série de temas ligados à segurança coletiva da Europa, dentre os quais os Direitos Humanos tiveram destaque. É em Helsinque que o cisma Leste – Oeste, as questões de Direitos Humanos, liberdades fundamentais e, sobretudo, a separação de famílias pela guerra fria serão tratadas em termos de negociação internacional.

Após Helsinque, as diferenças diplomáticas entre Estados Unidos e a Comunidade Europeia tornam-se mais evidentes. Enquanto o primeiro se utiliza do espaço da Cooperação Política Europeia para acusar a União Soviética de violação de Direitos Humanos, algo muito presente na gestão Carter, a segunda, por sua vez, fez uso de uma série de instrumentos declaratórios em defesa dos Direitos Humanos com o fito de exercer uma diplomacia de persuasão e não de embate.

Não à toa, no âmbito da agenda da CPE, a Comunidade Europeia emitiu algumas declarações de apoio, tais como, os direitos dos Palestinos, o repúdio ao apartheid sul-africano e de afirmação dos Direitos Humanos nos processos de pacificação da América Central. Nesse período, o mais enfático e efetivo posicionamento da Comunidade em matéria de Direitos Humanos ficou por conta da emissão, em 1977, de um Código de Conduta de não discriminação racial para empresas europeias que atuavam na África do Sul durante o regime de apartheid.

A década de 1970, de um modo geral, foi muito prodiga em relação à diplomacia dos Direitos Humanos por parte dos Estados. Já em 1973, o Congresso Americano incluiu, na sua legislação de políticas de ajuda a países, a condição de respeito aos Direitos Humanos. Nesse mesmo sentido, tanto os países escandinavos como a Alemanha Ocidental incluíram esses elementos nas suas políticas externas.

Todavia, o mesmo não se pode falar da Comunidade Europeia. Histórica foi a sua relutância, ao longo da década de 1970, em incorporar, na sua agenda externa, algum tipo de constrangimento nas suas relações de mercado junto a outros países, mesmo que evidentes na trajetória de lesão dos Direitos Humanos do Estado parceiro. Nesse sentido, no âmbito da Comunidade Europeia, o Parlamento Europeu, por diversas vezes, foi voto vencido quando diante dessa demanda junto à Comissão Europeia.

Desse modo, a Comunidade e os Estados Membros preferiram manter relações comerciais junto aos países da Europa do Leste a condicioná-las de modo peremptório. Ademais, a ajuda ao desenvolvimento que passava a integrar a relação da Europa junto aos países do terceiro mundo, algo muito próximo de certo resquício do colonialismo, guardava inicialmente o discurso da não politização da ajuda e, portanto, o não condicionamento da mesma (SMITH, 2003). É por essa razão que as duas primeiras Convenções de Lomé assinadas em 1975 e 1980, respectivamente, não incluíram quaisquer cláusulas de condicionalidade política, algo que evidencia o poder de persuasão e barganha econômica exercida pelos países da África, Caribe e Pacífico (ACP) nesses processos de negociação, em que pesem as atrocidades cometidas por Idi Amin em

meados da década de 1970 em Uganda. Também pesou, é evidente, a necessidade de manutenção da influência europeia no continente ex-colônia em um momento histórico estratégico: guerra fria e descolonização avançada.

A mudança epistemológica ocorre em meados da década de 1980, sobretudo, por conta do protagonismo do Parlamento Europeu. Esta que é a única das instituições comunitárias cujo acesso se dá pela via do sufrágio universal, bem soube se legitimar a partir da bandeira dos Direitos Humanos. Já em 1983, o Parlamento passa a editar anualmente um *reporter* analisando a conjuntura dessa matéria na ação interna e externa da União Europeia. Mais à frente, quando fortalecido pelo Ato Único Europeu, o Parlamento começa a pressionar pela adoção de uma política externa calçada nos Direitos Humanos através de reiterados vetos a protocolos financeiros entre a União Europeia e outros países violadores de Direitos Humanos, tais como a Turquia (1987) e Israel (1988).

Nesse período em que a guerra fria já dava nítidos sinais de término, o Parlamento atuou como o grande defensor das condicionalidades políticas nas ajudas comunitárias para o desenvolvimento junto a Comissão da União Europeia, um verdadeiro exercício de constrangimentos e embates políticos desse braço da UE que, paulatinamente, vai ampliando o escopo da sua autonomia no processo de amadurecimento institucional. Essas ações, de pouco a pouco, foram surtindo efeitos, de modos que, já em 1986, o Conselho de Ministros declarou a adesão da Comunidade à observância universal dos Direitos Humanos, bem como, a desconsideração das soberanias quando diante de graves violações aos Direitos Humanos.

Todavia, declarações dessa natureza não devem causar enganos. Elas são meramente declaratórias, não informando, entretanto, como a UE, de fato, perseguiria esses objetivos. Ainda restava, à época, agregar nos seus procedimentos e, sobretudo, nos seus tratados, o modo como expressar esse *animus*. Não é de se estranhar que nesse período, apenas dois eventos contaram com um posicionamento enérgico por parte da Comunidade Europeia em questões relacionadas à violação de Direitos Humanos. Ambos, diga-se de passagem, intimamente vinculados a pressões oriundas da opinião pública. O primeiro estava relacionado com a limitação da importação e investimentos em atividades de extração de minérios tais como ouro e diamantes no Sul da África, mais precisamente, entre 1985 e 1986, quando a região foi considerada em estado de emergência. O segundo, por sua vez, foi o embargo ao comércio de armas e outras sanções comerciais com a China por conta do Massacre da Praça da Paz Celestial ocorrido em 1989.

Foi justamente com o fim da guerra fria acompanhada da vontade da Europa Ocidental em estreitar relações junto ao Centro e ao Leste Europeu, uma feita que já não mais havia a ameaça soviética, que fará emergir um verdadeiro momento de epifania na ação externa da União Europeia em matéria de Direitos Humanos. A agenda de Direitos Humanos, a partir de então, ganha um peso relevante nos processos de reformas dos referidos países rumo a sua readequação ao sistema de Democracia liberal.

Nesse sentido, não é exagero afirmar que as políticas destinadas ao Centro e ao Leste Europeu se constituirão precedentes importantes para a formulação de uma agenda externa da Europa para os países do terceiro mundo. Esse é o momento em que as agendas de condicionalidades políticas em matéria de Direitos Humanos passam a compor, declaradamente, as ajudas para o desenvolvimento oriundas da União Europeia, bem como, dos seus Estados Membros.

Ademais, para além do Centro e do Leste Europeu, o fim da guerra fria traz para a Comunidade Europeia, também, os ecos de uma nova governança em que Democracia e Direitos Humanos passam a ocupar a condição de grandes temas globais a serem defendidos pelas expertises das Organizações Internacionais. Nesse cenário, dentre as tantas organizações internacionais que emitem posicionamentos públicos quanto as melhores estratégias para o desiderato da boa governança, figura o Banco Mundial como grande fiador de novos modelos institucionais para um novo Estado sujeito aos novos marcos regulatórios do capitalismo (SANTOS; KRAYCHETE, 2010).

Essa busca pela inclusão de condicionalidades no diálogo estabelecido junto aos países em desenvolvimento reflete, para além dos interesses particulares da UE, o empenho por difundir as ideias fruto desses consensos internacionais, algo que o faz a partir de diversos instrumentos de convencimento e persuasão (SMITH, 2003). Não à toa, fruto de consensos que se forjam no seio das Organizações Internacionais, o Tratado de Maastricht implanta os Direitos Humanos como pilar relevante da política externa da União Europeia (sobretudo nas suas agendas de cooperação para o desenvolvimento).

Esse contexto é um convite para pensarmos por que a União Europeia coloca os Direitos Humanos como pilar da sua política externa, sobretudo quando destinada a países do terceiro mundo. Essa talvez seja a deixa para pensarmos os limites de um fazer diplomático que, embora pautado no discurso do valor do humano na ordem internacional, também é capaz de conter um sem fim de interesses que movimentam esse bloco econômico.

Para tal pergunta, Smith (2003) lança três hipóteses com as quais dialoga ora com autores das relações internacionais ora com o próprio discurso da União. Vejamos:

- A primeira, seria um diálogo com David Chandler para quem tal posicionamento da União Europeia, calcado nessa postura moral em relação a defesa dos Direitos Humanos, na seara externa, é um veículo capaz de oportunizar a legitimidade doméstica. Diante desse argumento, a autora pondera que, por conta da incompletude e inconsistência do regime de Direitos Humanos no plano interno, esse argumento, se correto, nesse mesmo plano doméstico, torna a UE vulnerável da sua própria retórica;
- A segunda hipótese, muito presente nos informes de Direitos Humanos editados pela UE, ao longo dos anos 2000, justifica o uso dos Direitos Humanos

como pilar externo por conta de questões de segurança regional. Esse argumento parte do princípio de que os Estados que promovem a Democracia e os Direitos Humanos, para além de prevenir conflitos, criam no seu entorno um rol de vizinhos não hostis. Todavia, pondera Smith (2003) que, muito embora esse argumento bem se aplique aos investimentos da Europa Ocidental junto ao Centro e ao Leste Europeu, não se pode esquecer que interesses na área da segurança, via de regra, costumam mitigar a condição dos Direitos Humanos.

- Por fim, a terceira hipótese levantada por Smith (2003) concerne à ideia de fortalecimento da identidade europeia no plano externo. Esse seria um argumento de que a promoção dos Direitos Humanos é a própria expressão de uma identidade europeia historicamente comprometida por exportar valores para o mundo. Em fazendo a difusão de tais direitos a partir da União Europeia, a tradição que, outrora estava circunscrita à política externa dos Estados Europeus, passa a ganhar um novo fôlego, algo que aperfeiçoa e fortalece o discurso da identidade comum europeia.

Todavia, esqueceu-se a autora de enumerar as tantas outras possibilidades de interesses que motivam a UE a utilizar-se das bandeiras de Direitos Humanos: as múltiplas possibilidades de ganhos comerciais, a politização dos Direitos Humanos ao bel prazer das conjunturas geopolíticas, o uso das condicionalidades como retórica de poder, enfim, modos pragmáticos de estabelecer a sua condição de potência.

Essas outras possibilidades de interesses parecem retroalimentar negativamente a noção de identidade europeia. Ao estabelecer os Direitos Humanos como pilar da política externa para países do terceiro mundo, para além do mérito, esse ator parece também sugerir a necessidade de manutenção do antigo *status quo* da exportação retórica de valores na qual o Norte emana para o Sul os seus modelos ideais a serem seguidos, ainda que descontextualizados em relação à realidade local.

No plano do simbólico, esse movimento de transnacionalização vertical de valores abre margens para processos de ingerência nem sempre tão explícitos, mas, certamente, condicionantes. Não restam dúvidas quanto aos méritos computados à promoção de Direitos Humanos realizada pela União Europeia, todavia, resta uma questão: qual a justa medida para a promoção e imposição de modelos?

A Diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia: um modo de expressão dotado de peculiaridades

De um modo geral, a UE acompanha a mesma racionalidade presente no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, seguindo, assim, as Convenções Inter-

nacionais e os dispositivos regionais que norteiam essa arena. Olhando por esse ângulo, o regime de Direitos Humanos propugnado por esse ator age de modo subsidiário e complementar ao regime estatuído pelo Sistema ONU.

Embora no plano do discurso pregue a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos, o certo é que, nas suas práticas, há certa prevalência dos direitos civis e políticos (SMITH, 2003). Essa característica, de algum modo, segue a tradição de Direitos Humanos na Europa. Não podemos nos olvidar que essa já era uma tendência da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950.

A predileção por essa modalidade de Direitos no plano da política externa implica na setorização e priorização dos instrumentos de proteção patrocinados por essa agência. Não por outra razão, observa Smith (2003) que o uso de medidas negativas por parte desse ator tem sido mais aplicado aos casos de violação de princípios democráticos em detrimento aos casos de lesões aos Direitos Humanos, propriamente ditos. Essa é uma tendência também presente na condução das agendas do desenvolvimento, algo que sugere o comprometimento histórico desse ator em construir uma verdadeira plataforma de promoção dos direitos civis e políticos.

Tomando-se por base os informes de Direitos Humanos publicados por esse ator, ao longo dos anos 2000, nota-se o tratamento contínuo de alguns tópicos específicos da agenda de direitos civis e políticos. Não por outra razão, a presença reiterada de alguns temas, tais como: a) luta pela abolição da pena de morte, da tortura e de outros tratamentos desumanos e cruéis; b) cláusulas de condicionalidade para os Direitos Humanos; c) observação e assistência aos processos eleitorais; d) manutenção de um Programa de promoção à Democracia e aos Direitos Humanos.

Isso não significa, todavia, que os Direitos Sociais são completamente esquecidos pela ação externa da UE. No plano do Sistema Geral de Preferências (GSP), o respeito às questões trabalhistas e ao trabalho infantil é apontado como condição para a manutenção ou não de Estados na lista de parceiros preferenciais. É bem verdade que, nessa seara, a UE acompanha a agenda internacional, não trazendo novidades substanciais e, tão pouco, grandes rigores no exercício prático das condicionalidades previstas, até porque, se trata de um espaço no qual vigoram interesses econômicos muito fortes.

Por outro lado, não podemos olvidar o fato de que a União Europeia, desde 2000, declara publicamente estar engajada na promoção dos Objetivos do Milênio (ODM), algo que também inclui os seus Estados membros. Ainda que essa seja uma agenda do desenvolvimento, não se pode perder de vista que o desenvolvimento, em última análise, é, também, uma agenda dos Direitos Humanos que está contida no enclave dos direitos sociais e econômicos.

Refletindo sobre o lugar dos Direitos Humanos na agenda cooperante da União Europeia, tomando por base os informes anuais e o teor dos tratados, Petiteville (2006) aponta uma extensa lista de situações em que se expressa esse fazer diplomático, tanto nas suas relações domésticas, como no trato junto a países terceiros. Seriam elas: 1)

Na imposição de cláusulas contendo as condicionalidades democráticas e respeito aos Direitos Humanos, condicionalidades essas que são inseridas nos acordos comerciais na cooperação, bem como, nos programas de ajuda para o desenvolvimento; 2) Nas posições comuns da PESC, sobretudo, nos seus encaminhamentos quanto aos casos de monitoria de processos eleitorais e a observação vigilante de Estados ou regiões que apresentam indícios de violação dos Direitos Humanos; 3) No financiamento de Organizações Não Governamentais especializadas em Direitos Humanos, sobretudo, aquelas que figuram o quadro da “Iniciativa Europeia pela Democracia e a Proteção dos Direitos Humanos”;¹ 4) Na manutenção do diálogo político institucionalizado pela via bilateral (a exemplo da China, Estados Unidos, Canadá, Japão e Nova Zelândia) ou pela via regional (ASEAN, América Central, etc); 5) Na manutenção de esforços diplomáticos no sentido de se enviar altos representantes do comissariado da UE capazes de mediar questões que envolvam casos graves de violações de Direitos Humanos; 6) Na manutenção de uma política institucional que se autoriza a criar e aplicar sanções aos Estados que violentam de maneira manifesta os Direitos Humanos e os princípios democráticos; 7) Na construção de consensos junto às diplomacias nacionais dos Estados membros em matéria de PESC, buscando manter certa coerência nos debates havidos no seio das Nações Unidas em temas relacionados aos Direitos Humanos, em particular, no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Ao se pensar na evolução dos debates e das práticas propugnadas pela ação externa da União Europeia em matéria de Direitos Humanos para os países terceiros, algumas observações podem lançar luzes sobre o modo peculiar como esse ator maneja tal campo da política contemporânea. Esse talvez seja o liame causal entre a sua necessidade de se firmar como potência à luz de outros paradigmas, ao mesmo tempo em que reluta por perder o gosto pelo domínio, pela liderança, em última análise, pelo poder de mando. A União Europeia dos Direitos Humanos é a lembrança repaginada de uma velha Europa Imperial que já não encontra mais abrigo nesse mundo.

Na maioria das vezes, a União Europeia prefere medidas positivas em relação às medidas negativas, ou seja, evita-se a todo custo o uso de sanções. Parte-se da ideia de que sanções não são capazes de criar engajamentos positivos, uma vez que medidas dessa natureza tencionam a relação entre os Estados.

Todavia, essa característica abre espaços para críticas que vão ao sentido de certa acusação pela aquiescência e cumplicidade dessa política em relação a países violadores de Direitos Humanos. Diante de tal, a política externa de Direitos Humanos da União Europeia encontra-se, a todo tempo, na berlinda, condição que lhe confere precariedade e inconsistência, mitigando, assim, muitas das vezes, a sua legitimidade.

1 A referida iniciativa, da qual nós trataremos mais à frente, se constitui em um Programa gestado pela UE para o financiamento de práticas externas ligadas ao fortalecimento da Democracia e dos Direitos. Essa iniciativa termina por consubstanciar a diplomacia cooperante dos Direitos Humanos por parte da União Europeia.

Não por outra razão, os diálogos bilaterais muito constantemente mencionados nos informes anuais de Direitos Humanos, noticiam a preocupação da UE em estabelecer diálogos e consultas a Estados autônomos cuja prática de sanções não fariam medo ao interlocutor. China, Estados Unidos e Canadá, sobretudo, ao longo dos três primeiros anos dos anos 2000, sempre foram mencionados de modo particular no tópico concernente aos diálogos institucionais promovidos por esse ator.

Ainda refletindo sobre os diálogos bilaterais promovidos pela União Europeia, a evolução no tempo sugere mudanças nos processos de interlocução, acompanhando, assim, a conjuntura internacional. Essa é a deixa para que, a partir de 2003, os diálogos passem a incluir outros Estados, também, problemáticos no que concerne ao trato dos Direitos Humanos, tais como, o Irã, a Rússia e o Uzbequistão. Se de um lado se mantêm os diálogos com a China, por outro, Estados Unidos e Canadá passam a fazer parte de reiteradas consultas em matéria de Direitos Humanos, algo que também será ampliado para outros Estados, tais como Japão e Nova Zelândia.

Esse alargamento dos diálogos está intimamente ligado à inflexão ocorrida a partir de 2002 na condução dessa política externa. O onze de setembro e os seus respectivos desdobramentos na conjuntura política mundial levam a UE a redimensionar a sua agenda de Direitos Humanos à luz da agenda de Segurança regional. Daí lhe parecer muito mais estratégico e seguro a manutenção de boas relações de vizinhança junto à China e Rússia, bem como, relações amigáveis junto ao Irã e ao Uzbequistão.

Outro tema bastante recorrente nos informes e que, em certa medida, confere particularidade a agenda da União Europeia em matéria de Direitos Humanos, concerne a sua agenda para as minorias. Essa que foi uma lição aprendida após os eventos ocorridos na Jugoslávia na qual a ausência de proteção das minorias oportunizou uma série de iniquidades, aos olhos de Smith (2003), se constitui um exemplo nítido de desalinhamento entre os encaminhamentos políticos na esfera doméstica e a esfera externa. Segundo a autora, em que pese a União Europeia manter institucionalmente uma agenda externa profícua no campo dos direitos de minoria, sobretudo, através de condicionalidades aplicadas aos Estados do leste Europeu, bem como a todos os seus Estados membros e eventuais candidatos ao bloco, essa não tem sido uma temática das mais consensuais por entre os Estados membros.

Os direitos de minoria passaram a encontrar abrigo na normativa europeia a partir do Tratado de Amsterdã e da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, algo que termina por vincular diretamente os seus Estados Membros, podendo estes inclusive ser alvos de ações institucionais quando diante de lesões de tais direitos. Todavia, uma questão mais instintiva e, conseqüentemente, mais complexa se refere ao exercício do multiculturalismo.

Em que pese os Estados Membros serem obrigados a respeitar os direitos de minorias, a gestão do multiculturalismo perpassa por dimensões mais simbólicas e identitárias. Não sem razão, a partir dos informes de 2006 já aparece a preocupação com os diálogos interculturais como tópico específico da agenda externa para Direitos Humanos.

Do ponto de vista das estratégias de construção de um regime de Direitos Humanos, a leitura dos informes sugere que a União Europeia, de fato, tem realizado uma aposta nos instrumentos multilaterais, tanto na esfera mundial, como nas esferas regionais.

No âmbito multilateral global, os informes apresentam um nítido alinhamento às esferas decisórias do Sistema ONU em matéria de Direitos Humanos. Nesse sentido, é recorrentemente destacada a participação nos encontros promovidos por órgãos das Nações Unidas que lidam com a temática dos Direitos Humanos, tais como a Assembleia Geral, a Comissão² de Direitos Humanos e mais recentemente, o Conselho³ de Direitos Humanos, bem como, a participação nos processos de negociação temática, principalmente, quando diante de Conferências Internacionais.

No plano regional, por sua vez, ao longo dos informes pesquisados, destacam-se as parcerias junto ao Conselho da Europa, sobretudo, em relação a Corte Europeia de Direitos Humanos, bem como, a Organização para a Cooperação e Segurança Europeia (OCSE). Ademais, no âmbito da sua política de vizinhança (Plano de Ação para a Vizinhança Europeia [PEV]), uma preocupação com o quadro geral de vizinhos, propriamente ditos, e, especificamente, o controle institucional dos países candidatos ao bloco.

Por fim, vale destacar outra particularidade que vem a ser a manutenção, sobretudo ao longo dos anos 2000, de um fundo orçamentário específico para a promoção da Democracia e dos Direitos Humanos. Trata-se do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, uma plataforma de financiamento de práticas externas que, como o nome bem indica, tem como pano de fundo o entrecruzamento de duas temáticas, quais sejam: Democracia e os Direitos Humanos.

A Diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia para a América Latina: pontos e contrapontos de um diálogo inacabado

Europa e América Latina, duas antigas e velhas conhecidas de longas datas. A riqueza de uma é prima irmã da pobreza da outra. No mítico encontro de Colombo, Cabral, Cortez e tantos outros “descobridores” com as civilizações indígenas que cá já

2 A Comissão de Direitos Humanos, deixou de existir em 2006 quando dos processos de discussão e reformulação do Sistema ONU. Como bem ressaltava Benoni Belli (2009) esse órgão, durante muitos anos, serviu para politização dos Direitos Humanos, sobretudo, com as estratégias de seletividade nas condenações de determinados Estados.

3 Esse órgão que nasceu sem o apoio institucional dos Estados Unidos, surge em 2006 com a missão de substituir as competências da Comissão de Direitos Humanos. Embora traga consigo o frescor de um novo estatuto institucional no qual se mudaram as regras do jogo, sobretudo por conta da previsão de um instrumento de monitoramento periódico dos Estados participantes o chamado *Universal Periodic Review*, traz também paradoxalmente, a participação de alguns países recorrentemente acusados de violadores de Direitos Humanos, tais como, a China, a Argélia, a Arábia Saudita, a Nigéria, o Paquistão, a Rússia, dentre outros.

estavam, esse casamento foi selado e deu-se continuidade a nossa genealogia, não sem conflitos e extermínios.

Eis o nosso livro do Gênesis, a dialética Norte/Sul, o idioma mais executado por esse élan geográfico que nos une e nos distancia. Esse é o reinado de uma geografia do poder, uma geografia temperada por uma série de outros elementos que, em conjunto, forjaram de modo singular uma relação birregional que há muito se expressa em termos de uma geopolítica, de uma geo-história e de uma geoeconomia.

Foi a partir dessas geo-simbólicas distinções havidas entre o ser colônia e o ser metrópole, o ser centro e o ser periferia que, na condição de latino-americanos ou europeus, fomos projetados por entre os últimos cinco séculos. Aos que foram educados a partir desse arquétipo dicotômico torna-se quase impossível, em algum momento, fugir dessa condicionalidade. Como ser do Sul e em alguma medida não portar dentro de si qualquer resquício de provincianismo, qualquer admiração recôndita pela antiga Metrópole? Como ser do Norte e em algum momento não esboçar no discurso ou na prática algum resíduo do sentimento eurocêntrico?

É bem verdade que a influência europeia na formação latino-americana ao longo do século XX perdeu espaço para outro centro de poder, qual seja, o império norte-Americano. Esse movimento que teve início a partir da doutrina Monroe, longe de ter prescritas as clivagens Norte/Sul, tão somente deslocou o domínio da emissão da força. Na condição de espaço geográfico pós-colonial, os Estados da América Latina bem tiveram que pagar os seus tributos junto a essa nova metrópole continental e para os que ousaram recalçar tal ordem implícita, a exemplo do Haiti e de Cuba, o tributo foi e ainda tem sido mais perverso e peremptório.

Como bem já asseveraram os teóricos do paradigma da dependência, a razão dessas clivagens reside na perpetuação histórica da condição de domínio econômico e político dessa dialética entre o Norte e o Sul (OLIVEIRA, 2004). Nesse sentido, as condições para desenvolvimento latino-americano foram historicamente dependentes das necessidades do *hegemon*. Necessidades as quais não só a América Latina, mas também, a África e a Ásia sempre foram estrangidas a suprir e a manter os luxos e os vícios dos países oligárquicos do centro, processos que se deram, obviamente, dentro das suas respectivas especialidades, da sua divisão internacional do trabalho.

A perda de influência direta na América Latina por parte da Europa não deve nos fazer engano. Em que pese as potências europeias tenham, de fato, perdido o monopólio do poder de mando neste espaço geográfico, não se deve olvidar que uma vez metrópole, sempre metrópole. A Europa que, ao longo do século XX, lutou para não perder a África, até o século XIX, quando ainda mantinha o seu poderio sobre a América Latina, nos legou uma série de elementos capazes de justificar algum tipo de solidariedade identitária, nossas línguas, nossos costumes, nosso modelo organizacional de Estado, enfim, parte da nossa ancestralidade.

Para além dos sangues indígenas e africanos, corre, também, nas nossas veias o sangue dos colonizadores portugueses, espanhóis, holandeses, franceses e, também, ingleses. Isso para não falar das transumâncias europeias posteriores (italianos, alemães, poloneses) fruto dos seus processos emigratórios. Ainda que desejemos negar essa origem, impossível fugir a essa constatação histórica (mas será mesmo que de fato desejamos negar essa ancestralidade?).

O certo é que a Europa que outrora nos dominava pela força, ao longo da segunda metade do século XX, nos chega como parceira. O velho ofício europeu da mercancia soube muito bem reciclar os seus métodos de abordagem e de dominação. Nos tempos em que a força não lhes é o veículo mais adequado de aproximação, cabe agora o exercício dos discursos e das estratégias de diálogo multilateral e birregional como aparato de liderança simbólica. A tentativa de dominação se exerce, hoje, nos espaços institucionais do multilateralismo.

Se ao longo da Guerra Fria, a Europa comunitária se lançara rumo à descoberta dessas novas conquistas ultramarinhas, com o pós 1989, uma vez fortalecida a sua estratégia regional, ela se aperfeiçoará nessa tecnologia da dominação pelo discurso e pela norma. A Europa dos Direitos Humanos, da Democracia e da boa Governança é a nova bandeira de uma potência que precisou se coletivizar para manter o status de potência. A partir dos seus valores, essa potência coletiva busca, dia após dia, estabelecer a sua *pax*, obviamente, uma *pax* diferenciada, mais *soft*, seja porque busca se adaptar aos novos contextos, seja porque a Europa é dependente dos EUA no que se refere à garantia da sua segurança, mas, antes de tudo, uma *pax*.

A grande questão que fica é em que medida a UE, a partir do inter-regionalismo que se habilita a jogar, tem conseguido manter relações mais ou menos simétricas junto às periferias, tais como a América Latina e Caribe (ALC), a África e a Ásia e as suas vizinhanças. Essa é a grande matriz dos holofotes que se lançam sobre a ação externa da União Europeia no trato que estabelece junto às regiões menos poderosas e, sobretudo, mais periféricas. Aqui é o espaço onde se identificam as ambiguidades dos discursos, os paradoxos das práticas e a geometria variável no trato com os diferentes. No caso deste nosso trabalho, os holofotes são lançados sobre a política de Direitos Humanos dessa UE para a América Latina, um encontro de duas regiões distintas, cujos destinos os processos históricos de globalização tratem de unir mais uma vez, como outrora o fizeram nas descobertas ultramarinhas.

Seria demasiadamente ingênua a crença de que, apenas, a difusão da agenda dos Direitos Humanos motivaria exclusivamente um ator dessa envergadura no que concerne ao ânimo de investir tempo e recursos em uma área geográfica que, sequer, representa a sua vizinhança. Nesse sentido, pensar a diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia para a América Latina é um exercício de se transcender o campo dos Direitos Humanos e perscrutar outras eventuais motivações desse ator quando se lança ao diálogo inter-regional.

Não se trata aqui de desqualificar o trabalho desse ator no campo dos Direitos Humanos, mas atentar para a constatação de que, no jogo do internacional, por melhores que sejam as boas intenções, os interesses sempre estão presentes. A União Europeia está longe de figurar como uma exceção a essa regra, ao contrário, o seu modo de atuar à luz de uma geoestratégia tão somente confirma o que está posto.

Importante notar que o estreitamento das relações de aproximação entre a Europa da União Europeia e a América Latina foi intensificado a partir de 1989. A convergência dessas regiões nesse período responde a uma série de estímulos da conjuntura internacional da época, tais como: o fim da bipolaridade, reforçando os clamores por um mundo interdependente; o desenvolvimento dos regionalismos de modo subsidiário ao multilateralismo profícuo; o credo na ideia de uma “governança sem governos”⁴ em que as agendas comuns e transnacionalizadas devem dar o tom da política em tempos de globalização; os planos de ajustamento econômico impostos aos Estados latino-americanos; ingresso desses países e suas economias na globalização econômica, comercial e financeira; democratização dos regimes políticos na América Latina.

Wiesebron (2008), ao analisar esses processos de recente aproximação da União Europeia junto a América Latina, aponta para dois fatores de ordem econômica que parecem justificar a estratégia. O primeiro, segundo a autora, estaria ligado à necessidade da UE em negociar acordos para recuperar os espaços perdidos em relação à influência Norte Americana na América Latina, mais precisamente, a América Central. Nesse espaço regional em que os Estados Unidos, paulatinamente, vão constrangendo a construção de zonas de livre comércio pela via de acordos regionais e bilaterais, não resta à União Europeia outra alternativa senão impor uma aproximação efetiva por meio de todas as suas ferramentas disponíveis, sejam elas práticas, sejam elas retóricas. Há, claramente, uma disputa econômica e política por lealdades e preferências.

A Europa que perdeu espaço junto à América Central após os tratados de livre comércio junto ao México e ao Mercado Comum Centro Americano (MCCA) necessita, a todo custo, recriar novas solidariedades junto a essa América Latina que ainda não deixou de responder aos reclames da antiga doutrina Monroe. Isso explica o porquê da importância do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), dos países Andinos e das suas respectivas potências emergentes, tais como o Brasil e o Chile nessas aproximações que muito embora sejam mediadas pelos interesses econômicos, trazem o crivo da difusão de valores meritórios e, de fato, relevantes para a construção do ideário de um “mundo melhor”.

4 Essa governança, tal como fora advogada por Rosenau e Czempiel na década de 1990, se caracterizava por um conjunto de regulações não emanados de autoridades oficiais (Estados), fruto de um mundo cada vez mais interdependente, no qual “a governança sem governos” seria uma realidade do mundo pós-guerra fria tanto no plano das entidades supranacionais, como nos grupos subnacionais. (ROSENAU, 2000; SMOUTS, 2004).

O segundo fator apontado por Wiesebron (2008) em relação a esses processos de aproximação regional em curso entre a Europa e a América Latina, seria, justamente, o ambiente de disputas forjado nos processos de negociações multilaterais no seio da OMC, sobretudo, ao longo das rodadas de Doha. Em uma atmosfera pautada em processos de grande ânimo em prol das liberalizações, as negociações birregionais terminaram sendo mais atraentes do que as relações bilaterais. Não à toa, a estratégia brasileira de se lançar para o Sul, seja ele latino-americano, africano ou asiático, e que, diga-se de passagem, é um vírus que também motiva a União Europeia.

Ao olhar para esses dois fatores aduzidos por Wiesebron (2008) na condição de propulsores da política regional europeia para a América Latina, depreende-se o peso das motivações econômicas na aventura birregional contemporânea. A União Europeia que hoje almeja firmar-se pelo discurso do mérito e das boas práticas construiu-se a partir de interesses comerciais, não podendo ser, portanto, esse, um fator negligenciável na análise de qualquer ação política patrocinada por esse ator. Mora no fator econômico a matriz das suas preferências geográficas, das suas inclinações ideológicas e, sobretudo, suas escolhas públicas.

No que concerne aos Direitos Humanos, a União Europeia, desde que incorporou essa agenda na sua ação externa junto aos países terceiros, contempla a América Latina nos seus diálogos, condicionantes e ajudas. Do ponto de vista concreto, essa trajetória remonta aos primeiros anos da década de 1980, quando a UE, gradualmente, passa a extrapolar as meras declarações de apoio a essa modalidade de direitos, lançando-se para uma *práxis* mais efetiva em termos de construção política e normativa.

Em um momento em que a experiência de integração europeia já dava claros sinais de uma política regionalista pautada no discurso da civilidade como condição de paz, harmonia e circulação de riquezas no plano internacional, a Europa se lança para as Américas com o fito de ampliar as suas redes de relacionamentos. Assim, a partir de uma série de estratégias que perpassam por diálogos diplomáticos, cooperação técnica, manutenção de delegações de acompanhamento e *accountability*, criação de fundos de ajudas e intercâmbio entre os meios políticos, a União Europeia passou a ambicionar a condição de ator indutor de valores para a América Latina.

Não à toa, em 1984, ocorre uma primeira conferência entre representantes de países da Europa e da América Central, um encontro cujo fito era debater alguns temas que, apesar de muito caros para Europa da potência civil, eram muito espinhosos para a América Latina de um modo geral. Assim, ao propor em San José da Costa Rica um debate sobre Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos, a Comunidade Europeia inaugura os chamados “Diálogos de San José”, um processo de interlocução, até hoje importante, nessa relação construída entre a Europa da União Europeia, a América Latina e o Caribe. Esse fora um dos primeiros diálogos regionais que anunciam a aspiração de uma Europa sedenta em se tornar líder e gestora da paz mundial, algo que buscará a partir da construção de uma política exterior comum, construída através da cooperação

internacional, sua principal ferramenta de trabalho. Diálogos institucionais animados pela cooperação técnica e pela realização de grandes encontros regionais⁵ serão os mecanismos básicos desse inter-regionalismo que foi gradualmente sendo consolidado e ampliado entre Europa e a América Latina. Um vínculo birregional animado por valores, mas, sobretudo, mediado por interesses econômicos comuns.

Do ponto de vista formal, ou seja, quanto aos tratados firmados, destaca-se o Acordo Marco de Cooperação,⁶ documento que formaliza o pacto entre a América Central e UE, no qual foram signatários: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá e a União Europeia. Nas suas bases, esse acordo estava pautado nos compromissos de cooperação econômica, social e científica, tendo como pano de fundo, a defesa dos Direitos Humanos, bem como, a consolidação da Democracia e da integração regional. Essa era a razão pela qual o referido acordo, mais precisamente em seu artigo 27º, previa a realização de ações a serem financiadas por um programa plurianual de Democracia e Direitos Humanos (DDHH) que houvera sido aprovado em Lisboa em 1992.

Outro processo de interlocução relevante entre a UE e a América Latina, ainda na década de 1980, fora mediado pelo Mecanismo Permanente de Consulta e Concerto Político, o chamado Grupo Rio.⁷ Essa espécie de Conselho da Europa ao modo Latino-americano, o Grupo Rio foi instituído com o fito de firmar um concerto político em torno da tão sonhada unidade latino-americana. Não sem motivos, esse ator gozará de legitimidade política no que se refere à condução de diálogos inter-regionais, razão pela qual a União Europeia será um dos seus interlocutores, participando de uma série de rodadas de diálogos e conferências internacionais, a exemplo da Conferência de Roma em 1990, quando a Comunidade Europeia, seus Estados Membros e o Grupo Rio acordam, dentre tantas questões, o apoio às Democracias, ao estado de direito, a justiça social, a soberania, ao princípio de não intervenção e o respeito aos Direitos Humanos. Obviamente que em acordos dessa natureza, peculiares por manter no mesmo pacote algumas questões quase que contraditas como soberania, não intervenção e respeito aos Direitos Humanos, são muito mais figurativos e retóricos do que necessariamente

5 As reuniões de Cúpula dos chefes de estado e governo dos países da América Latina, Caribe e União Europeia (ALC-UE) se constituem em verdadeiros fóruns de diálogo político entre essas regiões. A primeira reunião foi em 1999 no Rio de Janeiro seguida pela Cúpula de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) e Madrid (2010).

6 Tal acordo fora firmado em fevereiro de 1993 e posto em vigor a partir de março de 1999.

7 O Grupo Rio inicial, o chamado grupo dos oito, composto por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela foi criado em 1986. Já em 1990, novos integrantes passam a se incorporar nesse grupo como membros plenos, a exemplo de Chile, Equador, Bolívia e Paraguai. Mais à frente, a partir de 2000, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana passam a fazer parte como membros permanentes, além da Guiana, na qualidade de representação rotativa do Caribe, de modo que atualmente o Grupo Rio é formado por 19 países latino-americanos.

engajados. Essa parece ser a gramática do cinismo tão presente na condução da política contemporânea, que os regionalismos estão muito distantes de romper.

Ademais, para além dos diálogos intergovernamentais, outra modalidade de diálogos transnacionais também anima a relação entre a UE e a ALC, quais sejam, os diálogos interparlamentares. É justamente no âmbito da ação política dos parlamentos que o diálogo interparlamentar Europa – Latino América tem se firmado, também, como um veículo de interlocução política entre regiões. A partir da manutenção de delegações na América Latina, o Parlamento Europeu estabelece diálogos com distintos grupamentos de parlamentos dessa região, a exemplos do Parlamento Latino Americano (PARLATINO) (estabelecido em 1964), do Parlamento Centro-Americano (PARLACEN) (estabelecido em 1987), do Parlamento Andino (PARLANDINO) (estabelecido em 1979) e, finalmente, da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL (CPC) (estabelecido em 1994). Nesses diálogos, as delegações cumprem o duplo papel, ora de influenciar a formulação de políticas regionais de acordo com a política externa europeia, ora de participar, na condição de observadores, das negociações de mercados e acordos comerciais.

Esses diálogos interparlamentares, sobretudo no que concerne ao olhar europeu para as questões do Sul, na medida dos seus alcances e limites buscam conferir legitimidade a difusão de uma agenda de Direitos Humanos ao modo europeu, agenda essa alcançada pela alocação de fundos e instrumentos europeus de apoio a iniciativas nesse campo em áreas bastante específicas, a exemplo das transições democráticas e os direitos civis. Essas são as marcas de uma ação supranacional no qual esses atores protagonizam gestos de boas intenções para com os Direitos Humanos, a partir do intercâmbio e difusão de valores e modelos de políticas públicas.

Isso justifica a razão pela qual, nos tantos diálogos interparlamentares entre a UE e ALC, a questão dos Direitos Humanos e da Democracia serem trazidos à baila. Em 2006, por exemplo, no III Encontro dos Parlamentos de Integração (UE/ALC) realizado na Áustria afirma-se que a associação estratégica birregional deve ter como marco guia a paz, a Democracia o direito internacional e os Direitos Humanos. Ainda no mesmo ano, nasceu a Assembleia Parlamentar Euro-Latino-Americana (EUROLAT) que trabalha com a ideia de transparência, diálogo entre o estado e a sociedade civil, governabilidade democrática e fortalecimento da Democracia participativa. Dois pequenos exemplos de um extenso currículo de diálogos interparlamentares havidos nos últimos vinte anos e que tendem a continuar ocorrendo.

Os múltiplos diálogos em curso entre a União Europeia e a América Latina em torno da Democracia e dos Direitos Humanos não param de acontecer, eles transitam por diversas linguagens e expressões de poder. Seja pela via intergovernamental, pelos esforços dos escritórios de cooperação ou a partir dos apelos interparlamentares, esse é um canal de comunicação que ainda tem muito a contribuir para o diálogo inter-regional, o que faz desse processo um contínuo ainda em transformação, princi-

palmente à luz da atual crise econômica que aflige a moeda comum europeia, cujas repercussões sobre a capacidade de cooperar com outras regiões já se fez sentir, com anúncios de cortes orçamentários.

O diagnóstico da União Europeia sobre o estado dos Direitos Humanos na América Latina

De um modo geral, duas parecem ser as principais fontes em que encontramos manifestações públicas emanadas pela União Europeia em relação a sua agenda regional para Direitos Humanos na América Latina. De um lado, os relatórios anuais de Direitos Humanos publicados pela Comissão Europeia, nos quais, de um modo geral, relatam como a ação da UE tem se dado nessa região, de outro, os estudos proferidos pelo Parlamento Europeu que, via de regra, seguem a estrutura de diagnósticos acompanhados de proposições a serem implementadas.

No presente item, buscaremos analisar o olhar da União Europeia para a situação dos Direitos Humanos na América Latina, a fim de compreender como esse ator formula a sua agenda pública de cooperação para Direitos Humanos quando destinada a essa região periférica. Para tal, dialogaremos com o estudo do Parlamento Europeu (1999), cujo objetivo era justamente diagnosticar a situação dos Direitos Humanos na América Latina.

No que concerne ao referido estudo do Parlamento editado às vésperas dos anos 2000, de um modo geral, avaliam-se positivamente os esforços empreendidos na América Latina em prol dos avanços democráticos conquistados até os anos 1990. Reporta-se que todos os países da região, com exceção de Cuba, estariam regulados por governos eleitos e formalmente democráticos, de modo que alguns estariam tão conectados com a ordem global a ponto de realizar esforços no sentido de se lançar à globalização por via da liberalização das suas economias concomitante com a manutenção de uma boa governança.

A crença no livre mercado é tão marcante que esse documento diagnóstico chega a afirmar que a junção da Democracia e a liberalização econômica na América Latina seriam capazes de contribuir no incremento da temática dos Direitos Humanos, haja vista que os países desenvolvidos recorrentemente demandam o respeito desses direitos como corolários das suas carteiras de cooperação ou acordos comerciais. Não sem razão, o referido documento diagnostica uma tendência para os países latino-americanos no sentido de se estabelecer um sistema de “condicionalidades hemisféricas” adicionado à aceitação de um enlace entre as relações econômicas externas, a Democracia e os Direitos Humanos, algo que justifica os acordos de cooperação havidos junto a União Europeia, todos gravados com condicionalidades democrática e de Direitos Humanos.

Ainda sob esse mesmo argumento, o documento diagnóstico cita, como exemplo de benefícios do livre comércio, a adesão do México ao Tratado Norte-Americano de

Livre Comércio (NAFTA) que, no uso de suas competências conferidas pelo tratado, escuta denúncias sobre casos de violação a Direitos Humanos, criando novas responsabilidades nessa arena. Esqueceu-se, todavia, o referido documento de salientar as iniquidades que foram e ainda são perpetradas no México em decorrência das assimetrias provenientes desse acordo de livre comércio, pelo qual populações tradicionais são alijadas de suas terras, dos seus recursos hídricos e da sua base alimentar como é o caso da elevação dos preços do milho. Os protestos e as insurreição dos zapatistas e altermundialistas, no México dos anos 1990/2000 ilustram alguns desses limites críticos.

O documento do Parlamento salienta que, ao longo dos anos 1990, os próprios estados latino-americanos, a partir das suas investidas regionais, tais como no âmbito do Grupo Rio e da própria Organização dos Estados Americanos (OEA), empreenderam uma série de esforços para a preservação da governança democrática e o respeito aos Direitos Humanos. Assim, a partir de encontros, acordos, políticas de cooperação, recomendações e constrangimentos públicos, os Estados lideraram a construção de um regime de monitoramento das Democracias e dos Direitos Humanos na região.

Aliado a isso, o documento reputa os ganhos acumulados entre o início da década de 1970 e o fim da guerra fria ao protagonismo das Organizações Não Governamentais especializadas nessa temática na esfera internacional dos Direitos Humanos. A partir de uma revolução dos Direitos Humanos, uma nova linguagem irá impulsionar a criação de organizações não governamentais de origem nacional, regional e internacional em prol de uma militância nessa arena, de forma a impulsionar cada vez mais o aperfeiçoamento desse regime.

Transposto para o caso latino-americano, o diagnóstico do Parlamento Europeu identifica o crescimento de grupos não governamentais promotores de Direitos Humanos como agentes de transformação política na região. Se inicialmente, em países que vivenciaram ditaduras militares tais grupos ajudaram nos processos de democratização, em países que não experimentaram ditaduras, tais como, Colômbia, México, Peru e Venezuela, esses grupos se mobilizavam em prol dos Direitos Humanos. Diante dessa constatação, o referido documento estimava que até os meados da década de 1990, operavam nacionalmente, regionalmente e localmente cerca de 3000 organizações de Direitos Humanos. Tal numerário esconde, todavia, outra constatação, qual seja, a grande assimetria entre essas organizações no que concerne a suas habilidades de influenciar governos e capitanear apoios da opinião pública.

Essa é a deixa para que o documento aponte para a importância dos processos de difusão transnacional das experiências de *advocacy* praticadas pelas organizações não governamentais de Direitos Humanos. Para tal, usa como exemplo, o reconhecimento que algumas ONGs de Direitos Humanos latino-americanas têm recebido de atores governamentais no que concerne a sua participação nos processos de elaboração das plataformas de Direitos Humanos em distintos âmbitos, tais como, o plano local, nacional, regional e internacional.

Todavia, em que pesem os avanços percebidos na formulação de um regime internacional de Direitos Humanos, o Estudo do Parlamento constata que a situação desses direitos continua precária e desoladora em um grande número de países do mundo, dentre os quais, os países latino-americanos também figuram na lista. Mostram as estatísticas que as jovens Democracias latino-americanas convivem com altos níveis de violações de Direitos Humanos, quadro que contraria sobremaneira a crença de que as Democracias, por si sós, conduziriam os países latino-americanos ao desenvolvimento de suas potencialidades e, conseqüentemente, a resolução de todos os dramas sociais como em um passe de mágica.

Diante da questão latino-americana em relação aos Direitos Humanos, o Estudo do Parlamento afirma que esse não deve ser um drama olhado apenas pela perspectiva regional, ele transcende esse caráter na medida em que se interage com políticas adotadas em outras partes do planeta. Dessa forma, o documento sugere que a própria União Europeia é instada a resolver desafios na seara dos Direitos Humanos dentro das suas próprias fronteiras, razão pela qual essa é uma temática que deve ser abraçada por um diálogo birregional.

O documento diagnóstico, a fim de estruturar os seus argumentos, lança a seguinte questão de partida: por que razões ainda ocorrem violações de Direitos Humanos na América Latina abraçada pelo mando das Democracias? A essa questão, uma resposta rápida e abrangente tenta atribuir a responsabilidade das violações de Direitos Humanos aos dramas que compõem o cotidiano da região, algo muito peculiar ao pragmatismo das Organizações Internacionais quando se debruçam sobre os dramas alheios sequiosos por propor os seus catecismos.

A continuidade das violações de Direitos Humanos é o produto da interação de vários fatores: pobreza e iniquidades, aumento dos altos níveis de tráfico de drogas e de violência criminal, insurgência de grupos armados, bem como, as respostas do Estado e da Sociedade para esses fenômenos. Ademais, a persistência dos abusos é resultado da continuidade da impunidade para os violadores de Direitos Humanos, em particular para a polícia e as forças militares (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, fls 17, tradução do autor).

Assim, três grandes blocos temáticos formam um grande rol de questões que são elencadas no diagnóstico do Parlamento como grandes calcanhares de Aquiles em matéria de precarização dos Direitos Humanos na América Latina. O primeiro deles, composto por temas mais nevrálgicos e intestinos, diz respeito às questões sociais que terminam se expressando em diversos níveis de violência que são praticados ora pelo Estado, ora por estratos paraestatais. Diante de tal, destacam-se: a pobreza, as iniquidades sociais, a violência de matriz criminal e policial, as respostas repressivas emanadas pelos governos diante de manifestações populares, a pena de morte, o maltrato perpetrado contra as populações carcerárias, o aumento dos aparatos de justiça

e segurança privada na sua maioria em desconformidade com a legalidade, a violência contra a infância e a juventude, os conflitos de terra, as insurgências armadas de matriz paraestatal, a mercancia das drogas e o desrespeito aos povos indígenas.

O segundo bloco das questões elencadas estaria intimamente ligado aos temas que animaram a agenda não governamental e governamental da década de 1990 na região, tópicos que, em alguma medida, foram movimentados pela agenda global do sistema das Nações Unidas por conta das grandes conferências havidas nesse período. Nesse sentido, destacam-se o pouco progresso nos direitos das mulheres e da condição da infância e da adolescência em que pese os avanços legais havidos na esfera internacional e nacional em alguns Estados latino-americanos, bem como a emergência de uma agenda de responsabilidade social e de respeito aos Direitos Humanos direcionada para os setores privados, ou seja, as grandes corporações nacionais e internacionais, que atuam na região.

Por fim, no terceiro bloco, a União Europeia diagnostica temas relacionados com o fato de ser a América Latina carente de interação entre Direitos Humanos e Democracia. Esse é justamente o espaço reservado para a tradição Europeia no que se refere a conceber os Direitos Humanos à luz dos Direitos Cíveis e Políticos, algo que no caso latino-americano o faz observando os seguintes temas, quais sejam: as questões concernentes à impunidade (as suas causas e os seus diversos níveis de expressão), o fraco compromisso com a Democracia e com a legalidade (ou seja, a fragilidade da Democracia e das instituições políticas que provem a legalidade), a corrupção e os seus efeitos danosos para o fortalecimento dos regimes democráticos e os frequentes ataques contra a liberdade de expressão, donde a liberdade de imprensa é uma das maiores vítimas. Enfim, um conjunto de questões no qual o desrespeito aos direitos cíveis e políticos são elencados como nocivos para o fortalecimento das Democracias e, conseqüentemente, para a diminuição das violações a Direitos Humanos, questões que fazem parte da conjuntura contemporânea de boa parte dos Estados latino-americanos, animando um debate profícuo em que um dos artigos clássicos fora intitulado por “Poliarquias e a (In) Efetividade da Lei na América Latina” da cepa de O’Donnel (1998).

Em responsabilizando as questões atinentes à conjuntura atual dos países da região, ou seja, as iniquidades perpetradas pela pobreza, pela violência urbana, pela má formação dos aparatos de Estado, pela agenda global contemporânea e pelo desrespeito aos direitos cíveis e políticos, o relatório, em alguma medida, voluntária ou involuntariamente negligencia os processos históricos muito mais complexos que forjaram e ainda forjam a região, tais como, seu passado, presente e futuro de dependência, as ingerências do Norte nos nossos processos políticos do sul, enfim, as tantas condicionalidades que nos conduziram ao estado atual da arte. É como se esse nosso presente de injustiças não fosse portador de passado e, pior, fosse responsabilidade, tão somente da nossa incompetência em implantar valores mais civilizados.

Diante do quadro esboçado, como todo diagnóstico que se pretende eficaz, o referido documento sugere saídas paradigmáticas para a melhora do quadro. Assim, a fim de preparar os trabalhos para a Cúpula Europa-América Latina e Caribe, algumas recomendações a partir de determinadas gradações que vão desde a ação imediata, passando pelas ações de médio prazo e finalizando com os mecanismos de cooperação para os Direitos Humanos, a se saber:

- No rol da ação imediata, o estudo do Parlamento Europeu recomenda algumas chamadas públicas, quais sejam:
 - Contra o fim da impunidade em todos os seus âmbitos;
 - A favor da implementação integrada dos Programas das Nações Unidas;
 - A favor do fim da aplicação da pena de morte;
 - A favor do respeito à liberdade de imprensa e dos Direitos Humanos dos ativistas;
 - A favor da ratificação das Convenções e Protocolos regionais e internacionais de Direitos Humanos;
- No que concerne às ações de médio prazo, o estudo do Parlamento recomenda:
 - A promoção da participação ativa da sociedade civil em matéria de proteção aos Direitos Humanos;
 - A promoção integrada de temas de Direitos Humanos e Trabalhistas na política externa dos Estados e nos projetos de integração regional;
 - A construção de parcerias junto ao Congresso Norte-Americano e ao Parlamento Canadense no que concerne a promoção dos objetivos em matéria de Direitos Humanos firmados entre Europa e América Latina;
 - A promoção das instituições multilaterais que sustentam ações internacionais em matéria de Direitos Humanos;
 - Promoção da integração política e social de consensos juntos aos fazedores de política econômica;
- Já no que se refere aos mecanismos de cooperação para Direitos Humanos, o Parlamento recomenda:
 - A criação de uma Comissão Parlamentar Europa-América Latina de Direitos Humanos (EULAHRC);
 - Estabelecimento de uma sub Comissão Parlamentar no âmbito da EULAHRC, a fim de monitorar os progressos e os esforços na seara da implementação dos Direitos Humanos;

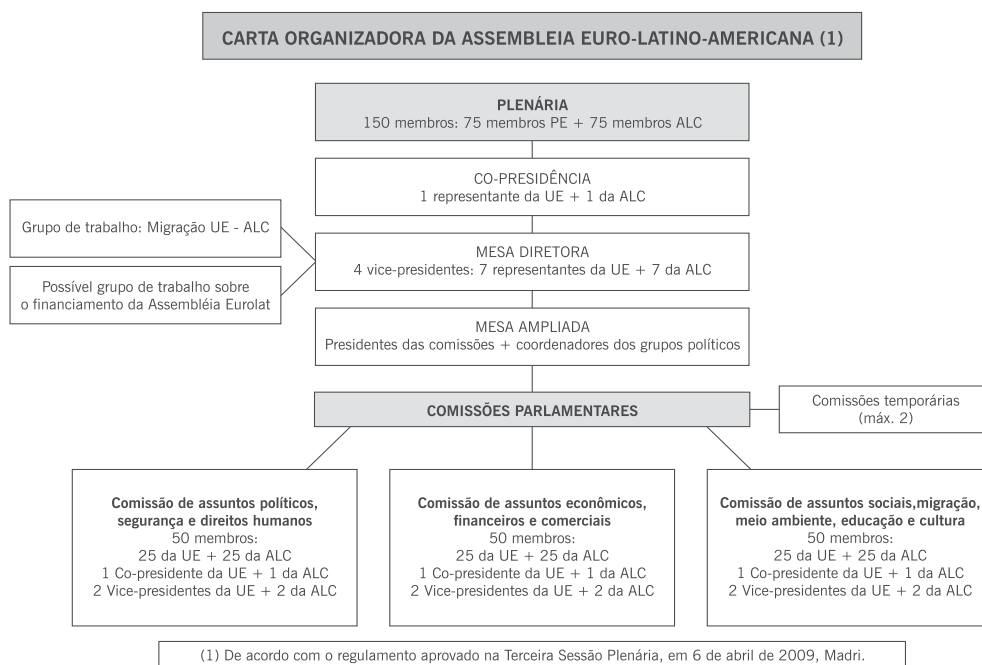
- Estabelecimento de um mecanismo Europa-América Latina de Auditoria (EU-LAAM);
- Estabelecimento de um Centro Europa-América Latina de Estatística (EU-LAPSC);
- Estabelecimento de um Comitê Europa-América Latina de Cooperação Judicial (EULAJCEC);
- Estabelecimento de um Código Europa-América Latina de Conduta para Multinacionais.

Enfim, passada pouco mais de uma década, a leitura das recomendações suscita algumas observações plausíveis, senão vejamos. No que concerne ao curto prazo, o Estudo do Parlamento sugere um leque de proposições que se aproximam de medidas performáticas que buscavam muito mais impactos midiáticos do que necessariamente a consecução dos fins políticos almejados. Ser contrário ou a favor de determinadas medidas e, assim, declará-las, não transforma algumas das situações já cristalizadas, tão somente constrange os atores envolvidos a se adequarem formalmente aos discursos quando lhes convém.

Já no que se refere aos objetivos de médio prazo, as proposições do Parlamento parecem calçar-se em estratégias de cunho programático em que estão presentes os eventuais ganhos e diálogos geopolíticos. Não sem razão, aqui, propõe-se o diálogo com a sociedade civil, as parcerias estratégicas junto aos EUA e o Canadá, o fortalecimento do multilateralismo por via do regionalismo e, sobretudo, a formação de consensos econômicos em relação às questões atinentes à política e aos dramas sociais. Essa talvez seja a faceta em que mais esteja presente a ideia de uma política pública transnacional a ser adotada pela via da formulação de consensos.

Por fim, no terceiro bloco de recomendações, observa-se a verve institucionalista da União Europeia que, em se preparando para uma Cúpula birregional, já antevê os possíveis arranjos institucionais a serem implementados no que concerne à cooperação para os Direitos Humanos. A observação do organograma das Comissões do Parlamento Europeu provenientes do diálogo com a América Latina, o EURO-LAT, nos leva a crer que parte dessas aspirações recomendadas foram abraçadas pela Comissão de Assuntos Políticos, Seguridade e Direitos Humanos oriunda da Assembleia Parlamentar Euro Latino-americana realizada em 2006, vide figura a seguir.

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DA ASSEMBLEIA EURO-LATINO-AMERICANA



Fonte: ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINO-AMERICANA, 2006, tradução nossa.

A União Europeia dos Direitos Humanos em direção à América Latina: dois casos em perspectiva fotográfica

E eis que finalmente chegamos ao mais específico, qual seja, a apreciação fotográfica dos diálogos havidos pela União Europeia em matéria de Direitos Humanos na América Latina. Adentramos, enfim, em uma pequena esfera de algo mais amplo que venha a ser a diplomacia dos Direitos Humanos praticada por esse ator nas suas relações birregionais.

Esse tal ato de fotografar, para além de colocar em diálogo os aspectos gerais e específicos empreendidos ao longo deste artigo, é, também, um modo de garantir a salvaguarda de uma memória das relações do Norte-Sul em um momento em que a conjuntura mundial sugere a reconfiguração dessas relações. A Europa da União Europeia que propõe diálogos na arena dos Direitos Humanos para a América Latina bem sabe que já não é portadora de tanta influência geopolítica nessa região em que pese as suas pretensões de exportar valores, normas e programas.

Para que sua voz seja escutada, sabe que precisa, recorrentemente, lembrar as relações de outrora e reforçar o status da sua civilidade herdada pela trajetória ocidental. Esse Sul que aceita os termos dos diálogos propostos, por sua vez, o faz não por medo de represálias ou grandes deferências simbólicas, mas, também, pela atenção que destinam aos seus interesses econômicos, as suas políticas de ganhos e, em alguns casos, ao sonho da emergência, o desenvolvimento. Esse Sul é heterogêneo por natureza, múltiplas podem ser as razões para explicar as suas lealdades.

Assim o regionalismo contemporâneo se perfaz, um regionalismo caracterizado pelo constante exercício de se contornar o isolacionismo, no qual os Estados são instados a evitar grandes embates e discordâncias, optando ora pelo silêncio, ora pela aquiescência (quase sempre eivada de cinismos), mantendo-se, ao final, quase que incólume, às solidariedades (BADIE, 2008). É por essa razão que os Estados latino-americanos, raras exceções, não titubeiam em aceitar ingerências das resoluções europeias, ainda que meramente declaratórias, das suas posturas internas na seara dos Direitos Humanos, em que pese contarmos com um regime regional de proteção de Direitos Humanos aparentemente estável.

Por outro lado, é bem verdade que a Europa tem sido pródiga em escolher as medidas mais eficazes em prol da formulação de consensos, medidas que, para além de conciliar os contrários, é capaz, também, de ativar a retórica e os símbolos, animando assim, a fábrica das sínteses (BADIE, 2008). Essa é a razão pela qual no exercício da difusão dos valores da integração, a União Europeia dos Direitos Humanos abuse do seu *know-how* acumulado em termos de difusão de normas, valores e enunciados, donde os diálogos inter-regionais ou birregionais são uma das suas expressões.

A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo com o México

No âmbito dos diálogos estabelecidos pela União Europeia em matéria de Direitos Humanos junto aos países da América Latina, a trajetória dos contatos estabelecidos com o México nas palavras do próprio Estudo do Parlamento Europeu (2007) é um caso à parte. Nele, podemos notar distinções no trato das cláusulas de condicionalidade de Direitos Humanos, uma feita que, embora existente, não tem sido aplicada com a mesma intensidade, algo que termina por conferir particularidade em relação a outros diálogos estabelecidos com os países do Sul.

Se do ponto de vista geográfico, é bem verdade que o México se encontra mais no Hemisfério Norte que no Sul, do ponto de vista cultural, impossível negar as suas origens latinas e, sobretudo, a sua condição de Sul, de zona periférica. Daí, não deixa de ser curiosamente excitante o ato de se perfilarem as razões pelas quais se deve tal tratamento particularizado em relação ao todo latino-americano, algo que a princípio não se justificaria. Pode ser uma pista pensar o conjunto de mudanças que vêm

atravessando o México desde o começo dos anos 1990 (NAFTA, alternância política, conflitos sociais, violência associada ao narcotráfico) também como mudanças das percepções de boa parte da elite dirigente sobre o lugar do México no mundo: um México mais associado aos EUA e menos próximo da utopia cultural e política latino-americana.

A União Europeia e o México já mantêm relações comerciais intensas desde longas datas por meio de distintos instrumentos no âmbito das suas relações econômicas, muito embora o parceiro comercial absoluto seja, evidentemente, os EUA. No que concerne aos Direitos Humanos, em 1997 produziu-se uma declaração conjunta na qual, ambos os atores, acordaram quanto às suas visões comuns e as suas respectivas apostas em favor do diálogo político focado em prol da Democracia e dos Direitos Humanos. Assim, a partir do Acordo Interino, União Europeia e México estabeleceram compromissos institucionais em realizar o diálogo político, algo que envolvia o aproveitamento de canais diplomáticos em diversos níveis, tais como, presidencial, ministerial, altos funcionários, bem como o próprio parlamento.

Mais à frente, em 2000, UE e México aprofundam o diálogo em matéria de Direitos Humanos a partir do Acordo Global de Associação Econômica, Concerto Político e Cooperação México-União Europeia (ALCUEM), momento em que se especifica a institucionalização do diálogo político bilateral outrora esboçado no Acordo Interino. Decorre desse processo uma série de ações e compromissos bilaterais em prol do aprofundamento dos diálogos e conseqüentemente a implementação de medidas positivas em prol da cooperação para os Direitos Humanos, tais como declarações conjuntas em reuniões interparlamentares, esforços no sentido de pensar diagnósticos da situação de Direitos Humanos no México e a formulação de programas de apoio e intervenção.

Todavia, como bem informa o estudo do Parlamento Europeu (2007), uma década após o Acordo Interino e o Acordo Global, ou seja, após alguns anos de investimento em diálogos políticos na seara dos Direitos Humanos, o alcance político real não é dos mais satisfatórios. Muito embora muitas expectativas tenham sido criadas com a manutenção de condicionalidades e com o aprofundamento permanente dos diálogos políticos, a realidade sugere que não existem ainda mecanismos para de fato efetivar os Direitos Humanos no México. Ademais, o estudo recorda que, para além dos aspectos políticos, Democracia e Direitos Humanos na sua integralidade dependem, também, de outros elementos fundamentais, tais como de ordem social, trabalhistas, ambientais, econômicos, bem como, a própria solidariedade internacional, algo que os diálogos entre UE e México não contemplaram de modo satisfatório.

Não sem razão, o Estudo do Parlamento Europeu (2007) denunciou o fato de que a cláusula democrática nas relações havidas entre UE e México restou tão somente como mero enunciado sem a devida observância e efetividade por parte da UE. O México por meio de suas representações institucionais não aceitou as recomenda-

ções de organismos da sociedade civil em manter mecanismos conjuntos (Governo/Sociedade Civil) com o fito de fiscalizar as questões atinentes aos eventuais déficits democráticos e abuso de Direitos Humanos no país. Nesse cenário, como não tem havido represálias das instituições da UE, parte-se da suposição de que os Direitos Humanos são respeitados plenamente. Aqui, temos um nítido contraste entre o que é proferido no papel e o fato concreto no qual a realidade se mostra perversa, uma vez que os Direitos Humanos são corriqueiramente mitigados pela plêiade de interesses das corporações multinacionais, dos monopólios empresariais, bem como das instituições governamentais.

Em outras palavras, a não radicalização da cláusula democrática no caso mexicano sugere que, em alguma medida, a UE opta por um comportamento omissivo em relação ao cenário real dos Direitos Humanos no México, privilegiando, assim, os seus interesses comerciais e os seus principais investimentos econômicos. Esse comportamento ambíguo parece fazer parte da geometria variável a que tanto aludimos ao longo deste trabalho, geometria não uniforme, que se molda ao ator que o subjaz. Não se pode negligenciar, ademais, o fator geopolítico da presença dos EUA e a aliança cada vez mais sólida entre os dois países (NAFTA, Iniciativa Mérida, gestão dos fluxos Migratórios, etc.).

A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo com o Brasil

Os diálogos estabelecidos entre Brasil e União Europeia remontam à década de 1960, quando, desde então, esses atores formalmente deram início à construção de vínculos formais de cooperação, algo que o fizeram a partir da troca de missões diplomáticas. No momento em que a Comunidade Europeia se apresentava para o mundo como um ator econômico de grande promessa, o Brasil e a sua tradição multilateral não tardou de estabelecer vínculos comerciais, algo que se justificava pelo passado comum e pelos laços culturais junto ao velho continente.

Atualmente, os vínculos institucionais entre o Brasil e a União Europeia são expressos por três tratados internacionais nos quais ambos são signatários, quais sejam: o Acordo de Cooperação Comunidade Europeia e Brasil (1992), o Acordo de Cooperação União Europeia-MERCOSUL (1995) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004).

Em relação à agenda de Direitos Humanos, já no acordo firmado em 1992 que estabelecia os termos da cooperação entre Brasil e Comunidade Europeia, muito embora, não haja um tópico específico para os termos de uma cooperação para os Direitos Humanos, o certo é que, logo no primeiro artigo, o respeito à Democracia e aos Direitos do Homem figurava como elemento essencial de todo o acordo.

Artigo 1º Fundamento democrático da cooperação

As relações de cooperação entre a Comunidade e o Brasil, bem como todas as disposições do presente acordo, baseiam-se no respeito dos princípios democráticos e dos direitos do Homem que inspiram as políticas internas e internacionais tanto da Comunidade como do Brasil, e que constituem um elemento essencial do presente acordo (UE, 1992).

Em que pese o caráter retórico, não restam dúvidas de que essa é uma ressalva nada negligenciável uma feita que o Brasil da época era uma recém Democracia ainda por se consolidar. Ademais, outros artigos do referido acordo já tratavam de uma agenda de cooperação cujos temas eram tangenciais aos Direitos Humanos, tais como meio ambiente, saúde pública e desenvolvimento social.

No acordo firmado entre a União Europeia e o MERCOSUL em 1995, por sua vez, um acordo birregional ao qual o Brasil se vincula por conta da sua filiação ao segundo bloco, a questão do respeito à Democracia e dos Direitos Humanos aparece de um modo mais incisivo na composição do próprio texto. Se no artigo 1º do referido tratado, os princípios democráticos e os direitos fundamentais estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos aparecem como norteadores da conduta doméstica e externa das partes signatárias, já mais à frente, especificamente no artigo 35º, o desrespeito a esses valores dá causa a violação do acordo, podendo ocasionar, inclusive, a suspensão do mesmo.

Ao longo dos anos 2000, as relações Brasil – União Europeia se estreitaram profundamente, muito provavelmente, por conta dos avanços econômicos apresentados na última década pelo Brasil em concomitância com a crise econômica esboçada pela Europa no mesmo período. Os traços dessa aliança são tão expressivos que, em 2007, a própria UE recomendou o estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil, a fim de aprofundar os laços de cooperação, algo que se materializa com a realização de Cúpulas anuais envolvendo esses dois atores.

Nesse sentido, ainda em 2007, ocorreu em Lisboa a primeira Cúpula União Europeia – Brasil, momento em que debateram temas relevantes da agenda global que terminam por implicar decisivamente o lugar destinado a cada um desses atores no sistema internacional. Ao debaterem em pé de igualdade temas como o multilateralismo efetivo, as alterações climáticas, a energia sustentável, a luta contra a pobreza, o processo de integração do MERCOSUL, a estabilidade e a prosperidade da América Latina, o Brasil se coloca como liderança de um novo momento das relações norte sul, constringendo a reconfiguração não só do mapa geopolítico da União Europeia como, também, as gradações dos respectivos níveis de potência dos atores em questão.

Já na segunda Cúpula realizada no Rio de Janeiro, em 2008, UE e Brasil elaboraram um Plano de Ação Conjunta (*Joint Action Plan – JAP*) que se constitui em uma ferramenta que tem a intenção de auxiliar a execução concreta dos objetivos definidos por essa parceria estratégica. Cada um dos tópicos específicos da agenda de diálogo

setoriais estabelecidas por UE e Brasil estaria contemplado e monitorado por essa ferramenta.

No âmbito dos Direitos Humanos, Brasil e União Europeia vêm, paulatinamente, estabelecendo diálogos, a fim de manter uma agenda de cooperação e diálogos institucionais. Esse seria, na verdade, o lócus de fabricação de consensos, algo que como já debatemos, é muito próprio da verve regionalista que tem habitado os costumes internacionais dos últimos tempos. Seguindo essa dinâmica, UE e o Brasil alimentam uma pauta institucional na qual, encontros periódicos são realizados para afinar os discursos em relação a temas ligados aos Direitos Humanos. Todavia, o questionamento que se faz a essa estrutura de diálogos decorre do fato de que neles não há um memorando de entendimentos capaz de definir os papéis institucionais e as expectativas específicas de cada parte, restando tão somente como elemento declaratório, tal como, um acordo de cavalheiros (*gentlemen agreements*).

Desde o início da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos – IEDDH, o Brasil figura no rol dos receptores de ajudas da União Europeia para o desenvolvimento de projetos que contemplem essas temáticas. Não sem razão, as chamadas públicas dessa agência destinadas à seleção de projetos já faz parte do calendário de captação de recursos das organizações da sociedade civil brasileira. Paradoxal o fato de que este país ainda que considerado estratégico para a manutenção de relações comerciais, no âmbito das suas entranhas, de fato, careça de ajudas dessa natureza.

Ainda na esfera de ingerência do Plano de Ação Conjunta nas suas versões de 2008 e 2011, gozam destaque especial, no diálogo entre a União Europeia e o Brasil, alguns temas que ambos atores estabeleceram como metas de trabalho, quais sejam: a) Encorajamento de um fórum da sociedade civil Brasil – União Europeia no que concerne à proteção dos Direitos Humanos e o respeito aos valores democráticos, com o fito de trazer a sociedade civil para os debates; b) Promoção e encorajamento de projetos ligados a novas e específicas temáticas dos Direitos Humanos, tais como minorias étnicas, questões de gênero –, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT) –, crianças, neoescravidão, população carcerária, idosos e portadores de deficiências; c) Estímulo à criação de um fórum de discussão das esferas internacionais de justiça e a proteção dos defensores de Direitos Humanos.

Essa é a razão pela qual, a partir de 2009, após a primeira sessão do Diálogo bilateral em matéria de Direitos Humanos, uma série de atividades foi em encontro a temáticas destacadas. No Seminário sobre Direitos Humanos ocorrido em julho de 2010, uma iniciativa promovida pela Ação Externa Europeia e a Secretaria de Direitos Humanos do Governo Brasileiro e que teve como fonte de financiamento o Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil, alguns temas foram privilegiados, quais sejam: a) Direitos Humanos e a polícia; b) defensores dos Direitos Humanos; e c) direitos da comunidade LGBT. O seminário em questão, cujas recomendações serviram de substrato para a segunda sessão do Diálogo que fora realizada em Brasília dois anos após, con-

tou com a participação de cerca de 80 representantes da Europa e do Brasil, momento importante para intercâmbios, fluxos e *lobby*.

Por fim, na esfera multilateral no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Brasil e União Europeia parecem também buscar pontos de convergência. Não sem razão, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) vem demonstrando desejo de reforçar a cooperação com a UE sobre Direitos Humanos em fóruns multilaterais, algo que perpassa os objetivos estabelecidos no Plano de Ação Conjunta, no qual esses atores se propuseram a intensificar esforços no sentido de fortalecer a efetiva implementação dos Direitos Humanos e conjuntamente promovê-los na esfera internacional.

Nas suas respectivas pretensões grandiosas de promover os Direitos Humanos no mundo, residem as distintas racionalidades desses dois atores que perfilam a ambição de algum nível de potência, por menor que seja, por maior que pareça. Nesse longo percurso, projetam para si e para o outro e para os outros a imagem pela qual querem ser reconhecidos e respeitados.

Considerações finais: a diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia, entre suas inconsistências e ações de geometria variável, as questões que ficam...

Diante da agenda externa para os Direitos Humanos propugnada pela União Europeia, algumas questões se colocam acerca da sua legitimidade, consistência, coerência e equidade. Tais questionamentos se debruçam sobre o caráter mitigado dos efeitos reais de um fazer diplomático cujos pesos e medidas são administrados de modo diferenciado e seletivo para os distintos atores abraçados por essa iniciativa (SMITH, 2003; PETITEVILLE, 2006). Tal movimento parece conferir a essa agenda um caráter muito mais de manutenção da retórica de poder ocidental de matriz realista/liberal do que, necessariamente, da emancipação dos sujeitos à luz de um cosmopolitismo multicultural, em que pese o discurso institucional sugerir o contrário.

Não à toa, a União Europeia, assim como outras potências, desempenha uma diplomacia de Direitos Humanos repleta de seletividades, algo que se expressa pelo binômio atenção/negligência de acordo com o que lhes é conveniente a partir da análise do contexto geopolítico que se lhe apresenta. E assim, manejam-se diferentemente as medidas negativas, as condicionalidades, os aportes das ajudas, enfim, uma gramática das diferenças, ora indulgentes com uns, ora punitiva para outros.

Obviamente que essa inconsistência não é um mero ato de vilania institucional. A UE, ao mesmo tempo em que autora, é, também, vítima do jogo político travado pelos seus Estados membros que, ao longo dos anos, não se libertaram da herança colonial, exercendo aquilo que Badie (2011) alcunha por diplomacia de convivência. Essa é a razão pela qual não deve causar espanto as diversas vezes em que Estados europeus,

tanto no âmbito da UE, como no âmbito de outras instâncias multilaterais, participam de coalizões no sentido de bloquear a tomada de medidas negativas contra países que, embora violadores de Direitos Humanos, são parceiros de relações comerciais e geopolíticas com as quais não se interessa antagonizar. Por que o tratamento desse ator é tão diferente em relação às violações de Direitos Humanos perpetradas por Estados como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Rússia, a China e demais Estados da Associação do Sudeste Asiático (ASEAN), ao passo que se autoriza a ser tão pouco indulgente com a África Subsaariana? É justamente nessa ambiguidade que reside um amplo campo de pesquisa acerca da politização dos Direitos Humanos, campo que ainda carece de maior atenção acadêmica, como sugere Belli (2009).

Como justificar a prática de pesos e medidas diferenciadas por parte de um ator que busca ser reconhecido pelo emprego da norma e, sobretudo, da ética nas relações internacionais? A potência de valores que se submete a pesos e medidas diferenciadas, em última análise, não responde à dinâmica da ética e, sim, à dinâmica da força, algo que, por si só, constitui-se em um verdadeiro paradoxo. Tomando como exemplo a nossa tentativa empírica, o diálogo UE – México nas questões relacionadas aos Direitos Humanos é muito ilustrativo dessa geometria de tratamentos diferenciados, no qual o exercício das condicionalidades e da imposição de agendas sugere ser mais contida do que a agenda direcionada para outras regiões da América Latina, tais como a América Central e a Comunidade Andina. Em que pese todos os diálogos serem direcionados para a América Latina, sabemos, bem ao certo, de que em cada um desses diálogos estabelecidos, distintas são as Américas Latinas em jogo. Em cada uma delas, a Europa bem conhece os seus limites diferenciados em estabelecer inserções econômicas e geopolíticas. Essa reflexão nos interessa na medida em que, cada vez mais, o Brasil e o MERCOSUL são elencados na categoria de parceiros estratégicos da União Europeia para as próximas décadas.

Ao pensar nos livros de geopolítica que circulam na Europa nos últimos tempos, livros no quais Estados latino-americanos tais como Brasil e México ganham capítulos particulares elencados e elevados à categoria de potências emergentes, uma inquietação se nos apresenta de modo latente. Em que medida o sentido de América Latina ao modo europeu conflui para a autoimagem que esses Estados emergentes guardam de si mesmos e da América Latina que almejam ver construída? Se por um lado, notamos um Brasil que busca a sua autonomia em sentido regional, sobretudo a partir das suas investidas na esfera Sul-Sul, tanto no ambiente continental Sul-Americano, como transcontinental, incluindo a África, de outro encontramos um México cada vez mais integrado com os Estados Unidos e o Canadá, via NAFTA. Essa América Latina liderada por esses dois gigantes do Sul, emergentes nas suas essências, parecem também jogar o jogo da instrumentalização da gramática dos Direitos Humanos como estratégia de se pensar a partir de outros parâmetros, ora distanciando-se da antiga simbiose construída pelos arquétipos metrópole-colônia, ora se libertando, quando assim é possível, do por-

rete simbolicamente empunhado pela doutrina Monroe e pela ordem liberal internacional que, tudo indica, é questionada por arranjos políticos e novas coalizões, à exemplo do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Referências

ASSEMBLEIA PARLAMENTAR EURO-LATINOAMERICANA. *Acta da reunião de 9 de novembro de 2006*. Bruxelas, 2006. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/documents/org_chart_es.pdf>.

BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus: l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris: Fayard, 2008. (Collection L'Espace du Politique)

_____. *La diplomatie de Connivence: Les dérives oligarchiques du système international*. Paris: La Découverte, 2011.

BELLI, Benoni. *A politização dos Direitos Humanos*, Editora Perspectiva, São Paulo, 2009.

PARLAMENTO EUROPEU. *Estudo do Parlamento: Pas de paix durable ni de prospérité sans démocratie et respect des droits de l'Homme: Lier le débat aux futurs instruments financiers de L'UE*. Bruxelles, 2005.

_____. *Estudo do Parlamento: The European Parliament and the Human Rights situation in Latin America*. Political Series, Luxembourg, 1999.

_____. *Estudo do Parlamento: Dialogo en material de Derechos Humanos entre la Unión Europea y América Central*. Bélgica, 2007.

PETITEVILLE. Franck. *La politique internationale de l'Union Européenne*. Paris: Press de Sciences Po, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina. In: *Novos Estudos CEBRAP*, n. 51, p. 37-62, jul. 1998.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Paradigma da dependência. In: *Paradigmas das Relações Internacionais*. Coordenado por BEDIN, Gilmar Antônio et al. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

SANTOS, André Luis Nascimento; KRAYCHETE, Elsa S.; MARTINS, Dimitri. O Banco Mundial e a reforma dos judiciários da América Latina: as trajetórias do Brasil e do México. In: MILANI, Carlos R. S.; GILDO, Maria Gabriela (Org.) *Brasil e México na política mundial contemporânea: atores, processos e agendas*. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia – EDUFBA, 2010.

SMITH, Karen. *EU Union Foreign Policy in a Changing World*, Oxford: Polity Press, 2003.

WIESEBRON, Marianne L. América Latina e União Europeia: uma associação birregional em construção. In: WIESEBRON, M. et al. (Org.) *Processos de integração regional e cooperação internacional desde 1989*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE: O BRASIL E O *GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY*

Mateus Santos da Silva

O presente capítulo tem como objetivo analisar a atuação brasileira dentro de um campo específico da cooperação internacional, no caso, o ambiental, tanto pela relevância e complexidade da temática quanto pela postura brasileira dentro dessa área, que tem seu início a partir dos primeiros momentos de discussão desse tema no cenário internacional, nas décadas de 1960 e 1970 – período de preparação e desenvolvimento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano – CNUMAH, realizada em Estocolmo, em 1972; intensificando-se, nos anos de 1980 e 1990, com ênfase especial na realização da Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD) em solo brasileiro e do processo de definitiva inserção da temática do desenvolvimento na seara das questões ambientais, a partir da concepção e disseminação da ideia de desenvolvimento sustentável. Como um dos desdobramentos da Rio-92, assim como da associação clara entre desenvolvimento e meio ambiente, o Global Environment Facility (GEF) começa a se desenvolver já nos primeiros anos da década de 1990 (ainda enquanto programa-piloto), sob a articulação tanto do Banco Mundial quanto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Programa das Nações Unidas pelo Meio Ambiente (PNUMA), passando a se tornar o financiador oficial das principais convenções fechadas durante a CNUMAD, em especial, a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (CQNUMC).

A análise da atuação brasileira dentro desse fundo internacional é feita tanto por meio de documentos provenientes dos espaços virtuais do governo brasileiro e também do GEF, como por entrevistas realizadas com atores diretamente relacionados à temática, como, por exemplo, com uma analista ambiental da Assessoria de Assuntos Internacionais (Assuntos Multilaterais) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e um funcionário da Coordenação de financiamentos externos da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Antes de entrarmos diretamente nessa análise cabe uma breve apresentação acerca do que é o

GEF e do contexto no qual ele foi desenvolvido, principalmente em relação à diferença de percepção entre a ideia de meio ambiente e sua articulação com o desenvolvimento em relação aos países do Norte e do Sul.

Em relação a essa diferença de percepção mencionada acima, dois autores, Lago (2007) e Najam (2005) desenvolveram estudos mostrando a transformação da postura do Brasil e dos países em desenvolvimento, respectivamente, dentro das três conferências ambientais organizadas pela ONU (Estocolmo – 1972, Rio de Janeiro – 1992 e Joanesburgo – 2002). De acordo com Najam (2005), nos últimos quarenta anos houve uma transformação perceptível do conteúdo tanto do discurso ambiental global quanto de como os países em desenvolvimento respondem a esse discurso, de forma que, foi a partir da atuação mais engajada desses países em relação à temática ambiental que o referido discurso foi modificado. Esse movimento duplo é sustentado, segundo o autor, pela construção de respostas e posturas coletivas dos países do Sul, diante dos países do Norte, sobre os temas ambientais que tem o Relatório de Founex (1971) e a Declaração do Rio (1992) como principais resultados, que basicamente se refere à inserção e permanência do tema do desenvolvimento dentro da temática ambiental e da consolidação do desenvolvimento sustentável nesse processo (o autor ressalta que o bloco dos países do sul não é homogêneo, que existem diferentes posturas dentro do bloco, mas elas são trabalhadas de forma a melhor representar os interesses de todos, como meio de ampliar a capacidade de barganha desses países nos espaços de discussão das temáticas ambientais). Já Lago (2007) demonstra a transformação da postura brasileira dentro das três conferências ambientais, a partir de três atitudes diferentes, a saber: a atuação do Brasil na Conferência de Estocolmo que se caracterizou pela postura confrontadora (em função da oposição da tese brasileira em relação à proposta da conferência) e pelo estabelecimento de posições mais defensivas. No Rio de Janeiro, a atuação do país passa a ser mais cooperativa, pelo fato de não haver uma oposição à ideia de desenvolvimento sustentável e pelo interesse brasileiro no sucesso da conferência, o que permitiu ao Brasil assumir posições mais abertas, embora ainda consideradas defensivas e, por fim, em Joanesburgo, em 2002, o Brasil mantém a sua postura cooperativa, passando pela primeira vez de uma ação defensiva para uma ação propositiva.

Ainda dentro dessa relação Norte-Sul, Le Prestre (2005) enfatiza que, a partir da Conferência de Estocolmo, os países do Sul procuraram impedir a propagação de normas diretamente relacionadas com a ideia de crescimento zero e ao mesmo tempo se opunham ao desvio da ajuda financeira em direção a objetivos ambientais, que eram considerados menos importantes que os problemas sociais por esses países, mas devido à amplitude dos problemas ambientais e também às prioridades dos países do Norte, os primeiros buscaram utilizar a proteção do meio ambiente como uma fonte de financiamento adicional. Nesse cenário, dois foram os princípios

que nortearam a questão financeira, a partir de Estocolmo: o princípio da adição e o da compensação.

O primeiro princípio foi desenvolvido no relatório Founex e depois incorporado na Declaração de Estocolmo, de 1972, sendo o 12º princípio dessa declaração:

12 – Deveriam ser destinados recursos à preservação e melhoramento do meio ambiente, tendo em conta as circunstâncias e as necessidades especiais dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam emanar, para esses países, a inclusão de medidas de conservação do meio ambiente, em seus planos de desenvolvimento, assim como a necessidade de lhes ser prestada, quando solicitada, maior assistência técnica e financeira internacional para esse fim (CNUMAH, 1972).

De forma simplificada, o princípio da adicionalidade aponta que serão necessárias medidas adicionais para os países do Sul e que os mesmos não dispõem de recursos para essas medidas, logo, haverá um aumento das suas necessidades financeiras. Do lado dos países desenvolvidos, em função do próprio controle que exercem na aplicação das políticas ambientalistas, deverão responder a essas carências financeiras criadas por eles mesmos. Tal princípio foi aceito pelos países do Norte, embora na prática não tenha sido executado de acordo com o prometido e também se mantém abaixo das expectativas dos países em desenvolvimento. O GEF surge dentro dessa linha de financiamento adicional e também dentro dessa dinâmica nas relações Norte-Sul e das diferentes visões sobre a problemática ambiental apresentada pelas partes (LE PRESTRE, 2005).

Ainda de acordo com Le Prestre (2005, p. 273), o princípio da compensação “obriga os países desenvolvidos a compensar financeiramente os países do Sul pelas consequências provocadas em suas economias pelas medidas de proteção do meio ambiente, adotadas pelos países industrializados”. Esse princípio é representado pelos pontos 11 e 12 da Declaração de Estocolmo.

A partir dessa breve contextualização sobre a questão do financiamento na cooperação internacional, avançamos um pouco na análise, demonstrando como essa configuração internacional se desdobra na criação, no desenvolvimento e na própria relevância do GEF, entendido:

[...] como um mecanismo de cooperação internacional com a finalidade de fornecer concessão de novos, adicionais e concessionais financiamentos para cobrir os custos adicionais acordados para as medidas adotadas para alcançar os benefícios ambientais globais nas seguintes áreas focais: Diversidade Biológica; Mudanças Climáticas; Águas Internacionais; Degradação do solo, Desertificação e Desflorestamento; Esgotamento da Camada de Ozônio e Poluentes Orgânicos Persistentes (GEF, 2011b, p. 12).

De acordo com Streck (2001), dois eventos foram cruciais para a criação de um novo fundo “verde”: a publicação do relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou “Nosso Futuro Comum” (1987) e a assinatura da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985) e mais especificamente, o Protocolo de Montreal sobre substâncias que empobrecem a camada de ozônio (1987), pois, foi a partir deles que foram elaboradas as primeiras propostas de criação de um fundo global por parte de organizações não governamentais, organizações multilaterais e agentes governamentais. Em relação a esse último foi criado em 1990 o Fundo do Protocolo de Montreal enquanto mecanismo interino do Protocolo, passando para sua forma final em 1992 com o objetivo de fornecer cooperação financeira e técnica para os países subdesenvolvidos especificamente no campo da proteção e recuperação da Camada de Ozônio (ECOLNEWS).

A criação do GEF, propriamente dita, tem origem em 1989, dentro da Reunião Anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, onde o Primeiro-Ministro francês sugeriu que fosse criado um fundo de doações voluntárias dedicado ao meio ambiente, na mesma ocasião o Primeiro-Ministro se comprometeu em contribuir com 900 milhões de francos em um período de três anos. Essa iniciativa teve apoio do governo alemão na época (CHAZOURNES, 2005). De acordo com Horta (1998), essa postura tanto da França quanto da Alemanha é resultado da crescente pressão doméstica para que algo fosse feito sobre o meio ambiente global.

Horta (1998) argumenta que os Estados Unidos, inicialmente, foram relutantes em aceitar a proposta franco-alemã, principalmente pelo fato de que o país sabia que assumir um compromisso financeiro diante de uma nova entidade internacional seria complicado, em função da posição contrária do Congresso Americano à autorização de financiamentos para cobrir os atrasos do país com a ONU. A posição americana só se modifica a partir dos preparos para a Rio 92 e também da confirmação da presença de mais de cem chefes de Estados na Conferência, assim, o endosso ao GEF seria uma forma convincente de demonstrar a liderança ambiental, principalmente, pelo fato de que a contribuição de cada país é baseada no tamanho da sua economia, logo, os Estados Unidos se tornariam o maior doador do fundo, seguido pelo Japão e pela Alemanha. Os três países juntos respondiam por aproximadamente 51% do total das doações feitas, na qual os Estados Unidos representam 21% desse total, o Japão 19% e a Alemanha 11%.

A partir desse cenário, o fundo vai tomando forma, mas em função de uma clara falta de vontade política de se criarem novas estruturas burocráticas (CHAZOURNES, 2005; HORTA; ROUND; YOUNG, 2002) o Banco Mundial foi escolhido, pelos países doadores, para gerenciar o mesmo. De acordo com Horta, Round e Young (2002) o Banco Mundial, inicialmente, relutou em assumir o GEF, mas logo depois, reconheceu o potencial estratégico do projeto enquanto uma oportunidade de ajudar a melhorar

a imagem manchada da instituição, refletindo o interesse dos doadores nas questões ambientais, aumentando a influência sobre os destinatários e acrescentando subsídios ambientais e incentivos à sua carteira de empréstimos. Assim, o GEF foi oficialmente criado em março de 1991, através da resolução do Conselho de Administração dos Diretores Executivos do Banco Mundial enquanto um programa-piloto de \$1,2 bilhão de dólares.

Em 1991, um acordo foi fechado entre o Banco Mundial, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente para formalizar os modelos da cooperação operacional na área entre as três instituições, de forma que houvesse uma colaboração entre as partes de acordo com as respectivas vantagens comparativas (CHAZOURNES, 2005). Essa formação tripartite permitiu que o GEF funcionasse:

[...] no modelo que o Banco Mundial utilizava para os seus próprios projetos. Este arranjo permite tranquilizar os emprestadores de fundos, mas aumenta as suspeitas de seus clientes. Em consequência, o PNUD, voltado para a assistência técnica e o desenvolvimento de aptidões, e o PNUMA, dedicado à especialização em meio ambiente e apoio à pesquisa, estão estreitamente relacionados, em pé de igualdade, no funcionamento do fundo. Já o Banco Mundial supervisiona a preparação e a implementação dos projetos e procura aumentar o volume dos fundos disponíveis (LE PRESTRE, 2005, p. 194).

Dois pontos merecem destaque nessa citação, o primeiro diz respeito à questão da “suspeita dos clientes” e o segundo ao suposto pé de igualdade entre as agências implementadoras do GEF. O primeiro ponto recai sobre a questão das relações Norte-Sul, fica evidenciado a partir do apresentado acima, que todo o discurso de criação do fundo foi desenvolvido a partir da lógica dos países doadores logo, dos países do Norte. A criação do GEF, dentro, basicamente, do G7 permitiu que esses países definissem os problemas ambientais globais de acordo com as suas necessidades e, ao mesmo tempo, estabelecessem os próprios limites e o grau de responsabilidade dos mesmos na ajuda aos países subdesenvolvidos (HORTA, 1998). Essa formatação também teria reflexo no tipo de projeto a ser financiado pelo fundo, no qual seriam apenas projetos que tivessem benefícios globais, logo, iniciativas que iriam beneficiar também os países financiadores, conforme indica o trecho a seguir:

Foi notória a divergência de posições entre os desenvolvidos e em desenvolvimento no contexto negociador do Rio, os primeiros insistindo sempre na globalização dos fenômenos ambientais de interesse deles, excluindo processos de efeito localizado, e os segundos defendendo a convergência desses processos e a não distinção entre [...] ‘benefícios globais’ e ‘benefícios nacionais ou locais’ (RICUPERO, 1995 apud LAGO, 2005, p. 79).

Assim, o GEF estaria longe de ser o que os países em desenvolvimento (e também as ONGs) gostariam de ter como mecanismo financeiro criado a partir da Rio 92, principalmente em função da quantidade de recursos necessários para a execução dos programas da Agenda 21 – onde o GEF não teria e não se propunha a cobrir – e pelo fato do fundo ter sido desenhado dentro da estrutura do Banco Mundial – e assim, construído em torno da lógica das instituições de *Bretton Woods* – ênfase na forma de votação dessas instituições, ou seja, com base nas cotas de contribuição dos países para a instituição (LAGO, 2006).

Dentro dessa mesma ideia, o desenho do GEF na sua criação, com a predominância do Banco Mundial, era visto pelos atores de fora da organização, como um Fundo fechado e escuro, dominado pelos países participantes da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial. O processo de tomada de decisão não era transparente, assim como a participação em diferentes níveis era limitada (STRECK, 2001). Ainda com base nesse autor, a crítica dessa associação entre o GEF e o Banco Mundial, por parte do G77, colocava o GEF enquanto um instrumento de condicionalidades, a partir das políticas de custo incremental do Fundo e do pouco envolvimento das comunidades locais no desenho das suas intervenções.

Diante de tantas críticas, principalmente em torno das estruturas pouco democráticas do GEF, houve, ainda dentro da Rio 92, o início do processo de reestruturação do Fundo, que só terminou em 1994, encerrando, assim, a fase piloto do GEF (LE PRESTRE, 2005; YOUNG, 1999; STRECK, 2001). Segundo Streck (2001), as reformas precisavam ser feitas no GEF de forma a buscar o suporte tanto das ONGs quanto dos países membros do G77. Ainda com base no autor, os países desenvolvidos já haviam indicado que apoiariam apenas um mecanismo de financiamento unificado para todas as convenções que viessem a ser criadas na Rio 92, havia uma clara pressão para evitar a proliferação de fundos de acordo com a proliferação dos tratados ambientais, desta forma, o GEF acabou sendo colocado como o mecanismo de financiamento de todas as futuras transferências (Norte-Sul) para projetos ambientais de alcance global. Assim, os países do G77 tiveram que aceitar, mesmo relutantemente, o GEF enquanto mecanismo de financiamento tanto da Convenção sobre Diversidade Biológica quanto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. O Fundo também é o órgão financiador da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes e da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (GEF, 2011b).

De acordo com Streck (2001), o processo de reestruturação do GEF foi marcado pelo confronto de dois grupos distintos: o primeiro formado pelas Agências da ONU, países em desenvolvimento e a maioria das ONGs (a favor da implementação de uma estrutura de governança parecida com o sistema onusiano, além da busca pelos valores disseminados no Regime da ONU: transparência, democracia, universalismo e *accountability*) e o segundo composto pelos países desenvolvidos e pelo Banco

Mundial (que procuravam manter uma estrutura de governança com base no sistema *Bretton Woods*, pautado nos valores de eficiência, relação custo-benefício, gestão eficaz e habilidades executivas). Assim, em função da importância conferida ao GEF, a partir do momento que se transformou no mecanismo de financiamento de certo número de convenções, sendo o único fundo de financiamento de múltiplas convenções ambientais existente (CHAZOURNES, 2006), o processo de reestruturação do mesmo se tornou um dos processos mais interessantes dentro do direito e da política internacional (STRECK, 2001).

Os maiores obstáculos dessa reestruturação incluíam o estabelecimento legal do GEF reestruturado, sua estrutura de governança, a distribuição de círculos eleitorais, o procedimento de tomada de decisão do novo Conselho do GEF, as cadeiras do Encontro do Conselho e o status formal de participação e observação por parte das ONGs. Mesmo complicada, a reestruturação do GEF foi bem sucedida e fez com que o Fundo se tornasse mais transparente, democrático (através da construção de um sistema de votos de dupla maioria – a aprovação de uma proposta, quando não houvesse consenso, seria realizada mediante 60% dos votos de acordo com a contribuição de cada membro e por 60% dos votos dos países representados no Fundo). O processo de reestruturação também permitiu diminuir o controle que o Banco Mundial exercia sobre o GEF, embora o primeiro ainda mantivesse grande importância e influência dentro do Fundo. Mesmo diante dessas reformas e das eventuais atualizações do documento de estruturação do GEF, a partir das Assembleias do Fundo nos anos de 1998, 2002, 2006 e 2010, alguns pontos não mudaram muito e ainda pesam sobre a capacidade de atuação do mesmo, entre os principais fatores estão: a baixa participação do setor privado (o GEF não conseguiu atrair o investimento privado para aumentar suas atividades, principalmente por conta da dificuldade de calcular os riscos existentes nos seus projetos), a distribuição de poder (embora mais democrático, a grande concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo – G7 – diminui a capacidade dos países em desenvolvimento de participar das negociações sobre assuntos institucionais) e a complexidade do processo de operacionalização do fundo (a partir da sua reestruturação e da criação de um aparato burocrático mais estruturado, o processo de financiamento e realização de projetos se tornou um dos mais complexos na área, atrapalhando o desempenho da organização) (STRECK, 2001).

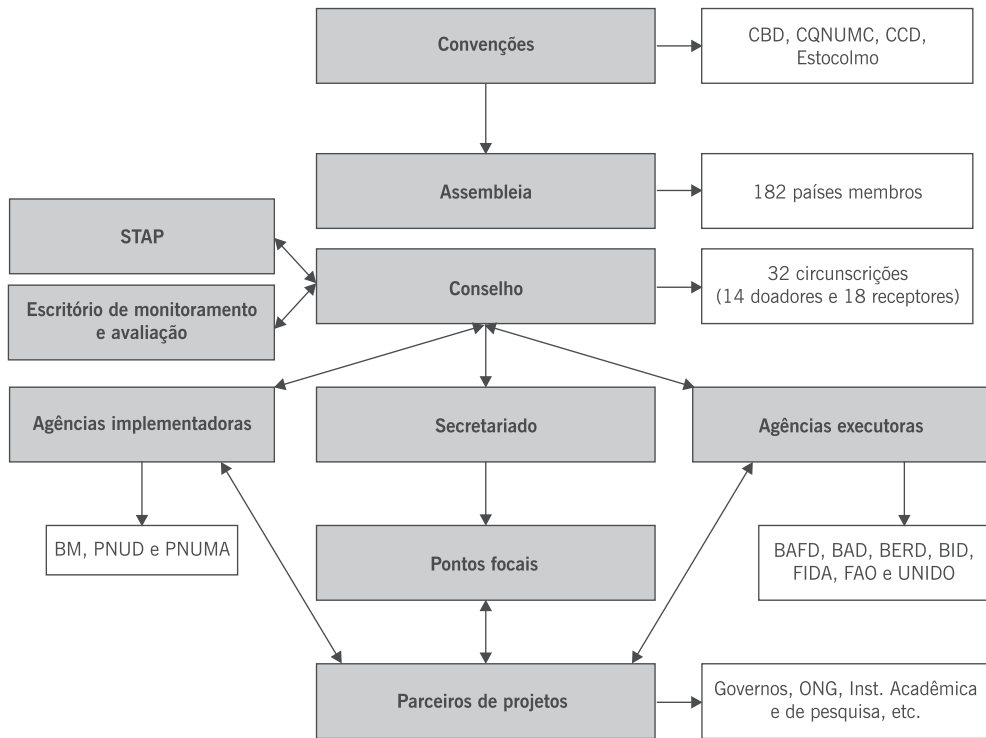
Essa complexidade na realização dos projetos, também é apresentada por Chazournes (2005) sendo explicada, primeiro, pelo grande número de atores envolvidos no processo, já que o Fundo não financia projetos apenas para países em desenvolvimento, mas também para ONGs e para outras entidades locais, além disso, para que um projeto seja aprovado, ele precisa ser duplamente avaliado, primeiro pelo Conselho do Fundo e depois pela agência implementadora responsável, além do fato de que os projetos precisam ser alinhados aos requerimentos do GEF e das suas agências implementadoras, tornando ainda mais complexo o ciclo de projetos do Fundo.

Dentro desse processo de desenvolvimento institucional, o GEF, hoje, conta com 182 membros (Estados) em parceria com instituições internacionais, organizações não governamentais e o setor privado (ressaltando que sem grande participação desse setor, conforme mencionado), abordando temas relacionados às questões ambientais globais. Sua atividade principal reside no financiamento de projetos ambientais, em determinadas áreas, principalmente, para países em desenvolvimento e com economia em transição, sendo que esses projetos devem apresentar benefícios ao meio ambiente global, relacionado às mudanças ambientais nos níveis local, nacional e internacional. O Fundo já alocou um total de 10 bilhões de dólares, complementado por mais de 47 bilhões de dólares via cofinanciamento, para mais de 2.800 projetos em mais de 168 países. Através do Programa de Doações de Pequeno Porte, o Fundo já fez mais de 13.000 pequenas doações diretamente para a sociedade civil e organizações comunitárias de base, em um total de 634 milhões de dólares (GEF, 2011a).

No que diz respeito à perenidade das ações do GEF, esta é garantida através de rodadas de negociações, denominadas de Comitê de Recomposição de Capital, que geralmente possuem a duração de dois anos e têm por objetivo garantir a continuação das atividades do Fundo por um período de quatro anos. Sendo assim, a partir de 1994, o Fundo contou com cinco momentos de negociações referentes a essa recomposição de capital, garantidores do desenvolvimento dos ciclos da organização: 1995-1998 (GEF-1), 1999-2002 (GEF-2), 2003-2006 (GEF-3), 2007-2010 (GEF-4) e 2011-2014 (GEF-5). O Fundo estabelece datas limites e os procedimentos para que os países efetuem suas doações, que, em geral, podem ser feitas através do pagamento total do valor das doações ou em parcelas. Esse pagamento pode ser efetuado em Direito Especial de Saque (DES), em alguma moeda utilizada para a valorização do DES, ou, de acordo com o Administrador do Fundo, em outra moeda livremente convertível, para que o Administrador possa trocar os valores recebidos pela moeda que ele decidir (GEF, 2011b).

Em relação à sua estrutura, o GEF conta com basicamente três órgãos: A Assembleia, o Conselho e o Secretariado. Além dessas três instâncias, o Fundo conta com as Agências Implementadoras (BM, PNUD e PNUMA) – que desenvolvem um processo de colaboração interinstitucional – e o Painel Consultivo Científico e Técnico (STAP) – para fornecimento de aconselhamento científico – como instâncias importantes para a sua estrutura e adequado funcionamento. A estrutura organizacional do GEF é representada pelo seguinte organograma:

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DO GEF



Fonte: GEF, 2005.

Além da sua estrutura, o Fundo conta com a Rede GEF-ONG, que foi estabelecida em maio de 1995, enquanto uma forma de diálogo e parceria entre as ONGs ao redor do mundo e o Secretariado, o Conselho e a Assembleia do GEF, assim como, com outras agências parceiras. Essa rede é formada por organizações que trabalham com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, alinhados ao mandato do Fundo. Em linhas gerais, essa rede tem como princípio básico o recolhimento das contribuições das ONGs sobre as políticas do GEF, seus projetos e para a divulgação de informações, como os relatórios dessas organizações sobre as reuniões do Conselho e dos projetos do Fundo. Essa rede é organizada a partir de pontos focais regionais e um ponto central (GEF, 2005).

Essa é a estrutura básica do GEF e é a partir dela e da conjuntura na qual a organização se desenvolveu que são levantados os pontos de análise acerca da participação brasileira dentro do Fundo. Para isso, a análise será dividida em duas partes, uma

primeira enfocando e caracterizando a atuação do Fundo no Brasil e depois partindo mais diretamente para a atuação brasileira dentro do GEF. A ideia central aqui reside na identificação da relevância do Fundo no processo de desenvolvimento de projetos vinculados à cooperação internacional ambiental para, em seguida passarmos para o processo de participação direta do Brasil na estrutura da GEF. Entre outros questionamentos indaga-se quem são os atores envolvidos e quais as instâncias governamentais presentes?

O Brasil no *Global Environment Facility*

A forma como GEF trabalha no Brasil será analisada a partir de quatro pontos centrais: os projetos implementados/financiados, as áreas trabalhadas, o montante financiado e também a comparação do Brasil com outros países no que se refere à quantidade de recursos destinados para cada um.

No Brasil, o GEF se instalou, via pontos focais (um político e um operacional) no Ministério das Relações Exteriores (MRE) (político) e na Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (operacional). Associado aos pontos focais existe o Grupo de Trabalho de Análise de Projetos (GTAP), que, além de incorporar os dois Ministérios acima, conta com a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e do Ministério do Meio Ambiente. Esse grupo de trabalho tem como responsabilidades: identificar projetos passíveis de financiamento pelo Fundo; coordenar a formulação do Programa de Trabalho com as prioridades do governo em relação ao cumprimento dos compromissos assumidos pelo país nas convenções que são financiadas pelo GEF; criar critérios para a seleção de projetos, tanto públicos quanto privados, para solicitação de recursos do Fundo; promover estudos para identificar e avaliar os custos incrementais decorrentes da proteção ambiental; monitorar a execução dos projetos aprovados; dentre outras atividades (BRASIL, 2010).

Em relação às ONGs, no Brasil existem nove ONGs que estão inseridas no GEF enquanto membros da Rede GEF-ONGs, são elas: Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES); Associação de Preservação Ambiental Lelica Carla (Apaic); Centro de Trabalhadores da Amazônia (CTA); Conservation International do Brasil (CI-Brasil); Fundação Museu do Homem Americano; o Instituto de Ecodesenvolvimento da Baía da Ilha Grande (IED-BIG); o Instituto Ipanema – Instituto de Pesquisas Avançadas em Economia e Ambiente; o Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPE) e o Vitae Civilis – Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz.

No que diz respeito aos projetos, o Brasil teve um total de 46 projetos aprovados no GEF desde 1991, desse total, aproximadamente 71% dos projetos se concen-

tram em duas áreas: Biodiversidade e Mudanças Climáticas, enquanto que os 30% da verba restantes se dividem nas outras quatro áreas focais trabalhadas pelo GEF. Conforme mostra a tabela abaixo, de 1991 até 2012, o Brasil recebeu um total de 421.435.624 milhões de dólares em doações do GEF (incluindo as doações para preparação dos projetos, retirando os valores concernentes às taxas das agências do GEF) e também contou com um cofinanciamento (total de cofinanciamento fornecido a partir de outras fontes que não o GEF para o projeto, em espécie) total de 1.232.913.178 bilhão de dólares.

Tabela 1 – PROJETOS BRASILEIROS APROVADOS PELO GEF DE 1991 ATÉ 2012 (US\$)

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	185.189.771	508.037.836	20
Mudança Climática	169.540.940	577.641.341	12
Águas Internacionais	12.731.000	32.681.000	4
Degradação da Terra	12.990.000	21.097.600	2
Área Multifocal	34.751.900	82.312.400	6
Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)	6.232.013	11.143.001	2
Total	421.435.624	1.232.913.17	46

Fonte: GEF, 2012a.

Na área da biodiversidade, o apoio do Fundo recai sobre questões de conservação e do uso sustentável de ecossistemas e recursos naturais, tendo como resultados mais visíveis a criação de áreas protegidas, através da implementação de projetos como o Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Em relação ao financiamento na área de mudanças climáticas, o foco dos projetos concentra-se nas energias renováveis não tradicionais e nas atividades relacionadas com a eficiência energética. Os projetos de águas internacionais trabalham na gestão integrada de bacias hidrográficas importantes, como a do São Francisco e do Pantanal; enquanto que os relacionados aos POPs são desenvolvidos enfocando a gestão de resíduos e o sistema e eliminação de bifenilos policlorados (PCB) (GEF, 2011).

Em relação aos principais tipos de financiamento nos quais os projetos brasileiros se enquadram, os mesmos encontram-se distribuídos de acordo com as informações disponíveis na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 – DISTRUIÇÃO DOS PROJETOS BRASILEIROS POR MODALIDADE DE FINANCIAMENTO

Modalidades de Financiamento	Número de Projetos
Abordagens Programáticas	4
Grande Porte	37
Médio Porte	5
Programa de Doações de Pequeno Porte	-

Fonte: GEF, 2012a.

A grande maioria dos projetos financiados pelo GEF se caracteriza como projetos de grande porte, enquanto que as abordagens programáticas e os projetos de médio porte apresentam um número pequeno de projetos se comparado à primeira modalidade. Nessa tabela, não há os dados referentes ao Programa de Doações de Pequeno Porte, pois, enquanto um programa corporativo do Fundo, ele apresenta seus dados e informações separados das demais modalidades de financiamento oferecidas. No Brasil, o ponto focal responsável por esse programa está situado no Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN) – que é um centro de pesquisa e documentação brasileiro, sem fins lucrativos e com sede em Brasília – tendo no Programa de Pequenos Projetos Ecosociais (PPP-Ecos) a base para a realização de financiamentos oriundos do GEF (na modalidade projetos de pequeno porte). O PPP-Ecos tem como objetivo apoiar projetos de ONGs que desenvolvam ações que geram impactos ambientais globais positivos. Esse apoio é direcionado exclusivamente para o Bioma do Cerrado e para as eventuais áreas de transição com a Amazônia, o Pantanal, a Caatinga e a Mata Atlântica (INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA). Existem mais de 300 projetos de organizações não governamentais brasileiras cadastrados junto a base de dados do Programa de Doações de Pequeno Porte do GEF (THE GEF SMALL GRANTS PROGRAMME).

As duas organizações não governamentais entrevistadas para a realização deste trabalho criticam a exclusividade de execução desses projetos dentro do Bioma do Cerrado. De acordo com o entrevistado de uma dessas organizações, essa restrição de pequenos projetos ao bioma do cerrado estaria relacionada ao fato de que o cerrado é um bioma desprovido de legislação específica para a sua proteção, o que o tornaria uma prioridade para esse tipo de financiamento. Ainda de acordo com o entrevistado, o argumento utilizado não é suficiente, pois existem outros biomas, como a Mata Atlântica que também necessitam de mais recursos e ações.

Crítica semelhante é apresentada pela entrevistada da segunda organização não governamental: “Por outro lado as “chamadas pequenas doações” por decisão do Brasil somente estão alocadas para o bioma cerrado, quando a Mata Atlântica é um dos biomas mais ameaçados do Mundo. Critérios do Brasil ou de quem?”. Dessa forma, ambos

os entrevistados criticam essa concentração desse tipo projeto dentro do Cerrado, o primeiro em torno da fraca argumentação utilizada para esse direcionamento de regras, enquanto a segunda entrevistada questiona se essa concentração é realmente um posicionamento brasileiro ou é proveniente de outras instâncias.

A distribuição dos projetos brasileiros por agência implementadora, apoiados pelo Fundo, entre o período de 1991 e 2012, excluindo os projetos que se enquadram no perfil dos projetos de pequeno porte, pelos motivos apresentados anteriormente, está disposta da seguinte maneira:

Tabela 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS BRASILEIROS PELA ALOCAÇÃO NAS AGÊNCIAS IMPLEMENTADORAS DO GEF E PELA MODALIDADE DE FINANCIAMENTO UTILIZADO ENTRE 1991 E 2012

Agências Implementadoras	Grande Porte	Médio Porte	Abord. Programáticas	Total
BM	15	2	0	17
PNUD	14	1	3	18
PNUMA	4	2	1	7
FAO	2	0	0	2
BID	1	0	0	1
FIDA	1	0	0	1
Total	37	5	4	46

Fonte: GEF, 2012a.

O Banco Mundial e o PNUD concentram mais da metade dos projetos brasileiros financiados pelo Fundo. Em entrevista realizada com o responsável de uma das organizações não governamentais, ele afirmou que no Brasil existe uma espécie de regra que estabelecia que para projetos grandes a principal agência implementadora seria o BM e para projetos de tamanho médio o PNUD. Ainda na visão do entrevistado, o Banco Mundial se tornou muito mais eficiente e dessa forma viabilizou diversos projetos grandes no país enquanto que o PNUD se mostrou bastante ineficiente de forma que inviabilizou alguns projetos de médio porte, principalmente para ONGs. O entrevistado enfatiza que teve contato com diferentes organizações não governamentais de outros países da América Latina e que grande parte delas manifestava as mesmas queixas em relação ao PNUD. A própria organização do entrevistado tentou financiar um projeto junto ao PNUD e após um período de seis anos (com interação com o PNUD, despesas de viagens, pessoal etc.) o Programa não foi capaz de ir adiante, levando a organização a desistir do projeto, mesmo após tanto tempo e investimento utilizados.

Vale ressaltar que a constatação acerca da distribuição no Brasil, entre projetos de grande porte direcionados para o BM e projetos de médio porte encaminhados para o

PNUD, conforme argumenta o entrevistado, não se confirma de acordo com os dados da Tabela 3, pois há um claro equilíbrio no número de projetos de médio e grande porte entre as duas agências implementadoras. Outro fator relevante está relacionado ao fato de que não existe um percentual ou dados de inviabilidade dos projetos por agências implementadoras, logo, a impossibilidade de verificação desse ponto específico junto GEF ou ao Banco Mundial e ao PNUD. A queixa em relação à dificuldade de organizações não governamentais brasileiras em ter acesso a recursos do Fundo (recursos dentro das modalidades de Grande e Médio Porte), também é presente na entrevista realizada com a representante de outra ONG brasileira. De acordo com essa entrevistada, algumas entidades da sociedade civil bastante qualificar como o IPÊ e o Instituto Vitae Civilis desistiram de submeter projetos ao GEF.

De acordo com Lago (2007), até 2002, o Brasil era o segundo país recipiendatário de recursos do GEF, tendo caído para a terceira posição a partir de 2007. Ainda segundo o autor, o Brasil apresenta uma base institucional e funcional eficaz o suficiente para tratar dos assuntos do Fundo, levando-se em consideração os demais países em desenvolvimento. O autor ainda apresenta alguns discursos oficiais brasileiros sustentando a posição de que é necessário ampliar os canais tanto de financiamento quanto de transferência de tecnologia, assim como evitar tratar as questões ambientais apenas do ponto de vista de suas características ou efeitos globais.

A partir dos documentos disponíveis pelo Fundo, é possível ter os valores exatos alocados entre os diversos países entre os anos de 1991 e 2005 (que abrange do período de teste do projeto até o término do GEF-3 – referente aos projetos financiados com base nas doações realizadas no âmbito do Comitê de Recomposição de capital concluído em 2002). A partir do ano de 2006, o GEF não disponibiliza mais nos seus documentos, o montante geral de financiamento alocado nos países, em função principalmente da utilização do RAF (no GEF-4) e do STAR (no GEF-5) – mecanismos de alocação de recursos por temática – que acabam não cobrindo todas as áreas focais de atuação do GEF, sendo concentradas nas temáticas de biodiversidade e de mudanças climáticas. Essas informações passam a ser apresentadas a partir do Perfil do país, disponível no site da organização, e também de algumas tabelas de evolução da alocação de recursos por área temática trabalhada.

Tabela 4 – ALOCAÇÕES DE RECURSOS DO GEF (POR PAÍS) DE 1991 ATÉ 2005 (EM MILHÕES DE DÓLARES)

País	Alocação do GEF
China	516,78
Brasil	253,42
México	210,93
Índia	165,66

Rússia	157,58
Peru	59,57
Argentina	49,09
Colômbia	40,49
Chile	34,83
Bolívia	26,41
Uruguai	23,18
Venezuela	13,79
Paraguai	11,36

Fonte: GEF, 2005.

Como fica evidente na Tabela 4 – ordenado do país com maior montante de recursos alocados para o menor – onde apenas são apresentados alguns países da América Latina e países em desenvolvimento que apresentam características semelhantes ao Brasil, como China e Índia, há uma diferença significativa no total de verba alocada pelo GEF no Brasil e no México, olhando apenas do ponto de vista da América Latina. Enquanto que, da perspectiva de todos os países apresentados no quadro, a China apresenta-se bem distante dos demais países de porte semelhante. Vale ressaltar que os cinco primeiros países da Tabela 4, representam os maiores recipiendatários de recursos do Fundo no período de 1991 até 2005 ao se levar em consideração todos os países recebedores de recursos que fazem parte do Fundo.

As tabelas abaixo apresentam o histórico dos recursos utilizados por país (os mesmos países da Tabela 4) durante todas as fases de desenvolvimento do Fundo. Essas tabelas foram criadas a partir das informações apresentadas no documento intitulado *Mid-term Review of the GEF Resource Allocation Framework*, desenvolvido pelo GEF, no ano de 2008. Pela data em que o documento foi publicado – início do GEF-4 – a tabela original não apresenta os dados atualizados referentes aos projetos tanto do GEF-4 quanto do GEF-5 (Lembrando que esses dois ciclos correspondem ao processo de inserção de sistema de alocação de recursos, até então ausente no Fundo e que tem impacto na forma como o GEF disponibiliza as informações acerca dos projetos e do montante de verba destinado aos países no perfil do próprio país recebedor, disponível no site da organização). Assim, a atualização da tabela de 2008, com os dados dos dois últimos ciclos, só pode ser completa nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas, tanto pelo fato de serem as áreas trabalhadas pelos novos sistemas de alocação de recursos do Fundo (e também as mais importantes do ponto de vista do montante de financiamento) quanto pela estrutura da própria tabela original que agrupa os demais projetos em: multifocal e demais áreas (águas internacionais, POPs e desertificação).

Tabela 5 – HISTÓRICO DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO GEF POR CICLO, POR PAÍS E POR ÁREA FOCAL ENTRE OS ANOS DE 1991 E 2012 (EM MILHÕES DE DÓLARES)

Biodiversidade (BD)						
País	BD Fase Piloto	BG GEF-1	BD GEF-2	BD GEF-3	BD GEF-4	BD GEF-5
Argentina	2,80	15,94	0,00	9,21	15,10	14,61
Bolívia	4,54	0,00	15,75	0,71	11,60	11,44
Brasil	30,28	0,94	46,08	44,39	66,60	68,22
Chile	0,00	0,00	13,96	10,10	16,15	18,09
China	1,68	19,64	31,26	30,64	47,35	52,67
Colômbia	6,00	0,25	31,25	17,25	38,65	37,49
Índia	0,00	21,21	9,91	21,84	30,00	30,58
México	25,00	0,20	51,13	15,35	55,30	52,75
Paraguai	0,00	0,00	9,34	1,24	Grupo	2,95
Peru	5,02	0,23	18,82	18,70	25,75	26,25
Rússia	0,00	20,95	3,11	32,46	25,65	24,37
Uruguai	3,00	2,62	0,01	10,18	Grupo	1,99
Venezuela	0,00	0,27	10,75	14,80	17,30	14,49
Mudanças Climáticas (MC)						
País	MC Fase Piloto	MC GEF-1	MC GEF-2	MC GEF-3	MC GEF-4	MC GEF-5
Argentina	0,00	14,62	1,88	15,50	14,50	20,21
Bolívia	0,00	4,45	0,29	0,00	3,40	5,93
Brasil	8,12	65,73	12,62	47,92	41,40	53,92
Chile	1,70	0,35	6,17	7,33	6,65	9,00
China	23,40	116,26	138,92	57,99	154,50	149,60
Colômbia	0,00	0,00	0,35	5,67	10,25	13,43
Índia	40,50	63,94	12,49	68,59	76,00	93,75
México	10,00	0,31	76,47	45,44	31,60	40,03
Paraguai	0,00	0,00	0,29	0,00	Grupo	2,89
Peru	0,90	4,15	1,88	20,48	4,90	8,71
Rússia	3,20	3,38	1,00	11,03	87,10	87,01
Uruguai	0,00	0,70	1,60	7,22	Grupo	3,47
Venezuela	0,00	0,00	0,35	1,00	10,40	11,77

Fonte: Mid-term Review of the GEF Resource Allocation Framework, 2008 (atualização do autor).

Não existem grandes diferenças entre os países que mais recebem recursos do GEF em relação ao montante geral de recursos e em relação às duas áreas apresentadas na Tabela 5. O que essa tabela permite visualizar é que, enquanto China, Índia e Rússia

apresentam uma maior concentração de recursos recebidos na área de mudanças climáticas, o Brasil e o México apresentam um certo equilíbrio entre os recursos recebidos nessa temática e na área de biodiversidade. Vale a pena ressaltar também o desenvolvimento histórico da alocação desses recursos ao longo dos ciclos do Fundo e a concentração destes nos mesmos países em ambas as áreas temáticas. A presença da palavra “Grupo” dentro dos valores alocados para Paraguai e Uruguai durante o GEF-4, refere-se ao pertencimento desses dois países ao referido Grupo, composto por 112 países que podiam acessar até 3,3 milhões de dólares dentro do quarto ciclo do Fundo.

Além dos projetos brasileiros aprovados, o Brasil também participa de projetos que são desenvolvidos dentro das escalas Regionais e Globais, conforme as tabelas abaixo:

Tabela 6 – PROJETOS GLOBAIS DO GEF COM A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1991 E 2012 (US\$)

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	40.536.082	69.564.355	9
Mudança Climática	23.862.000	19.078.000	5
Águas Internacionais	12.494.800	30.583.939	2
Degradação da Terra	-	-	0
Área Multifocal	57.363.380	45.211.050	4
Poluentes Orgânicos Persistentes	890	1,065,000	1
Total	134.257.152	164.437.344	21

Fonte: Elaboração a partir dos dados disponíveis no GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

Tabela 7 – PROJETOS REGIONAIS DO GEF COM A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL ENTRE OS ANOS DE 1991 E 2012 (US\$)

Área Focal	GEF	Cofinanciamento Total	Número de Projetos
Biodiversidade	21.500.725	92.359.552	4
Mudança Climática	20.800.995	117.572.000	2
Águas Internacionais	20.480.000	61.600.000	2
Degradação da Terra	-	-	0
Área Multifocal	18.728.757	95.302.024	4
Poluentes Orgânicos Persistentes	-	-	0
Total	81.510.477	366.833.576	12

Fonte: Elaboração a partir dos dados disponíveis no GEF, Counter Profile for Brazil, 2012a.

Os valores apresentados nas Tabelas 6 e 7 não estão contabilizados dentro dos dados da Tabela 1 e por se tratarem de projetos desenvolvidos em parceria com outros países não existe a possibilidade de verificação de qual o montante de verba destinada para cada país dentro do montante total apresentado nas duas tabelas, assim, a coluna GEF, das duas tabelas, indica o total de recursos destinados para os projetos e para todos os países que fazem parte desses projetos. Da mesma forma que a coluna sobre Cofinanciamento total indica contrapartidas de todos os países que fazem parte dos projetos, e não apenas a contrapartida brasileira, daí a impossibilidade de verificação junto aos documentos disponíveis pelo Fundo da alocação dos recursos por país nesses dois tipos de projetos.

No que diz respeito à atuação brasileira dentro do GEF, tem como ponto de partida as atividades desenvolvidas pelos Ministérios envolvidos, de forma que o MMA e o MCT trabalham mais especificamente com a elaboração dos projetos respectivamente nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas, conforme Tabela 8:

TABELA 8 – DISTRIBUIÇÃO DOS PROJETOS BRASILEIROS POR PROPONENTE, SUBMETIDOS PARA FINANCIAMENTO NO GEF-4

GEF-4 Biodiversidade		GEF-4 Mudanças Climáticas	
Proponente	Nº de projetos	Proponente	Nº de projetos
MMA	7	MCT	5
Secretária do Estado RS	1	SFB/IBGE/MCT/INPE/Embrapa	1
Governo do Esp. Santo	1	Furnas	1
SFB/IBGE/MCT/INPE/Embrapa	1	-	-
MCT	1	-	-
SEA/FEEMA/IEF	1	-	-

Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia.

Infelizmente, não existe a possibilidade de construção de um quadro mais completo, acerca da distribuição dos 46 projetos já financiados pelo GEF em todos os seus ciclos, pois, não há uma apresentação clara acerca de quem são os proponentes dos projetos. O que existe são documentos de descrição dos mesmos, indicando as contrapartidas, valores totais, prazos, agências executoras, dentre outros itens.

O MPOG é o responsável pela análise financeira dos projetos submetidos ao Fundo. É interessante notar que desses quatro Ministérios, apenas o MCT apresenta um espaço no seu portal eletrônico para a apresentação do GEF de forma estruturada e elaborada, contando com informações acerca de projetos, relatórios dos comitês de reposição de capital, tipos de financiamento oferecidos, dentre outros detalhes. Não há nenhuma informação ou direção específica sobre o Fundo dentro dos sites do MRE e do MPOG, havendo um

breve histórico do mesmo, dentro do espaço virtual do MMA. Levando em consideração que em entrevista realizada com uma funcionária da Assessoria de Assuntos Internacionais (AAI) do MMA, esta afirmou que o fundo é extremamente importante para a área ambiental brasileira, de forma que vários temas da pasta foram contemplados com os recursos do fundo nessa cooperação multilateral financeira junto com o MMA.

Ao mesmo tempo, na entrevista realizada junto ao ponto focal operacional do Fundo – SEAIN do MPOG – o GEF é apresentado como o mais importante financiador dentro da cooperação na área ambiental para o Brasil, de forma que a ausência de informações sobre o Fundo nessas duas pastas específicas é, no mínimo, estranha.

Outra informação que foi retirada dessa última entrevista é o fato de não haver uma consolidação ou um quadro que informe quais são os maiores financiadores de projetos na área ambiental, pois ao ser questionado sobre qual seria a participação do Fundo (em percentual) no financiamento da cooperação ambiental brasileira e quais seriam os outros financiadores dessa cooperação, a resposta fornecida foi que seria necessário fazer uma coleta de informações dentro dos outros Ministérios para se chegar aos números. Assim, fora a informação de que o GEF é o principal financiador da cooperação brasileira na área ambiental, da caracterização do Banco Mundial como um outro importante financiador nessa área e da constatação de que dentro da cooperação de uma maneira geral, o GEF ainda ocupa um espaço muito pequeno, não há uma compilação das informações disponíveis entre as diferentes pastas do governo que permita a construção de um quadro mostrando quem são os principais financiadores de projetos, quem mais recebe financiamentos, etc.

No que diz respeito às contrapartidas brasileiras dentro dos projetos financiados pelo Fundo, de acordo com entrevista realizada com uma funcionária do MRE que trabalhou diretamente com o GEF, entre os anos de 2008 e 2011, ao ser questionada sobre esse ponto, ela afirma que essa contrapartida é realizada de diversas formas e na maioria das vezes não é em espécie. Ainda de acordo com a entrevistada, essa contrapartida pode ser realizada em horas trabalhadas, horas de funcionários, viagens, instrumentos e outras coisas como, por exemplo, a utilização de satélites, determinados sistemas de computador e outros serviços caros que são contabilizados enquanto valores financeiros dentro as relações estabelecidas entre o Brasil e o GEF. A entrevistada enfatiza também que essa forma de financiamento por parte do Brasil não é uma exclusividade em relação ao GEF, mas que se configura como uma prática normal junto a outras instituições no ramo da cooperação internacional.

Ainda em relação à contrapartida brasileira junto aos projetos do GEF, a funcionária do MMA entrevistada afirma que essa contrapartida brasileira na forma de “bens e serviços” e não de ativos financeiros é um facilitador para a realização e financiamento dos projetos já que há uma grande contingência orçamentária na pasta ambiental do Governo Federal. Assim, a partir das entrevistas realizadas, embora não haja nenhuma diferença da contrapartida brasileira aos projetos financiados pelo GEF das demais rea-

lizadas dentro cooperação internacional, essa contrapartida não financeira é importante para o Brasil em função das limitações orçamentárias existentes, principalmente, na área ambiental.

Um ponto bastante interessante, acerca da atuação do Brasil dentro do GEF está relacionado aos processos de maior representação política do país nas estruturas da instituição. Como já foi mencionado, o GEF foi desenvolvido dentro de uma lógica bem nítida de separação da percepção da questão ambiental, dentro das ideias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, sendo assim, essa conjuntura tem reflexo claro na estrutura do Fundo. Enquanto um fundo que se desenvolveu dentro da estrutura do Banco Mundial (*Bretton Woods*), o peso da questão dos aportes financeiros doados pelos países se configura como principal vetor relacionado ao aumento da participação de qualquer país dentro da elaboração das propostas e estratégias a serem desenvolvidas pelo Fundo dentro de cada ciclo – em função dessa sua relação com as instituições de *Bretton Woods* e da não resolução desse problema com os processos de reestruturação pelo qual o Fundo passou.

Essa diferença de percepção entre Norte e Sul também apareceu nas entrevistas realizadas junto a funcionários do governo. De acordo com a entrevista realizada com a funcionária do MRE, essa clivagem norte/sul na área ambiental em relação ao GEF não seria muito diferente de outros processos ambientais multilaterais nos últimos vinte anos, claro que no começo da inserção da temática no cenário internacional a diferença era mais fundamental e foi sendo amortizada com o desenvolvimento de conceitos como o de desenvolvimento sustentável e do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A questão levantada pela entrevistada é que nos últimos anos houve a emergência de alguns países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China que são países cada vez mais fortes economicamente embora ainda estejam longe de alcançar os indicadores sociais que poderiam caracterizá-los enquanto desenvolvidos. Assim, de acordo com a entrevistada, essa questão embora ainda debatida internacionalmente, não é debatida levando-se em consideração essa diferenciação, em que os países desenvolvidos deveriam financiar a resolução desses problemas, mas que buscam formas de fugir dessa obrigação de financiar países em desenvolvimento, em grande parte por conta da crise financeira internacional que derrubou as economias ditas desenvolvidas, ao mesmo tempo em que não teve o mesmo impacto nos países em desenvolvimento. Dentro desse contexto apresentado pela entrevistada, a situação não é desfavorável para o Brasil, embora mesmo diante de uma industrialização crescente, esse crescimento não é equivalente aos níveis de industrialização dos países desenvolvidos, assim como não existe disponibilidade de recursos para investir na área ambiental, já que muitos dos recursos existentes são destinados ao combate à pobreza.

A crise financeira atual e seu impacto na cooperação também foram mencionados na entrevista realizada com a funcionária da AAI do MMA. Na perspectiva da entrevistada ouve um decréscimo significativo da cooperação internacional, especialmente dentro

da pasta ambiental. Em termos históricos da cooperação internacional ambiental (tradicional) o Brasil recebeu mais do que doou, sendo que as maiores contribuições *in kind* feitas ao MMA foram originadas do governo Alemão e da União Europeia. Ainda dentro desse contexto, a entrevistada afirma que antigos mecanismos de financiamento, como o Fundo Multilateral para o Protocolo de Montreal, estão cada vez mais escassos e que dentro das discussões e fóruns multilaterais pouco se houve falar acerca do *co-financing* por parte dos tradicionais países doadores. Terminando seu raciocínio, a entrevistada afirma que há uma tendência de diminuição cada vez maior das doações e aportes financeiros para o país tanto por parte da cooperação multilateral quando da bilateral, até por que o Brasil é considerado como um país “graduado” pelo GEF e dessa forma ele já não tem acesso a determinados tipos de fundos específicos.

A questão da percepção dessa questão Norte/Sul, na visão do entrevistado do MPOG, permanece forte dentro do GEF, tendo reflexo na estrutura do Conselho do Fundo, em que os grandes doadores têm cadeira própria e os demais países são representados a partir de grupos. A relevância dessa disposição das cadeiras no GEF é diminuída por parte da entrevistada do MRE, já que, para ela, esse é um processo que foi desenhado em 1990 e que o Brasil (que divide a cadeira no Conselho com Equador e Colômbia) não se encontra em uma posição ruim, pois existe uma boa relação entre os países da cadeira, assim como uma maior rotatividade entre os países no processo de representação dentro desse Conselho, coisa que não acontece em outras cadeiras, como na do grupo onde a Índia se encontra, pois esta costuma pressionar os demais países para se manter como representante do grupo dentro do Conselho. A percepção da clivagem Norte/Sul na estrutura de governança do GEF, na perspectiva da entrevistada do MRE, é muito mais visível dentro do Comitê de recomposição de capital, onde o Brasil é o Brasil e cada país doador tem a sua cadeira própria.

De acordo com o ponto focal operacional do Fundo no Brasil, nos últimos cinco anos, o MPOG tem se movimentado de forma a aprovar o aporte de mais recursos ao Fundo – dentro do 5º Comitê de Recomposição de Capital – assim como outros países têm feito (Índia e China, por exemplo), enquanto forma de reforçar a participação do país no Fundo, aumentando a sua atuação política nele. A interpretação da entrevistada do MRE, é um pouco diferente da visão do entrevistado do MPOG, demonstrando que, houve, nos últimos anos, uma modificação no campo da cooperação internacional, de maneira que a cooperação clássica Norte/Sul não é mais a regra, embora ainda seja dominante. Existem outras formas e modelos de cooperação como a Sul/Sul, onde o Brasil, por exemplo, atua na área ambiental junto com países de língua portuguesa. Esse tipo de cooperação, na visão da entrevistada, seria uma mudança de paradigma em relação à forma de atuação do GEF, já que ele é um Fundo que financia a cooperação tradicional. Outras formas de cooperação também foram lembradas pela entrevistada, como a cooperação trilateral (onde o Brasil atua com o suporte financeiro de países como Inglaterra e Alemanha) e até a cooperação Sul/Norte (como a cooperação do Brasil nos EUA

na área de sensoriamento remoto, por exemplo). Ainda de acordo com a entrevistada, o GEF atua dentro de uma estrutura bastante tradicional de cooperação internacional, sendo que em termos de participação política, a complexidade maior está relacionada à estrutura de governança do Fundo, de forma que a posição brasileira no GEF não é uma relação diferente das relações dentro das estruturas de governança de outras instituições multilaterais de financiamento como o BM e o FMI (voto por cota). A entrevistada afirma que embora no GEF haja, a rigor, um critério de votação diferenciado, através de um sistema de pesos e contrapesos, este não é utilizado, sendo assim, todas as decisões do Conselho são feitas por consenso. Outro ponto importante, levantando pela entrevistada, é que o grande órgão de estabelecimento da política do GEF não é o Conselho e sim o Comitê de Recomposição de Capital (do qual a entrevistada participou entre os anos de 2009 e 2010) que é um processo de negociação onde participam apenas os países doadores, os não doadores não participam das negociações que têm como foco principal a construção do programa do GEF nos próximos quatro anos (alocação temática de recursos, por exemplo)

A participação do Brasil dentro desse Comitê, apresenta alguns pontos contraditórios e confusos, o primeiro está relacionado ao comportamento diferenciado do Brasil, em relação aos demais países em desenvolvimento, que são, ao mesmo tempo, doadores e receptores de recursos, conforme tabela abaixo:

TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO DO BRASIL, CHINA ÍNDIA, MÉXICO E RÚSSIA NOS COMITÊS DE RECOMPOSIÇÃO DE CAPITAL DO GEF

	Brasil	China	Índia	México	Rússia
GEF1 (1994)	4,00	4,00	6,00	4,00	-
GEF2 (1998)	-	4,00	4,00	4,00	4,00
GEF3 (2002)	-	8,44	7,99	4,00	-
GEF4 (2006)	4,00	7,10	6,72	4,00	-
GEF5(2010)	8,00	9,79	6,39	6,53	7,10

Fonte: Instrumento para o estabelecimento do Global Environment Facility reestruturado (2011b).

Enquanto que países como China, Índia e México, ou mantiveram ou aumentaram suas cotas ao longo dos ciclos – o valor de 4 milhões (DES) é o valor mínimo de contribuição que pode ser oferecido por parte dos países que também são receptores de recursos – o Brasil e a Rússia oscilaram entre doar o valor mínimo de contribuição, sendo que o Brasil não doou e, conseqüentemente, não participou dos Comitês de Recomposição de capital nos ciclos 2 e 3 (períodos de crise). Outro fator interessante é que mesmo tendo contribuído no GEF-4, o Brasil não consta como país doador nos documentos do Fundo referentes ao processo de recomposição de capital do período,

além do fato de estar inserido com o *status* do país observador no relatório oficial do referido Comitê. Ao ser questionado acerca dessa confusão nas informações, a resposta obtida junto ao entrevistado do MPOG recai sobre a burocracia brasileira para liberar os recursos (o Senado precisa autorizar a doação brasileira, para só depois o país poder assinar a carta de compromissos junto ao GEF).

Essa confusão fica mais explícita a partir do seguinte trecho:

A Exposição de Motivos nº 00091/2008/MP, de 30 de maio de 2008, que originou o presente Projeto de Decreto Legislativo, informa que o 'o GEF, criado em novembro de 1990, é formado por cento e setenta países e desempenha o papel de agente catalisador para atuar na melhoria do meio ambiente mundial.'... e que 'Em 2006 foram concluídas as negociações, entre os países membros, para a Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo, GEF-4. A delegação brasileira manifestou, durante as etapas do processo de negociação, a intenção do Governo brasileiro em participar da recomposição, com uma contribuição idêntica aos aportes realizados nas fases anteriores, qual seja, no valor equivalente a DES 4 milhões. Decisão política favorável nesse sentido foi acordada pelos Ministérios da Ciência e Tecnologia – MCT, do Meio Ambiente – MMA, das Relações Exteriores – MRE e do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, envolvidos diretamente com o GEF' (BRASIL, 2009a).

Como fica evidente no trecho acima, a contribuição brasileira foi efetuada após o processo de elaboração do Comitê de Recomposição do Fundo, o que explica a ausência do Brasil no quadro dos países doadores para o período. A burocracia para a efetivação da doação e posterior aumento da participação brasileira no GEF é mais claramente visualizada no trecho a seguir, referente à proposta de participação do Brasil na Recomposição de capital do GEF-4:

A proposta foi inicialmente apreciada pela Câmara dos Deputados, que aprovou o Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 1144, de 2008, decorrente da referida mensagem presidencial e formulado por sua Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, após ser apreciado, também por suas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Finanças e Tributação e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

A mensagem foi recebida pela Câmara dos Deputados em 1º de julho de 2008, e o projeto de decreto legislativo derivado da mensagem recebeu a chancela daquela casa em 24 de setembro de 2009, sendo protocolada no Senado Federal no dia 4 de novembro subsequente, onde foi registrado como Projeto de Decreto Legislativo (PDS) nº 86, de 2009 (BRASIL, 2009b).

Assim, a autorização do Brasil para contribuir com o Comitê de Recomposição de Capital do GEF, que aconteceu e foi debatido entre os países doadores em 2006, só foi permitida após a aprovação do Senado Federal no ano de 2009. Outro ponto relacio-

nado à burocracia está na necessidade de inclusão prévia das doações dentro da Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2000), no caso acima, os valores destinados à doação brasileira ao GEF, teriam que constar tanto na Lei Orçamentária Anual quanto no Plano Plurianual entre os exercícios de 2008 e 2010. A justificativa utilizada pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional – responsável pela elaboração do texto utilizado para efetivação da doação – está baseada em três pontos principais, a saber: a ênfase na relação doação/participação no Comitê; a relação entre o quanto o Brasil já colaborou em termos financeiros para o Fundo e quanto o país recebeu no mesmo período e, por fim, a importância da atuação brasileira no cenário internacional.

O primeiro ponto reporta-se para a importância da participação no Comitê (importância já confirmada durante entrevista junto à funcionária do MRE), conforme o trecho a seguir: “A referida contribuição brasileira ao GEF-4 possibilitará ao País votar nas reuniões que decidem as aplicações dos recursos do Fundo. [...] É preciso destacar que a participação do País nas decisões sobre a alocação dos recursos do Fundo é condicionado à sua contribuição às diversas etapas de recomposição de capital.” (BRASIL, 2009b, p. 61459). O segundo ponto é caracterizado pela seguinte passagem:

O Brasil tem sido um dos principais beneficiários dos recursos do Fundo. De acordo com a Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, a qual acompanha a Mensagem do Presidente da República, apesar de o Brasil ter contribuído, até maio de 2008, com apenas US\$12 milhões, aproximadamente, a carteira brasileira de projetos patrocinados pelo GEF somava aproximadamente US\$358 milhões, o que já fazia do País o terceiro maior receptor de recursos do Fundo. O Brasil também já se beneficiava de mais de US\$155,0 milhões em vinte e sete projetos regionais e globais (BRASIL, 2009b, p. 61459).

A importância do GEF para o Brasil e a relação vantajosa em termos de recursos, também aparece no Relatório de Gestão da SEAIN/MPOG, no qual:

A participação no GEF é altamente vantajosa, visto que o Brasil acessa proporcionalmente mais recursos do que aporta ao Fundo. Cabe destacar, que os recursos do Fundo são de caráter não reembolsável. Em 2010, os recursos do GEF IV beneficiaram projetos brasileiros nas áreas de biodiversidade e mudanças climáticas e constituíram uma importante fonte adicional de recursos para o fortalecimento da agenda ambiental do País (BRASIL, 2011, p. 29-30).

E, por fim, o terceiro ponto, onde:

Finalmente, é preciso considerar o papel fundamental que o Brasil vem desempenhando e deve desempenhar no cenário internacional na adoção de políticas e ações que assegurem a conservação da biodiversidade e na prevenção, controle e adaptação às mudanças climáticas. A apreciação da presente proposta vem em momento oportuno e sua aprovação contribuirá para fortalecer o papel de lideran-

ça internacional do País no tratamento das questões ambientais (BRASIL, 2009b, p. 61460).

Vale ressaltar que, embora no documento oficial, no trecho referente à apresentação simplificada do GEF, todas as áreas de atuação do mesmo são apresentadas, nesse último trecho, apenas os temas da biodiversidade e mudanças climáticas são enfatizados, ao se referir à importância e papel do Brasil no cenário internacional acerca da temática ambiental. Essa ênfase nessas duas áreas se dá principalmente em função da maior atuação brasileira nas mesmas em função tanto das conjunturas estruturais nacionais quanto internacionais.

Por fim, o GEF, na concepção do ponto focal operacional brasileiro, é encarado como um importante instrumento financeiro ambiental, ressaltando que no Brasil não há uma adequação dos projetos para que atendam às demandas do próprio Fundo, de forma que existem outras fontes importantes de financiamento, como o Banco Mundial, para os quais um projeto pode ser direcionado, caso ele não se enquadre dentro das propostas do Fundo. A entrevistada do MRE afirma que, após trabalhar alguns anos diretamente com o GEF, acredita que poucos reconhecem o real valor do Fundo e dão menos importância a ele, mas que hoje, o GEF é a grande instituição financiadora dos assuntos internacionais ambientais que tem bastante visibilidade na imprensa, como a Convenção de Mudanças Climáticas, por exemplo, e que um país precisa executar a sua política por meio do GEF por que a implementação na prática é realizada via GEF, então é a partir daí que se credita ao Fundo ser uma instituição muito importante por que só com uma política coordenada do país não só entre as convenções climáticas, mas também, entre a instituição de financiamento (GEF) que a política ambiental consegue ser implementada na sua plenitude e o Fundo desempenha um papel fundamental nessa estrutura de implementação de ações ambientais. Ainda segundo a entrevistada, o Brasil tem um papel central dentro da política ambiental internacional, sendo caracterizado enquanto um *key player* nessa área e isso acarreta ao Itamaraty encarar o GEF enquanto uma importante organização multilateral na qual o Brasil tem que atuar e tem feito esforços para atuar de forma cada vez mais preeminente (aumento das cotas das doação brasileiras em 2010) de forma a abrir mais espaço para o posicionamento das políticas brasileiras na área ambiental.

A percepção da atuação do Brasil no Fundo, por parte das organizações da sociedade civil entrevistadas, tem como ponto central a concentração dos recursos nas mãos do governo brasileiro. Enquanto que o responsável pela primeira organização não-governamental ambiental entrevistada enfatiza que existe um forte controle e poder por parte do governo (não apenas o atual), acerca dos trâmites relacionados aos recursos do Fundo; a segunda organização entrevistada concentra sua argumentação em torno da seguinte passagem: “Na realidade, os recursos aportados pelo GEF ao Brasil são prioritariamente para atividades gerenciadas pela Administração Pública e com pouca transparência, den-

tro do Brasil e para a sociedade civil”. No que diz respeito ao primeiro entrevistado, ele argumenta que o governo brasileiro é bastante resistente para tomar decisões que permitam o acesso da sociedade civil aos recursos do GEF, como exemplo, o entrevistado cita que para uma ONG pleitear recursos ao GEF ela precisa de uma carta de apoio da SEAIN (MPOG) e que conseguir essa carta não seria impossível, mas algo bastante desafiador. O entrevistado enfatiza que embora diversas organizações tenham se beneficiado com os grandes projetos desenvolvidos no país há um questionamento sobre a possibilidade desses recursos terem sido utilizados para complementar gastos em ações e atividades que já faziam parte da agenda governamental, independente da existência ou não do GEF. Para fechar seu raciocínio o entrevistado afirma que em termos de influência do GEF na política externa brasileira na área de meio ambiente “parece que ocorre mais pelo atrativo da oportunidade de acesso a recursos do que pela incorporação dos compromissos e pela internalização da questão ambiental nas agendas dos governos”.

A entrevistada, da segunda organização não governamental, baseia sua argumentação sobre a atuação brasileira no GEF, a partir da sua participação no Conselho Nacional de Recursos Hídricos e, como membro desse conselho, pôde observar a execução do projeto GEF- Sistema Aquífero Guarani, onde, segundo ela, quase todos os recursos foram alocados em atividades da administração pública (através de contratação de muitas empresas e consultores e algumas ONGs dos países envolvidos no projeto) e que nas reuniões realizadas (exigência do GEF) muito pouco se falava sobre as questões financeiras e de projetos. A crítica principal da entrevistada está relacionada à ausência de alguma forma de controle social por parte das ONGs (já que, segundo ela, esse controle é uma orientação normativa e do corpo de dirigentes do próprio Fundo) em relação ao uso dos recursos pelo governo brasileiro, sendo que o principal gargalo, na visão da entrevistada, para essa ausência de controle social reside no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.

A entrevistada apresenta também dois pontos principais de crítica sobre a atuação brasileira junto ao GEF, a primeira se direciona ao papel das ING (ou King ONGs) e sua relação com o Brasil e a segunda com ênfase na falta de transparência na utilização dos recursos do Fundo pelo país. Em relação ao primeiro ponto, a entrevistada diz que essas King ONGs têm acesso aos recursos do Fundo acordados desde Washington e utilizam os recursos do portfólio brasileiro para realizarem suas respectivas políticas, de forma que elas acabam tendo mais privilégios que a própria sociedade civil nacional, já que essas INGs passam a ter maiores canais de interlocução e mais parcerias com órgãos governamentais brasileiros em relação às ONGs nacionais, inclusive com o acesso a determinados fundos que as ONGs brasileiras não possuem.

Em relação ao segundo ponto de crítica da posição brasileira no Fundo, os argumentos da entrevistada podem ser resumidos a partir de ideia de que o tema GEF precisa ser melhor discutido pela sociedade civil organizada a partir de critérios de transparência e uma nova repartição de recursos em que estes sejam direcionados dire-

tamente para as ONGs brasileiras e não por meio de King ONGs, assim, o Brasil precisa abrir a participação das ONGs nos procedimentos internos de recursos do GEF no país.

No que se refere a participação do MRE dentro dessa conjuntura, a entrevistada afirma que embora sempre cordial, o MRE acaba não fazendo nada e se reporta ao MPOG, assim o Itamaraty tem uma postura de diálogo com a sociedade civil que é exemplar, mas quando o assunto é GEF as coisas ficam mais nubladas.

Conclusão

Podemos inferir que as dinâmicas das relações Norte/Sul ainda se apresentam como uma das principais características do debate ambiental, principalmente a partir das diferentes visões do problema ambiental por parte dos dois lados. Vale a pena ressaltar que embora o trabalho tenha se concentrado na ideia de dois blocos (Norte/Sul), eles não são homogêneos, existindo diferentes posicionamentos tanto nos países desenvolvidos quanto dos em desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, há uma tendência à ação e construção de posicionamentos conjuntos como forma de aumentar o poder de barganha dos Estados individualmente. O GEF, dentro dessa conjuntura, trabalha enquanto um mecanismo importante de financiamento, que passou por tentativas de melhoramento de suas estruturas para atender a demandas que não apenas a dos países doadores, mas também dos recipiendatários das doações, que, embora tenha melhorado, ainda não consegue sair do quadro de percepção da questão ambiental proposto pelo G7 e pelo Banco Mundial. O GEF acabou ganhando importância no cenário internacional também em função dessa percepção, pois, dada a postura de não criação de outros fundos, ou novos aparatos institucionais para responder aos problemas ambientais, o Fundo concentrou não apenas as funções de financiamento de projetos ambientais (incrementais) e de transferência tecnológica, como também o financiamento das mais importantes Comissões e Protocolos ambientais da atualidade. O Brasil aparece como um dos países que mais recebem doações do GEF, ao mesmo tempo em que, nos seus discursos, demonstra uma insatisfação fruto principalmente da mudança de postura tanto do país como dos demais membros do G77, em relação à forma de concepção da questão ambiental dentro dos ambientes multilaterais e da fraca resposta dos países desenvolvidos em atender às demandas desses países.

As estruturas de governança das principais instituições financeiras mundiais e a herança dessa estrutura do BM para o GEF enfatizam ainda as divergências acerca das concepções da problemática ambiental, temática essa onde o Brasil busca assumir uma postura bastante proativa e reconhecida internacionalmente e, levando em consideração os esforços e as informações retiradas das entrevistas apresentadas nesse trabalho o GEF se caracteriza como um dos principais canais para uma boa política

externa ambiental por parte do Brasil dentro do cenário da cooperação internacional multilateral ambiental.

Referências

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima*. Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima. Brasília, 2010.

BRASIL, Decreto Legislativo nº 266, de 2000. Aprova a participação do Brasil no Fundo de Meio Ambiente Global “Global Environment Facility – GEF” Reestruturado, com contribuição inicial equivalente a Direito Especial de Saque – DES quatro milhões, de acordo com os termos do Instrumento para a criação do Fundo Reestruturado de Meio Ambiente, concluído em Genebra, Suíça, em maio de 1994. *Senado Federal*, 29 de dezembro de 2000.

_____. Projeto de decreto legislativo nº 1.144, de 2008. Aprova a proposta de participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global – Global Environment Facility – GEF, instituição financeira internacional. *Câmara dos Deputados: Comissão de Finanças e Tributação*. 16 de setembro de 2009a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/693034.pdf>>.

_____. Parecer nº 2.118, de 2009. Da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 866, de 2009 (nº 1144/2008, na Câmara dos Deputados), que aprova a Proposta na Câmara dos Deputados), que aprova a Proposta de Participação do Brasil na Quarta Recomposição dos Recursos do Fundo para o Meio Ambiente Global – Global Environment Facility – GEF instituição financeira internacional. *Diário do Senado Federal*, Novembro de 2009b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Assuntos Internacionais. Prestação de Contas Ordinária Anual. *Relatório de Gestão do Exercício de 2010*. Março de 2011. Brasília, 2011.

CHAZOURNES, Laurence Boisson de. The Global Environment Facility (GEF): A Unique and Crucial Institution. *Review of European Community and International Environmental Law (RECIEL)*, v. 14, n. 3, nov. 2005.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE HUMANO. *Declaração de Estocolmo*. 1972.

ECOLNEWS, *O Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio*. Disponível em: <http://www.ecolnews.com.br/camadadeozonio/prot_mont.htm#O>. Acesso em: 20 jul. 2012.

ESCRITÓRIO DE AVALIAÇÃO DO GEF, *Termos de Referência: Avaliação de Portfólio de Países do GEF: Brasil (1992-2011)*, 2011.

GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. *A guide to the Global Environment Facility for NGOs*. Washington. 2005.

_____. *What is the GEF*. Washington. 2011a. Disponível em: <<http://www.thegef.org/gef/whatisgef>>. Acesso em: 16 dez. 2011.

_____. *Instrument for the Establishment of the Restructured Global Environment Facility*. Washington. 2011.

HORTA, Korinna, Global Environment Facility. *Foreign Policy in Focus*. v. 3, n. 39, Dezembro, 1998.

HORTA, Korinna, ROUND, Robin e YOUNG, Zoe. *The Global Environment Facility: The First Ten Years – Growing Pains or Inherent Flaws?*, Environmental Defense e Halifax Initiative, 2002.

INSTITUTO SOCIEDADE, POPULAÇÃO E NATUREZA. Descrição do Programa PPP-Ecos. Disponível em: <<http://www.ispn.org.br/projetos/ppp-ecos-programa-pequenos-projetos-ecossociais/o-programa-ppp-ecos/>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas – Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão*, 2007, 276 p.

LE PRESTRE, Philippe, *Ecopolítica Internacional*. 2. Ed. São Paulo: Senac São Paulo. 2005.

NAJAM, A. Developing Countries and Global Environmental Governance: From Contestation to Participation to Engagement. *International Environmental Agreements*, 2005. n. 5, p. 303-321.

STRECK, Charlotte, The Global Environment Facility: a role model for international governance? *Global Environmental Politics*, 1: p. 71-94, 2 May 2001.

THE GEF SMALL GRANTS PROGRAMME. Banco de dados. Disponível em: <<http://sgp.undp.org/index.cfm?module=Projects&page=SearchResults&CountryID=BRA>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

YOUNG, Zoe. NGOs and the Global Environmental Facility: Friendly Foes. *Environmental Movements: Local, National, Global*, editado por Chris Rootes, 243–267. Londres: Frank Cas. 1999.

TECNOLOGIAS SOCIAIS: POSSÍVEL APORTAÇÃO BRASILEIRA ÀS ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO SUL-SUL DE ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Andrea Cardoso Ventura

José Célio Silveira Andrade

Há vinte anos, durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), mais conhecida como ECO-92, Rio-92 ou Cúpula da Terra, países de todo o mundo reconheceram a necessidade de uma ação mais coordenada para buscar minimizar os problemas ambientais planetários. Nasciam, naquele momento, as três mais importantes convenções ambientais internacionais: Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Desertificação. Apesar de tratarem de assuntos intrinsecamente interligados, esses acordos mundiais, juntamente com as ações internacional, regional, nacional e local para enfrentá-los, continuam a ser tratados de forma isolada. Além de conectadas em suas complexidades ambientais, as temáticas das três convenções estão estreitamente vinculadas com a luta contra a pobreza (GONZALES; SANTOS, 2011).

Conforme adverte o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2007, as mudanças climáticas estão entre os principais desafios da atualidade planetária, decisivos em matéria de desenvolvimento humano. Toda a humanidade enfrenta riscos no médio e longo prazo, mas é evidente que os riscos e vulnerabilidades derivados da mudança climática tendem a se concentrar nas pessoas mais pobres do mundo, representando uma clara ameaça aos avanços para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) (PNUD, 2000), considerados um guia de ações a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Até o presente momento, as ações de cooperação internacional ligadas às mudanças climáticas estão extremamente concentradas no Protocolo de Kyoto e seus mecanismos financeiros de transferência de tecnologias para a mitigação dos gases responsáveis pelo aquecimento global (ACSUR et al., 2006). O Protocolo é originado das discussões e negociações realizadas no âmbito da Governança Ambiental Global (GAG), através da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), mais conhecida por sua sigla em inglês, UNFCCC (United Nations Framework on Convention

Climate Change). Trata-se do primeiro passo na resposta multilateral à mudança climática, com responsabilidades concretas para que os países desenvolvidos reduzam suas emissões no período compreendido entre 2008 e 2012.

Este artigo foi escrito em dezembro de 2012, logo após a rodada de negociações da COP 18, em Doha, Catar. Pouco evoluiu-se na definição dos novos compromissos (HONTY, 2012). Inicialmente, prorrogou-se o acordo vigente até 2020, mas já bastante enfraquecido pela saída de países importantes como Japão, Canadá e Rússia. Entre as principais dúvidas da GAG sobre como ficará o chamado regime *Post Kyoto* é como se dará a participação dos países em desenvolvimento nas obrigações por reduções. As discussões são originadas pelo fato de que tais países encontram-se os de “economia emergente”, grandes receptores da aqui denominada Cooperação Internacional para o Clima (ou abreviadamente CI para o clima), mas também grandes emissores globais.

Atualmente, a principal ferramenta da CI para o clima envolvendo cooperação Norte-Sul é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), instrumento estabelecido pelo Protocolo de Kyoto que prevê o desenvolvimento de projetos de mitigação em países em desenvolvimento, através de financiamento e transferência de tecnologias por parte dos países desenvolvidos. Em sua criação, estabeleceu-se um duplo objetivo: auxiliar os países em desenvolvimento, não incluídos no Anexo I (países desenvolvidos ou em processo de transição a uma economia de mercado, com metas de redução de gases do efeito estufa – GEE), a atingir desenvolvimento sustentável e contribuir para a mitigação dos GEE. Os principais realizadores de projetos de MDL no mundo em desenvolvimento são, desde o início do funcionamento do mecanismo, China, Índia e Brasil (UNFCCC, 2012). Dessa forma, três das principais potências econômicas da atualidade são, por meio dos MDL, os principais receptores da “ajuda” originada da CI para o clima.

Não obstante, apesar do aparente sucesso do MDL (até o final de março de 2012, mais de 3.900 projetos de MDL foram registrados na UNFCCC), o mecanismo tem recebido muitas críticas e questionamentos. Numerosos estudos, a exemplo de Schneider (2007) e Sutter e Parreño (2007), mostram a existência de *trade-offs* entre seus dois objetivos, concluindo que se favorece a redução de emissões ao menor custo, mas não a melhoria em desenvolvimento sustentável. Por essa razão, vêm surgindo diversas iniciativas para verificar formas de melhorar a efetividade das ações da UNFCCC, não apenas no que tange às ações de redução de GEE, mais conhecidas como estratégias de mitigação, como também para a incorporação concreta de medidas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas (CDM Policy Dialogue, 2011; BOYD et al., 2009). Nessas novas abordagens, busca-se a conciliação das políticas nacionais com a política global do clima, dando-se especial atenção em como essa relação pode ser promovida pelos países em desenvolvimento, em ações que envolvem a elaboração de Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas – Nationally Appropriate Mitigation Actions (NAMA) e de Programas de Ação Nacionais de Adaptação – National Adaptation Pro-

gramme of Action (NAPA). Este trabalho pretende representar mais uma contribuição neste sentido, no entanto trazendo um novo olhar.

Fruto de reflexões recentes em uma pesquisa doutoral que busca analisar as contribuições de Tecnologias Sociais (TS) como dupla solução para o enfrentamento das mudanças climáticas e promoção de desenvolvimento humano, este artigo busca analisar como as TS poderiam ser incorporadas nas estratégias brasileiras de CI para o clima e para o desenvolvimento humano em países parceiros. Assume-se aqui como verdadeira a proposição de que as dimensões econômica, social e ambiental do Desenvolvimento Sustentável (DS) não são suficientes para promover desenvolvimento em um cenário com mudanças climáticas. Deve-se trabalhar para potencializar as capacidades humanas. Assim, adota-se como lente analítica proposta por Fernández e outros (2011), que acrescenta a dimensão “empoderamento” à discussão sobre contribuições de projetos ligados ao clima, diante da necessidade de ir-se mais além do desenvolvimento sustentável alcançando-se o desenvolvimento humano.

As TS são entendidas como produtos, técnicas ou metodologias com possibilidades de reaplicação, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma comunidade, que representam soluções de transformação social mediante o uso sustentável de recursos locais (RTS, 2010), sendo então estratégias não “transferidas” para ser aplicadas em determinado contexto socioeconômico, mas, sim, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com a população local e apropriada por ela. O empoderamento da população na utilização das TS é um de seus elementos fundamentais.

Para esta análise, tomam-se como lócus analítico três *inputs* distintos, dois deles ligados à atuação do governo brasileiro nas estratégias de política externa (tomados em uma perspectiva internacional-nacional) e um terceiro ligado à participação da sociedade civil na construção de novas estratégias de desenvolvimento (em uma perspectiva intra-regional-local), quais sejam: (a) participação brasileira na GAG climática enquanto país signatário, mas sem metas obrigatórias de redução na UNFCCC; (b) as políticas de Cooperação Internacional Sul-Sul (CSS) do Brasil, agora como uma potência econômica emergente, voltadas à redução das assimetrias entre Norte e Sul, por meio de construção de capacidades nos países em desenvolvimento mais frágeis; e (c) a utilização de tecnologias sociais como estratégias de enfrentamento da vulnerabilidade climática no semiárido brasileiro.

Visando à melhor compreensão da presente proposta de análise, além da presente introdução, este artigo está composto por cinco seções e por reflexões finais e futuros passos de investigação. Na primeira (seção 2), uma breve compreensão sobre a CI para o desenvolvimento e o papel da CSS, e de um panorama sobre a CSS brasileira. Em seguida, apresenta-se como está inserida a temática da CI no âmbito da GAG do clima (seção 3), descrevendo-se a participação brasileira na CI para o clima. Após, volta-se para o papel das TS na redução da vulnerabilidade climática do semiárido brasileiro (seção 4) e mais especificamente para a análise de TS sociais específicas que foram adotadas no semiárido do Estado da Bahia (sessão 5), e reflexões sobre suas inter-rela-

ções com as agendas políticas das mudanças climáticas e do desenvolvimento humano. Finalizando-se, apresentam-se reflexões sobre os resultados das análises realizadas, propondo-se possíveis linhas para futuras investigações.

Entre as principais reflexões realizadas encontra-se a constatação de que o Brasil, enquanto ator-chave da CSS internacional e também da GAG do clima pode ter um papel imprescindível na proposta por novas estratégias de enfrentamento climático. Ao incorporar efetivamente as TS em suas estratégias de CI para o clima, o Brasil estaria sendo o mensageiro das “vozes do Sul” para uma efetiva transição no modelo de desenvolvimento a ser incorporado no *Post Kyoto*. Essas ações poderiam ser promovidas por meio da cooperação brasileira para a elaboração de NAMA e NAPA em países em desenvolvimento que demandem esta competência brasileira ao redor do mundo. Obviamente, a aposta pelo apoio a tecnologias mais simples e baratas, que dispensem grandes investimentos financeiros, e que vão de encontro, por exemplo, aos interesses de atores ligados ao *agrobusiness* mundial ou a grandes projetos de infraestrutura, estariam enfrentando sérios interesses econômicos e políticos, tanto em âmbito internacional como nacional.

Breve compreensão sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento e o papel da cooperação sul-sul

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é extremamente complexa. Na visão de Milani (2012, p. 211), ela pode ser entendida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, através de um conjunto de normas difundidas (e, algumas vezes, 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”.

Ainda segundo o autor, este sistema, que envolve tanto os chamados países doadores (incluindo-se aqui os tradicionais e os emergentes), quanto os beneficiários, engloba e articula diretamente discursos e visões de mundo. Complementarmente, entre doadores e beneficiários encontram-se organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa exercendo o papel de “atores-mediadores”, trabalhando na difusão das agendas políticas para a temática do desenvolvimento e da cooperação internacional, buscando a legitimação de suas visões de mundo e crenças nas estratégias a serem adotadas (MILANI, 2012).

A CI teve seu início no começo da década de 1950, com o *Plano Marshall* para a reconstrução europeia. A partir da década de 1960, começa a emergir um novo tipo de cooperação, não mais direcionada apenas do Norte para o Sul do sistema mundial. Segundo Becker (2011), a chamada Cooperação Sul-Sul (CSS) tem como antecedentes

os eventos políticos e econômicos, a exemplo das ações do Movimento dos Não Alinhados para uma Nova Ordem Econômica Internacional. Em seus primeiros trinta anos, a CSS teve como principal elemento o discurso político. Entretanto, a partir da década de 1990, vê-se emergir novo padrão, fortemente baseado nas demandas locais.

Conforme destaca Pino (2012, p. 233), especialmente após não terem sido afetados pela crise em seu crescimento econômico, os países emergentes “multiplicaram sua capacidade de influência nos assuntos mundiais, convertendo-se em *global players* que contribuem, através do financiamento e execução de programas e projetos, para o desenvolvimento de outros países e para as atividades de organismos multilaterais”. Entretanto é necessário ressaltar que, já que a maioria desses países emergentes encontra-se categorizada como país de renda média, recebe Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Essa aparente contradição ocorre, pois, para além de indicadores como o PIB, esses países permanecem sendo muito sensíveis a choques externos, com importantes fragilidades institucionais e bolsões de pobreza. Esta mescla de situação entre donantes e receptores da ajuda internacional, está trazendo novas formas de oferta de cooperação por parte dos emergentes, que passam a incrementar sua CSS com práticas diferenciadas em países e setores muitas vezes negligenciados pela cooperação tradicional.

Entre os países emergentes com participação expressiva na CSS destacar-se-iam Brasil, Índia, China, África do Sul, Turquia e México. Entretanto, seriam poucos os países emergentes com recursos e capacidade de projetar sua cooperação fora de seu entorno mais próximo (PINO, 2012a). Exceções caberiam à China e, em menor medida, ao Brasil e à Índia. A alteração na geografia do crescimento mundial estaria resultando no reconhecimento das oportunidades e capacidades dos países do Sul, assim como no aumento da demanda por sua cooperação. As assimetrias em termos de capacidades e poder econômico e político entre os países em desenvolvimento fazem com que o consenso sobre as práticas de CSS restrinja-se aos principais temas a ela relacionados: erradicação da pobreza e desenvolvimento sustentável (BECKER, 2011).

Milani (2012) destaca a preocupação que estes países deveriam ter em não reproduzir um modelo de cooperação – *top-down*, colonizadora, não participativa –, que eles próprios criticaram até recentemente. Para ele, apesar de diversas recomendações e críticas surgidas na história da CID, parecem persistir duas crenças (e também problemáticas) importantes: (a) a de que o desenvolvimento seria um caminho a ser perseguido a partir de experiências dos países desenvolvidos e (b) a aplicação dos conhecimentos disponíveis podem ser transferidos e aplicados de maneira universal.

Obviamente, a atuação dos países emergentes na CSS está imbricada de interesses políticos e econômicos nacionais – a exemplo da busca por novos mercados e oportunidades econômicas, ampliação de relações diplomáticas, construção de prestígio através de imagem positiva internacional –, com marcado caráter instrumental (MILANI, 2012; MUGGAH; CARVALHO, 2011), entretanto, não se pode negar a existência de motiva-

ções solidárias ou altruístas. De acordo com Pino (2012a, p. 236), uma das dimensões mais importantes da política exterior dos países emergentes e de renda média “foi sua vontade de contribuir para o desenvolvimento internacional com uma perspectiva transformadora, vinculada à redução das assimetrias que caracterizam o sistema mundial”. Entre os exemplos desta atuação estaria a colaboração ativa nas ações para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Uma discussão que não pode ser ignorada nesta análise é que, conforme alerta Milani (2012), ao inserir o debate sobre a CSS nas agendas da política externa, traz-se à luz a realidade de que as decisões sobre concepção e implementação de políticas públicas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, são objeto de forte negociação entre atores institucionais e não governamentais no plano doméstico.

A cooperação sul-sul realizada pelo Brasil

O Brasil é um dos países que mais realizam cooperação chama “horizontal” ou “sul-sul” com outros países em desenvolvimento. Conforme destaca a Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2012), integrante do Ministério de Relações Exteriores (MRE), a cooperação técnica brasileira é desenvolvida por meio de duas vertentes: a cooperação horizontal e a cooperação recebida do exterior, sendo que na primeira haveria o “compartilhamento de experiências e conhecimentos disponíveis em um amplo espectro de instituições brasileiras junto a instituições de países interessados na cooperação com o Brasil”, realizando-se ações “dentro do marco de uma política externa solidária”. O órgão estrutura-se de modo a separar uma coordenação geral específica para as ações de cooperação entre países em desenvolvimento, ressaltando que esta cooperação se dá através da “transferência de conhecimentos técnicos e experiência do Brasil, em bases não comerciais, de forma a promover a autonomia dos parceiros envolvidos” e que “está centrada no fortalecimento institucional de nossos parceiros, condição fundamental para que a transferência e a absorção de conhecimentos sejam efetivas”. Entre as prioridades de atuação da CSS brasileira, que já se encontra nos cinco continentes, estão os países da América do Sul, o Haiti, países da África, em especial os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor leste.

Na opinião de Muggah e Carvalho (2011), quando analisada em conjunto, a abordagem brasileira para segurança e também de desenvolvimento pode ser sintetizada como uma iniciativa guiada pela demanda (*demand-driven*). Neste sentido, suas intervenções seriam articuladas com base nas necessidades identificadas em países parceiros, observando-se, também, as capacidades disponíveis em nível nacional. De acordo com os autores, há estudos que argumentam que a abordagem de cooperação adotada pelo Brasil não é distinta das assumida pelos membros da OCDE. Entretanto, Muggah e Carvalho (2011) destacam que o Brasil apresenta uma vantagem comparativa no forne-

cimento de sua ajuda, associada à sua identificação multicultural diversa, que facilitaria seu diálogo com países do Sul.

O discurso oficial e as práticas brasileiras de CSS, promovidas especialmente pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) buscaram, especialmente a partir dos anos 2000, distinguir a cooperação para o desenvolvimento tradicional (praticada pela OCDE) da que vem sendo realizada pelo Brasil (MILANI, 2012). Esta diferença estaria ligada, principalmente, ao fato de que o Brasil considera entre as possibilidades de cooperação técnica instrumentos de desenvolvimento que permitem transferir conhecimentos, experiências de sucesso e também equipamentos de maior sofisticação tecnológica, realizando investimentos totalmente a fundo perdido. A proposta brasileira estaria focada no fortalecimento das capacidades de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas.

O engajamento do Brasil com países ou de baixa renda ou frágeis estaria ligado a seus interesses de política externa (busca por assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas, aumento do volume das trocas comerciais com África, Oriente Médio e China, integração regional). O país Brasil vem buscando assumir responsabilidades (e vantagens) como um *player* global de forma compatível com seu crescente potencial político e econômico (MUGGAH; CARVALHO, 2011; PINO, 2012a). Suas características de país do Sul, emergente e com êxito em suas políticas públicas, torna-o um ator muito solicitado na CSS, tanto por países do Sul como por organismos multilaterais, sendo importante incluir a sociedade civil nas análises e nas redes sobre CSS do país.

Becker (2011) ressalta que a principal área de atuação da ABC é a transferência de conhecimentos técnicos e soluções (chamadas “boas práticas”) que tiveram impacto positivo no desenvolvimento nacional, para países com perfil socioeconômico semelhante. Dentre os setores mais relevantes dessa cooperação estão: agricultura, formação profissional, educação, saúde, meio ambiente, tecnologia da informação, desenvolvimento urbano, biocombustível, direitos humanos e comércio exterior. Cabe ressaltar que a transferência de tecnologias para biocombustíveis (tanto tecnologias tradicionais como alternativas) tem ligação direta com a CI tradicional do clima via projetos de MDL. O Brasil é detentor de *know how* em produção de etanol baseado em grandes monocultivos de cana de açúcar e há projetos sendo desenvolvidos para a utilização de biogás produzido por excrementos de suínos. Tecnologia semelhante, porém em escala e dimensões bastante reduzidas, vem sendo experimentadas em assentamentos e comunidades que tenham criação de caprinos e ovinos seguindo os preceitos das TS (ANHALT, 2009).

Para Pino (2012b, p. 193), a grande capacidade de articulação do Brasil em esquemas de CSS pode ajudar a “elevar a voz dos países em desenvolvimento e oferecer novas visões sobre os problemas mundiais”. Nesse sentido, o autor destaca que uma das dimensões mais relevantes da política externa brasileira iniciada no governo Lula foi

a expressão de sua vontade em contribuir para o desenvolvimento internacional, porém de uma perspectiva inovadora vinculada à redução de assimetrias do sistema mundial. Entretanto, ressalta a necessidade de que não se pode interpretar tal atuação exclusivamente sob o enfoque “solidário”, denominado por Fernandes (2011) de “diplomacia solidária”.

A forma de atuação da CSS brasileira é dividida por esta autora em quatro modalidades:

- Cooperação Técnica (CT): transferência de tecnologia, conhecimentos e experiências, de aplicação prática, em bases não comerciais;
- Cooperação Financeira (CF): concessão, em condições privilegiadas, de recursos financeiros de um país para outro, incluindo doações;
- Cooperação Científica e Tecnológica (CC&T): intercâmbio de informações e de documentação científica e tecnológica, fomento à pesquisa científica, intercâmbio de cientistas, pesquisadores, etc.
- Cooperação Educacional (ou Acadêmica) (CA): formação de recursos humanos com base em bolsas de estudos, ou disponibilização de vagas em centros de estudo.

Na presente análise, ênfase especial é dada à CC&T. Para Fernandes (2011), os esforços brasileiros de cooperação adotam a C&T como um dos instrumentos para a concretização de suas metas em CDI. A autora afirma que a tradicional cooperação Norte/Sul foi fundamental para que o Brasil alavancasse seu atual Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI), pois, atualmente, “o Brasil já possui uma capacidade científica e tecnológica, tanto em termos de recursos humanos como de infraestrutura, que permite uma atuação em condições de igualdade na geração de conhecimentos em acordos de cooperação científica e tecnológica” (FERNANDES, 2011, p. 2). Com isso, o país passa a buscar, através de suas capacidades já desenvolvidas, ajudar outros países a melhorar suas condições de desenvolvimento.

Para Veiga (2011), é de extrema importância que os programas de CI possam garantir que os países em desenvolvimento criem seus próprios sistemas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), para não ficarem na dependência de tecnologias inapropriadas (e muitas vezes injustas em termos econômicos, ambientais e sociais), para reduzir seus níveis de emissão de GEE. Dessa forma, cabe discutir se não é chegado o momento de o Brasil propor outros modelos de desenvolvimento, de produção agrícola, de produção de energias etc. Nesse sentido, Viola e outros (2008) destacam a importância da CI no âmbito da América Latina, diante de sua vulnerabilidade face às mudanças climáticas. A situação torna-se ainda mais crítica quando se constata que

a cooperação nesta região ainda é extremamente fraca no que concerne às questões ambientais em geral, particularmente em relação ao clima.

Indispensabilidade da cooperação internacional na governança ambiental do clima

De acordo com o *International Panel on Climate Change* (IPCC) (2007), o aumento tolerável da temperatura terrestre, para garantir a segurança climática do planeta, deveria ser de até 2°C. Entretanto, vinte anos após a ratificação da UNFCCC e oito anos após o início do Protocolo de Kyoto, verifica-se um aumento na concentração de gases do efeito estufa no planeta, constatando-se assim que as ações adotadas pela Governança Ambiental Global não estão atingindo os efeitos esperados, estando os países muito distantes de atingirem os esforços necessários. Existe uma profunda dissonância no sistema internacional atual (VIOLA et al., 2008). De um lado, emissões crescentes; de outro, o reconhecimento, inclusive por parte da maioria dos dirigentes políticos, sobre a gravidade do problema e sobre a necessidade de cooperação internacional. Os autores afirmam que apenas em um cenário de grande cooperação entre os países se poderia atingir a segurança climática global.

Previsões da OCDE (2012) para o ano de 2050 apontam um aumento da demanda mundial por energia em 80% (sendo 85% desta suprida por combustíveis fósseis) e aumento de 50% nas emissões de CO₂. Nesse cenário, a elevação da temperatura global ficaria entre 3°C e 6°C. Um aumento dessa natureza traria sérios impactos sociais, econômicos e ambientais, sendo extremamente ameaçadores para os países menos desenvolvidos (*Least Development Countries*), os países em desenvolvimento de baixa capacidade de enfrentamento e aqueles com zonas vulneráveis (a exemplo de costas baixas e de zonas semiáridas).

Nesse sentido, a governança global, em suas vertentes climática e de desenvolvimento sustentável, tem um papel crucial. A governança ambiental é aqui entendida como o complexo de instituições, mecanismos, normas e políticas que buscam alinhar o processo global, mediante relações entre atores sociais de diversos setores (governos, empresas e sociedade civil), em todos os seus níveis (começando pelo internacional até chegar às ações específicas em âmbito local), promovendo a cooperação para o direcionamento e busca por soluções dos desafios globais (IBON, 2012). Para o alcance dessas soluções, a governança global necessita promover a transformações dos processos econômicos e sociais, alterando estruturas ambientais e de desenvolvimento de forma a atingir a sustentabilidade do planeta e seus habitantes.

Alcançar as metas de segurança climática pressupõe intensa inovação tecnológica e rápida disseminação de tecnologias ambientalmente seguras tanto para a redução das emissões quanto para a adaptação aos inevitáveis impactos das mudanças climáticas

(UN, 2011). Considerando-se que as temáticas de desenvolvimento mundial e das mudanças climáticas estão amplamente interligadas (ACSUR et al., 2006) e atingir o desenvolvimento sustentável requer uma efetiva transição global (IBON, 2012).

A especial vulnerabilidade dos países em desenvolvimento para o enfrentamento das mudanças climáticas é reconhecida pela UNFCCC, visto que alterações significativas no clima geram importantes impactos tanto nos ecossistemas como nos setores sociais e econômicos, ameaçando de maneira desigual os mais pobres, diante de sua menor capacidade de reação e adaptação (ACSUR et al., 2006; UNFCCC, 2012). A vulnerabilidade é entendida como o grau de suscetibilidade de um sistema¹ aos efeitos adversos da mudança climática, ou sua incapacidade de administrar esses efeitos (IPCC, 2007). Já a adaptação é compreendida como o ajuste em sistemas naturais ou humanos em resposta a estímulos climáticos (atuais e esperados) ou a seus efeitos. Já o impacto é visto como as consequências da mudança do clima nos sistemas naturais e humanos.

A constatação sobre as vulnerabilidades desses países com menor capacidade para o enfrentamento das mudanças climáticas faz com que a necessidade de cooperação entre países esteja presente em diversos setores e decisões da convenção do clima (UNFCCC), a exemplo de financiamento, tecnologia, educação e construção de capacidades. O artigo 4 da Convenção faz referência explícita à necessidade de cooperação, considerando-se as “responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades, objetivos e circunstâncias específicas nacionais e regionais para o desenvolvimento” (UNFCCC, 1992).

Diversos dos comprometimentos assumidos pelos países nesse mesmo artigo 4º estão diretamente relacionados com os compromissos de cooperação. Destacam-se aqui os comprometimentos sobre:

- promover e cooperar no desenvolvimento, aplicação e difusão (incluindo a transferência) de tecnologias, práticas e processos referentes ao controle, redução e prevenção de emissões em todos os “setores relevantes” (energia, transporte, indústria, agricultura, silvicultura, gerenciamento de resíduos, entre outros);
- promover gestão sustentável e cooperação relativa à conservação de sumidouros ou reservatórios de gases, aqui incluídos biomassa, florestas e oceanos e respectivos ecossistemas;
- cooperar na promoção de adaptação, assim como desenvolver e elaborar planos de gerenciamento apropriados de zonas costeiras, recursos hídricos e agri-

¹ Importante esclarecer-se desde já que a vulnerabilidade dos sistemas é entendida por este artigo como aquela enfrentada não apenas por países, mas também por regiões, cidades e grupos de pessoas.

cultura e promover a promoção e reabilitação de áreas, particularmente na África, afetadas por secas e desertificação, assim como inundações;

- promover e cooperar na total, aberta e rápida troca de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e legais relativas ao sistema climático e às mudanças climáticas, e também as consequências sociais e econômicas de várias estratégias desenvolvidas;
- promover e cooperar em educação, capacitação e conscientização sobre mudanças climáticas, encorajando largamente a participação nesse processo, incluindo as organizações não governamentais (UNFCCC, 1992).

Destaca-se, ainda, o fato de que a convenção ressalta a necessidade de, na implementação destes compromentimentos, levar-se em consideração as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, destacando aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas, a exemplo dos com zonas e áreas semiáridas (o que torna especialmente interessante analisar como estão as capacitações do Brasil em suas regiões semiáridas e que tipo de tecnologia é utilizada para enfrentar a vulnerabilidade climática já existente). Destaque também é dado à necessidade de completa atenção à situação e as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, especialmente no que diz respeito a financiamentos e transferência de tecnologias.

O aumento do conhecimento sobre a questão climática e sobre as dificuldades que serão (e já estão sendo) enfrentadas por países e populações em desenvolvimento vem trazendo novas discussões para a CI na GAG do clima. Diante disso, a Convenção passou a incorporar novos acordos, a exemplo do Plano de Trabalho de Nairóbi (*Nairóbi Work Programme*), definido durante a COP 12, em 2006. O plano tem como objetivo auxiliar para que todos, e em especial os países em desenvolvimento, possam melhorar suas capacidades de entendimento e avaliação dos impactos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas, e para que possam promover um processo de tomada de decisão e ações práticas para responder aos desafios (UNFCCC, 2007). Entre os resultados buscados pelo Plano de Trabalho de Nairóbi têm especial relação com o presente estudo: (a) o aumento das capacidades internacionais, regionais, nacionais, setoriais e locais; (b) a disseminação e uso de conhecimento encontrado em atividades práticas de adaptação; (c) a promoção de cooperação não apenas entre os países participantes, mas também de organizações relevantes, do setor empresarial, da sociedade civil e dos tomadores de decisão; e (d) a integração entre ações de adaptação às mudanças climáticas àquelas ligadas ao atingimento de desenvolvimento sustentável.

No ano seguinte, durante a COP 13, uma das mais importantes ações previstas nas negociações da Convenção para a garantia da cooperação entre os países é estabelecida: o *Bali Road Map* e o conseqüente plano de ação (*Bali Action Plan*). Neste, destacam-se a criação de um grupo de trabalho *ad hoc* para a definição de ações em

longo prazo, o *Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention* (AWG-LCA) e de um comitê específico para trabalhar no desenvolvimento e transferência de tecnologias, através do *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*. Em seguimento a discussão trazida por Seres (2007) sobre as implicações do conceito de transferência de tecnologia adotado pela UNFCCC, estudo realizado por Andrade et al (2011) aponta para o fato de que os projetos de MDL realizados mediante a tradicional CI para o clima estão promovendo a transferência de tecnologia *end-of-pipe* (tecnologia fim de tubo, que trata o resíduo, a poluição já ocorrida). Os autores afirmam que o modelo de transferência tecnológica realizado via MDL desconsidera o potencial de países como o Brasil para o desenvolvimento conjunto de tecnologias limpas, focadas na prevenção da poluição e na eco-eficiência.

Entre as incorporações à Convenção também se destacam os *Cancun Agreements* (Acordos de Cancun), em 2010, durante a COP 16, onde se estabelece a criação de um fundo para o clima, o *Green Climate Fund*, entidade operacional dos mecanismos financeiros estabelecidos para a CI do clima, tendo entre seus objetivos o suporte a programas, projetos, políticas e atividades em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2012). Atualmente, a carteira de fundos para promover a CI do clima envolve mais de vinte propostas distintas, a exemplo do *Clean Technology Fund* (CTF), específico para tecnologia, com comprometimentos financeiros totais de mais de 30 bilhões de dólares para os próximos oito anos (Climate Funds Update, 2012). Durante a COP 17, em 2011, conseguiu-se avançar nas temáticas sobre o financiamento para a cooperação climática, a serem elaboradas a partir de 2015, e possíveis desdobramentos para um mecanismo específico que envolve a proteção de florestas, o *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+) (UNFCCC, 2012). Está em andamento um grupo de trabalho sobre a reforma da GAG do clima, de forma a favorecer a inserção dos países menos capacitados nas estratégias de cooperação para construção de planos nacionais de adaptação (NAPA) e de estratégias de mitigação adequadas à realidade local (NAMA). Entretanto, um dos principais temas sobre futuro das negociações climáticas – as obrigações das chamadas economias emergentes quantos aos compromissos de redução e de cooperação – aguarda decisões que possivelmente serão tomadas na COP 18, a ser realizada em novembro/dezembro de 2012. Essa temática toca diretamente ao Brasil e ao seu processo de cooperação.

Conforme destacado pela organização não governamental ANDI (2012), com o intuito de discutir e enfrentar a questão das mudanças climáticas em todo o mundo, o Brasil tem estabelecido projetos de cooperação com diversos atores internacionais. Entre os exemplos dessas cooperações encontram-se o “Memorandos de Entendimento”, projeto de cooperação em bioenergia e biocombustíveis com países desenvolvidos (Canadá, Dinamarca, Espanha, França, Holanda, Itália, Japão, Portugal e Noruega), desenvolvendo ainda cooperação com foco em MDL com outros países em desenvolvimento (a exemplo de Haiti, Botsuana, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe).

Na 15ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-15), realizada em Copenhague, em 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva sinalizou como potencial doador de recursos para um fundo mundial de combate à mudança do clima, caso um acordo global equilibrado seja alcançado. No que tange à inovação e à tecnologia, o Brasil é uma referência no desenvolvimento de soluções adaptativas em certos contextos (convivência da agricultura familiar com a seca do semiárido brasileiro) e tem potencial para atuar como exportador de conhecimento e técnicas para países africanos e asiáticos sob condições semelhantes (LINDOSO et al., 2011).

Diante do momento econômico brasileiro, uma superpotência mundial (6ª. maior economia do mundo), exercendo *soft power* em diversas temáticas internacionais e na CSS para o desenvolvimento (PINO, 2012a), e também de sua posição de país megadiverso biologicamente, e com potencial para ser um ator central da governança dos limites planetários, entre eles as mudanças no clima global (VIOLA; FRANCHINI, 2012), acredita-se que o país seja cada vez mais demandado por uma atuação diferenciada na cooperação ligada à questão climática.

Tecnologias sociais de redução da vulnerabilidade climática do semiárido brasileiro: possíveis “boas práticas” para a cooperação sul-sul brasileira

As TS derivam do conceito de Tecnologia Apropriada (TA), que foi difundido especialmente na década de 1970 pelo *Intermediate Technology Development Group* (ITDG), com a ajuda do economista E. F. Schumacher (1990). Esse grupo de expertos defende como solução para combater a pobreza e permitir o desenvolvimento dos países mais desfavorecidos, o uso de tecnologias que sejam sustentáveis (MCROBIE, 1982). Baseavam-se em um processo de difusão de tecnologias nos países em desenvolvimento que não implicasse grandes capitais nem tecnologia de ponta como até o momento se tinha feito, mas que, ao mesmo tempo, fosse uma tecnologia competente que permitisse o desenvolvimento da indústria e da agricultura. De acordo com Dagnino (1976, p. 86), as TA seriam identificadas por “um conjunto de técnicas de produção que utiliza de maneira ótima os recursos disponíveis de certa sociedade maximizando, assim, seu bem-estar”.

Entretanto, verificava-se que, na maioria dos casos, as tecnologias empregadas eram trazidas de países desenvolvidos para ser aplicadas nos países em desenvolvimento. O fato é que os modelos de desenvolvimento dos países avançados não funcionam em países com menor desenvolvimento econômico, um erro de transferência de tecnologia. Isso ocorre porque, durante muito tempo, considerou-se a tecnologia como um fator culturalmente “neutro”, sem considerar as mudanças que a introdução da tecnologia pode implicar em determinada sociedade. Discussão sobre a neutralidade da ciência

e da tecnologia na temática da cooperação é trazida por Milani (2012), visto que uma decisão sobre o tipo de tecnologia impacta diretamente o modelo de desenvolvimento adotado por determinado país ou região.

É de fundamental importância que os processos de transferência aos futuros usuários deem especial importância à assimilação tecnológica das comunidades e à incorporação consciente e cotidiana da tecnologia aos seus costumes sociais e culturais. A transferência de tecnologias tem de ser um processo integral que inclua feições sociais, econômicas, técnicas e políticas, além de contar com a plena colaboração dos futuros beneficiários (NARVÁEZ, 1996).

Como explicam Dagnino e outros (2004), o conceito de TS é justamente uma evolução advinda das críticas e complementos realizados ao conceito de TA, visto ser estas últimas consideradas insuficientes para resolver os problemas sociais e ambientais, especialmente por estar pautadas por influências e percepções de grupos de pesquisadores do primeiro mundo e, portanto, desprovidas de neutralidade. Foi escassa a participação de cientistas de países em desenvolvimento na construção das TA. Ainda de acordo com os autores, os defensores das TA não perceberam que “o desenvolvimento de tecnologias alternativas era condição apenas necessária – e não suficiente – para sua adoção pelos grupos sociais que pretendiam beneficiar” (DAGNINO et al., 2004, p. 28). Por esse motivo, as TA não teriam sido capazes de promover, desenvolver e/ou transferir os conhecimentos necessários para que, com o envolvimento dos atores sociais interessados, houvesse mudança efetiva do estilo de desenvolvimento e assim trazer transformações sociais.

Com isso, ao final da década de 1980, sob o forte impacto do sistema neoliberal e conseqüente aumento dos problemas sociais e ambientais existentes, passa-se a difundir a preocupação com bases tecnológicas que permitam um desenvolvimento mais sustentável, a partir do conhecimento dos próprios atores sociais envolvidos na problemática. O amadurecimento dessas discussões no Brasil faz surgir o conceito de TS, entendidas, em sua versão mais difundida, como produtos, técnicas ou metodologias com possibilidades de reaplicação, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma comunidade, que representam soluções de transformação social mediante o uso sustentável de recursos locais (RTS, 2010). Esse conceito supõe uma proposta inovadora, considerando a participação coletiva no processo de organização, desenvolvimento e implementação de tecnologia.

O Instituto de Tecnologia Social (ITS) considera as TS um conjunto de técnicas e metodologias transformadas, desenvolvidas e/ou aplicadas em interação com uma população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida. Elas tentam dar resposta mediante uma solução tecnológica a problemas sociais existentes. Isto é, ao invés do uso de tecnologias convencionais, tentam ser uma ponte entre demandas sociais e soluções mediante aplicação de conhecimento local (ITS, 2010).

É importante observar que, paulatinamente, as TS – e em especial as que vêm sendo realizadas como estratégias alternativas de desenvolvimento para conviver com a realidade semiárida – vêm sendo mencionadas como possíveis estratégias para a mitigação das mudanças do clima (SANTOS, 2011; VENTURA et al., 2011; 2012). Essas pesquisas destacam como, ao desenvolver estratégias de convivência com a realidade climática local, diversas organizações vêm conseguindo não apenas melhorar as condições de vida local, como também contribuir com a mitigação e com a adaptação às mudanças climáticas.

Quando se fala de problemas sociais e ambientais, é impossível não se pensar na situação enfrentada por regiões áridas e semiáridas, como é o caso do semiárido nordestino, que ocupa cerca de 48% da região Nordeste e, conseqüentemente, do baiano. Isso porque as secas prolongadas e a desertificação que ocorrem na região são responsáveis por perdas na agricultura e ameaças à biodiversidade, gerando impactos sociais, econômicos e, também, ambientais. A reflexão sobre a vulnerabilidade do semiárido torna-se ainda mais relevante quando se observa que, de acordo com as projeções do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007) para os cenários de mudanças climáticas globais, e, também, com os estudos realizados no Brasil pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) (2007) sobre o impacto dessas mudanças, a região semiárida brasileira será fortemente afetada pelo aquecimento global, visto que as chuvas deverão se tornar mais instáveis, a precipitação pluviométrica irá se reduzir e a evotranspiração aumentar. A vulnerabilidade do bioma Caatinga aos efeitos das mudanças do clima representa um forte fator de pressão para a desertificação na região semiárida do Nordeste brasileiro.

Na realidade, os debates sobre as causas estruturais e as conseqüências da miséria existente no semiárido nordestino iniciaram-se na segunda metade do século XX. Entretanto, como ressalta Silva (2003), até o início da década de 1980, a maioria das análises realizadas esteve acompanhada de julgamento superficial, no qual a miséria, a fome e o atraso econômico seriam resultado das condições adversas do clima. Ainda de acordo com Silva (2003), as alternativas até então apresentadas expressavam um modelo de desenvolvimento fundamentado no “progresso” técnico e no domínio da natureza. Um novo discurso – denominado de “Convivência com o Semiárido” -, amparado por um conjunto de organizações não governamentais (ONGs) e algumas instituições públicas de pesquisa e extensão rural, afirma a existência de alternativas sustentáveis de desenvolvimento para o semiárido nordestino.

Para Nascimento (2008), a noção de convivência com o semiárido não representa apenas uma resposta à estiagem, característica peculiar das áreas semiáridas nordestinas. Ela “incorpora modos e técnicas de saber-fazer capitaneadas por governos, organizações e atores locais que refletem contextos socioespaciais específicos e interesses em disputa em torno da questão do desenvolvimento” (NASCIMENTO, 2008, p. 2), não podendo, assim, ser reduzida ao seu aspecto socioeconômico, devendo ser obser-

vada, também, como uma concepção socioespacial que traduz uma forma de interação homem-território-natureza. A proposta de convivência estaria ancorada nas críticas dos movimentos sociais e de diversos autores contra as políticas de combate à seca, representando um caráter propositivo para o enfrentamento das questões econômicas e socioambientais no semiárido brasileiro (CAVALCANTI, 2011).

Um dos principais marcos desse novo pensar sobre o semiárido deu-se no final da década de 1990, com a constituição da Articulação do Semiárido (ASA), englobando, à época, cerca de cinquenta organizações não governamentais. Uma das principais ações resultantes da articulação de saberes em prol da convivência com o semiárido, capitaneada pela ASA, é o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), criado em 2003, e que já construiu, de forma participativa, mais de 300 mil cisternas no semiárido nordestino, beneficiando mais de 1,5 milhão de pessoas com água para o consumo humano (ASA, 2011). Dessa experiência, surgiu o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), que explora o desenvolvimento de técnicas, métodos e procedimentos de captação de água para a produção animal e de alimentos.

As inovações utilizadas nos dois programas, a exemplo das cisternas de placas e calçadão, e da construção de barragens subterrâneas, estão entre as tecnologias sociais analisadas por Ventura e outros (2011, 2012) para averiguar o potencial de sua contribuição para uma dupla missão: enfrentar as mudanças climáticas em suas dimensões de mitigação e adaptação, e a contribuição para melhorar a qualidade de vida nas localidades onde foram implementadas. Nessas pesquisas, a averiguação sobre as contribuições das TS para o desenvolvimento humano tomou como base o modelo denominado *Sustainability & Empowerment Framework*, desenvolvido para medir o impacto dos MDL nas comunidades que os implementaram (FERNÁNDEZ et al., 2011).

As investigações anteriores constataram grande potencial das TS do semiárido baiano para incidir na luta contra a mudança climática, ao mesmo tempo em que melhoram as condições de vida das pessoas que vivem nas áreas de influência dos projetos analisados. Os estudos revelaram, no entanto, que os projetos, tal e como estão sendo desenvolvidos na atualidade no contexto brasileiro, não têm um impacto econômico alto, mesmo que seja positivo (VENTURA et al., 2011). Diferentemente, o impacto social, ambiental e de empoderamento de ditas tecnologias é bem mais alto que o de outros projetos de características similares.

Acredita-se que a pouca contribuição financeira esteja ligada ao fato de que, até agora, estão sendo desenvolvidos em pequena escala. Deduz-se então que o estabelecimento de uma rede que (aproveitando os conhecimentos já acumulados pelas organizações envolvidas com sua realização) replique e coordene esses projetos em larga escala possibilitaria uma contribuição maior no âmbito econômico, permitindo, ademais, ampliar o desenvolvimento e a difusão das TS de enfrentamento às mudanças climáticas (VENTURA et al., 2012), mas também melhor conhecê-las para avaliar o potencial de

sua utilização em outras regiões do mundo com características ambientais e socioeconômicas equivalentes às do semiárido.

A possibilidade de incorporação das tecnologias sociais do semiárido baiano às boas práticas da cooperação sul-sul brasileira para enfrentamento das mudanças climáticas

A verificação sobre a inclusão de tecnologias sociais no rol de cooperação técnica prestada pelo governo brasileiro a países do Sul não é um assunto novo. Paulatinamente, a nomenclatura “tecnologias sociais” começa a ser incorporada pela ABC em seus programas. Essa percepção é apoiada pelo fato de que alguns estudiosos da temática da CSS começam a mencionar, ainda que de forma superficial, a correlação entre os dois temas (LEAL, 2011; KORBES, 2011). Outros, fazem menção explícita a sua utilização em programas governamentais de cooperação, conforme visto a seguir.

Lobo (2002) e Rindó (2009) apresentam exemplos de organizações não governamentais cujas ações vêm sendo tomadas como boas práticas de TS a serem apoiadas no âmbito da CSS. Este último autor, faz referência das TS como estratégia de assistência humanitária do governo brasileiro, através de transmissão ao Haiti dos ensinamentos da experiência brasileira do Programa Fome Zero, em especial do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que envolve a aquisição de produção alimentícia diretamente das mãos dos pequenos agricultores. Para o autor, o Brasil vem buscando elaborar um novo modelo tecnológico de assistência alimentar Sul-Sul, que articula a assistência humanitária emergencial com o desenvolvimento social sustentável.

Schmitz e outros (2010) atribuem o reconhecimento do Brasil como um ator-chave da cooperação internacional para o desenvolvimento a dois fatores principais: a prolongada estabilidade político-econômica nacional, e o acúmulo de experiências nacionais em “programas sociais inovadores” (como referência do conceito utilizado para tecnologias sociais), de grande repercussão em todo o mundo, principalmente entre os países localizados no eixo Sul-Sul.

Muggah e Carvalho (2011, p. 170-171) afirmam que “o governo brasileiro tem uma prática rotineira de buscar e identificar habilidades, recursos humanos e tecnologias sociais em múltiplos setores”, e que após três décadas recebendo apoio internacional, as organizações brasileiras especializadas em áreas como desenvolvimento social, meio ambiente e direitos humanos “estão agora em posição de compartilhar sua especialização com sociedades menos desenvolvidas”. Os autores destacam que diplomatas e tomadores de decisão brasileiros estão ampliando seu apoio a ONGs locais que estariam desenvolvendo TS em diversos âmbitos de atuação, que englobam formas alternativas de agricultura, produção de energia e gerenciamento de resíduos sólidos urbanos.

A única publicação identificada nesta pesquisa, ainda exploratória, que faz uma explícita relação entre as estratégias de cooperação tecnológica utilizando tecnologias sociais relacionadas com a questão climática foi o relatório apresentado por Jannuzzi (2009) à *International Energy Initiative*. Entretanto, naquele estudo as TS representam apenas uma pequena menção a essa possibilidade, mencionando como exemplo a introdução de gás liquefeito de petróleo em substituição à lenha proveniente de matas nativas. Ressalta-se que no tipo de análise proposta por Ventura e outros (2011, 2012), esse tipo de tecnologia não seria enquadrada como uma TS com potencial para incidir mais positivamente nas mudanças climáticas, visto não promover substituição de lenha oriunda de matas nativas por lenha proveniente de florestas plantadas, por exemplo, mas por um combustível fóssil.

Considerando-se que as referências identificadas sobre a relação entre TS e a CSS brasileira não aprofundam sobre o conceito de TS e de transferência de tecnologia adotado e apresentam pouquíssimos exemplos sobre quais tipos de propostas poderiam ser incorporadas à CSS, este trabalho propõe a análise dessa relação com base em uma lista de TS efetivamente ligadas a uma problemática global. Para verificar o tipo de conhecimento e tecnologias dominadas nacionalmente, a fim de permitir a identificação do possível tipo de demanda a ela associado, optou-se pela análise de TS focadas em um problema socioambiental específico local e de vulnerabilidade perante as mudanças climáticas globais: a complexa convivência com o clima semiárido brasileiro.

Dessa forma, apresentar-se-á neste momento uma relação de TS identificadas por Ventura e outros (2011, 2012) no semiárido do Estado da Bahia. A relação apresentada no Quadro 1 não esgota as TS existentes no local, mas tão somente aquelas que apresentam potencial para contribuir na mitigação ou na adaptação às mudanças climáticas naquela localidade, e que, ao mesmo tempo, proporcionam melhorias às condições de vida local.

QUADRO 1 – TECNOLOGIAS SOCIAIS DO SEMIÁRIDO BAIANO COM POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO PARA A MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Nome da TS	Nome do projeto	Organização responsável	Certificação
Água e Cidadania	Programa Água e Cidadania no Semiárido da Bahia	Movimento de Organização Comunitária	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Barragem Subterrânea	Barragem Subterrânea	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir)	Rede de Tecnologia Social (RTS)

Biodigestores	Biodigestor Coletivo para Atividades Produtivas Sustentáveis em Assentamento	Instituto Winrock Brasil	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social / Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal
Bombas BAP	Bombas D'Água Popular (BAP)	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA)	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Bombas Ema	Bombas Ema	Instituição Comunitária de Crédito Conquista Solidária	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Captação de Água de Chuva e Irrigação	Transferência de Tecnologias de Captação de Água de Chuva e de Sistemas de Irrigação em Fruteiras Tropicais	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Programa de Apoio a Tecnologias Sociais da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb)
Cadeia Produtiva do Licuri	Tecnologias Sociais para Cadeia produtiva do Licuri no Semiárido Baiano	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia	Prêmio Finep de Inovação 2010 – Categoria Tecnologia Social
Cisternas Calçadão	Programa Uma Terra Duas Águas	Articulação do Semiárido do Brasil	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Cisternas de Placas	Programa Água e Cidadania no Semiárido da Bahia	Movimento de Organização Comunitária	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Conviver	Programa de Convivência com o Semiárido	Associação dos Pequenos Produtores de Jaboticaba (APPJ)	Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal
Fogões Eficientes	Melhoria da Eficiência Energética no Uso na Lenha em Fogões Agroecológicos	Agendha – Assessoria e Gestão em Estudos da Natureza, Desenvolvimento Humano e Agroecologia	Edital de Apoio a Projetos de Difusão de Tecnologias Sociais do Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae)
Gestão Participativa de Recursos Hídricos	Gestão Participativa dos Recursos Hídricos na Bacia do Rio Jiquiriçá	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá	Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal
Pintadas Solar	Tecnologias Sociais de Adaptação Às Mudanças Climáticas (Pintadas Solar)*	Rede Pintadas	Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal

Policultura no Semiárido	Policultura no Semiárido	Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (Sedir)	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social
Produção Agroecológica	PAIS – Produção Agroecológica Integrada	Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Sebrae)	Prêmio Fundação Banco do Brasil de Tecnologia Social / Rede de Tecnologia Social (RTS)
Secador Solar	Secador Solar	Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Energias Renováveis (Ider)	Rede de Tecnologia Social (RTS)
Sertão Vivo	Sistema Simplificado de Saneamento no Semiárido	Companhia de Engenharia Rural da Bahia (Cerb)	Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal
Sistemas Agroflorestais	Transferência de Tecnologias em Sistemas Agroflorestais para a Agricultura Familiar	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Programa de Apoio a Tecnologias Sociais da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb)
Velho Chico	Desenvolvimento Integrado do Médio São Francisco Através de Arranjos Produtivos Locais	Fundação de Desenvolvimento Integrado do São Francisco (Fundifran)	Prêmio Melhores Práticas em Gestão Local da Caixa Econômica Federal

Fonte: Adaptada de Ventura e outros (2012).

Partindo-se do princípio que as TS apresentadas no Quadro 1 foram já identificadas por organizações que trabalham com tecnologias sociais e boas práticas para o desenvolvimento local sustentável, acredita-se que, desde logo, elas já tenham potencial para serem consideradas como aptas a serem consideradas pela ABC como possibilidade de conhecimento a ser reaplicado. Também se assumiu como certo o fato de que as técnicas, métodos ou procedimentos adotados pela TS trariam contribuições para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Com base na relação apresentada no Quadro 1, realizou-se a análise de quais das TS identificadas no semiárido Baiano com potencial para as mudanças climáticas teriam condições para ser incorporadas às boas práticas da CSS brasileira. Para tanto, foram observados dois indicadores: (a) correlação entre a temática da TS e temáticas trabalhadas pela CSS brasileira e (b) relação entre o tema da TS e algumas das principais proposições da agenda para o desenvolvimento mundial.

QUADRO 2 – POSSÍVEIS RELAÇÕES DAS TECNOLOGIAS SOCIAIS COM A POLÍTICA DE COOPERAÇÃO SUL-SUL BRASILEIRA PARA O CLIMA E PARA O DESENVOLVIMENTO

Nome da TS	Tipologia da TS X Temática de CSS	Enquadramento da Tipologia da TS na Agenda Mundial sobre Desenvolvimento
Água e Cidadania	Água, Saúde e Educação	Direitos Humanos
Barragem Subterrânea	Água e Alimentação	Direitos Humanos e Soberania Alimentar
Biodigestores	Energia, Meio Ambiente e Renda	Preservação dos Recursos Naturais e Combate à Pobreza
Bombas BAP	Água	Direitos Humanos
Bombas Ema	Água e Saúde	Direitos Humanos
Captação de Água de Chuva e Irrigação	Água, Renda e Saúde	Direitos Humanos, Combate à Pobreza e Soberania Alimentar
Cadeia Produtiva do Licuri	Alimentação e Renda	Preservação dos Recursos Naturais, Soberania Alimentar e Combate à Pobreza
Cisternas Calçadão	Água, Alimentação e Renda	Direitos Humanos, Soberania Alimentar e Combate à Pobreza
Cisternas de Placas	Água, Saúde e Educação	Direitos Humanos, Soberania Alimentar e Combate à Pobreza
Conviver	Meio Ambiente e Renda	Preservação dos Recursos Naturais e Combate à Pobreza
Fogões Eficientes	Meio Ambiente e Saúde	Preservação dos Recursos Naturais e Direitos Humanos
Gestão Participativa de Recursos Hídricos	Meio Ambiente	Preservação dos Recursos Naturais
Pintadas Solar	Água e Alimentação	Soberania Alimentar, Direitos Humanos e Preservação dos Recursos Naturais

Policultura no Semi-árido	Alimentação e Meio Ambiente	Soberania Alimentar, Combate à Pobreza e Preservação dos Recursos Naturais
Produção Agro-ecológica	Alimentação e Renda	Soberania Alimentar, Combate à Pobreza e Preservação dos Recursos Naturais
Secador Solar	Alimentação e Renda	Soberania Alimentar
Sertão Vivo	Infraestrutura e Água	Direitos Humanos
Sistemas Agroflorestais	Alimentação, Renda e Meio Ambiente	Soberania Alimentar, Combate à Pobreza e Preservação dos Recursos Naturais
Velho Chico	Renda, Educação e Meio Ambiente	Combate à Pobreza e Preservação dos Recursos Naturais

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ventura e outros (2012).

Constatou-se que todas as TS anteriormente identificadas no semiárido baiano contemplam temáticas diretamente associadas a algumas das principais agendas de desenvolvimento humano da atualidade. Dessa forma, em princípio, elas apresentam forte potencial para serem incorporadas à CSS.

Algumas observações realizadas durante a análise são de especial relevância para os objetivos deste artigo:

- A TS Água e Cidadania, que trabalha com a captação de água de chuva em Cisternas de Placas (também identificada como TS), faz parte do programa Um Milhão de Cisternas, da Articulação pelo Semiárido (ASA), anteriormente mencionado. Constatando-se os excelentes resultados do programa, foi realizada parceria para a reaplicação da experiência e busca pelo atingimento da meta de um milhão de cisternas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), juntamente com as TS Barragem Subterrânea, Bombas BAP e Cisternas Calçadão, que integram o Programa Uma Terra Duas Águas (P1+2), também já mencionado.

A técnica de estocagem descentralizada de água vem sendo estimulada em diversas partes do mundo (FAO, 2012).

- Durante a realização da TS Policultura no Semiárido, diversos foram os parceiros envolvidos, a exemplo do Fundo Nacional do Meio Ambiente/Ministério do Meio Ambiente, a Companhia Nacional de Abastecimento/ Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza do Estado da Bahia e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A TS foi finalista do Prêmio Objetivos do Milênio, organizado pelo PNUD, em 2005 e selecionada como um dos “50 jeitos brasileiros de mudar o mundo – O Brasil rumo aos objetivos de desenvolvimento do milênio”, pelo programa de Voluntariado da ONU, divulgados em publicação de 2007.
- Identificou-se forte parceria da EMBRAPA – Semiárido e Transferência de Tecnologia – com a TS Pintadas Solar (posteriormente denominada de Adapta Sertão). Esta mesma TS foi considerada uma boa prática pelo prêmio de Dubai/ UN-Habitat e pela organização Wisions, recebendo o prêmio SEED 2008, escolhido entre mais de 400 projetos no mundo, como uma das cinco práticas que merecem ser trabalhadas em escala.
- Tanto o sistema de produção agroecológica (LAL, 2011) como o de sistemas agroflorestais (TORRES et al., 2010) vêm recebendo forte atenção de pesquisadores em redor do mundo, diante de sua potencialidade para minimizar os efeitos das mudanças climáticas globais ao tempo em que promovem aumento de produção de alimentos.

Reflexões finais e futuros passos de investigação

As análises realizadas pelo presente estudo permitiram verificar que as TS efetivamente já estão sendo incorporadas às estratégias CSS da cooperação brasileira. Entretanto, aparentemente, a indissociabilidade entre as temáticas das mudanças climáticas e a de desenvolvimento ainda não foi valorizada pelo governo brasileiro, através de sua Agência Brasileira de Cooperação. O mesmo pode ser dito em relação às organizações promotoras das TS estudadas. Não obstante a temática climática já fazer parte dos discursos e capacitações promovidas por essas organizações, poucas estão efetivamente incorporando a questão das mudanças climáticas enquanto agenda ambiental global para auxiliar em suas ações e atividades locais, potencializando, assim, seu rol de atuação e fontes de financiamento.

Considerando-se que o governo brasileiro está adotando uma prática diferenciada de “diplomacia solidária” para seguir seus interesses de política externa de superpotência do Sul, as TS oferecem um total alinhamento teórico ao discurso governamental. Isto porque entre as práticas valorizadas pelo governo estão a atuação de acordo com

a demanda de um determinado problema socioambiental identificado pelo país demandante da cooperação, e que o Brasil não pretende fazer a simples transferência de uma tecnologia. A proposta brasileira é a de trabalhar com a transmissão efetiva de conhecimentos, construindo capacitações junto aos países ou populações aos quais a CSS é direcionada. Para as TS, trabalhar com articulação de conhecimentos e efetivas transformações sociais é um requisito.

A efetiva transmissão de conhecimentos e a geração de capacidades de resolução de problemas sociais e ambientais, e mais precisamente de capacidades institucionais para o desenvolvimento de sistemas de C,T&I é outro potencial importante que pode ser explorado por meio da adoção de TS. Conforme destacado anteriormente, o Brasil soube aproveitar as oportunidades proporcionadas pela CI para criar e desenvolver seu SNCTI. Cabe verificar se ele efetivamente fará uso de seu novo *status* mundial para auxiliar no desenvolvimento dessas capacidades em países que demandem sua colaboração, atuando de forma totalmente alinhada à proposta estabelecida no Plano de Trabalho de Nairóbi (aumento das capacidades, disseminação de práticas de adaptação, envolvimento de outros atores que não os governos nas estratégias de cooperação, integração das estratégias de adaptação àquelas de desenvolvimento).

Concretamente, a GAG e a CI para o clima estão carecendo de atuações enfocadas nesse sentido. Até o momento, o tipo de CI realizada, especialmente através de financiamento de projetos de MDL e de transferência de tecnologia Norte-Sul, que não estão proporcionando a devida redução de emissões de GEE, estão transferindo tecnologias que apenas tratam a poluição e também não estão promovendo adequadamente um modelo que seja sustentável. Com a adoção das TS em sua CSS voltadas a países com vulnerabilidade climática ligada à aridez, o Brasil teria a oportunidade de exercer uma nova liderança mundial, que auxiliasse os países em desenvolvimento ou menos desenvolvidos a melhorarem as condições de vida local, promovendo efetivamente desenvolvimento humano.

Obviamente, este estudo tem como limitação não ter analisado em profundidade como se dá a prática de CSS brasileira. As observações aqui realizadas são feitas tendo como base o discurso do governo brasileiro sobre seu sistema de cooperação, assim como estudos realizados por outros pesquisadores, que, em sua maioria, não aprofundam nem discutem o conceito de TS que está sendo trabalhado. Dessa forma, não é possível afirmar-se que, através de sua CSS, o Brasil pode estar efetivamente promovendo um novo tipo de cooperação, em que as TS poderiam ter um papel de destaque, ou se está apenas perpetuando o modelo de cooperação *top-down* que ele mesmo criticava até recentemente.

Caso bem realizada, a incorporação da TS pode trazer valorização a um ator social – as organizações não governamentais – já presente nas discussões sobre CID e também nas críticas à GAG do clima, no entanto sob uma nova ótica. Nesta, ocorreria a valorização das técnicas e processos de trabalho que vêm sendo realizadas através

da incorporação dos saberes tradicionais, da promoção da participação popular e do verdadeiro respeito à natureza e aos recursos naturais. Nessa concepção, o papel das ONGs na CI para o clima seria um papel muito mais amplo do que o de educação e conscientização, atualmente ressaltados na UNFCCC.

É imprescindível para a presente discussão ter-se em mente que a promoção de TS, quando bem realizada, promove uma efetiva discussão sobre o modelo de desenvolvimento dominante. Ao incorporar as TS em sua cooperação climática o Brasil estaria, em realidade, possibilitando que tecnologias alternativas ocupem um espaço até então inexpressivo nas estratégias de cooperação mundial. Isso impactaria diretamente suas próprias fontes de cooperação tradicional Norte-Sul, de recursos advindos de projetos de MDL. Além disso, poderia promover um choque de interesses com as grandes indústrias de produção de alimentos, visto que a temática da agricultura familiar e sustentável está fortemente presente nas TS estudadas.

Com isso, algumas possibilidades de futuros estudos sobre a incorporação de TS de convivência com o semiárido para as estratégias de CSS brasileiras para o clima estariam:

- A identificação de possíveis pesquisas que já articulem as temáticas.
- A verificação de como as atuais organizações atuantes na CID podem incorporar a dimensão climática em suas estratégias de ação.
- A investigação de como organizações promotoras de TS com potencial para o clima poderiam ser beneficiadas com os fundos e com os mecanismos de transferência de tecnologias que estão sendo criados na CI para o clima no período *Post-Kyoto*.
- O aprofundamento de pesquisas, documentais e em campo, para constatar se a CSS realizada por meio de TS efetivamente representaria um novo modelo de cooperação realizado pelo Brasil.
- A identificação de países em desenvolvimento com clima semiárido que ainda não elaboraram seus respectivos NAMA e NAPA e que teriam interesse na colaboração brasileira para construir capacidades nesse sentido, baseadas nas boas práticas aqui realizadas.

Referências

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

AC SUR-LAS SEGOVIAS, ECOSOL, ENTREPUEBLOS, FUNDACIÓN ECODES, FUNDACIÓN IPADE, GREENPACE, INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE DESARROLLO

Y COOPERACIÓN, MOVIMIENTO POR LA PAZ, EL DESARME Y LA LIBERDADE, SOLIDARIDAD INTERNACIONAL. *Guía básica sobre cambio climático y cooperación para el desarrollo*. Fundación Ipade (Coord.) Madrid: Fundación Ipade, 2006.

ANDI – Comunicação e Direitos. Parcerias internacionais do Brasil. *Mudanças Climáticas: informações e reflexões para um jornalismo contextualizado*. Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/582>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

ANDRADE, J. C. S. et al. Clean Development Mechanism in Brazil. In: European Academy of Management Conference, 2010, Roma. *Proceedings of EURAM 2010*, 2010.

ANHALT, J. Tecnologias renováveis para o semiárido. In: DAGNINO, R. P (Org.). *Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade*. Campinas: IG/Unicamp, 2009.

ASA – ARTICULAÇÃO NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. *Ações*. Disponível em: <www.asabrasil.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BECKER, Ana Paula. A Atuação de Países Emergentes no Marco da Cooperação Sul-Sul. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA “SAN TIAGO DANTAS”. 3., 2011. São Paulo. *Anais...* São Paulo: UNESP, UNICAMP, PUC/SP, 2011.

BOYD, E. et al. Reforming the CDM for Sustainable Development: lessons learned and policy futures. *Environmental Science & Policy* 12, p. 820-831. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Caracterização do clima no século XX e cenários climáticos no Brasil e na América do Sul para o século XXI derivados dos modelos globais de clima do IPCC*. Relatório 1. Brasília, DF: MMA, 2007.

CAMPOS, M. O. *Cooperação internacional científica e tecnológica entre Brasil e África: o caso do Programa CNPq/PROÁFRICA*. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Faculdade de Ciências Jurídicas e de Ciências Sociais. Brasília, 2011.

CAVALCANTI, E. R. Educação ambiental e educação contextualizada com base na convivência com o semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Editores: Ricardo da Cunha Correia Lima, Arnóbio de Mendonça Barreto Cavalcante, Aldrin Martin Perez-Marin. Campina Grande: INSA-PB, 2011.

CDM POLICY DIALOGUE. CLIMATE CHANGE, CARBON MARKETS AND THE CDM: A CALL TO ACTION. *Report of the High-Level Panel on the CDM Policy Dialogue*. 2012. Disponível em: <<http://www.cdmpolicydialogue.org/report/rpt110912.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2012.

CLIMATE FUNDS UPDATE. Disponível em: <http://www.climatefundsupdate.org>. Acesso em: 26 nov. 2012.

DAGNINO, R. P. *Tecnologia apropriada: uma alternativa?* Dissertação (Mestrado em Economia) 257 p. – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 1976.

DAGNINO, R. P.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. N. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: LASSANCE, A.; PEDREIRA, S. *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.

ELLIS, J.; CORFEE-MORLOT, J.; WINKLER, H. *Taking stock of progress under the clean development mechanism*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004.

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Cooperação entre o Brasil e Países Africanos: oportunidades para melhoria da produtividade de agricultores familiares através da irrigação em pequena escala e da captação de águas pluviais*. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/download/mat4P.pdf>> Acesso em: 9 mai. 2012a.

FERNANDES, A. L. *A cooperação científica e tecnológica no âmbito da cooperação Sul Sul: um olhar na perspectiva de inserção internacional brasileira*. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

FERNÁNDEZ, L. et al. Exploring Co-Benefits of Clean Development Mechanism (CDM) Projects. Paper presented at the *Conference on Sustainable Development*, Shanghai, October 2011.

GONZALES, J. A., SANTOS, I. (Ed.) *Cuatro grandes retos, una solución global: biodiversidad, cambio climático, desertificación y lucha contra la pobreza*. Madrid: Fundación IPADE y Agencia Española e Cooperación para el Desarrollo, 2011.

HEINRICH BOLL STFITUNG, OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). *Climate Finance Fundamentals*. Brief 4. Nakhoda, S. et al (Authors). November, 2011. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7471.pdf>> Acesso em: 26 nov. 2012.

HONTY, G. *Doha: postergando decisiones sobre cambio climático*. 2012. Disponível em: <<http://alainet.org/active/60191>> Acesso em: 11 dez. 2012.

IBON FOUNDATION. *Reforming Global Sustainable Development Governance: A Right-Based Agenda*. Policy Brief. Philippines. March 2012.

ITS – Instituto de Tecnologia Social. *Tecnologia Social*. 2007. (Série conhecimento e cidadania) Disponível em: <<http://www.itsbrasil.org.br/publicacoes>>. Acesso: 19 jul. 2010.

_____. Sistema de Acompanhamento de Tecnologias Sociais (Satecs). Disponível em: <<http://www.itsbrasil.org.br/satecs/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Working Group II Contributions to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers and Technical Summary. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.

ITS - INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. *Conhecimento e cidadania*. [S.l.]: ITSBRASIL, 2007. (Tecnologia social, 1). Disponível em: <http://www.itsbrasil.org.br/sites/default/files/Digite_o_texto/Caderno_Serie_Conhecimento_e_Cidadania_-_Tecnologia_social_-_1.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2010.

JANNUZZI, G. M. *Considerações sobre o estágio do conhecimento nacional de tecnologias de energia e oportunidades de transferência de tecnologia: contribuições para a COP-15*. 83p. Campinas: Unicamp, 2009. 83 p. Relatório apresentado para International Energy Initiative.

KORBES, L. J. *Os objetivos de desenvolvimento do milênio nos países do Sul*. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

LAL, R. Sequestering carbon in soils of agro-ecosystems. *Food Policy*. v. 36, suppl. 1, p. S33-S39, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/journal/03069192/36/supp/S1>>.

LEAL, H. C. *Um modelo de cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação: projeção para os BRIC*. 2011. 121f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

LINDOSO, D. et al. Vulnerabilidade socioeconômica da agricultura familiar brasileira às mudanças climáticas: o desafio da avaliação de realidades complexas. In: IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. HARGRAVE, J. et al. (Org.). *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 4, jul., 2010.

LOBO, T. Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa, *Anais...*, Lisboa, 2002.

MCROBIE, G. *The community's role in appropriate technology*. New York: Hildegard Hannum, 1982.

MILANI, C. R. S. Aprendendo com a História: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, maio/ago. 2012.

MUGGAH, R., CARVALHO, I. S. O Efeito Sul: reflexões críticas sobre o engajamento do Brasil com Estados frágeis. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 5, n. 9, p. 166-176, ago./set. 2011.

NARVÁEZ, J. *Tecnologías apropiadas para el desarrollo sostenible*. Lima: Itacab, 1996.

NASCIMENTO, H. M. A Convivência com o semiárido e as transformações socioprodutivas na Região do Sisal – Bahia: por uma perspectiva territorial do desenvolvimento rural. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, 46., 2008, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco: [s. n.], 2008.

OCDE – Organization for Economic Co-Operation and Development. *OECD Environmental Outlook to 2050: the Consequences of Inaction*. May 2012. 350p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/environment/environmentalindicatorsmodellingandoutlooks/oecdenvironmentaloutlookto2050theconsequencesofinaction.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

PINO, B. A. Transformações globais, potências emergentes e cooperação sul-sul: desafios para a cooperação. Europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, maio/ago. 2012.

PINO, B. A. 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.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Objetivos do milênio*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/#>>. Acesso em: 1º fev. 2007.

_____. Combater as mudanças do clima: solidariedade humana em um mundo dividido. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2007/2008*. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2007. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

RINDÓ, M. A prestação de assistência humanitária internacional pelo governo do Brasil. In: RTS – Rede de Tecnologia Social. *Tecnologias Sociais: caminhos para a sustentabilidade*. Brasília, 2009. p. 211-219.

RTS – Rede de Tecnologia Social. Disponível em: <<http://www.rts.org.br/>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

SANTOS, J. E. Estratégias de convivência para a conservação dos recursos naturais e mitigação dos efeitos da desertificação no semiárido. In: BRASIL. Ministério de Ciência e Tecnologia. *Desertificação e mudanças climáticas no semiárido brasileiro*. Campina Grande, PB: Insa-PB, 2011.

SCHMITZ, G. O.; LIMA, J. B. B.; CAMPOS, R. P. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: primeiro levantamento de recursos investidos pelo governo federal. In: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Boletim de Economia e Política Internacional*. n. 3. p. 35-46. jul./set. 2010.

SCHNEIDER, L. *Is the CDM fulfilling its environmental and sustainable development objectives?* An evaluation of the CDM and options for improvement. Berlin: WWF, 2007.

SCHUMACHER, E. F. *Lo pequeño es hermoso*. Madrid: Hermann Blume, 1990.

SERES, S. *Analysis of Technology Transfer in CDM Projects*. UNFCCC. (2007). Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/report1207.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2008.

SILVA, R. M. A. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semiárido. *Sociedade e Estado*, Brasília, DF, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

SUTTER, C.; PARREÑO, J. C., Does the current clean development mechanism (CDM) deliver its sustainable development claim? An analysis of officially registered CDM projects. *Climatic Change*, v. 84, n. 1, p. 75–90, 2007.

TORRES, A. B. et al. 2010. Analysis of the carbon sequestration costs of afforestation and reforestation agroforestry practices and the use of cost curves to evaluate their potential for implementation of climate change mitigation. *Ecological Economics*. v. 69, n. 3, p. 469-477, jan. 2010.

UN – UNITED NATIONS. *Technology Transfer*. In: United Nations System Chief Executives Board for Coordinations. Chief Executives Board for Coordination. 2011.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA)*. Nairobi work programme on impacts, vulnerability and adaptation to climate change. Draft conclusions proposed by the Chair. Bonn (Germany), 2007.

_____. *Full text of the convention*. 1992. Disponível em: <<http://unfccc.int/documentation/documents/items/3595.php>> Acesso em: 28 fev. 2009.

_____. *The contribution of the clean development mechanism under the Kyoto Protocol to Technology Transfer*. 2010. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Reference/Reports/TTreport/TTrep10.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2011.

_____. *Registered CDM projects*. Disponível em: <<http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>>. Acesso em: 1º abr. 2012.

VEIGA, J. E. Transição ao Baixo Carbono. Seminário 32. In: DELFIM NETTO, Antonio; et al. (Org.). *O Brasil do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1, p. 409-425.

VENTURA, A. C. et al. Potencial das tecnologias sociais para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a promoção desenvolvimento humano: um olhar sobre o semiárido baiano. *Bahia Análise & Dados*, v. 21, n. 4, p. 915-931, out./dez. 2011.

VENTURA, A. C.; FERNANDEZ, L.; ANDRADE, C. Tecnologias Sociais: as organizações não governamentais no enfrentamento das mudanças climáticas e na promoção de desenvolvimento humano. *Cadernos EBAPE*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 605-623, set. 2012.

VIOLA, E.; BARROS-PLATIAU, A. F.; LEIS, H. R. *Governança e segurança climática na América do Sul*. Projeto uma nova agenda econômica e social para a América Latina. IFHC – Instituto Fernando Henrique Cardoso e CIEPLAN – Corporación de Estudios para Latinoamérica. São Paulo e Santiago do Chile. 2008.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Os limiares planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, set. 2012.

A NOVA CONFIGURAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS 1990: AS PARTICULARIDADES DAS AGÊNCIAS NÃO GOVERNAMENTAIS ALEMÃS

Maria Elisa Huber Pessina

A partir de 1990, as agências não governamentais de cooperação internacional para o desenvolvimento passaram a apresentar uma série de mudanças, seja no que tange a suas agendas e políticas, seja no que tange a seus mecanismos de gestão. Tais mudanças tornaram-se relevantes para o campo das pesquisas sociais no Brasil, na medida em que passaram a refletir-se na realidade de importantes organizações da sociedade civil, movimentos sociais e pastorais parceiros do Sul.

Tal processo de redefinição de agendas e procedimentos não se deu, porém, por força do acaso. O processo de enfraquecimento do ideário econômico keynesiano como hegemônico, a partir do final da década de 1970, e a consequente disseminação e consolidação do ideário neoliberal, a partir dos anos 1990, repercutiu seja nos discursos como nos arranjos institucionais do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD).¹

As políticas neoliberais, entretanto, fracassaram em gerar crescimento econômico e desenvolvimento social, agravando os índices de pobreza mundial naqueles anos, o que levou as organizações internacionais anunciar um novo paradigma para o desenvolvimento. A ampla agenda de temáticas que, segundo anunciada, uma vez implementadas pelas organizações e Estados comprometidos com o desenvolvimento mundial, conduziria à redução da pobreza num determinado período de tempo. Tal discurso, entretanto, amplamente difundido sob a égide do Desenvolvimento Humano Sustentável, não rompia com as bases neoliberais, assim como não questionava as causas da pobreza mundial que se agravava naqueles anos. Significava, na prática, a generalização das

1 O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento é a rede de organizações que promovem ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Estas organizações também podem ser de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais intergovernamentais, governos dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil (AYLLÓN, 2006).

políticas focalizadas de combate a pobreza, sustentada por um novo pacto social para o desenvolvimento: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

As organizações não governamentais são tomadas como atores importantes no novo arranjo institucional para o desenvolvimento, levando-as a ocupar lugar no SICD, encarregado de assegurar a eficácia das ações e programas de desenvolvimento ora propostos, por meio do acesso diferenciado aos “mais pobres entre os pobres”. O novo papel do não governamental assumido nas políticas de desenvolvimento social – nacionais e internacionais – acarretará na institucionalização e legitimação do trabalho dessas organizações, realizados até então com princípios e instrumentos próprios. A partir de 1990, nota-se uma série de mudanças nas agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, na direção de maior sinergia com as agendas oficiais e com o modelo de gestão empresarial.

Tais mudanças, porém, ocorrem em diferente intensidade entre as agências não governamentais europeias, indicando a existência de particularidades nacionais determinantes para tais assimetrias. Este texto tem por objetivo aprofundar a repercussão do novo ideário de desenvolvimento do pós 1990 nas agências não governamentais alemãs, particularmente aquelas eclesiásticas, parceiras históricas de organizações da sociedade civil organizada brasileira. Para isso, serão analisadas principalmente as particularidades da relação Estado – Sociedade na Alemanha, determinantes na dinâmica das mudanças nessas agências.

Um breve histórico do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento e o papel das organizações não governamentais

O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) surgiu ao fim da Segunda Guerra Mundial, quando as potências capitalistas vencedoras criaram as principais organizações multilaterais de cooperação internacional para o desenvolvimento: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), declarando a intenção de garantir o desenvolvimento e a paz mundial. Tal desenvolvimento seria galgado por meio das políticas econômicas keynesianas, a partir de forte atuação do Estado na condução das políticas de desenvolvimento econômico, ao tempo que regulava os distintos interesses de empresas e sindicatos. O desenvolvimento social, igualmente, seria garantido pelo mesmo arranjo, assegurando a manutenção o estado do bem-estar-social (*welfare state*). Tratava-se dos anos da Guerra Fria, quando o mundo se encontrava dividido entre o bloco capitalista e o socialista, fazendo com que tal perspectiva de desenvolvimento fosse duplamente instrumental naquele momento histórico: para conter o avanço da ideologia socialista por meio de um capitalismo “mais social”, e para viabilizar a reconstrução das economias capitalistas devastadas pela guerra, que careciam de investimentos estatais.

Foi nesse período – particularmente durante a década de 1960 – que surgiram os principais órgãos oficiais de cooperação bilateral para o desenvolvimento dos países do norte, que representariam os interesses de seus Estados, junto com as demais instituições internacionais multilaterais, concertados no âmbito da OCDE.² Nesse período, as agências oficiais de cooperação para o desenvolvimento foram responsáveis pelo financiamento de grandes obras de infraestrutura, conduzidas pelos Estados parceiros do Sul, cofinanciadas pelo capital do norte, destinadas, principalmente, às ex-colônias (OCDE, 1975, p. 105).

Já as primeiras Organizações Não Governamentais (ONGs) de cooperação para o desenvolvimento surgiram durante a década de 1950, motivadas por razões religiosas, políticas e ideológicas, diante das notícias de miséria que chegavam das regiões periféricas do mundo e como gratidão pela assistência recebida de outros países ao final da Segunda Guerra Mundial (BROT FÜR DIE WELT, 2011; MISEREOR, 2010). Em relação às políticas oficiais de intervenção praticadas pelas instituições multilaterais e bilaterais de seus países, as agências não governamentais optaram pelo caminho do apoio e fomento de “políticas alternativas”, expressão comum naqueles tempos, que continha uma crítica aberta às políticas governamentais (JANSEN, 1995, p. 4).

Nos países do sul, por sua vez, data dos anos sessenta e setenta o surgimento de tendências que representavam uma posição crítica diante da ordem hegemônica de desenvolvimento. Entre elas, destacam-se a “pedagogia do oprimido”, de Paulo Freire; o nascimento da Teologia da Libertação durante a Conferência Episcopal Latino-Americana celebrada em Medellín em 1968; e as críticas ao “colonialismo intelectual” e à dependência econômica.³ No seio dessas correntes contrárias, muitas agências não governamentais, e até mesmo governamentais mais progressistas europeias, buscavam parceiros para cooperar por um modelo de Bem Estar Social na América Latina, onde não faltavam correntes contrárias, como a burguesia local, latifundiários, governos militares, entre outros.

As representações contrárias à teoria hegemônica do desenvolvimento, somadas ao insucesso da cooperação oficial em atingir os objetivos sociais prometidos, levou ao surgimento, na década de 60, de um movimento crítico ao modelo de desenvolvimento da cooperação governamental, que na prática representou a vinda de muitos intelectuais, membros de igrejas e movimentos populares dos países do norte para as nações em desenvolvimento. Nesse período, as agências não governamentais europeias

2 Para coordenar o Plano Marshall foi criado em 1947 a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que posteriormente, com a entrada dos Estados Unidos e do Canadá em 1961, se transformaria na – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Em 1960, foi criado o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), como um dos dois grandes departamentos que compõem a OCDE, responsável por monitorar a ajuda de cada doador, assim como desenvolver os princípios relacionados à sua eficiência e aplicabilidade.

3 Embora, segundo Escobar (1996, p. 22), essas tendências não conseguiram articular um “rechaço” ao discurso que combatiam.

puderam apoiar importantes movimentos de lutas nos países subdesenvolvidos, como movimentos por democracia na América Latina e outros que possuíam o propósito de enfrentar as causas da desigualdade social que marcavam a realidade de muitos países desse continente. Sobre a proposta das agências não governamentais nesse período, Jansen afirma que,

A política [...] de quase todas as agências não governamentais buscava estimular e reforçar a formação de um movimento popular que devia se perfilar na luta política contra as instâncias oficiais com um aporte próprio e claramente formulado a partir das necessidades e propostas das bases. Essa política alternativa mantida pelas agências e ONGs teve um papel importante e catalisador na identificação de novos atores sociais e no surgimento de movimentos pela democratização. Conceitos marcantes dessa época eram os de participação, conscientização e poder popular (JANSEN, 1995, p. 4).

Quanto à forma como se dava a relação entre as agências europeias e as ONGs na América Latina, Ballon e Valderrama (2004) argumentam que as relações eram permeadas pela ideia da confiança entre atores que compartilhavam dos mesmos ideais:

Foram anos [...] nos quais se compartilhavam visões mais ou menos radicais da transformação necessária no continente e do papel que os excluídos e suas organizações deveriam executar. As distintas modalidades de educação popular e de apoio aos processos organizativos predominavam como forma de intervenção e se compartilhava certa imagem multifacetada do desenvolvimento. As ONGs da região se ligaram aos processos de mobilização e luta social dos anos setenta, e as agências europeias, através delas, se vincularam aos mesmos. O intercâmbio fluía e de ambos os lados do oceano, bem ou mal alimentava-se um discurso que possuía um sentido compartilhado. As relações se baseavam na ideia básica da confiança e esta se dava entre indivíduos que 'representavam' as instituições (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004, p. 9).

Ou seja, além de agendas próprias, as agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, nesse período, possuíam uma dinâmica de gerenciamento particular, determinada por alguns princípios característicos da filosofia predominante nesse tipo de cooperação. Pouco se falava em comprovação de resultados, construção de indicadores ou métodos de avaliação. As exigências técnicas eram mínimas, o suficiente para prestar contas aos principais financiadores, em geral a sociedade civil dos países de origem dessas agências, igrejas e seus governos.

Ao longo de suas histórias, a maior parte das agências europeias não governamentais de cooperação para o desenvolvimento contaram com o cofinanciamento de seus governos, que desde o início as viam como importantes canais a regiões de difícil acesso político, uma vez que elas possuíam parceiras em muitas regiões onde seus Estados, por meio da diplomacia oficial, encontravam dificuldade de adentrar. Contudo,

tais recursos governamentais eram passados com muita liberdade, pouca intervenção e controle sobre as agendas das organizações cooperantes. De acordo com Bava (2011), a Europa, nessa mesma época, era governada pelo partido trabalhista, quando a mobilização social e a disputa ideológica com o bloco soviético faziam avançar o Estado do Bem-Estar Social, que posicionava a Europa como uma das regiões mais avançadas no respeito aos direitos dos cidadãos. Suas agências de cooperação internacional apoiavam a educação para a cidadania, movimentos sociais, sindicatos, associações e entidades que se organizavam em torno da luta pela afirmação de direitos (BAVA, 2011).

O modelo econômico do pós-guerra, que marcou a era de prosperidade conhecida como *anos dourados*, entrou em declínio a partir dos anos 1970, quando o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão. Nesse contexto, as ideias liberais voltaram a encontrar o espaço que até então não haviam tido no pós-guerra, sob o argumento neoliberal de que as raízes da crise estavam no poder excessivo dos sindicatos e no desempenho do Estado que vinha aumentando cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1995, p. 1). O Estado, assim, deveria recuar como agente econômico, cedendo espaço para um mercado livre capaz de gerar justiça e, conseqüentemente, gerar a maior igualdade social possível (NOZICK, 1974 apud BARBANTI JR., 2005).⁴

O discurso neoliberal passa, a partir da década de 1980, a influenciar gradativamente as recomendações das agências multilaterais internacionais de ajuda e financiamento ao desenvolvimento, principalmente as do Banco Mundial. O foco de tais agências nessa década se colocará nas medidas de reforma econômica, na cobrança fiscal, na liberalização dos intercâmbios comerciais, no incentivo à liberdade para as forças de mercado, eliminando obstáculos à iniciativa privada e, em geral, no favorecimento à privatização e a desregulação estatal (AYLLÓN, 2007). Tais recomendações são acompanhadas do discurso da redução da pobreza via estratégias de atendimento às chamadas necessidades humanas básicas, surgido na década de 1970 e que ganhou força nos anos posteriores.

Entretanto, o balanço geral econômico e social desse período foi marcado por desindustrialização e crescimento do desemprego na Europa com conseqüências semelhantes para algumas regiões periféricas, como aconteceu na América Latina (BALANCO, 1999). Os países da periferia capitalista, que haviam seguido o receituário neoliberal como solução para seus altos índices de endividamento e inflação, viram suas economias entrarem em crise além de cortes significativos nas poucas políticas de bem estar que já haviam alcançado.

4 Na verdade, segundo Balanco, o capital precisava recriar condições competitivas e a solução colocada em perspectiva foi a de reverter a queda das taxas de lucro por meio de um intenso processo de desvalorização da força de trabalho, a ser alcançado por medidas como a flexibilização das leis trabalhistas, minimização dos mecanismos de proteção social, privatização de empresas estatais e, como importante função estratégica, a liberalização dos fluxos de comércio exterior (BALANCO, 1999).

Em finais dos anos 80, organismos internacionais como o sistema das Nações Unidas e o Banco Mundial começaram a emitir sinais de consideração e preocupação diante das denúncias de que as políticas econômicas e sociais impostas por eles contribuíram para a desestabilização, desumanização e miséria sem saída da imensa maioria dos países do “terceiro mundo” (JANSEN, 1995). Nesse contexto, no meio das, passa a ocorrer redefinição de diretrizes sobre o desenvolvimento que não representaria, entretanto, o retorno ao ideário keynesiano. A queda do muro de Berlim não representou apenas o fim a Guerra Fria, como a vitória do ideário capitalista neoliberal sobre a até então ameaçadora proposta socialista.

Nesse contexto geopolítico, nos anos 1990, a agenda do desenvolvimento é retomada sob outro prisma, havendo uma redefinição de políticas e de atores (CAMPOS, 2005). Surge uma nova agenda na cooperação para o desenvolvimento que contemplaria âmbitos diversos, como a liberalização e a reforma econômica, a democracia e os direitos humanos, a boa gestão pública, a igualdade entre os sexos, o meio ambiente, a construção da paz e a gestão da crise, e, como questão central desde a metade da década de 90, a luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006).

Conforma-se assim um novo consenso internacional sobre desenvolvimento, cujos objetivos centrais são a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social, que ficaria conhecido como ideário de Desenvolvimento Humano Sustentável. O novo paradigma encontrou seu maior difusor na série de Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas que foram celebradas ao longo dos anos 90,⁵ responsáveis por promoverem acordos globais sobre metas de desenvolvimento no contexto do pós-guerra fria e da crise da ideologia neoliberal. Novos temas foram sendo acrescentados a cada Cúpula, “os quais foram sendo incorporados também nos projetos e programas assim como nos planejamentos estratégicos dos doadores bilaterais e multilaterais” (AYLLÓN, 2007).

A sequência de cúpulas e compromissos culminou na formulação da Declaração dos Objetivos do Milênio em junho de 2000, em Genebra. Nela o FMI, o Banco Mundial, a ONU e a OCDE se comprometeram em impulsionar os objetivos de desenvolvimento estabelecidos no âmbito do CAD, num relatório que ficou registrado como *Um Mundo Melhor para Todos*:

Fixar objetivos para redução da pobreza é essencial para poder avançar. Os objetivos de desenvolvimento descritos no presente informe, que se baseia nos resultados das conferências e cúpulas mundiais das Nações Unidas celebradas na década de 1990, são objetivos gerais para todo o mundo. Abordam algumas das numerosas dimensões da pobreza e seus efeitos nas vidas das pessoas. Ao acei-

5 Ao longo da década de 1990 ocorreram as Cúpulas Sobre a Infância (Nova York, 1990); Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); Direitos Humanos (Viena, 1993); População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Mulher e Desenvolvimento (Pequim, 1995); Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995); Alimentação (Roma, 1996).

tar esses objetivos, a comunidade internacional contrai um compromisso com os setores mais pobres e desvalidos da terra, e consigo mesma (FMI, OCDE, ONU e BM, 2000, p. 2).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2000, na *Declaração do Milênio*, quando 191 países assinaram o documento,⁶ que passou a guiar os discursos e ações das principais Agências de Cooperação para o Desenvolvimento, tornando-se uma espécie de unanimidade nas referências de seus documentos. Desenvolvimento Sustentável, gênero, entre outros, convertem-se em componentes onipresentes na cooperação, em alguns casos de inclusão obrigatória para a aprovação de projetos (AYLLÓN, 2007).

Evans lembra que a aplicação consistente de quaisquer políticas exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos e que “tal institucionalização não pode de forma alguma ser tida como certa” (EVANS, 1993, p. 1). Assim, o novo discurso do Desenvolvimento Humano Sustentável representa não apenas uma redefinição da agenda, como de atores do desenvolvimento, comportando a noção de arranjo institucional no qual o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promovam o bem-estar social (KRAYCHETE, 2008).⁷

Nesses anos, registra-se um processo de legitimação e crescimento das organizações não governamentais, ou de um chamado Terceiro Setor, se seguirmos a literatura de origem anglo saxônica, exigindo-lhes o desenvolvimento de uma cultura organizacional semelhante àquela das empresas privadas. Configurou-se uma espécie de mercado de ONGs, com crescente nível de competitividade, ao mesmo tempo em que surgiam na academia as soluções para a chamada *gestão social*, de modo a suprir as novas demandas gerenciais dessas organizações, as quais, fundamentalmente, tratavam de adaptações das lógicas da gestão privada.

Da mesma forma, cresceu também, nesse período, o número de ONGs voltadas para a cooperação internacional para o desenvolvimento, aumentando a competitividade por recursos públicos e privados, fazendo com que a adaptação a uma nova

6 A declaração compreende oito objetivos de desenvolvimento social e econômico: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Estes oito macro-objetivos se desdobram em 18 metas quantificáveis para o período entre 1990-2015, e outros vários indicadores de progresso para cada uma delas.

7 Montano denominará esta tendência de “nova modalidade de trato à questão social”. O chamado terceiro setor coloca-se como diferente do Estado e da empresa privada, mas dentro e sem questionar os fundamentos do sistema capitalista. Dessa forma, afirma o autor, “a minimização é festejada pelos neoliberais e a expansão do Terceiro Setor é festejada pela nova esquerda” fortalecendo o consenso que se forma a partir dali (MONTANO, 2002, p. 23).

cultura organizacional e gerencial se tornasse fundamental para a sustentabilidade das agências não governamentais tradicionais. A racionalização de recursos destinados às políticas de cooperação, registrada nos primeiros anos da década de 1990 até o ano 2000, exigiu ainda mais das agências não governamentais a comprovação de *eficácia* e *eficiência* na aplicação dos mesmos perante seus financiadores. Ao mesmo tempo, uma onda de metodologias e instrumentos de avaliação da cooperação era difundida a partir do CAD da OCDE, discussões nas quais os Estados doadores eram os principais atores e repassavam para suas agências executoras, governamentais ou não.⁸

Ao longo da primeira década de 2000, o consenso construído nos anos 1990 busca consolidar-se, quando toda a cooperação internacional para o desenvolvimento, oficial ou não, é chamada a comprometer-se com as agendas internacionais em prol da *eficácia da ajuda*, aprofundando a onda de pragmatismo dentro das agências não governamentais europeias.

A generalização do consenso na primeira década do ano 2000: as principais declarações internacionais e os fóruns de alto nível sobre a eficácia da ajuda

Lautier (2010) afirma que a década de 1990 e a primeira década de 2000 foram marcadas por uma série de encontros identificados com a formação de um consenso mundial a respeito de desenvolvimento. Dos anos 1940 a meados dos anos 1990, as políticas sociais, em todos os lugares, foram objeto de debates e conflitos, que se desdobraram em diversas bases: no âmbito moral, na economia, na política. Porém, nos anos 90, essas polêmicas e conflitos parecem perder clareza e força, acabando por desaparecer no início dos anos 2000, quando o debate dá lugar a um consenso que se desdobra em vários campos).

Ainda seguindo com Lautier, a criação de consensos é necessária para o estabelecimento de um novo ideário de desenvolvimento, mas eles raramente têm uma origem interna em um país – eles são diretamente mundiais, proclamados por uma agência da ONU ou uma assembleia de chefes de Estado, e se impõem nos debates políticos nacionais (LAUTIER, 2010).

O oitavo Objetivo do Milênio prevê a criação de uma parceria global para o desenvolvimento, fundamentada no compromisso com as agendas acordadas internacionalmente e, principalmente, na busca da eficácia dos programas de ajuda. A receita para a redução da pobreza mundial reside na priorização das temáticas que compõem o

8 A década de 90 e primeira década de 2000 foram marcadas pela produção e divulgação de um número considerável de documentos sobre a avaliação da ajuda, numa escala crescente de complexidade e rebuscamento. Para análise mais detida ver Pessina (2012).

conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável somada ao comprometimento com a eficácia dos programas de cooperação.

Um encontro simbólico da primeira década de 2000 para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi a *Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento*, promovida pelas Nações Unidas, em Monterrey, no México, em março de 2002, conhecida como Conferência de Monterrey. Dela participaram a quase totalidade das organizações internacionais para discutir a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (AOD). Nesse encontro, as instituições de Cooperação Internacional discutiram a diminuição no montante destinado à AOD ocorrida na década de 90, a reversão dessa tendência, além de medidas a serem adotadas em prol da eficácia da ajuda, de modo a melhorar a sua concepção e prestação. Ali, alguns países se comprometeram a aumentar o montante da ajuda e a se aproximarem, gradativamente, da meta estabelecida em 0,7 % do valor do Produto Interno Bruto na forma de AOD,⁹ de modo a cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio.

Entretanto, os esforços que mais se destacam da cooperação internacional para o desenvolvimento para atingir os oito objetivos de redução da pobreza traçados em 2000 é a série de *Fóruns de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda*, os quais se propõem a serem passos a mais no caminho iniciado em Monterrey para a consecução de uma Ajuda Oficial ao Desenvolvimento de maior qualidade e impacto.

Em cada uma das Declarações geradas nos *Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda* são identificados pressupostos específicos para melhorar a qualidade das ações, que passam a influenciar as políticas de todo o conjunto de agências voltadas para a cooperação internacional para o desenvolvimento. No *Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Roma* (Declaração de Roma sobre Harmonização – 2003), os países e instituições multilaterais presentes se comprometem a harmonizar suas políticas e instrumentos de cooperação, definindo acordos comuns, simplificando os procedimentos e compartilhando informações, guiados pela gestão baseada em resultados. Representou um primeiro esforço em prol da harmonização das políticas tanto nacionais como internacionais de cooperação para o desenvolvimento, sendo responsável, por exemplo, pelos esforços que alguns países têm empreendido em “enxugar” ou fundir o arcabouço institucional que pratica a cooperação por seu país.

No *Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris* (Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda – 2005), as organizações e países presentes reafirmam os compromissos assumidos em Roma para harmonizar e alinhar a entrega da ajuda, comprometendo-se a acelerar o ritmo da mudança, por meio da implementação de

9 Pela primeira vez, em 1970, os membros signatários das Nações Unidas se comprometeram com a meta de contribuir com 0,7% do seu PIB. Essa taxa estabilizou efetivamente entre os 0,3 e os 0,35%, até ao início dos anos 90, altura em que começou de novo a diminuir. Em 2000, a AOD fornecida pelos 22 países membros do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE representou, em média, 0,22% do seu PIB. Mesmo se excluirmos os Estados Unidos, que nunca se comprometeram a atingir a meta dos 0,7%, a média foi de apenas 0,33% (NAÇÕES UNIDAS, 2002).

cinco compromissos de parceria: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão centrada nos resultados e responsabilidade mútua. Para cada uma dessas dimensões foram traçados indicadores de progresso, num total de 12, a fim de monitorar os comportamentos nos Compromissos de Parceria até 2010. O estabelecimento de Indicadores de Progresso objetivos e mensuráveis fez da Declaração de Paris o documento mais conhecido entre os acordos firmados em prol da eficácia da ajuda ao desenvolvimento. Trata-se de compromissos assumidos no nível da cooperação oficial dos países, mas que, posteriormente, no Plano de Ação de Acra, irá ampliar-se num chamado às instâncias da Sociedade Civil para que passem a compartilhá-los.

De grande importância para as organizações não governamentais voltadas ao desenvolvimento, o *Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Acra* (Agenda para Ação de Acra – 2008), por sua vez, representou um esforço de identificar ações prioritárias e imediatas para acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris até 2010, uma vez identificado que “estavam ocorrendo progressos, mas que não eram suficientes” (OCDE, 2008, p. 1). Na intenção de acelerar os progressos, pela primeira vez, surgem as recomendações sobre o papel da sociedade civil em relação à eficácia da ajuda, identificadas na declaração dentro do macro objetivo “Construir Parcerias de Desenvolvimento mais Eficazes e Inclusivas”, medida número 4: Aprofundar o compromisso com organizações da sociedade civil” (OCDE, 2008, p. 4). Ali se encontra o artigo 20, no qual os países doadores comprometeram-se a coordenar a cooperação das Organizações da Sociedade Civil – OSC com os programas governamentais, além de melhorar o controle sobre os resultados de tais instituições:

Aprofundaremos o nosso compromisso com as OSC, enquanto atores 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 (OCDE, 2008, art. 20, p. 6).

A Agenda de Acra pode ser considerada a mais importante no que concerne ao estudo das mudanças na cooperação não governamental no pós 1990, uma vez que comprova o compromisso firmado pelos governos dos países doadores em coordenar e

alinhar as atividades de cooperação das OSC de seus países com os programas governamentais em prol da maior eficácia da ajuda.

No final de 2011 ocorreu em Busan o *IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*, dando origem à Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento. As organizações da sociedade civil são novamente contempladas na Aliança de Busan, em dois principais aspectos: no reconhecimento de que seu trabalho precisa de um ambiente favorável que garanta sua sustentabilidade e independência; e no chamado para aderirem às boas práticas em prol da eficiência e eficácia. Apesar da participação expressiva da sociedade civil internacional nesse Fórum,¹⁰ o maior destaque foi dado ao setor privado,¹¹ contemplado no capítulo “Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz” da Aliança de Busan. Subjaz aqui a crença de que não se trata apenas de uma questão da eficácia das ações de Ajuda ao Desenvolvimento, mas de que o Desenvolvimento como um todo esteja sendo conduzido de uma forma eficaz. Para isso, a Aliança de Busan enfatiza o papel das empresas e as parcerias público-privadas para o combate eficaz da pobreza mundial, além da importância da abertura de mercados. Propõe medidas como abertura aos investimentos e ao comércio internacional, entre outras recomendações que comprovam que a agenda do desenvolvimento do SICD do pós 90 não rompe com os princípios neoliberais.

A cooperação internacional da união europeia para o desenvolvimento

A União Europeia, além de ser um interlocutor reconhecido no âmbito internacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento, é o maior doador mundial (somando a política da União e dos 27 Estados membros), sendo responsável em média de 60% por cento da Ajuda ao Desenvolvimento no mundo. Os únicos países que estão cumprindo com a meta de 0,7% são europeus e, como doador, a Europa está presente em quase todos os países do mundo (130 países). Tal posição de destaque nas políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento confere ao bloco voz de peso nas negociações sobre o tema, ao mesmo tempo em que exige da União Europeia que ela seja uma espécie de exemplo no cumprimento dos acordos e diretrizes estabelecidas internacionalmente em prol do desenvolvimento.

A União Europeia é, ao mesmo tempo, um projeto político e uma organização jurídica. As políticas do bloco são aplicadas de acordo com regras e procedimentos

10 Dois dias antes do Fórum Oficial, aconteceu também em Busan o evento preparatório da sociedade civil, promovido por redes como a *BetterAid*, *Open Forum* e a associação coreana de ONGs. Um representante escolhido pelas organizações participou da redação do documento final, a *Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda*.

11 Nesses documentos, sociedade civil e setor privado são vistos como atores distintos.

definidos pelos tratados, por meio dos quais os Estados membros delegaram competências às instituições comunitárias. Dispõe, assim, de competências exclusivas e de competências que partilha com os seus Estados-Membros, os quais ainda conservam competências reservadas (EUROPA, 2012).

O Tratado de Maastricht, de 1992, quando o continente alcançou oficialmente a almejada integração política, também conhecido como Tratado da União Europeia, já trata das políticas de desenvolvimento do bloco. No Título XVII do Tratado, nomeado “A Cooperação para o Desenvolvimento”, a recém criada União Europeia confirma seu compromisso em cooperar com as Nações Unidas e demais organizações internacionais no âmbito das políticas de cooperação para o desenvolvimento, além do foco na luta contra a pobreza. O primeiro artigo desse Título explica que a política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento será complementar às políticas dos Estados-membros. O artigo seguinte conclama a Comunidade e os Estados-membros a coordenarem as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertar-se sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais. Subjaz ao princípio da complementaridade que não há obrigatoriedade para que as políticas de cooperação dos Estados membros sigam as decisões tomadas pela União, entretanto, suas ações devem ser coordenadas e concertadas (UNIÃO EUROPEIA, 1992, artigo 130-U, 130-X, 130-Y).

O discurso da eficácia é absorvido pela Cooperação da União Europeia para o Desenvolvimento e norteia as Declarações e Consensos mais significantes da UE sobre o tema. Em novembro de 2000, é publicada a *Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia*, documento de grande importância, no qual Conselho e Comissão afirmaram sua vontade de “[...] empreender a renovação de sua política de desenvolvimento, baseada na busca de uma maior eficácia em colaboração com os demais agentes de desenvolvimento no âmbito internacional e na adesão de seus próprios cidadãos” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 1). Notadamente em sintonia com as diretrizes internacionais para o tema, a Declaração afirma possuir como objetivo principal a redução da pobreza, e mais adiante, acabar definitivamente com ela, por meio de estratégias de combate à pobreza alinhadas com a Declaração do Milênio (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Na Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia, a União afirma que a coordenação das políticas de cooperação do bloco é um elemento fundamental para aumentar a eficácia da ajuda, sendo necessário para isso um melhor conhecimento de todas as políticas de cooperação que vêm sendo empreendidas por cada Estado membro e pela UE (UNIÃO EUROPEIA, 2000, artigo 30). Para que essa coordenação flua da maneira desejada, a Declaração faz referência a “harmonização de procedimentos” de cooperação no interior do bloco (UNIÃO EUROPEIA, 2000, artigo 32).

A *Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia* reforça a necessidade da complementaridade, ou seja, de estabelecer uma melhor divisão do trabalho entre a Comunidade e os Estados membros, recomendando, para isso, que cada membro determine os setores da cooperação nos quais possuem mais vantagens comparativas. A Declaração recomenda a concentração das atividades em um número mais limitado de setores e a elaboração de documentos de estratégias por países como instrumentos para fomentar a complementaridade. No que tange as organizações da sociedade civil, a Declaração afirma que

[...] será igualmente incentivada a aplicação de uma abordagem que favoreça uma participação acrescida das organizações não governamentais, dos agentes econômicos e sociais, assim como do setor privado, no âmbito das relações da União com os outros países em desenvolvimento. A Comunidade procurará reforçar a parceria com a sociedade civil, tanto na Europa como nos países em desenvolvimento, e apoiar o desenvolvimento das capacidades dos intervenientes não estatais nos países parceiros [...] (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 11).

Em novembro de 2005 foi aprovada uma nova Declaração, que ficou conhecida como *Consenso Europeu sobre Desenvolvimento*, tornando-se o principal documento referente às políticas de cooperação do bloco. Além de reafirmar que a “prioridade da cooperação do bloco é a minoração da pobreza, atuando em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos objetivos de desenvolvimento acordados nas principais conferências e cúpulas das Nações Unidas”, o documento reitera os compromissos anteriores em fomentar a coordenação, a harmonização e o alinhamento (UNIÃO EUROPEIA, 2005).

Todo o processo em busca da complementaridade culminará na aprovação pela UE, em maio de 2007, do *Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento*, segundo o qual:

A complementaridade começa com a coordenação, mas vai muito mais longe: implica que cada interveniente concentre a sua ajuda em áreas onde pode assegurar o maior valor acrescentado, tendo em conta a contribuição dos outros intervenientes. Por conseguinte, a complementaridade corresponde a uma divisão das tarefas otimizada entre vários intervenientes, a fim de conseguir a melhor utilização dos recursos humanos e financeiros (UNIÃO EUROPEIA, 2007, p. 6).

O Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento apresenta onze princípios orientadores acatados pelos países membros, que, embora não se refiram diretamente às organizações não governamentais, tem em seu décimo princípio o compromisso em “Prosseguir os progressos nas dimensões vertical e horizontal da complementaridade entre modalidades e instrumentos”. Uma vez que a cooperação via agências não governamentais para o

desenvolvimento é uma das modalidades de ajuda à qual os Estados podem recorrer, entende-se que se estendem a elas os esforços em prol da complementaridade dentro de cada país doador.¹²

Percebe-se que, além de incorporar os princípios e diretrizes estabelecidos no seio das agências multilaterais de cooperação para o desenvolvimento, a UE desenvolveu mecanismos próprios para incrementar a eficácia da ajuda oferecida pelo bloco, dentre os quais se destacam os princípios de coordenação, harmonização e complementaridade. No seguimento destes princípios, os Países Baixos, por exemplo, procederam a uma redução drástica do número de países principais/prioritários (de mais de 70 para cerca de 20 países prioritários), em função de três critérios de seleção: (i) nível de pobreza, (ii) desempenho macroeconômico e (iii) qualidade da governação” (UNIAO EUROPEIA, 2007, p. 11). Medidas vêm sendo tomadas também por países europeus na direção de aprofundar a dimensão vertical da complementaridade, notadas na reorganização dos arranjos institucionais que prestam a ajuda. Tais diretrizes estabelecidas pela Comunidade Europeia em busca da eficácia da ajuda têm repercutido direta ou indiretamente na cooperação não governamental para o desenvolvimento dos países membros. Entretanto, esses princípios afetam em proporções distintas as agências não governamentais europeias, a depender do nível de autonomia dessas últimas na relação com os governos de seus países.

O estado alemão: o modelo corporativista e o princípio da subsidiaridade

O modelo corporativista alemão, segundo Oliveira (2004), foi estabelecido durante a República de Weimar, que representou a tentativa social democrata de uma transição pactuada em vista da constituição de um novo padrão de organização socioeconômica e de gestão política. Nesse momento histórico, o principal objetivo da social democracia era o ordenamento econômico, por meio da regulação por um Estado mais *técnico* e *neutro* possível. Ainda segundo Oliveira formação do Estado de Bem Estar na Alemanha é *marcado pela* opção pela concertação via estabelecimento de “pactos sociais” responsáveis pela harmonização de interesses muito distintos envolvidos dentro de um mesmo interesse progressista. O Estado, por sua vez, empenha-se em ser uma espécie de “instância à parte, exterior à própria sociedade, com capacidade de agir sobre ela,

12 O Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento de 2007 foi seguido de outros documentos relativos ao tema da complementaridade, harmonização e alinhamento de políticas, representando medidas cada vez mais concretas visando à complementaridade das atividades de cooperação para o desenvolvimento empreendidas pelos países do bloco. Como parte desses esforços, foi traçado o *EU Donor Atlas*, o qual, juntamente com outras informações disponíveis e os relatórios do CAD/OCDE, fornece subsídios para diálogo e ação no domínio da divisão de tarefas entre países (UNIÃO EUROPEIA, 2009).

ajudando-a ou transformando-a segundo pressupostos por ele mesmo definidos” (HILFERDING apud OLIVEIRA, 2004).

A reconstrução do pós-guerra em ambas as partes do país dividido esteve intimamente ligada à provisão de benefícios sociais e econômicos – numa espécie de “concorrência” de quem assegurava mais direitos e bem estar aos seus cidadãos, solidificando cada vez mais o “modelo alemão”, marcado por arranjos neo-corporativistas e a economia social de mercado (*soziale Marktwirtschaft*). Esping-Andersen (1991), classifica o regime de Welfare State desenvolvido na Alemanha como fruto de um forte corporativismo estatal, onde a obsessão liberal nunca foi marcante e no qual as “famílias” (comunidades, organizações da sociedade civil) assumem funções estatais (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108-109).

De fato, como forma de garantir a participação de diversos setores da sociedade no sistema corporativista alemão, tem especial relevância na relação Estado-Sociedade no país o princípio da subsidiariedade. Em termos gerais, o princípio parte da ideia de que os problemas seriam tratados em primeiro lugar no nível mais baixo e só continuariam a se deslocar para cima quando os níveis mais baixos fossem assoberbados e soluções mais eficazes fossem encontradas nos níveis mais altos. Ao princípio da subsidiariedade subjaz a crença de que para que de fato seja eficaz o repasse de funções públicas para as células sociais, estas devem gozar do maior grau de autonomia política possível, de modo que o governo não pode exercer influência política aos grupos financiados, uma vez que o que está em foco é atender o interesse da sociedade, e não do Estado.

O princípio da subsidiariedade faz com que, historicamente, esse país tenha um setor sem fins lucrativos atuante, especialmente nas áreas de saúde e serviço social:

Na Alemanha, as áreas de saúde e serviços sociais são tradicionalmente modeladas de acordo com a versão corporativista que garante a organizações sem fins lucrativos uma parte notável do mercado de serviços sociais e de saúde, enquanto, ao mesmo tempo, as organizações alemãs sem fins lucrativos gozam de uma posição de destaque no processo de formulação de políticas (ALBER, 1992 apud ZIMMER, 2000, p. 81, tradução nossa).

O princípio da subsidiariedade está presente na elaboração e provimento de quase todas as políticas públicas alemãs via um conjunto significativamente heterogêneo de grupos ou famílias sociais, como ONGs, sindicatos, igrejas, fundações políticas, fundações empresariais etc.

A cooperação alemã internacional para o desenvolvimento no pós 1990

As políticas de cooperação internacional tiveram para a Alemanha um papel importante no pós-guerra, visto que permitiram o gradual estabelecimento de relações com

outras nações do ocidente enquanto o país se encontrava sob o Estatuto da Ocupação, com parte de sua soberania controlada. As mesmas circunstâncias políticas levaram a Alemanha a criar em 1961 um Ministério para a Cooperação (o *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit – BMZ*) separado do Ministério de Relações Exteriores, e a incorporar, desde o início, atores da sociedade civil organizada, como ONGs, Igrejas e fundações políticas no corpo de sua cooperação para o desenvolvimento. Essas organizações garantiriam ao país, no período conturbado da guerra fria e de imposições restritivas por parte das potências vencedoras da Segunda Guerra, a possibilidade de presença capilarizada em países diversos, sem que isso significasse confronto com os interesses imperialistas das outras nações.

Desde a sua fundação, em 1949, a República Federal da Alemanha adotou uma política externa gradual, cautelosa e contínua que garantiu a conquista da confiança internacional e a inserção gradual nos principais órgãos multilaterais. Essa foi a marca da política externa dos principais chanceleres alemães e seus ministros de Relações Exteriores.¹³ Esse percurso de intensos esforços pelo reconhecimento e aceitação nos espaços da organizações internacionais, garantiu que a Alemanha, hoje potência hegemônica europeia, seja uma voz de peso nos organismos multilaterais também no assunto da cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, as políticas exteriores da Alemanha, incluindo as de cooperação para o desenvolvimento, se caracterizam ainda hoje pelo zelo e comprometimento com as diretrizes das organizações internacionais.¹⁴

O BMZ desenvolve as diretrizes e conceitos da política de desenvolvimento alemão, porém, não executa a cooperação para o desenvolvimento, sendo esta tarefa delegada às chamadas Agências de Execução (*Durchführungsorganisationen*), que realizam os contratos cujos resultados são avaliados pelo BMZ segundo os critérios do DAC/OCDE (BMZ, 2011).

Tais agências de execução podem ser tanto as organizações executoras oficiais, financiadas inteiramente pelo orçamento federal, como os vários grupos e organizações sociais, cujos financiamentos são compostos de recursos próprios e de subsídios governamentais: igrejas, organizações da sociedade civil, fundações políticas, *Sozialstrukturträger* (“formadoras de estruturas sociais”, como sindicatos), entre outros.

13 Em 1949, em sua primeira declaração como chanceler federal perante o parlamento, Konrad Adenauer (1949 – 1963) deixa claro a consciência da situação delicada em que a Alemanha se encontra e da estratégia a ser seguida: “Para o povo alemão não há outro caminho, se quisermos atingir a liberdade e a igualdade de direitos, que não seja o da coordenação com os Aliados. Só há uma rota para a liberdade. Tentemos ampliar nossas liberdades e prerrogativas passo a passo, e harmonia com a Alta Comissão Aliada” (ADENAUER 1949 apud OLIVEIRA 2000, p. 17).

14 Atualmente, representa o país europeu que fornece maior volume de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) na Europa, e é o segundo em volume de recursos destinados a AOD no mundo. Em 2011 a Alemanha doou mais de 10 bilhões de euros e garantiu o posto de segundo maior contribuinte mundial, atrás apenas dos Estados Unidos. Contribuindo hoje com 0,4% do seu PIB à AOD, a Alemanha pretende aumentar sua participação para 0,7% até 2015.

Segundo o BMZ, suas políticas se orientam de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas de redução pela metade da pobreza até o ano de 2015 (BMZ, 2012d). O último Acordo de Coalizão (*Koalitionsvertrag*), de outubro de 2009 (Liberais – FDP e Democratas Cristãos – CDU/CSU), definiu como focos da cooperação alemã para o desenvolvimento, dentre outros, o fortalecimento do envolvimento da sociedade civil e a inclusão do setor privado, fazendo referências as Declarações de Acra e Busan, assim como o fortalecimento da eficácia, que deve ser alcançada por meio da complementaridade das ações de cooperação dentro do país:

O governo federal vai aumentar a eficácia da política de desenvolvimento alemã e melhorar o direcionamento dos recursos através de reformas organizacionais e estruturais [...]. Duplicação em agências governamentais e de execução deve ser resolvida. A reforma das estruturas de implementação ainda irá ocorrer no primeiro ano do atual período legislativo (BMZ, 2012b, p. 6-7).

Em vista de atender tal compromisso de complementaridade no âmbito do país, em 1º de janeiro de 2011 entrou em vigor a fusão que vinha sendo anunciada desde 2009 das três principais agências oficiais da cooperação alemã (*Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ*, *Deutscher Entwicklungsdienst – DED* e *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH – InWent*), formando a Agência Alemã para a Cooperação Internacional – GIZ (*Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH*). Em maio de 2012 foi efetivado também o Acordo Interministerial de compartilhamento de funções entre o Ministério alemão das Relações Exteriores – AA e o Ministério alemão para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento – BMZ, “iniciativa que visa melhor cooperação, coerência e desenvolvimento da política externa da Alemanha” (BMZ, 2012b).¹⁵

Apenas na Alemanha existem mais de mil organizações não governamentais, de diversas naturezas, voltadas para as políticas internacionais de desenvolvimento, de orientação privada, eclesiástica ou política. A importância das ONGDs na cooperação alemã para o desenvolvimento se dá devido a seu contato estreito com a sociedade civil, principalmente nos países com os quais uma cooperação governamental pelas bases políticas seria difícil ou impossível.

Além de colaborar com as políticas de cooperação para o Estado alemão, em cumprimento ao princípio da subsidiariedade, as ONGD participam na construção das

15 Segundo o acordo, “as verbas dos dois Ministérios destinadas à ajuda humanitária serão reunidas e encaminhadas aos necessitados por meio apenas do AA. Já o trabalho de coordenação das estruturas, prevenção de desastres e voltados para Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) serão de responsabilidade do BMZ” (BMZ, 2012d). O novo acordo de compartilhamento de funções marcará a história da cooperação alemã, uma vez que se trata de uma bandeira antiga dos liberais, assunto controverso no parlamento que conta com a oposição das igrejas e ONGs voltadas para a cooperação. O argumento principal contra a fusão é que ela levaria a uma vinculação cada vez maior dos interesses da política externa do país ao interesse maior da cooperação internacional.

estratégias por país e por região (*Länder- und Regionalkonzepten*) das políticas de desenvolvimento do BMZ. De acordo com o princípio da subsidiaridade, a relação com as ONGD não deveria fundamentar-se no simples repasse de execução de funções do Estado para a sociedade civil organizada, ditando ele as condições que o serviço deve ser executado. Em um típico exercício do princípio da subsidiaridade, as ONGD não só são “aproveitadas” pelo Estado por possuírem algumas capacidades que ele não possui, mas também, e num sentido oposto, possuem força de *lobby* e *advocacy* para advogar pelos seus pontos de vista e de seus parceiros do sul dentro das políticas estatais. Por outro lado, a facilidade desse diálogo e relação varia de acordo com diversos fatores, tais como coalizão partidária à frente do governo, ideários de desenvolvimento hegemônico no período, condições econômicas do país, entre outros.

Do total do orçamento do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), cerca de 11% é repassado para a sociedade civil,¹⁶ recursos que, segundo os critérios do CAD/OCDE, também computam como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). O financiamento por parte do BMZ para as instituições não governamentais varia de acordo com os tratados que o Ministério mantém com cada categoria. Por exemplo, as fundações políticas alemãs,¹⁷ independente do partido que representam, possuem suas ações no exterior financiadas 100% por fundos do Governo Federal, enquanto os outros grupos que também possuem contratos diferenciados com o BMZ, em geral, devem dar um mínimo de 25% de contrapartida com recursos próprios.¹⁸

Outro importante grupo da sociedade alemã que pratica a CID a partir de um contrato diferenciado com o Estado alemão é o das agências eclesiais. A relação do Estado alemão com as agências de cooperação das igrejas alemãs possui particularidades importantes, firmadas desde 1960, quando o então chanceler federal Konrad Adenauer fez a proposta às igrejas evangélicas e à católica de disponibilizar-lhes recursos estatais para atividades de desenvolvimento, criando uma nova base para o sistema de cooperação.¹⁹ Estas orientações originais são fundamentais para entender as dinâmicas que envolvem a cooperação não governamental das agências eclesiais alemãs, diante

16 10,8% em 2011 e 11,4% (previsto) para 2012.

17 Cada um dos maiores partidos alemães dispõe de uma fundação política. Assim, ao CDU corresponde a Fundação Konrad Adenauer; ao FDP a Fundação Friedrich Naumann; ao SPD a Fundação Friederich Ebert e a Esquerda a Fundação Rosa Luxemburgo. As Fundações dispõem de centros de formação, na Alemanha, onde realizam seminários e palestras para o povo alemão, assim como fornecem bolsas de estudo para estudantes estrangeiros. No Brasil, por exemplo, a Fundação Friedrich Naumann realiza congressos e intercâmbios com seu “homólogo” Democratas (DEM), enquanto a Fundação Rosa Luxemburgo durante muitos anos tem apoiado movimentos sindicais e partidos de esquerda.

18 Fora desse universo de instituições que possuem “relações especiais” com o ministério, a maior parte das novas ONGs voltadas para a cooperação necessita submeter seus projetos a editais do ministério, sujeitos a serem aprovadas ou não, a fim de ter acesso a financiamento público.

19 Até então, o governo da Alemanha já vinha financiando em pequenas proporções projetos promovidos pelas igrejas, a exemplo de construção de hospitais.

das circunstâncias políticas e econômicas que, ao contrário do acordo, mudaram ao longo dos anos:

- Será fornecida uma seção específica no orçamento para a Cooperação para o desenvolvimento das Igrejas;
- A ajuda será focada principalmente em ações voltadas para saúde, educação e outros fins sociais;
- Ações pastorais, especialmente as de evangelização, estão excluídas da ajuda pública; para isso devem-se usar exclusivamente os fundos eclesiais;
- Ambas as igrejas serão atendidas, conforme seja solicitado, com base na mesma quantidade;
- Os recursos da Igreja e Estado se completam; as igrejas dispõem para os projetos no mínimo 25% de recursos próprios;
- As duas igrejas cristãs formam cada uma uma agência central, que deverá avaliar, selecionar e encaminhar os projetos para financiamento;
- A concessão de fundos não está vinculada a nenhuma restrição política;
- A execução do programa será feita com ampla autonomia da igreja (BMZ, 2012c).

A partir desse acordo, em 1962 as duas maiores igrejas do país, a evangélica e a católica, fundaram suas *Zentralstellen* (agências centrais), com a finalidade de servirem de instâncias responsáveis para tratar com o Estado as questões de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e administrarem os recursos públicos que seriam destinados a elas, dando origem à Agência Central Católica para Ajuda ao Desenvolvimento (*Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe* – KZE) e à Agência Central Evangélica para Ajuda ao Desenvolvimento (*Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe* – EZE). A KZE englobaria a Obra Episcopal MISEREOR, que desde 1958 atuava na promoção de projetos em países em desenvolvimento. Do lado evangélico preferiu-se uma separação entre a Pão para o Mundo (*Brot für der Welt*), organização que já atuava na cooperação para o desenvolvimento desde 1959, que continuaria independente e não receberia recursos públicos, e a EZE, criada em 1962 para tais fins.

Até 1990, cada projeto a ser financiado tinha que passar antes pelo BMZ a fim de ser aprovado, sendo, segundo Wolff (1992), relativamente raros os casos em que ocorreram entraves por parte do governo durante esta tramitação. A partir de 1991, iniciou-se uma nova forma de articulação chamada “concessão global”, segundo a qual o BMZ concede uma soma global a ser autonomamente distribuída pela EZE e KZE de acordo com seus projetos (WOLFF, 1992). Segundo o acordo de Concessão Global, as agências centrais da igreja têm autonomia de decidir sobre o uso dos recursos e agir independentemente da influência estatal. Também condições políticas estão excluídas,

o que é chamado de “liberdade de programação” (*programmatische Freiheit*). São as agências centrais das igrejas (KZE e EZE) que escolhem os projetos para os quais os recursos advindos do BMZ serão utilizados, sem o envolvimento do ministério, que fornece uma lista dos países e setores prioritários, porém não há obrigatoriedade para as Centrais das Igrejas seguirem-na (BMZ, 2012d).

Há, entretanto, algumas limitações: as agências das igrejas não podem utilizar os recursos do governo para financiar seu aparelho administrativo, incluindo funcionários, sendo estes custos arcados pelos recursos próprios das agências, majoritariamente formado por doações e recursos eclesiais. Outra limitação das Diretrizes de Financiamento para as Igrejas (*Förderrichtlinien*) é que a participação dos recursos públicos no financiamento dos projetos da igreja podem ser de, no máximo, 75% , sendo a contrapartida das organizações da igreja de 25%.²⁰ De acordo com o BMZ, a Cooperação para o Desenvolvimento praticada pelas igrejas

[...] é caracterizada pela proximidade aos “mais pobres dos pobres”. Muitas vezes as igrejas, com suas ligações em todo o mundo e dispondo de profissionais no local, representam a única possibilidade de promoção do desenvolvimento em determinados locais. As obras da igreja possuem ainda a possibilidade de atuar onde órgãos de ajuda oficiais não podem ou não têm permissão de agir especialmente em ambientes políticos desfavoráveis (BMZ, 2012d) (Tradução da autora).

Em geral, a fonte de financiamento dessas agências é de três naturezas: doações de fiéis – principalmente nas campanhas realizadas pelas igrejas nos períodos litúrgicos de advento e quaresma; impostos eclesiais recolhidos pelo governo e repassados para as igrejas; e cofinanciamento público – recursos do governo alemão que são repassados para essas instituições e contabilizados como AOD, e que vem aumentando ao longo dos anos, conforme mostra a tabela.

TABELA 1 – ORÇAMENTO DO BMZ PARA PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO DAS IGREJAS (*Entwicklungswichtige Vorhaben der Kirche*), ENTRE 2008 E 2012. (Em milhões de Euros)

Ano	2008	2009	2010	2011	2012*
Milhões €	180	192	205	205	216

Fonte: *Sachstand zur Zusammenarbeit des BMZ mit den Kirchen* (Elementos da Cooperação entre o BMZ e as Igrejas) BMZ, 2012d, fornecido pelo BMZ em março de 2012. *Previsto

²⁰ Diretrizes que pretendem ser revistas diante da diminuição crescente das arrecadações de recursos privados por estas organizações.

Quanto à área de atuação, as agências das igrejas alemãs cooperaram ao longo dos quase 50 anos de existência com “atores que se engajam por processos de mudança em favor do estabelecimento da justiça social: movimentos sociais, iniciativas de base, igrejas, instituições próximas às igrejas e ecumênicas, organizações não governamentais, ativistas de direitos humanos e ambientalistas, entre outros” (PPM-EED, 2009). Por meio das organizações parceiras, os conhecimentos advindos das experiências são inseridos num segundo nível de trabalho, definido com as expressões “trabalho de lobby” ou “incidência política” local, regional ou nacional, que se conecta também com os processos de diálogo e articulação internacionais (PPM-EED, 2009, p. 10).

Apesar da aparente facilidade encontrada pelas Agências das Igrejas na relação com o BMZ, alguns autores alertam que essa relação não é de todo harmoniosa. Para Koalick (2004), “a Cooperação Igreja-Estado não acontece sem potenciais conflitos. As agências das igrejas querem defender seu papel de ‘advogado dos pobres’ e praticam críticas à cooperação do governo” (KOALICK, 2004, p. 3). Citando Angel (2002), este autor afirma que “a aquisição de responsabilidade política, também contra posicionamentos do governo, pode, contudo, resultar numa ‘ameaça para seu apoio financeiro’ pelo BMZ” (KOALICK, 2004, p. 4). Koalick cita ainda Willems (1998) e Ernst (1999), segundo os quais “com a diminuição da aceitação social das igrejas, passa-se a identificar uma ‘redução da capacidade de conflito’ contra as elites políticas – da benevolência das quais elas dependem” (KOALICK, 2004, p. 4).

Zimmer e outros (2000) alertam para o fato de que, embora o princípio da subsidiariedade estabeleça que tais organizações devam ser financiadas, a lei não determina a extensão da alocação do financiamento (ANGERHAUSEN et al., 1995; RAUSCHENBACH et al., 1995 apud ZIMMER et al., 2000, p. 150-151). O princípio da subsidiariedade não apenas não garante o volume de recursos destinado às ONGD alemãs, como não isenta tais organizações das influências políticas e culturais de sua época. Acordos como o de concessão global não tem impedido, por exemplo, que as políticas das agências eclesásticas sejam cada vez mais afetadas pelas crescentes burocracias em busca da comprovação da eficácia da ajuda, criadas no âmbito da OCDE e repassadas pelo governo alemão. A partir de entrevistas feitas em fevereiro de 2012 com membros e ex-membros das agências eclesásticas alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento, foram constatadas mudanças em curso no que tange a suas agendas políticas, arranjos institucionais e, principalmente, no que tange à gestão dessas organizações e dos seus programas.

Principais mudanças nas agendas e na gestão das agências eclesásticas alemãs no pós 1990

Quando surgiram, entre final da década de 1950 e início de 1960, as agências de cooperação das igrejas alemãs atendiam às demandas dos parceiros localizados no

Terceiro Mundo, que, em geral, denotavam as carências da população local (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004). A princípio, na década de 1950 e 1960, o perfil das organizações parceiras era de caráter predominantemente assistencialista, como obras ecumênicas de caridade, lares de anciões, escolas e hospitais, principalmente. A crescente politização das parceiras do sul, a partir da década de 60, denunciando as mazelas causadas pelo modelo de desenvolvimento adotado por seus governos e as estruturas sociais injustas de seus países, influenciou as agências ecumênicas alemãs, tornando-as também mais politizadas.

Tratava-se também do período em que se instauraram ditaduras militares em muitos países do Terceiro Mundo. O contato direto com a exploração econômica e degradação social em que vivia a maior parte da população desses países, a omissão ou até mesmo apoio de alguns governos do norte às ditaduras, desencadeou um processo de questionamento político nas agências eclesiásticas alemãs que marcaria sua cooperação durante muitos anos. A Cooperação para o Desenvolvimento viveu uma politização nunca vista e as agências eclesiásticas alemãs tornaram-se atores militantes no novo debate sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento, o que marcaria durante muitos anos o caráter de sua cooperação com as organizações do sul (BROT FÜR DIE WELT, 2008). Quanto ao porte dos projetos apoiados nesse período, as agências das igrejas possuíam uma grande flexibilidade de se dedicar seja a projetos pequenos, como também a relativamente grandes (STAHN, 2012).

Ao final da década de 80 e início de 90, diante da hegemonia das políticas neoliberais, cresce o número de ONGs, na Alemanha, dedicadas às atividades de cooperação para o desenvolvimento, na sua maioria, especialistas em executar políticas de desenvolvimento em diversas áreas temáticas como infância, agricultura, meio ambiente, gênero, entre outras. Em 1995, Kaiser, então cooperante da EZE, afirma que “os governos centro e norte-europeus, com tradição mais antiga de repasses orçamentários à sociedade civil, aumentaram super-proporcionalmente a parcela das ONGs sobre o total das pastas de cooperação internacional” (KAISER, 1995, p. 14).

Cresce o número de setores da sociedade civil que, ante tendências globalizantes, buscam uma maior atuação na esfera internacional, frequentemente sem uma visão compreensiva da problemática das relações Norte-Sul. Muitas vezes, encontram dificuldades ou até as causam no exterior com estilos duvidosos de comunicação e cooperação (KAISER, 1995, p. 15).

Tal contexto de aumento da concorrência por financiamento público, associado à diminuição crescente de recursos totais dos países do norte destinados à cooperação para o desenvolvimento devido à crise econômica mundial, e ao novo papel institucional que as não governamentais passam a ocupar no arranjo do SICD do pós 1990, levam as agências eclesiásticas alemãs a reverem suas práticas de gestão da ajuda. Segundo Kaiser (1995), as agências não governamentais começam a ter problemas quando

saem da descrição de suas vocações para a comprovação do seu êxito. “A discussão em torno do ‘impacto’ ganha força cada vez maior e as agências são desafiadas a se explicar para manter a credibilidade e o reconhecimento como atores competentes ante uma população que demanda saber o que acontece com os seus impostos ou com o dinheiro voluntariamente dado”. As agências eclesiais alemãs encontraram dificuldades para fazer entender o seu eixo comum de atuação, diante da variedade de temáticas com as quais estavam relacionadas. A mesma dificuldade existia para explicar o claro desequilíbrio entre agendas de “mobilização de atores sociais, de articulação e pesquisas e, finalmente, projetos que, concreta e localmente, mudavam as condições de vida da população local e pudessem servir como experiências-piloto para serem replicados” (KAISER, 1995, p. 16).

As agências eclesiais alemãs passam, assim, nos primeiros anos da década de 1990, a investirem na construção e aprimoramento de técnicas de planejamento e monitoramento, assim como adaptar suas agendas àquelas temáticas que vinham sendo intensamente difundidas no senso comum. Segundo Born, “não bastava mais apenas a ‘visão mais social, mais diacônica’. Deu-se conta de que tinha de ter princípios mais claros do que apoiava e não apoiava, e não mais um pouco aqui, um pouco lá” (BORN, 2012).

Tais mudanças não ocorrem isentas de discussões e conflitos, existindo a consciência do risco de uma ameaça à filosofia que movera até então essas organizações. Como fruto desse conflito, as agências eclesiais alemãs desenvolvem, ao longo da década de 1990, uma série de debates – muitos dos quais envolvendo os parceiros do sul – tentando construir um consenso acerca do novo papel que deveriam desempenhar e de suas visões de eficácia e de impactos da ajuda.²¹ A década de 1990 será marcada por uma série de encontros, discussões e documentos desenvolvidos junto às organizações parceiras do sul ou a outras agências eclesiais alemãs e europeias, acerca das boas práticas de gestão e avaliação no nível dos projetos e institucional das agências.

Nesse período, muitas agências europeias passaram a anunciar sua retirada de algumas regiões, ou a diminuição de recursos para determinadas temáticas e áreas geográficas. As agências eclesiais alemãs ainda mantiveram políticas e regiões que já vinham sendo deixadas por outras agências,²² não deixando de evidenciar, entretanto, mudanças graduais para seus parceiros.

21 Avaliação no Contexto da Cooperação das Igrejas para o Desenvolvimento, publicado em 1992 pela AGKED, da qual PPM, EED e MISEREOR fazem parte; *Construindo Pontes em PMA – Orientações para uma boa prática de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento com base comunitária implementados por ONGs dos países do sul com o apoio de agências ecumênicas europeias* (ICCO, 1999); *Wirkungen und Nebenwirkungen* (Efeitos diretos e efeitos secundários) (MISEREOR, 1998)

22 Todos os entrevistados citaram as condições da cooperação não governamental holandesa como a que mais sofreu interferências estatais na Europa nesse período. Sobre as mudanças na cooperação não governamental holandesa nesse período ver Jansen e Landim (2011). Marchas e contramarchas da cooperação – A parceria Icco – Fase (1983-2010); MOTA (2012). Entre a alma missionária e o espírito mercador: um estudo das mudanças na Cooperação Internacional para o desenvolvimento e suas repercussões

Estas foram mais discretas, quando comparadas com a realidade de agências não governamentais de outros países europeus em função, principalmente, do princípio da subsidiariedade que rege a relação das agências eclesiais com o governo alemão. A Alemanha ainda mantém a regra geral de que o Estado não influencia a política e a escolha dos programas das agências não governamentais, compromisso que os diferentes partidos à frente do governo não tem questionado, diferente de Estados como a Holanda, onde anteriormente o governo garantia às organizações da sociedade civil liberdade de atuação e que hoje, governada pelos liberais, vinculam-nas às prioridades estatais, inclusive no que se refere à escolha dos países parceiros (WADEHN, 2012).

Segundo Reshöft, os condicionamentos do Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento às agendas, regiões prioritárias ou à escolha de parceiros das agências eclesiais, permanecem limitados àqueles estabelecidos no início da relação Igrejas – BMZ nos primeiros anos da década de 60.²³ Segundo a MISEREOR não há condicionantes do BMZ, geográfica ou tematicamente, o que permite que ela ainda mantenha parceiros mais “politizados” (RESHÖFT, 2012).

Entretanto, apesar do princípio da subsidiariedade e do apoio conquistado dos diferentes partidos políticos, as agências devem prestar contas para o Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento, para as próprias Igrejas às quais pertencem e aos cidadãos alemães responsáveis pelas doações. Com relação ao governo, Wadehn (2012) afirma as agendas que surgem a partir da década de 90 de combate à pobreza, *per se*, não interferem diretamente nas estratégias do EED, mas, indiretamente, essa influência se dá por meio das exigências nos relatórios. Segundo ele, “cada vez mais, a partir dos anos 90, os relatórios para o Governo passaram a exigir que se comprovasse de que forma as agências estavam contribuindo para combater a pobreza” (WADEHN, 2012).

Dessa forma, apesar de não haver uma imposição direta de agendas por parte do governo alemão para as agências eclesiais, iniciou-se, na década de 1990, um processo de controle de resultados que, naturalmente, conduziu-as a priorizarem cada vez mais projetos maiores, que melhor se enquadrassem nas novas exigências burocráticas. O caráter imperativo das novas normas de comprovação de eficiência e eficácia do governo alemão conduziu ao incentivo a agendas mais facilmente mensuráveis, o que, com frequência, significava também a preferência por projetos cada vez mais apolíticos.

A pressão pela comprovação da eficácia sobre as agências eclesiais fortaleceu-se ainda mais a partir dos anos 2000, com o estabelecimento dos *Objetivos do Milênio*

na atuação da NOVIB no Brasil. Dissertação de mestrado, Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA – NPGA, 2012.

23 Basicamente a proibição de utilização dos recursos públicos para trabalhos pastorais e a limitação à sua área específica, ou seja, da cooperação com outras igrejas, podendo também expandir a parceria para ONGs aproximadas da filosofia cristã. As agências alemãs eclesiais não podem cooperar com o Estado nem com outras áreas para as quais outras entidades alemãs já recebem recursos do governo alemão para atuar, como a Cruz Vermelha, uma vez que já existe a Cruz Vermelha Alemã que coopera com a dos outros países (WADEHN, 2012).

e os *Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*. Segundo Stahn (2012), a partir de 2000 a relação das agências eclesíásticas com as parceiras mudou muito, no que tange a apresentação de provas, relatórios, documentos para demonstrar as capacidades internas dos parceiros etc. (STAHN, 2012). Wadehn (2012) afirma que o BMZ vem mudando de forma significativa “o tipo e a composição dos relatórios”, processo agravado após os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Segundo este ex-cooperante do EED, os resultados sempre existiram, mas não se falava tanto disto. “Agora se fala muito mais de indicadores e medição do trabalho [...] se gasta 10 a 15% dos esforços só com técnicas de medir e escrever relatório...” (WADEHN, 2012).

Tais mudanças na gestão não ocorreram apenas nas agências eclesíásticas que trabalham com cofinanciamento do governo alemão. Segundo Focken-Sonneck (2012), a eficácia e a eficiência é um tema cada vez mais importante também para a agência eclesíástica que trabalha exclusivamente com doações, como é o caso da Pão para o Mundo. A concorrência que surgiu no setor da cooperação não governamental na Alemanha desencadeou um mercado de doações, com organizações de toda natureza competindo pelas doações (FOCKEN-SONNECK, 2012). Segundo Wolff, “algumas possuem mensagens de cunho mais apelativo²⁴ e essas cresceram muito nos últimos anos e concorrem com a MISEREOR e com a Pão para o Mundo que têm uma mensagem que é a de ligar a área de levantar fundos com a de conscientização política. Isso é sempre um desafio” (WOLFF, 2012). Segundo Born, tal competição tem levado a PPM a optar por programas mais “facilmente avaliáveis” e mais fáceis de comprovar impacto para os cidadãos alemães doadores (BORN, 2012).

Com o aumento da exigência dos doadores privados por comprovação de eficácia dos programas das ONGDs, surgiram, em meados da década de 1990, as certificações e selos para as organizações alemãs que trabalham com doações. Tais certificações são concedidas àquelas instituições de apoio e fomento que comprovam, pela forma de utilização das doações, sua transparência e responsabilidade. No caso das agências eclesíásticas alemãs, o certificado é fornecido pelo Instituto Alemão Central (DZI), o qual é imprescindível para que essas agências consigam continuar recebendo doações. A Agência Pão para o Mundo, o EED e a MISEREOR se submetem de dois em dois anos à mesma certificação, cujos critérios são bastante rígidos, devendo-se provar exatamente para onde foi o recurso investido no projeto, apresentar orçamento detalhado de atividades acompanhado de prestação de contas correspondente e de uma auditoria que comprove a mesma. Esse certificado se renova de dois em dois anos e a agência pode perdê-lo caso não comprove novamente que continua seguindo os critérios exigidos (BORN, 2012).²⁵

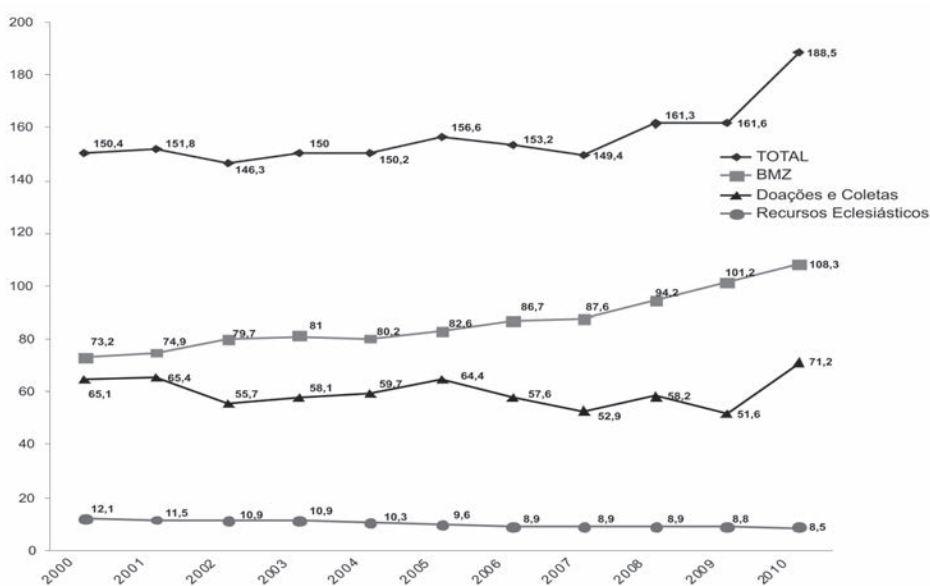
24 Os entrevistados fizeram referência a organizações que usam imagens de crianças desfalecendo de fome na África, por exemplo, para ilustrar o tipo de “causa” com as quais as suas “competem” por recursos hoje em dia.

25 Tais recursos de doações são de grande importância para as agências eclesíásticas alemãs, seja para cobrir a contrapartida de 25% exigida pelo BMZ, seja para manter a parte administrativa, não subsidiada pelos recursos públicos, seja para manter programas mais alternativos, difíceis de enquadrarem nas complexidades técnicas da prestação de contas ao governo.

A utilização de recursos públicos, nos últimos anos, implica na necessidade de controle administrativo muito rebuscado. Com tais recursos é difícil apoiar, por exemplo, movimentos sociais mais ativistas, para os quais são destinados, geralmente, recursos próprios das Igrejas, objetos de controles mais flexível (WOLFF, 2012). De acordo com a Misereor, as crescentes exigências de cunho burocrático do Ministério alemão representam um limitante na escolha dos parceiros, fazendo com que alguns projetos só sejam possíveis de apoiar por meio de recursos particulares das agências. Segundo o entrevistado da agência católica, existe uma série de projetos pequenos, porém muito importantes, com os quais a agência não quer deixar de cooperar, pois fazem um importante trabalho local, utilizando para isso os recursos próprios,²⁶ provenientes de doações de fiéis e dos impostos eclesiais.

Esses recursos, entretanto, vêm registrando discreta, mas constante queda ao longo dos últimos anos, o que representa um limitante para a continuação de apoio a tais programas. O gráfico a seguir demonstra o comportamento das principais fontes de recursos da agência católica Misereor no período de 2000 a 2010:

GRÁFICO 1 – RECEITAS DA MISEREOR ENTRE 2000 E 2010 (Em milhões de Euros)



Fonte: Elaboração própria a partir de Misereor (2011, p. 52).

²⁶ Os recursos privados das agências eclesiais alemãs são provenientes, principalmente, das doações dos fiéis durante as campanhas de quaresma e advento, campanhas junto a sociedade civil e os recursos eclesiais, composto principalmente dos impostos eclesiais arrecadados pelo governo e repassados às igrejas alemãs. Na Alemanha é permitido às instituições religiosas, que tiverem recebido do Estado o *status* de instituição de direito público, o direito de cobrar impostos dos contribuintes civis.

As doações e os recursos eclesiais vêm registrando leve queda, enquanto se registra um crescimento significativo do repasse de recursos públicos para a MISEREOR e para o EED nos últimos anos, representando aumento da dependência do Estado.

Enquanto o número de pessoas que se declaram católicas ou evangélicas vem diminuindo no país, requisito para o pagamento do imposto eclesial, a formação de um “mercado de doações” na Alemanha tem exigido das agências eclesiais esforços cada vez maiores para conseguir manter o nível de arrecadação. Como consequência, observou-se nos últimos anos o crescimento do setor de *marketing* dessas agências, diante do aumento da necessidade de atividades de divulgação e sensibilização junto à sociedade alemã sobre as suas políticas. Comparando-se os relatórios financeiros da PPM dos gastos nos exercícios de 200 e 2010, observa-se que as despesas de *marketing* da Agência Pão para o Mundo subiram de EU 1.506.435,28 em 2003 para EU 4.795,021,33 em 2010 (BROT FÜR DIE WELT, 2004, 2011). Em 2000, tal setor foi responsável por de 2,73% dos gastos da PPM, 6,1% dos gastos em 2009 e 6,3% do total de gastos da agência em 2010 (BROT FÜR DIE WELT, 2001, 2011).

Tal cenário desfavorável tem levado as agências eclesiais alemãs a buscarem novo arranjo institucional, optando, principalmente, pela organização em redes, as quais assumem o papel de sensibilização e conscientização da comunidade local e internacional acerca da importância de algumas agendas apoiadas por elas, alternativas aquelas advindas dos discursos oficiais ou até mesmo praticadas pelas novas agências não governamentais alemãs. O EED, a MISEREOR e a PPM vêm dedicando-se, destacadamente, desde a década de 90, a atividades de *lobby* e *advocacy*, ou incidência política, junto aos órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de cooperação da Alemanha, à União Europeia e a própria sociedade civil alemã, representando a visão das organizações e movimentos sociais dos países parceiros sobre a real conjuntura social de seus países, em muitos casos, antagônicas àquelas apresentadas oficialmente pelos países em desenvolvimento e os indicadores econômicos convencionais.

Em nível nacional, as três agências eclesiais citadas são filiadas à Associação das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento – VENRO. Também em nível nacional, a Comissão Alemã *Justitia et Pax* e o EED e PPM formam a Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento – *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)*, de grande importância para as agências eclesiais alemãs, entre outras. Além do *lobby* e *advocacy* no nível nacional, as agências eclesiais alemãs têm se organizado para realizar as ações de incidência política também em nível da União Europeia. Elas têm se articulado, ao longo das duas últimas décadas, em redes internacionais, de suas famílias religiosas ou não, em vista de tentar influir nas decisões tomadas no âmbito da cooperação oficial da EU e outras multilaterais para o desenvolvimento. Destaca-se a criação da Associação das Agências Protestantes da Europa (APRODEV) em 1990, e o fortalecimento da Aliança Internacional de Agências Católicas

cas para o Desenvolvimento (CIDSE),²⁷ as quais possuem seu escritório em Bruxelas, sede da União Europeia. Ambas as redes trabalham em estreita relação e são também membros da Associação Europeia de Organizações Não Governamentais – CONCORD. Por sua vez, a APROVED, CIDSE e também a CARITAS Europa empreendem ações de *lobby* e *advocacy* em conjunto.²⁸

Em 2007, foi criada a *Action by Churches Together* (Ação Conjunta das Igrejas) – Aliança ACT, quando um total de 55 igrejas e agências eclesiásticas evangélicas para o desenvolvimento uniram-se a fim de reforçar o trabalho ecumênico protestante conjunto, ganhar importância em nível internacional (EED, 2009), e buscar maior eficácia nas ações da cooperação protestante (WOLFF, 2012).

Como elemento mais significativo no que tange aos novos arranjos institucionais buscados pelas agências eclesiásticas alemãs no pós 1990, destaca-se o processo de fusão das agências eclesiásticas protestantes alemãs. Em 1998 se iniciou a integração em uma única agência das instituições que compõem a cooperação para o desenvolvimento das Igrejas Evangélicas da Alemanha,²⁹ processo que será concluído no início de 2013, a partir de quando a PPM, o EED e a Diaconia *Katastrofhilfe* passarão a trabalhar sob o nome de “*Evangelische Werk für Entwicklung und Diakonie e.V.*” (Obra Evangélica para Diaconia e Desenvolvimento). A nova instituição terá sede em Berlin, centro político alemão, e não mais em Bonn ou Stuttgart, onde estiveram localizadas, respectivamente, o EED e a Pão para o Mundo.

Tal fusão evidencia como as diretrizes da União Europeia para as políticas de cooperação dos países membros influenciam também as agências não governamentais. No caso da Alemanha, a fusão das agências protestantes segue expressamente a recomendação de pôr fim à duplicação de esforços, seguindo os princípios de harmonização, coordenação e complementaridade da ajuda, dos Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda e da União Europeia. De acordo com o BMZ “o Ministério Federal irá, através de reformas organizacionais e estruturais aumentar a eficácia da política de desenvolvimento alemã e melhorar a exatidão da utilização dos fundos. Estruturas duplicadas no governo e nas instituições executoras deverão ser eliminadas (BMZ, 2012e). A fusão das agências ecle-

27 A qual existe desde 1967. Entre as agências católicas que compõem a CIDSE encontram-se Cordaid, da Holanda; Manos Unidas, da Espanha, e a MISEREOR da Alemanha, entre outras.

28 Recentemente, essas três redes lançaram o *newsletter* sobre as Políticas de Desenvolvimento da UE, chamado *EU News*, o qual apresenta a visão dessas organizações sobre a política de desenvolvimento do bloco.

29 Até 2000, a EZE só trabalhava com financiamento de projetos, enquanto outra agência protestante, a *Dienstübersee* – Serviços de Ultramar trabalhava com o envio de cooperantes. Em 2000 integrou-se as linhas financeira e de envio de cooperantes numa nova agência, o Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento, atual EED. A EZE ficaria, a partir de então, responsável apenas pelas relações institucionais com o BMZ. Nessa ocasião, as instituições da Diaconia Alemã (a Pão para o Mundo e a *Diakonie Kastratofhilfe* – Serviço de Ajuda a Emergências) ficaram de fora da fusão (WOLFF; WADEHN, 2012). Em 2008 as igrejas evangélicas da Alemanha aprovaram a fusão total de seus serviços de desenvolvimento.

siásticas evangélicas de cooperação para o desenvolvimento é, assim, consequência das recomendações internacionais acatadas pelo BMZ por reformas nas estruturas de cooperação nacionais em prol da maior eficácia da ajuda oferecida pelo país.

Referências

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.) *Pósneoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

AYLLÓN, 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*, São Paulo, v. 5, jan. 2006.

_____. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 2, n. 2, out. 2007.

BALANCO, Paulo. As transformações do capitalismo: elementos teóricos para a composição de uma dialética da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999. Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 1999.

BALLÓN, Eduardo; VALDERRAMA, Mariano. *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*. ALOP, 2004.

BARBANTI JÚNIOR, Olympio. Desenvolvimento e relações internacionais. In: CAMPOS, Taiane (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

BAVA, Silvio Caccia. O que é e o que pode ser a Cooperação Internacional. In: BRASIL, América Latina e a Cooperação Internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Encarte Especial, ago. 2011.

BMZ. *Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick. Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*. Bonn, 2011. Disponível em: <www.bmz.de>

_____. *Akteure der bilateralen Zusammenarbeit Deutschlands und seiner Partnerländer*. 2012a. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/index.html>. Acesso em: 27 maio 2012.

_____. *Deutsche Entwicklungspolitik im Koalitionsvertrag von FDP, CDU und CSU*. Deutsche Politik, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lexikon der Entwicklungspolitik. 2012b. Disponível em: <http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/koalitionsvertrag/index.html>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. *Die Entstehung der Kirchlichen Zentralstellen*. BMZ, [2012c]. Documento fornecido pelo BMZ em março de 2012.

_____. *Sachstand zur Zusammenarbet des BMZ mit den Kirchen*. BMZ, [2012d]. Documento fornecido pelo BMZ em março de 2012.

_____. *Haushalt 2012 – Entwicklungspolitik mit Aufwärtstrend*. BMZ, [2012e]. Disponível em: <<http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

BORN, Christine. *Depoimento* (16/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012. Áudio Digital.

_____. *Informe Anual 2010*. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V., Stuttgart, 2011. Texto traduzido para o espanhol da versão original em alemão “Jahresbericht 2010”, trazendo informações adicionais.

_____. *Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt*. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (EKD): Colônia, 2008.

_____. *Jahresbericht 2003*. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V., Stuttgart, juli., 2004.

BROT FÜR DIE WELT. *Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt*. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (EKD): Colônia, 2008.

_____. *Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt*. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (EKD): Colônia, 2008.

CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. p. 7-10.

EED. *Informe de actividades, 2000/2001*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED), 2001.

ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: construcción y Desconstrucción del Desarrollo*. Tradução de Diana Ochôa. Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1996.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set. 1991.

EUROPA. *Assuntos institucionais*. Sínteses da legislação da UE. 2012b. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/index_pt.htm>. Acesso em: 20 fev. 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

FMI et al. *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*. Washington DC, 2000.

- FOCKEN-SONNECK, Reiner. *Depoimento* (16/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012. Áudio Digital.
- IPAD - INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. *Harmonização e Alinhamento – Plano de Acção de Portugal*. Lisboa: IPAD, 2005. Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/ha_planodeacao.pdf>.
- JANSEN, Anneke. Opções atuais da cooperação internacional. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 3-5, jan. 1995.
- KAISER, Wolfgang. Cooperação internacional: uma segunda olhada. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 13-17, jan. 1995.
- KOALICK, Madeleine. *Kirchliche Entwicklungswerke – unverzichtbare Akteure in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit oder nur ein “Tropfen auf den heißen Stein”?* Seminararbeit. München: GRIN Verlag GmbH, 2004.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa. Modelo de Desenvolvimento de pacto social. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, jan./mar. 2008.
- LAUTIER, Bruno. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?. *Cad. CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, ago. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 22 abr. 2011.
- MISEREOR. 50 anos. *Com ira e ternura ao lado dos pobres*. Aachen, Alemanha: Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e. V., 2010a.
- MONTANO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002.
- NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco, junho de 1945.
- OCDE - ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Aid Avaluation: the experience of member of the development assistance committee and of international organizations*. Paris, 1975.
- _____. *Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua*. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2005. Paris, França. Disponível em: <www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>.
- _____. *Agenda para a Acção de Accra*. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2008, Accra, Gana. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>>
- OLIVEIRA, Amaury Banhos Porto de. A Questão Alemã desgasta a Pax Americana. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). *Alemanha: visões brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

- OLIVEIRA, Nelson de. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. Salvador: CEAS; São Paulo: Ed. Loyola, 2004.
- PESSINA, M. E. H. *O ideário de desenvolvimento pós 1990 e as mudanças na cooperação internacional não governamental: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão*. 2012. (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- PPM-EED. *Documento de estratégia para o Brasil 2010-2014*. Stuttgart/Bonn, 2009.
- RESHÖFT, Malte. Depoimento (15/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Aachen, Alemanha, 2012. Áudio Digital.
- STAHN, Jürgen. Depoimento (12/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Wedel, Alemanha, 2012. Áudio Digital.
- UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial nº C 191*, Maastricht, 29 jul. 1992. Disponível em: < <http://eurlex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> >. Acesso em: 23 abr. 2010.
- _____. *Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea, 2000*. Disponível em: <http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Declaracixn_del_Consejo_y_de_la_Comisixn_sobre_la_Polxtica_de_Developmento_de_la_Comunidad_Europea.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2011.
- _____. *O consenso europeu sobre o desenvolvimento*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2005.
- _____. *Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento*. Bruxelas, 2007. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu.
- _____. *Conclusões do Conselho: quadro operacional de promoção da eficácia da ajuda*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, 2009.
- WADEHN, Manfred. Depoimento (14/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012. Áudio Digital.
- WOLFF, Luciano André. Cooperação e solidariedade internacional na Alemanha. In: _____. *Guia introdutório aos diferentes espectros institucionais*. Rio de Janeiro: ABONG, 1992. (Série cooperação internacional)
- _____. Depoimento (14/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012. Áudio Digital.
- ZIMMER, A. et al. *The Third Sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.

A NOVA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NÃO GOVERNAMENTAL PARA O DESENVOLVIMENTO: REFLEXÕES SOBRE AS MUDANÇAS DA COOPERAÇÃO HOLANDESA NO BRASIL

Paulo Éverton Mota Simões

No pós Segunda Guerra, já sob o estatuto da cooperação internacional para o desenvolvimento, muitas organizações foram criadas com o objetivo de prestar ajuda humanitária aos países do então denominado Terceiro Mundo. Essas organizações, chegando ao Brasil, estabelecem cooperação inicialmente com grupos de pessoas e movimentos de educação popular, especialmente com os ligados à Igreja Católica, que, logo depois, se institucionalizam, dando origem às primeiras ONGs brasileiras. Nos primeiros anos, a relação de cooperação se baseou em vínculos pessoais entre os representantes das agências europeias e as lideranças das ONGs brasileiras. Nessa fase havia mais diálogo, maior alinhamento de objetivos e mais autonomia das contrapartes locais na definição dos projetos e na aplicação e prestação de contas dos recursos recebidos.

Mais recentemente, mudanças na conjuntura mundial e reorientações capitaneadas por organismos internacionais, como ONU e Banco Mundial, juntamente com o acirramento dos questionamentos do povo europeu sobre o resultado de suas doações, acabam por gerar processo de revisão das políticas internacionais de cooperação. Particularmente, a década de 1990 se tornou o marco cronológico no qual tais transformações vão se consolidar e generalizar, respondendo às exigências e reposicionamentos das agências dos países ricos para suas contrapartes, não só no Brasil, como no resto do planeta.

O auge de tais mudanças acontece nos anos 2000, quando se firma o discurso da profissionalização da gestão das organizações não governamentais, das condicionalidades para obtenção de financiamento e do alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. É notória a influência da União Europeia e dos países europeus, individualmente, na formatação das novas diretrizes que regem a cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento. Inicia-se um novo tempo: da concentração de recursos em uma quantidade menor de organizações; do distanciamento da lógica da solidariedade em detrimento da aproximação aos mecanismos e organizações de mercado; e a dificuldade em encontrar apoio para organizações de base.

As alterações na relação de cooperação entre agências internacionais e organizações brasileiras alcançam o ponto mais crítico quando se observam os índices de redução de apoios e a saída de algumas das agências do país, como demonstra o panorama apresentado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG). Sondagem entre entidades filiadas à ABONG revela que, entre 2004 a 2010, a participação de recursos oriundos da cooperação e da solidariedade internacional cai em 66% entre as organizações que compunham seus orçamentos com 81% a 100% de recursos oriundos de fontes internacionais (ABONG, 2010).

A Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (NOVIB), por décadas, esteve entre as Agências europeias mais atuantes no financiamento do desenvolvimento no Brasil, apoiando ONGs brasileiras até 2010, quando oficializou seu desligamento, interrompendo, inclusive, convênios ainda vigentes. Considera-se que este seja o caso mais recente de interrupção da atuação de uma agência internacional, com expressiva atuação no Brasil. Certamente, é reflexo de todo o processo histórico já mencionado e, neste sentido, este texto almeja contribuir para a análise do fenômeno da cooperação internacional não governamental europeia com suas contrapartes brasileiras, demonstrando como as mudanças ocorridas, a partir dos anos 1990, na cooperação internacional para o desenvolvimento repercutiram na relação de cooperação da NOVIB com ONGs brasileiras.

Agenda da cooperação norte-sul a partir dos anos 1990

As prioridades e os critérios de financiamento nas Organizações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ao longo do período entre o pós-Segunda Guerra e o os anos 1990 passaram por várias mudanças. A configuração da agenda da cooperação que passa a vigorar a partir dos anos 1990 é consequência do acúmulo de acontecimentos relevantes que afetaram, substancialmente, os países desenvolvidos do Norte, como o fim da URSS, as críticas sobre mercantilização da cooperação e o acentuado questionamento por parte dos governos e sociedades europeias às agências de cooperação internacional (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004).

Um fator determinante dos rumos da cooperação não governamental é a dependência das Organizações não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) na obtenção de fundos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Os governos europeus realizaram mudanças em suas relações com tais Organizações, a ponto de criarem circunstâncias para que os fundos públicos se tornassem mais relacionados à suas políticas de cooperação. Desse modo, os financiadores governamentais optam por dar preferência àquelas “ONGs que podem trazer o consenso social para as estratégias de desenvolvimento sustentadas pelos governos e pelas grandes instituições financeiras” (ONORATI, 1992, p. 87).

A aurora da década de noventa é marcada por redução de fundos para a cooperação internacional, seleção de áreas geográficas, eixos temáticos prioritários e canais de cooperação. Surgem também questionamentos quanto à associação da cooperação aos interesses de negócios de corporações multinacionais do Norte. Daí por diante, vê-se a introdução de temas, por iniciativa dos países doadores, que se tornaram onipresentes, tais quais: ecologia, gênero, pobreza, população, direitos humanos, a partir da perspectiva de países do Norte que se confrontava com a agenda colocada por organizações do Sul (VALDERRAMA, 1993, p. 10). Nessa recente agenda, o foco da cooperação também vai sendo redesenhado para buscar coerência e maior eficiência das políticas, em meio aos programas compensatórios dos efeitos dos ajustes estruturais, que passa a constituir-se em eixo central de atuação das ONGs na América Latina (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004).

As Agências Não Governamentais Internacionais Europeias, por sua vez, também passam por mudanças, em parte provocadas pelos questionamentos em torno dos resultados efetivos da cooperação internacional oficial, já que muitas delas eram cofinanciadas e, em crescente dependência de recursos governamentais, tendo, assim, que se submeter à agenda oficial. Organismos de cooperação oficial e organizações não governamentais são provocados a comprovar o impacto de suas ações e atestar sua competência para assegurar os resultados obtidos em projetos financiados por uma população cada vez mais exigente sobre o conhecimento do destino de suas contribuições fiscais ou voluntárias (KAISER, 1995).

Romero (2002) salienta que, durante os anos 1990, o processo de mercantilização da cooperação para o desenvolvimento seguiu seu curso, sem nunca figurar como prioridade das políticas externas dos países do Norte. Para ele, de acordo com as diretrizes neoliberais, a cooperação prioriza o comércio ao invés da ajuda. O papel da cooperação para o desenvolvimento foi se modificando, segundo países e circunstâncias políticas e econômicas, entre a marginalização, a comercialização direta, a amortização dos estragos dos ajustes, a preparação e o acompanhamento da conquista de mercados, acentuando a sua função legitimadora. A partir do final dos anos noventa já se percebe a privatização da cooperação para o desenvolvimento, a submissão de uma atividade financiada com fundos públicos aos objetivos e interesses, a curto e longo prazo, das empresas transnacionais.

Iniciam-se tempos de redução de fluxos de ajuda, em que é preciso fazer mais com menos, assim, justifica-se a redução com o argumento do maior enfoque na efetividade da assistência. Especialistas em desenvolvimento atuando conforme padrões de consultores de gestão, vocábulos como eficiência, efetividade e gestão por resultados e envolvimento do público alvo na elaboração estão no centro do discurso atual de desenvolvimento e cooperação (LOPES, 2005). Por conseguinte, nas agências internacionais, equipes de funcionários com perfil mais político vão sendo substituídos por técnicos

mais afinados com os critérios tecnocráticos do que com os objetivos colocados pelos destinatários do apoio (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004).

Entre 1985 e 2005, a cooperação no Brasil esteve ligada ao reposicionamento do Estado, incluindo-se aí o surgimento de uma agenda mais voltada a um certo recorte do social. Em relação à cooperação bilateral, o foco dos países doadores privilegiou a proteção do meio ambiente e o combate à pobreza, aumentando para essas finalidades as contribuições não reembolsáveis e, conseqüentemente, diminuindo apoio com enfoque tecnológico (CORRÊA, 2011). Essa agenda é acompanhada, acrescenta Ayllón (2007), pelos temas da boa governança e gestão de recursos.

Repercussões da nova agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento nas ONGs

De acordo com o então Diretor do Departamento da NOVIB para a América Latina, John Schlanger, as ONGs encontram-se em meio a uma crise de meia idade, marcada pela necessidade de comprovar resultados, pelo deficiente aparato administrativo e pelo atrelamento a visões de curto prazo (DURÃO, 1995). Em meados da década de 1990, o diagnóstico extraído da série de publicações da ABONG sobre o tema revela que “a cooperação internacional não governamental vive uma fase de estagnação de verbas e a prazo curto/médio é pouco provável uma retomada do crescimento acelerado dos seus volumes financeiros” (KAISER, 1995, p. 14).

No que tange à cooperação europeia, percebem-se tensões decorrentes das mudanças nos contextos político e econômico no continente, que influenciaram na diminuição do aporte de recursos destinados às organizações brasileiras. A cooperação para o desenvolvimento ganhou novos contornos e, no processo de adaptação das ONGs a esta nova conjuntura do pós anos 1990, novas perspectivas surgem na relação com as agências europeias. As alterações de prioridades dos governos dos países doadores, tendo em vista o financiamento da cooperação não governamental para o desenvolvimento, influenciaram desde a relação dos governos do Norte com as agências não governamentais de seus respectivos países, quanto destas para as suas contrapartes no Sul.

Em grande medida, as tensões na relação da cooperação não governamental com o Brasil ocorrem por conta de questões direta ou indiretamente relacionadas ao financiamento. As agências europeias são mantidas, em parte, por seus governos, que também as utilizam na tentativa de economizar recursos, já que as mesmas trabalham, *a priori*, fora da lógica de mercado. Assim, por conta dessa relação de financiamento passam a depender de fatores externos fora de seu controle, principalmente de decisões políticas e, não raras vezes, acabam sendo vistas como meras repassadoras de recursos para os representantes dos pobres (ONORATI 1992).

Sobre as agências europeias de cooperação, Durão as enxerga enquanto “produtos das ideias tradicionais acerca do desenvolvimento e do papel da cooperação” (DURÃO, 1993, p. 2). Ele registra, ainda, que essas enfrentavam uma crise de identidade e de relação com os públicos com os quais tem envolvimento em seus países, sofrendo pressões de governos e da opinião pública. Conseqüentemente, essa tensão é transferida para as contrapartes brasileiras, que são pressionadas com exigências de avaliação de impacto e eficiência, impostas pelo Norte e não de acordo com suas próprias expectativas (DURÃO, 1993).

Da parte das organizações brasileiras fica evidente o apelo para que a relação com as agências europeias se torne mais política, muito mais do que financeira. Vive-se na década de noventa um momento em que paira sobre a cooperação internacional um “círculo de novas tendências conservadoras”, em que se vê que os funcionários, “mais sintonizados com os parceiros do Sul e mais abertos à cooperação em bases igualitárias, estão perdendo posições e influência em suas agências” (DURÃO, 1993, p. 4). Ao findar dos anos 1990 se verifica que houve uma perda na qualidade histórica de diálogo entre as agências e as ONGs; começam a ser exigidas condicionalidades para que se apoiem as contrapartes no Brasil; e verifica-se a tendência à imposição de uma agenda única global, que irá definir os critérios e políticas de cooperação. O discurso que, até a década de oitenta, era de realizar mudanças estruturais para o desenvolvimento é substituído pela racionalidade instrumental na luta contra a pobreza (ALOP, 2002).

Dentre os pontos de tensão, destacados por organizações brasileiras em sua relação com as agências, destacam-se: dificuldade de acesso às instâncias superiores; falta de clareza da noção de parceria por cada parte; ausência de coordenação entre as agências aliada à tomada de decisões de maneira unilateral quanto às prioridades regionais e temáticas; e necessidade de transparência administrativo-financeira (DURÃO, 1993). Ao tempo em que, de um lado, as agências recebiam tais críticas das organizações nacionais, do outro, em seus países de origem eram colocada em questão a efetividade da cooperação, iniciando um percurso em busca de avaliar eficiência, impacto e resultados (VALDERRAMA, 1993).

Em síntese, a pauta das agências para as organizações parceiras, no Brasil, caracterizava-se por: incorporação do discurso dos direitos básicos; ênfase para que o tema gênero tenda a perpassar todas as atividades apoiadas; os assuntos ambientais urbanos passam a ser incorporados nos projetos, sob argumentos de sustentabilidade e impacto ambiental; apoio a projetos de geração de renda não são prioridade; crescente expectativa das agências em aumentar as parcerias para sustentação das ONGs; anseios por mais impactos dos projetos e influência sobre políticas públicas; redução do apoio a pequenos projetos por conta dos altos custos de acompanhamento; tendência à transferência de funções a entidades brasileiras; exigência para que as organizações brasileiras adotem pensamento estratégico e bom gerenciamento; exigência de avalia-

ção dos projetos das ONGs; tendência em financiar em prazos fixos em detrimento do apoio institucional; cobrança por transparência e *accountability* (BAILEY, 1995).

Ademais, às ONGs no Brasil se impunha, por organizações da cooperação internacional, a profissionalização dos quadros, busca de eficiência, práticas de planejamento, monitoramento e avaliação de resultados e de eficiência, além de capacitação administrativa e de gestão. As responsabilidades sociais a elas atribuídas cresciam à medida que seus meios de operar se precarizavam pela diminuição dos recursos, o que acarretou cortes de salários e contenções de despesas. Muitas ONGs sofreram redução de capacidade por conta de cortes nas equipes, perda de quadros experientes e diminuição drástica de recursos para custear a estrutura (DURÃO, 1995).

Sobre as organizações brasileiras se abateu uma sobrecarga de trabalho, agravada pela crise financeira que estas passaram a partir do Plano Real. A título de ilustração, “só no nível da rede de parceiros da Novib, isso provocou a despedida de mais de 100 funcionários das ONGs e a diminuição da maioria dos programas e das ações” (NOVIB, 1997, p. 16). Nesse cenário de crise, as agências aproveitam a oportunidade para estimular as contrapartes brasileiras a encontrarem fontes alternativas de financiamento nacionais e a racionalizar o uso de recursos oriundos da cooperação.

No Quadro 1, é possível observar a operacionalização da pressão realizada pelas agências internacionais sobre as contrapartes brasileiras do ponto de vista da maior profissionalização e eficácia.

QUADRO 1 – MUDANÇAS OCORRIDAS NO PANORAMA DA COOPERAÇÃO ENTRE AGÊNCIAS DO NORTE E ONGS DO SUL

CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA	CONTEÚDOS	RELAÇÃO COM ONGs
Exigência de resultados quantificáveis, concretos, claramente explicitados.	Maior importância dos temas relacionados com a produção, que daqueles que têm a ver com o puramente educativo ou a conscientização.	Mudanças de posição das agências diante das ONGs: de agências de financiamento para parceiros. As ONGs se tornam contrapartes, o que implica em aceitação da agenda.
Exigência de avaliação do impacto dos programas.	Tendência a priorizar temas que mesmo tendo importância para o Sul e para o Norte, neste último tem-se constituído em assuntos centrais de discussão, intervenção e organização social.	Maior discussão e consulta sobre os conteúdos da cooperação, dando lugar à formulação de plataformas comuns e ao enfoque de parceria.

<p>Maior controle por parte das agências sobre o destino específico dos recursos.</p>	<p>Maior incidência dos programas de compensação em contraposição à ótica de desenvolvimento.</p>	
<p>Exigência de uma melhor gestão administrativa e financeira.</p>	<p>No caso do Brasil, menção a questões relacionadas com exclusão, cidadania e solidariedade como novos conteúdos da cooperação.</p>	
<p>Tendência ao financiamento de projetos específicos, mais do que o apoio ao projeto institucional global.</p>		

Fonte: Elaborado a partir de dados extraídos de Durão (1995).

O imperativo da demonstração de resultados e a cooperação não governamental holandesa

Como os outros países europeus, a Holanda adentrou os anos 1990 enfrentando problemas e mudanças, decorrentes da redução do crescimento econômico, que refletiram na sua presença na cooperação internacional. Os cidadãos economicamente ativos precisavam manter uma população crescente de aposentados e também de jovens desempregados. Como exemplo de dificuldade assiste-se a população juvenil solicitando redução, em um terço, do pressuposto para cooperação internacional, para reverter o dinheiro em soluções de questões nacionais delicadas, como o caso da redução do subsídio aos jovens de 18 a 21 anos (VALDERRAMA, 1993).

Em termos de ajuda bilateral, a Holanda, na década de 1990, já cancelara programas de cooperação com Venezuela e Chile. Reduziu o apoio financeiro ao Peru, de 17 para 12 milhões de florins entre os anos de 1992 a 1993, e anunciou interrupções futuras com Colômbia, Costa Rica e Uruguai. Esse recorte refletiu a redução da ajuda para a América Latina que, no mesmo intervalo de tempo, diminuiu em 20 milhões de florins, caindo de 99 milhões para 79 milhões.

Do ponto de vista do respaldo social, o novo espírito nos anos 1990 se configura de maneira que o povo holandês, ao contrário das décadas anteriores, já apresentava restrições às doações e aplicação de parte do PIB na cooperação internacional. Havia argumentos de que não se viam alterações na situação de pobreza das populações dos países do Sul e, por isso, diminuiu, também, a confiança da população holandesa no apoio a projetos de desenvolvimento, realizados por agências de cooperação. A essa altura, as questões de combate à pobreza e desenvolvimento perderam a posição de

destaque na agenda política, permanecendo, sobretudo, o financiamento às situações de emergência e desastres naturais (JANSEN, 2011b).

A adaptação holandesa diante da nova agenda de cooperação emergente, na década de 1990, produz efeitos diretos na relação com as organizações não governamentais apoiadas por suas agências no Brasil, principalmente a partir do estabelecimento de políticas e regras para o funcionamento dos projetos. Em resposta a tais mudanças, as agências insistem na cobrança da eficiência no alcance dos objetivos e nas etapas de planejamento, monitoramento e avaliação, mais relevantes do que as boas intenções das contrapartes (ABONG, 1998).

As agências holandesas pressionam as contrapartes brasileiras no sentido de adaptarem as atividades e prioridades às suas opiniões e pontos de vista. Muitos dos procedimentos e atividades das ONGs brasileiras foram alterados em função da cobrança de eficiência e eficácia em função do custo e para demonstrar atividades atraentes e que possam ser descritas e exibidas em vídeos, por exemplo. Ademais, as contrapartes reclamavam o direito de acessar as diretorias das agências e de influenciar na preparação das políticas. Havia queixas por “uma relação em que a voz e o potencial de ajuda do Sul sejam levados a sério no Norte, e não apenas como algo para ‘inglês ver’ nas reuniões anuais e nas Plataformas das ICF (instituições de cofinanciamento) no Brasil” (ABONG, 1998, p. 18).

Segundo as contrapartes brasileiras, as agências de cofinanciamento holandesas tornaram-se mais orientadas para o produto, preocupadas com a eficácia em função do custo, com o impacto de seu investimento e com a capacidade de demonstrarem resultados imediatos e de curto prazo a seus financiadores, essencialmente, o principal deles – o governo holandês. As demandas de precisão e quantificação associadas ao enfoque de gestão e controle caracterizam o *ethos* da eficácia em função do custo (ABONG, 1998).

No tocante às mudanças no relacionamento das agências com as contrapartes brasileiras, o Caderno ABONG nº 24/1998 traz uma série de inquietações das contrapartes brasileiras em relação às agências holandesas, o que pode ser analisado como ilustração da reconfiguração ocorrida na década de 1990:

- Assimetria: uma relação inerentemente desigual entre doador e receptor em que falta transparência; muitas vezes os parceiros são informados das decisões apenas no final do processo; pouco se sabe sobre os processos decisórios das agências; são elas que decidem a distribuição de recursos; contrapartes lidam apenas com os funcionários encarregados do país;
- Relação entre agências: se relacionam pouco entre si; aparentam possessividade com as contrapartes brasileiras, principalmente as que podem servir de exemplo bem sucedido do dinheiro investido; pouco esforço para promoção de

economia de escala, divisão de trabalho e ajuda mútua entre as contrapartes; necessidade de discutir a cooperação;

- Aspectos operacionais: dúvidas quanto à efetividade da periodicidade de visitas e relatórios para informar resultados; falta de conhecimento dos problemas das contrapartes para ajudar a superá-los.

A nova agenda trouxe como principal traço característico, o que aqui foi denominado de novo espírito da demonstração de resultados. Na tentativa de verificar, na prática, quais eventos ou circunstâncias são representativos para demonstrar as mudanças, encontram-se:

O estudo de impacto

Em meio à aparente crise de respaldo e às críticas do meio acadêmico à cooperação não governamental, as agências, motivadas pelo governo, reuniram em 1990, políticos aposentados e acadêmicos para a realização de uma avaliação da eficácia dos projetos que vinham sendo desenvolvidos pelas agências holandesas em todos os países. Esse estudo estabeleceu uma série de indicadores quantitativos com o objetivo de medir a contribuição das agências de cofinanciamento na redução da pobreza no mundo. As principais conclusões foram: pouca profissionalização das agências; número excessivo de projetos – que provoca fragmentação de recursos e redução da eficiência; pouca ênfase na questão ambiental; baixo número de mulheres atuando nas contrapartes; e escassez de mecanismos adequados de monitoramento e avaliação na implementação das atividades das contrapartes (JANSEN, 2011b).

O Estudo de Impacto,¹ publicado em 1991, foi copatrocinado pelo Ministério de Cooperação Holandês e realizado numa conjuntura na qual havia críticas à cooperação, tanto nos meios de comunicação quanto no Parlamento (DURÃO, 1995). Esse estudo também foi determinante para que as agências de cofinanciamento holandesas reformulassem seus processos internos e passassem a se orientar por critérios de eficiência, eficácia e prestação de contas, sendo forçadas a apresentar uma visão mais clara para o objetivo de sua intervenção no Brasil, consideradas a partir da limitação de recursos financeiros (ABONG, 1998).

O estudo de impacto tem sua origem relacionada às determinações do Banco Mundial, que exigia dos governos a necessidade de elaborar políticas focadas em resultados. Entretanto, a avaliação realizada pretendia verificar o impacto da cooperação holandesa na eliminação da pobreza, abordagem que colaborou para tornar ainda mais delicada a

¹ Segundo Jansen (2011), além do estudo de impacto, houve também uma Avaliação de Programas, em parceria com o antigo Ministério de Cooperação Internacional, sobre os investimentos das organizações de cofinanciamento holandesas no Brasil.

situação das agências, pois é como se a existência ou não de pobreza no mundo dependesse desta única variável – a cooperação internacional.

Tal estudo teve consequências marcantes na alteração da relação entre as agências holandesas e suas contrapartes brasileiras. Não houve um questionamento das limitações da cooperação internacional e tampouco a contraposição a outros aspectos da política holandesa que afetavam os países do Sul. A metodologia de tal estudo considerou apenas o impacto de atuação das ONGs do Sul, deixando fora da análise o papel das agências holandesas e do Ministério da Cooperação e mesmo assim não houve réplicas das contrapartes do Sul a tal avaliação. Suas principais conclusões foram: “dar mais peso no futuro às zonas mais pobres (África), fazer análises mais estritas da relação custo/benefício na aprovação e avaliação dos projetos, apontar a necessidade de efetuar programações mais precisas com indicadores de impacto” (DURÃO, 1995, p. 21).

Após o estudo de impacto, algumas tendências gerais comuns às agências de cofinanciamento podem ser levantadas: a reorientação para eficiência; preocupação com o impacto da opinião pública nos Países Baixos na arrecadação de fundos; concentração geográfica, setorial e temática das intervenções; questões de gênero, referentes às populações indígenas e questões ambientais e desenvolvimento sustentável passam a ser privilegiadas pelas agências holandesas (ABONG, 1998).

As agências holandesas de cofinanciamento não se viam afetadas pela redução de recursos, apesar da reestruturação e racionalização de pessoal que vinham afetando sua operação (VALDERRAMA, 1993). Ainda assim, o governo se manteve favorável às agências, pois mesmo apesar das conclusões do estudo de impacto, o ministro Jean Pronk (1989-1994) elevou a participação das agências de 6% para 7% do orçamento geral da cooperação (JANSEN, 2011b).

A redução de fundos se deu para os projetos oficiais, o que gerou uma concorrência por recursos dentro do conjunto de projetos apoiados pelas agências, na medida em que os projetos mantidos por fundos oficiais tiveram que competir pelos recursos disponibilizados pelas agências. Por sua vez, esse corte implicou o cancelamento de atividades e relações das organizações holandesas com ONGs de determinados países, que começaram a sair do foco de prioridades da Holanda. Nesse ínterim, se evidencia a nova prioridade dada a projetos de subsistência, implementados por organizações de base, em detrimento daqueles de cunho mais político. Além desse, nota-se o direcionamento de maior aporte de recursos para o continente africano e a diminuição da porcentagem de recursos destinados a América Latina (VALDERRAMA, 1993).

O Estudo de Impacto serviu de subsídio para modificar a cooperação não governamental holandesa. Ele marca o fim de um período, em que a motivação político-ideológica da cooperação é substituída por uma abordagem técnico-comercial, “em que a ideologia e processos operacionais empresariais, gradualmente, mas de forma contínua, se tornaram mais importantes que as análises políticas, os atos de solidariedade e as campanhas educativas” (JANSEN, 2011b, p. 86). Duas recomendações foram marcan-

tes no resultado do Estudo: o convite à profissionalização das agências e o estímulo à parceria com governos locais e empresariado. Exige-se o pragmatismo, não somente das agências, mas também de suas contrapartes, das quais cada vez mais, passam a ser exigidos critérios quantitativos para dimensionar resultados (JANSEN, 2011b).

Articulação em rede

No contexto do novo espírito da cooperação dos anos 1990, na busca de convergir esforços e sobreviver às transformações, mesmo cada uma das agências mantendo um estilo próprio e abordagens distintas, elas buscam participar de redes que comungam dos mesmos princípios orientadores (ABONG, 1998). Nesse sentido, Durão (1995) menciona o panorama da articulação em rede das quatro agências de cofinanciamento holandesas: CEBEMO, Instituto Humanista de Cooperação para o Desenvolvimento (HIVOS), Organização Intereclesiástica de Cooperação para o Desenvolvimento (ICCO) e Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (NOVIB).

Essas organizações se articularam por identidade de princípios formando redes maiores. A Associação das Organizações Protestantes de Desenvolvimento (APRODEV), rede de que a ICCO faz parte, reúne as organizações protestantes europeias; a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Solidariedade (CIDSE), da qual a ONG holandesa BILANCE faz parte, é uma rede de instituições católicas; e a NOVIB integra a rede Solidariedade Europeia para a Igualdade entre os Povos (EUROSTEP). Tais redes surgem em resposta às modificações no mundo da cooperação e buscam intensificar a complementaridade e cooperação entre as organizações da mesma rede e delas com demais organizações financiadoras (ABONG, 1998).

A APRODEV reúne doze organizações protestantes para formular políticas, consultar parceiros, para o financiamento conjunto de projetos e para influenciar políticas na Europa (JANSEN, 2011). A CIDSE foi fundada em 1967 e está composta por 17 organizações católicas atuantes na América Latina, Ásia e África, onde se ocupam de fazer valer a Convenção de Lomé² e realizam *advocacy* junto à União Europeia. Em 1990 foi criada a EUROSTEP, agrupando vinte ONGs laicas, dentre elas a NOVIB, com atuação na América Latina, Ásia e África e se ocupa da política de cooperação europeia. Por fim, a APRODEV, na Europa, conjunto de agências ecumênicas que atuam na defesa dos direitos humanos, democracia e relações de gênero (ROCHA; ALMEIDA, 1998).

Essas redes e suas organizações são importantes do ponto de vista dos recursos financeiros que, juntas, conseguem mobilizar. Vê-se que “em 1994 as entidades privadas de desenvolvimento enviaram cerca de US\$ 74 milhões ao Brasil, sendo [...] 29% de ICF dos Países Baixos” (ABONG, 1998, p. 26). Em 1995, Durão destacou que a

2 Assinada em 1975, atualmente, a ajuda financeira da União Europeia tem por objetivo ajudar a combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento nos países da África, Caribe e Pacífico.

cooperação holandesa passava por um momento de revisão das políticas externa, de segurança, de comércio exterior e de cooperação internacional, processo denominado de calibração. Já havia questionamentos à cooperação holandesa com o Brasil, que era visto como país rico e industrializado, onde o que falta é vontade política do Governo (DURÃO, 1995).

Abertura do cofinanciamento à concorrência

No bojo das transformações pelas quais passa a cooperação internacional na Holanda, o final da década de noventa, além de ter sido marcante pelas consequências do Estudo de Impacto, também, foi relevante porque, em 1999, por determinação do Ministério de Cooperação, o apoio governamental às quatro agências de cofinanciamento deixa de ser automático. A partir de então, qualquer organização não governamental que atenda aos requisitos do Ministério (programa amplo de atividades, parceiros em diferentes países, abordagem própria e modo de operar não concorrente) e que apresente comprovação de qualidade, pode solicitar verbas do cofinanciamento. Foi solicitado também pelo Ministério que as organizações interessadas em concorrer aos recursos do cofinanciamento estabeleçam um enfoque temático em seus documentos de política de cooperação (JANSEN, 2011a).

Em 2003, a lista de países com os quais a Holanda coopera contava trinta e seis membros. No mesmo ano, uma importante mudança gera impacto nas agências de cofinanciamento: deixa de existir a partir de então uma porcentagem fixa de participação de cada agência no programa de cofinanciamento. Cada uma das atuais sete agências vai disputar por uma fatia do financiamento, que no ano em questão manteve a seguinte repartição em milhões de euros: ICCO, 110; Cordaid, 107,6; OXFAM-Novib, 97,8; HIVOS, 61,9; Plan Nederland, 28,1 e Terre des Hommes, 5,0. Foi estabelecido ainda que, a partir de 2007, cerca de 11% do orçamento total da cooperação estaria disponível para ser aplicado nas agências de cofinanciamento e que, a partir de 2009, no mínimo 25% do valor solicitado por cada agência teria que ser contrapartida de cada organização (JANSEN, 2011b).

Dependência de recursos oficiais

As agências de cofinanciamento, na década de 1990, já eram bastante dependentes do financiamento governamental e, por outro lado, já vinham há cerca de uma década, enfrentando uma crise de legitimidade junto à população holandesa. O amadurecimento desse processo leva a uma espécie de mimetismo entre a política das agências não governamentais e a política do governo holandês, além de fragilizar a autonomia delas quanto aos seus próprios critérios metodológicos e recortes temáticos (JANSEN, 2011a).

Trabalhando em sintonia com o governo, as agências de cofinanciamento seguem se adaptando à nova realidade, em que a autonomia e liberdade de escolha sobre temas e países onde atuar, dependem cada vez mais do governo do que delas próprias. A este respeito, a própria NOVIB revela que “as mudanças de política no Ministério Holandês de Cooperação Externa têm evidentemente também influência sobre a liberdade que a Novib possui para estabelecer sua própria política de utilização das verbas no Brasil” (NOVIB, 1997, p. 16).

Em síntese, está aberta a concorrência aos recursos do fundo de cofinanciamento para além das quatro agências, tradicionalmente, beneficiadas até então. Dessa forma, cada vez mais, a autonomia das agências se torna limitada pelo interesse e as determinações governamentais, elas se adaptam às políticas do governo holandês, de quem dependem diretamente. A partir daqui, “as agências são obrigadas a adotar os temas, prioridades, exigências e métodos de prestação de contas impostos pelo Ministério” (JANSEN, 2011b, p. 9).

Ademais, já nos anos 2000, nota-se como as agências não governamentais vão sendo impelidas a convergir esforços com o governo, pois “a eficácia da cooperação poderá ser maior se os investimentos do governo e os investimentos das organizações privadas forem cada vez mais orientados na mesma direção” (JANSEN, 2011b, p. 38). Em 2002, uma pesquisa do Bureau de Pesquisas Interdepartamentais (IBO), conclui que é necessário alcançar menos custos e maior eficiência na redução da pobreza. Dois destaques dessa pesquisa são: a proposta de se envolver mais o empresariado nos países em desenvolvimento e a incerteza da eficácia dos programas executados pelas agências de cofinanciamento.

A realidade do cofinanciamento na gestão 2003-2006 já está completamente diferente. De forma explícita cada agência precisa esclarecer, em sua proposta de financiamento, quais são suas contribuições para alcançar os objetivos da política oficial de cooperação holandesa. O ministro que assumiu em 2007 abre o leque da participação na cooperação para novos atores, representados pelos fundos de empresas e fundações privadas. A partir de então, a cooperação não governamental holandesa deixou de ser exclusividade das agências de cofinanciamento, além disso, se difunde que as organizações brasileiras têm condições e legitimidade suficientes para levantar fundos locais e prestar contas dos mesmos, sem necessidade de apoio internacional (JANSEN, 2011b).

Para compreender a nova visão holandesa, bem como o lugar atual das suas agências, é preciso, *a priori*, entender como se posiciona o governo da Holanda. Em se tratando de cooperação, a justificativa para tal se dá como motivo moral pela solidariedade e, como motivo racional, pelo interesse. Sempre delimitada por documentos políticos, atualmente, a orientação oficial para a cooperação tem como meta contribuir para o alcance dos ODM, enquanto meio de luta contra a pobreza, lançando mão de quatro linhas de atuação: trabalho em estados frágeis; igualdade para as mulheres; crescimento e equidade; e meio ambiente e energia (CARMONA, 2010).

Do posicionamento oficial, nota-se que pragmatismo e ação concertada são características marcantes da cooperação holandesa, que são perseguidos por meio do discurso e prática em torno da concentração de recursos, da orientação por resultados, da coerência das políticas governamentais e do envolvimento de todos os setores da sociedade na busca do desenvolvimento. Visando a uma ação exterior integrada, a cooperação holandesa, tem definido recentemente como estratégia de desenvolvimento, a articulação entre defesa, diplomacia e desenvolvimento, destacando-se como doador em países considerados como estados frágeis³ (CARMONA, 2010; JANSEN, 2011b).

Segundo Jansen (2011b), atualmente existe a prerrogativa pela qual se pode investir até 40% de recursos da cooperação em projetos onde o governo holandês não invista. Entretanto, diante da concorrência aos recursos do cofinanciamento, as agências acabam adotando o foco do governo para não ficarem de fora da repartição de recursos. Assim, assiste-se a uma completa modificação na cooperação internacional na Holanda, cujo foco recente tem se voltado para questões de paz e situações de emergência (guerras, fome e desastres naturais). Destarte, nesse contexto recente, a atuação das agências “fica circunscrita à criação de novas redes internacionais de advocacia e *lobby* e à criação de organizações transparentes que lutem por uma situação de maior justiça nas negociações entre os interesses do Sul e do Norte” (JANSEN, 2011, p. 44).

Mudança de perfil dos funcionários

Aos poucos, o perfil dos profissionais das agências foi se modificando. A história de ex-exilados brasileiros que, na Europa, conheciam e traziam ao Brasil oportunidades de apoio a projetos ficou para trás. Não é mais admissível que os técnicos se relacionem com as contrapartes brasileiras a partir de uma motivação de militância. Agora, exige-se uma relação permeada pelo imperativo da eficiência, de adequação às exigências de pragmatismo, de aderências com as teses das Nações Unidas, da União Europeia e recomendações do Banco Mundial. As contratações de funcionários com perfil mais tecnocrático se deram na medida em que os colaboradores que tinham a postura mais amigável dos primeiros anos iam tendo seu campo de ação cada vez mais cerceado, limitados pela crescente rigidez burocrática.

A nova agenda na Novib e suas repercussões no Brasil

As modificações no cenário da cooperação europeia, marcadamente todo o processo de transformação pelo qual passou a sociedade holandesa e seu sistema de

3 Nesses países, “la cooperación debe ser un catalizador para el desarrollo, pero debe ir más allá, reforzando una acción política más integrada que incremente la capacidad de influencia para resolver conflictos (MAE HOLANDA, 2007 apud CARMONA, 2010).

cooperação, provocaram na NOVIB reações de ajuste e moldagem ao novo contexto. Esse processo não se deu sem que seus efeitos tenham se estendido às organizações com as quais tal agência cooperou em todo o mundo. Apresenta-se aqui a trajetória e as principais alterações da relação da NOVIB com as contrapartes brasileiras.

A NOVIB foi criada em 1956, com o nome *Nederlandse Organisatie Voor Internationale Bijstan* (Organização Holandesa para a Ajuda Internacional) que, mais tarde, foi alterado para *Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking* (Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional), já correspondendo às mudanças no sistema internacional de cooperação, no qual o termo ajuda já não tinha mais o mesmo significado.

Sua fundação é atribuída a um grupo de cidadãos holandeses, que tinham como objetivo atuar nos crescentes problemas de pobreza que o mundo à época enfrentava. Nesse momento, a atuação se dava em três níveis: 1) apoio financeiro a grupos oriundos de países em desenvolvimento que estavam empenhados em melhorar as condições de vida dos habitantes de seus países; 2) educação do povo holandês para os problemas da pobreza, do desenvolvimento e da cooperação internacional; e 3) realização de pressão política nas instâncias governamentais da Holanda e Europa para defender os interesses dos países em desenvolvimento e seus grupos sociais vulneráveis. Em meados da década de noventa, em 1994, a NOVIB vinculou-se à Oxfam e, posteriormente, em 2006 passou a se chamar Oxfam Novib.

Durante a década de 1970, o aporte financeiro da NOVIB na América Latina foi significativo, se comparado ao montante de investimentos da organização no nível mundial. Nessa mesma década o foco de ação estava no apoio e fomento das políticas alternativas, que se traduziam no estímulo e reforço à formação de um movimento popular que lutasse, politicamente, contra instâncias oficiais, a partir de uma abordagem própria, que partisse das necessidades e propostas da base, tendo sido marcadas pelos conceitos de participação, conscientização e poder popular (JANSEN, 2011a).

Nos primeiros tempos, essa agência guardava relativa autonomia quanto ao atrelamento de seus projetos de desenvolvimento aos interesses do governo holandês. Em se tratando de como se dava o diálogo, a relação mesmo que se estabeleceu, nos primórdios da parceria, entre os técnicos que mobilizavam recursos e atuavam na NOVIB e os grupos com os quais se relacionavam institucionalmente no Brasil. Existia a tentativa de proporcionar liberdade às contrapartes brasileiras na formulação de suas políticas e desenho dos projetos.

No Brasil, a NOVIB iniciou suas operações nos anos finais da ditadura militar quando apoiou, juntamente com outras agências holandesas, o funcionamento do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Também, por intermédio de lideranças sindicais exiladas na Europa, a agência contribuiu para a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e no reforço de outras iniciativas de educação e mobilização do movimento popular. Nos anos 1980, apoiou iniciativas nos seguintes

temas: reforma agrária e agricultura; emancipação da mulher; infância e juventude; meio-ambiente; comunicação social no processo de desenvolvimento; e geração de renda (NOVIB, 1991).

Ainda na década de 1980 o número de projetos recebidos pela NOVIB começou a aumentar e o país tornou-se zona prioritária para a organização holandesa. Nessa época, o foco era fortalecer a articulação entre movimentos sociais, sindicatos e o Partido dos Trabalhadores para lutar pelo retorno da democracia e inclusão dos temas sociais emergentes. No ano de 1984 deu-se início a um programa que apoiava as ONGs, cujo público alvo era os grupos urbanos e rurais para influenciar na opinião pública e fazer *lobby* político, o que resultou na constituição de uma rede de quarenta organizações brasileiras [a própria ABONG] (ABONG, 1998).

Em 1987 foi publicado o relatório da Análise Crítica encomendada pela NOVIB sobre o seu trabalho na América Latina. Apesar de tal análise trazer à tona que, do ponto de vista holandês, “en general se nota una baja en la preocupación por América Latina, aumentándose la preocupación en primer lugar por Africa y en segundo lugar por algunos países de Asia” (MORALES; PADRÓN; BARAONA, 1987, p. 26), as recomendações do mesmo estudo dão a entender que a parceria com as ONGs da AL continuaria e prezaria por uma relação além da mera transferência de recursos financeiros.

No início dos anos 1990, a NOVIB já se ocupava do tratamento da pobreza, buscando inserir-se na agenda dos governos e instituições internacionais. Já pautava preocupações quanto à insegurança econômica e social enquanto buscava, também, influenciar na agenda da Cúpula Social (JANSEN, 1995). Para essa época, a Tabela 1 fornece uma ideia do investimento realizado, pela NOVIB em projetos de suas contrapartes brasileiras.

Tabela 1 – MONTANTE DE RECURSOS PARA PROJETOS NO BRASIL, 1989-1990 (EM EUR)

CATEGORIA	MONTANTE TRANSFERIDO	QUANTIDADE	(%)
Grupos de base rural	88.878	3	4,0
Grupos de base urbanos	56.172	2	2,6
Intermediários/Assessoria	1.535.549	22	70,8
Integrados em rede	489.649	4	22,6
TOTAL	2.170.248	31	100

Fonte: elaborado a partir de NOVIB (1991).⁴

4 A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,144290, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1994, pois não foi encontrada referência para o ano de 1990.

Em 1989 houve um movimento em direção ao que poderia tornar-se, formalmente, uma política de atuação sistematizada, dando seguimento à concentração geográfica e de ação. A partir da elaboração de um documento normativo, a NOVIB assumia uma postura proativa em detrimento de apenas reagir às solicitações de apoio que ela vinha recebendo. A partir da primeira Plataforma NOVIB, em 1988, e durante reuniões nos dois anos subsequentes com as contrapartes brasileiras, foi elaborado em 1991 o primeiro Documento de Política de Cooperação para o Brasil (DPC). A política foi concebida para gerar maior conhecimento sobre o processo de desenvolvimento no Brasil e estabelecer diretrizes para utilização eficiente de recursos financeiros e humanos (ABONG, 1998).

Antes da publicação do DPC de 1991, a NOVIB realizara três encontros no Brasil, denominados de Plataforma de Contrapartes. Da leitura de tal documento, fica explícito no discurso da NOVIB que, por meio da Plataforma, ela tinha a intenção de construir uma política que partisse das necessidades das ONGs contrapartes ao invés de apresentar uma proposta elaborada de cima para baixo.

O primeiro DPC foi pensado para estabelecer as diretrizes que norteariam a relação de cooperação da NOVIB com as organizações não governamentais no Brasil. Esse documento teve como fonte de inspiração uma sondagem realizada pela agência, anteriormente, que deu origem a um documento geral de política de cooperação para oferecer a orientação internacional de atuação da NOVIB para toda a década de noventa. A agência justificou a produção desse primeiro DPC, utilizando dois argumentos principais: 1) aprofundar o conhecimento sobre o processo de desenvolvimento do Brasil para melhor intervir; e 2) utilizar melhor os recursos humanos e financeiros limitados que a organização destinava ao país (NOVIB, 1991).

No primeiro DPC não é aparente a influência das prioridades governamentais sobre o rumo que a NOVIB adotou para sua atuação, entretanto ele já sinaliza um consenso sobre a focalização, que, na época, já vinha sendo discutida. O documento traz à tona, o que lá está denominado como questão crucial, duas tendências, que se haviam universalizado no campo da cooperação para o desenvolvimento à época: “a tendência de priorizar regiões dentro do contexto nacional; [...] a tendência de priorizar o que se convencionou chamar de grupos-alvos ou de grupos mais desfavorecidos” (NOVIB, 1991, p. 9).

A política de 1991 utilizou-se da estratégia diversidade-multiplicidade, para abarcar ao mesmo tempo o conjunto de atividades desenvolvidas pelas ONGs, caracterizando, assim, uma abordagem que lançou mão da diversidade aliada à concomitância das ações. Três temas⁵ perpassam todas as atividades: 1) a dimensão de gênero no processo de desenvolvimento; 2) a questão das minorias raciais, sexuais e culturais; e 3) a questão do futuro do processo de desenvolvimento (jovens e meio-ambiente).

5 No DPC os temas são denominados de “Focos Permanentes de Atenção”.

Quanto aos setores de atuação das contrapartes apoiadas, tem-se: a) o meio rural; b) os centros urbanos; c) educação-formação; d) comunicação social educativa/informação política/pesquisa; e) projetos geradores de renda; e f) articulação das ONGs e formação de redes (NOVIB, 1991). Quanto ao recorte geográfico, no 1º DPC, as parcerias da NOVIB se concentraram no Nordeste, Amazônia Ocidental e nas capitais: São Paulo, Rio de Janeiro e Recife (NOVIB, 1997).

Assim, o DPC de 1991 inclui, praticamente, a metade da gama de atividades que as ONGs brasileiras desenvolviam à época. Havia a meta de desenvolver métodos e estratégias viáveis e reproduzíveis, intercâmbio de conhecimentos e experiências e investimento em relacionamento com as ONGs. Para isso, gênero, minorias raciais, sexuais e culturais, meio ambiente e juventude se tornaram foco permanente de atenção. Foram definidos setores de atuação específica: áreas rurais, centros urbanos, educação e treinamento, comunicação social, informação e pesquisa, projetos de geração de renda, articulação de ONGs e formação de redes (ABONG, 1998).

Na Tabela 2 é possível constatar os valores previstos pela NOVIB para serem investidos em contrapartes brasileiras nos primeiros cinco anos da década de 1990. Apesar de uma pequena redução do número de contrapartes, em relação ao primeiro ano, o último ano revela um aumento do recurso previsto.

Tabela 2 – INVESTIMENTOS ANUAIS DA NOVIB NO BRASIL (EM EUR)

ANO	CONTRAPARTES	MONTANTE APROVADO
1990	44	1.730.857 ¹
1991	39	1.919.035
1992	49	2.171.057
1993	40	2.257.935
1994	43	2.469.488
1995	42	2.624.863
TOTAL	257	13.173.234

Fonte: adaptado de NOVIB, 1997⁶

Nos dados expressos na Tabela 3, que apresenta o investimento em categorias, percebe-se ainda a relevância das contrapartes brasileiras, pois praticamente a metade do montante previsto para 1995 destinava-se a organizações de assessoria, ficando em segundo lugar o investimento direto em grupos de base rural. Entretanto, se comparada à Tabela 1, é perceptível a redução percentual do apoio da NOVIB às contrapartes de assessoria, saindo de 70,8% no biênio de 1989-1990 para 48,4% para o ano de 1995.

⁶ A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,227370, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1997.

Tabela 3 – INVESTIMENTO ANUAL, POR CATEGORIA, DA NOVIB NO BRASIL, 1995 (EM EUR)

CATEGORIA	MONTANTE APROVADO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Grupos de base rural	773.678	14	27,8
Grupos de base urbanos	424.227	9	15,3
Intermediários/Assessoria	1.345.202	12	48,4
Integrados em rede	234.928	7	8,5
TOTAL	2.778.034	42	100,0

Fonte: adaptado de NOVIB, 1997.⁷

Em 1996⁸ foi elaborada a segunda Política de Cooperação da NOVIB para o Brasil. Esse documento trouxe três linhas temáticas principais: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida; democratização, autoridades públicas e participação; e novos direitos e valores éticos e culturais. Tais linhas temáticas estavam associadas às seguintes dimensões: globalização, gênero e minorias raciais; aspectos socioambientais; e direitos humanos. Ademais, trouxe enfaticamente a ideia de desenvolvimento institucional e fortalecimento organizacional das contrapartes. Ademais, bem dentro do espírito da nova agenda de cooperação, formaliza em seu discurso o estímulo ao potencial de estabelecimento de parcerias das contrapartes com o governo brasileiro e com as empresas instaladas no país (ABONG, 1998).

O segundo DPC é formulado em um momento em que, praticamente, quase todas as conferências da ONU na década de noventa já tinham acontecido, além de surgir numa conjuntura na qual a América Latina não goza mais de prioridade na cooperação holandesa. É possível identificar no novo DPC uma uniformidade temática e metodológica mais delineada, ao contrário do documento anterior, cujo foco era bastante abrangente. Vale ressaltar que, em 1987, uma das recomendações da análise crítica da atuação da NOVIB na AL era, justamente, contra a segmentação. Segundo o documento, “dada la creciente importancia de los programas sectoriales, se llama a atención sobre la necesidad de mantener un enfoque global sobre la problemática del desarrollo, evitando su segmentación” (MORALES; PADRÓN; BARAONA, 1987, p. 64).

No documento de política regional para América do Sul, publicado em 1996, a NOVIB assume o discurso do desenvolvimento sustentável, elegendo por dimensões prioritárias os direitos humanos, gênero e meio ambiente. Nesse documento, “la misión de Novib está orientada a coadyuvar en la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable por medio de la lucha contra las causas estructurales de la pobreza”

7 A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,104560, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1995.

8 Vale ressaltar que, dentre os documentos consultados para este trabalho, o único produzido em 1996 foi a ‘Política de Novib para Sudamérica, versión del 27 de junio de 1996’. O segundo DPC para o Brasil está datado de janeiro de 1997.

(NOVIB, 1996, p. 18). É evidente nesse documento, além do enfoque na pobreza, a diminuição do peso da AL na cooperação, “mirando hacia el futuro, la perspectiva es de menos prioridad todavía para esta región de desarrollo medio donde el desafío no es tanto producir riqueza sino de distribuirla más equitativamente” (NOVIB, 1996, p. 19). Entretanto, fica registrado que “se mantendrá el nivel actual de apoyo financiero y actividades en la América Latina que representa 35% del presupuesto de Novib destinado a donaciones” (NOVIB, 1996, p. 20).

Do ponto de vista da dependência das agências de cofinanciamento em relação ao governo holandês, conforme abordado por Jansen (2011), a Política da NOVIB para a América do Sul é clara ao afirmar que os recursos próprios não são expressivos, se comparados com o que recebem do governo holandês e da União Europeia. Desde a década de 1970 que a Novib recebe seu maior percentual de receita do Ministério da Cooperação e, por consequência, admite uma maior proximidade entre as políticas da Novib e as políticas oficiais. Em contrapartida, a Novib passa a dar ênfase nos resultados e a incorporar critérios técnicos e quantitativos às suas políticas de cooperação (NOVIB, 1996).

No 2º DPC da NOVIB para o Brasil está posta a repercussão da nova agenda para a cooperação internacional, relatando as transformações econômicas e políticas nos dois países, deixando a dependência da agência em relação ao governo holandês, cada vez mais explícita. As perspectivas econômicas do Brasil, a conjuntura política e econômica da Holanda, a prioridade para África e Europa do Leste, recém incorporadas à cooperação internacional do governo holandês, são marcos importantes no discurso da Novib para introduzir a redução do apoio às organizações brasileiras.

A dependência dos recursos governamentais é uma questão tão séria que, a essa altura, a Novib admite publicamente o cerceamento de sua autonomia ao afirmar que “essas mudanças de política no Ministério holandês de cooperação externa têm evidentemente também influência sobre a liberdade que a Novib possui para estabelecer sua própria política de utilização das verbas no Brasil” (NOVIB, 1997, p. 16).

É preciso notar que, diferente do DPC de 1991, a perspectiva da NOVIB para o quinquênio 1997-2001 se apresenta agora com sua circunscrição bem demarcada, com claro enquadramento à agenda de combate à pobreza, expresso na distribuição dos recursos: “com 55% dos recursos para o combate direto à pobreza, 35% para a construção da sociedade civil e 10% para a pressão política” (NOVIB, 1997, p. 27). A NOVIB vai atuar no quinquênio a partir de três eixos temáticos: sustentabilidade democrática e qualidade de vida; democratização, poder público e participação; e construção de novos direitos e valores éticos e culturais. Cada um dos eixos é perpassado por quatro dimensões de trabalho: globalização; gênero e raça; dimensão socioambiental e direitos humanos (NOVIB, 1997).

No segundo DPC, aparece, como novidade, não só a preocupação em delimitar um universo temático, mas também o estabelecimento, para cada eixo, de metas de curto

e longo prazo, acompanhadas de um conjunto de indicadores para acompanhamento de resultados. Nesse documento a agência traz os elementos elaborados (metas e indicadores), capazes de operacionalizar o discurso e as exigências de eficiência e foco nos resultados, características fundamentais da nova agenda da cooperação.

A primeira política, em relação à segunda, é diversa, tanto na quantidade de organizações apoiadas, quanto de locais e temas. A segunda, mais delimitada, se deu por conta das novas perspectivas econômicas e políticas do Brasil e da conjuntura política e econômica holandesa e às pressões sobre os recursos disponíveis para América Latina devido à prioridade concedida pelo governo holandês à África e as novas áreas da Europa do Leste (ABONG, 1998). Segundo consta no 2º DPC, “a África, no período de 1995 a 1998, receberá atenção especial no nível de todos os departamentos da Novib” (NOVIB, 1997, p. 24).

Na Tabela 4 está expressa a previsão, apresentada pela Novib, para o investimento financeiro no ano de 1997, dividido por eixos temáticos. Pode-se perceber, a partir do percentual destinado a cada eixo, como esses percentuais corroboram a evidência da adequação da política da Novib à política governamental holandesa, que por sua vez, corrobora com a concertação internacional de redução da pobreza.

Tabela 4 – INVESTIMENTO DA NOVIB PARA O ANO DE 1997 (EM EUR)

EIXO	USO NO COMBATE DIRETO A POBREZA (%)	PREVISÃO
Sustentabilidade democrática e qualidade de vida	75%	1.212.192
Democracia, poder público e participação	60%	808.128
Construção de novos direitos e de valores	40%	628.544
Articulação Latino-americana	-	22.448
DOFI/NIF ² /Outros	-	291.824
TOTAL	100%	2.963.136

Fonte: adaptado de NOVIB (1997).⁹

A nova política, concebida para cinco anos, tinha por objetivo gerar modelos reproduzíveis nas áreas de produção, educação e participação. Esse documento foi determinante no sentido de representar uma mudança na relação da agência com suas contrapartes. Esse novo documento representa a reconfiguração do que vinha sendo apoiado e uma adaptação às mudanças, tanto na Holanda quanto no Brasil, que, por fim, gerou “uma política da própria NOVIB, concentrada nas questões por ela consideradas como importantes” (ABONG, 1998, p. 9).

9 Desenvolvimento Organizacional e Fortalecimento Institucional (DOFI) e NIF refere-se a um fundo de miniprojetos.

A participação da NOVIB em redes internacionais de ONGs, segundo seus próprios argumentos, se dava com vistas a fortalecer o poder de pressão política. É com esse argumento que a agência defende sua aproximação com a OXFAM. Em um de seus documentos, é possível identificar a menção de sua participação em redes, tais quais “EUROSTEP e GOM”¹⁰ a fim de que se possa “sintonizar as atividades entre si” (NOVIB, 1997, p. 23). Em 2004, ao assumir oficialmente sua adesão à família OXFAM, tornando-se OXFAM-NOVIB, a redução do apoio da sociedade holandesa, bem como a concorrência pelo financiamento governamental já eram realidades consolidadas que impeliavam as agências à reorganização estratégica para continuarem existindo e apresentarem resultados mensuráveis.

A aproximação da Novib ao trabalho junto às empresas se dá como resposta a concorrências por recursos e ao estímulo do governo e dos concertos internacionais da nova agenda de cooperação. É um reflexo de um processo no qual o combate à pobreza é visto na linguagem do apoio empresarial como desenvolvimento econômico (JANSEN, 2011). Em 2003, foi organizado na Novib um grupo de trabalho voltado para a Responsabilidade Social Empresarial – RSE baseado na crença de que “tanto as empresas multinacionais quanto as pequenas e médias empresas locais (PME) aumentam o seu valor agregado visando também, nas suas atividades principais, ao desenvolvimento sustentável e ao combate estrutural à pobreza” (NOVIB, 2005, p. 2).

Em 2004, do montante de 1,1 milhão de euros que a Oxfam-Novib recebeu de empresas, cerca de 80% vieram de contribuições de apenas vinte delas. Nesse mesmo ano, foram gastos pela agência 2,5 milhões de euros para ações de RSE. No rol das diversas empresas que financiaram esta linha de atuação, destacam-se: Unilever; SaraLee – Douwe Egberts Coffee Systems;¹¹ ABNAMRO; Rabobank; Nuon;¹² DSM;¹³ Interpolis¹⁴ e Arcadis,¹⁵ entre outras. Em 2005, já existiam 40 organizações não governamentais contrapartes de Novib, entre África, Ásia e América Latina, recebendo apoio financeiro para desenvolver ações de RSE para influenciar empresas e governos (NOVIB, 2005).

O marco da proposição da Oxfam-Novib, no tema da RSE, para as ONGs brasileiras, foi a realização do Seminário Plataforma Novib, intitulado “Responsabilidade Social das Empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as contrapartes no Brasil”, no Rio de Janeiro, nos dias 29 e 30 de junho de 2005. Esse evento foi restrito à participação das ONGs brasileiras e algumas organizações convidadas, tendo como objetivo

10 Gospel Outreach Mission (GOM) é uma organização sem fins lucrativos, engajada em evangelização, educação e desenvolvimento.

11 Fornecedora de maquinários e sistemas de café.

12 Empresa de energia elétrica holandesa.

13 Consórcio de empresas químicas.

14 Companhia de seguros holandesa.

15 Rede mundial de empresas de engenharia com sede na Holanda.

“gerar coletivamente referências que orientem estratégias de avaliação, parcerias e/ou ações relacionadas com a RSE” (SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB, 2005, p. 1).

As informações apresentadas em tal seminário permitem que se tenha uma noção da dimensão da agência na época. A Novib dispunha de 300 colaboradores em Haia, 900 organizações contrapartes, distribuídas entre 60 países, e possuía um orçamento anual de 150 milhões de euros. A composição do orçamento se dava de 70% de recursos oriundos do governo holandês e 30% de recursos oriundos de outras fontes, como doações de pessoas e empresas.¹⁶ Destaque-se que, na primeira década dos anos 2000, a participação da América Latina nos recursos da Novib era mínima, alcançando apenas 17 milhões de euros, ou seja, pouco mais de 10% do orçamento global anual da agência no ano de 2005 (MECHIELSEN, 2005).

Os derradeiros anos no Brasil

Do levantamento realizado para esta pesquisa, o documento mais recente encontrado, intitula-se “Planos de Gerenciamento Estratégico de Portfólio 2007-2010” e, por ser posterior à fusão de 2004, já traz a autoria de Oxfam-Novib. A estratégia da agência para o período se divide em três programas: 1) o direito aos meios de vida sustentável; 2) o direito de ser escutado; e 3) o direito a uma identidade: gênero e diversidade. A previsão do orçamento para 2010 chega a 17 milhões de euros a serem direcionados para 120 organizações contrapartes da América Latina e Caribe (OXFAM NOVIB, 2007).

O Plano de Gerenciamento (2007-2010) deixa claro a importância estratégica do Brasil para a Oxfam-Novib e revela uma intenção de continuidade da cooperação. O Brasil é tido como importante para o trabalho da Oxfam sobre as leis de comércio e por conta do relacionamento duradouro da Oxfam Novib com diversas ONGs brasileiras relevantes. Além disso, nesse plano, a agência manifesta explicitamente a promessa de “aumentar sua colaboração para o financiamento de programas e intensificar seu trabalho conjunto na formação de lobbies e organização de campanhas” (OXFAM NOVIB, 2007, p. 10).

Dois sinais de mudança, identificados no último Plano, aparecem dentro da meta “o direito aos meios de vida sustentáveis”. Um deles é o apoio a instituições de microfinanças para parcelas da população que não têm acesso a esses serviços em bancos e, o outro, vem no sentido dos trabalhos inaugurados no seminário de 2005 sobre RSE. É uma linha de trabalho para o apoio de contrapartes que exerçam pressão política e *lobbies*, com vistas a promover a responsabilidade social empresarial e ambiental no setor privado. No próprio discurso da agência, está dito que “na confederação da Oxfam, a Oxfam Novib será a líder em Responsabilidade Social Empresarial (OXFAM NOVIB,

16 Cerca de 1 (um) milhão de euros

2007, p. 14) e que “a Oxfam Novib continuará a promover iniciativas que associem o Estado, a sociedade civil e o setor privado” (OXFAM NOVIB, 2007, p. 26).

Em relação ao aporte financeiro, conforme a Tabela 5, entre 2005 e 2010, o investimento da Oxfam Novib na América Latina foi reduzido em 3,8 milhões de Euros, com a consequente redução de 161 para 120 organizações beneficiárias de tais recursos. Destarte, apesar do Plano de 2007 ter trazido a informação de que a confederação Oxfam pretendia aumentar sua colaboração no financiamento de programas na América Latina, constata-se que, pelo contrário, o que houve foi uma redução de recursos financeiros.

Tabela 5 – INVESTIMENTO DA OXFAM NOVIB PARA 2005 E 2010 (EM EUR)

AMERICA LATINA E CARIBE	ANO	Nº DE CONTRAPARTES	VALOR
De todas as Oxfams	2005	866	61.600.000
Somente Oxfam Novib	2005	161	18.800.000
Somente Oxfam Novib	2010	120	15.000.000
TOTAL		1147	95.400.000

Fonte: adaptado de OXFAM NOVIB (2007).

No contexto mais recente, o Brasil passa a ser visto como potência econômica emergente e país de renda média, já nos anos iniciais da década de 2000. Por volta do ano 2004, ocorreu um processo dentro da Oxfam Novib para escolha de uma ONG brasileira para se tornar a Oxfam Novib Brasil e disputar no mercado interno da solidariedade os recursos para financiar suas atividades aqui. Houve um longo diálogo com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), que recusou o convite, em seguida a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), que também recusou o convite.

Ainda sobre a possibilidade de eleger uma organização brasileira para assumir a identidade Oxfam Novib Brasil, representantes das principais ONGs brasileiras apoiadas pela agência, criaram o Grupo Pedras Negras, cujos encontros foram patrocinados pela Novib no Rio de Janeiro. Depois de encontros de discussão, o grupo respondeu que nenhuma das entidades que o compunha gostaria de abrir mão se sua própria identidade para tornar-se Oxfam.

Houve ainda vários debates sobre desenvolvimento, cooperação e mobilização do Estado com intenção de criar um Fundo para uma política de fomento às organizações não governamentais. Em determinado momento, na evolução dessa discussão, a Novib se comprometeu a contribuir entre três a quatro milhões de reais para composição de tal fundo, com a exigência de que houvesse uma contrapartida do governo. A partir dessa proposição instaurou-se uma negociação com o governo brasileiro, através da Secretaria

Geral da Presidência da República, ainda na gestão do Presidente Lula. O governo chegou a enviar um comunicado para a Novib demonstrando interesse na criação do fundo, entretanto não se chegou a um acordo. Algumas contrapartes foram críticas à postura da Novib, ao fazer exigências ao governo brasileiro, como se a ele se colocasse em pé de igualdade. O fato é que a Novib não concedeu o apoio, sob o pretexto de não obter do Presidente da República um contrato formalizando a criação do fundo.

A contribuição para o fundo de financiamento das ONGs teria sido o compromisso final na Novib no Brasil antes de sua retirada. Desde 2008, as contrapartes revelaram que a Novib afirmava que tanto a América Latina quanto o Brasil haviam alcançado o desenvolvimento e que, provavelmente a partir de 2012 não haveria mais apoio às ONGs brasileiras. No ano 2009, em contato telefônico da Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa – Capina¹⁷ com a Novib, foi dito que a agência estava se desligando da América Latina. Em 2010, a Capina foi convidada a participar de um curso promovido pela Novib na Guatemala, como uma primeira ênfase na captação de dinheiro junto a empresas, utilizando a linguagem do setor empresarial e, um segundo foco na captação de recursos de cidadãos em geral.

Apesar de a Novib ter comunicado às contrapartes a previsão de descontinuidade do apoio para os anos 2010 e 2011, a situação de desligamento da Novib não se deu sem traumas, inclusive, no último ano de apoio, a organização holandesa não concluiu os desembolsos para alguns contratos vigentes. Somente organizações como a FASE e o IBASE, que por algum motivo haviam recebido os recursos adiantados, puderam finalizar seus contratos. A outras contrapartes, a Novib deixou uma dívida não paga por conta da saída intempestiva, dentre elas: o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, que ainda chegou a receber uma carta com pedido de desculpa.

De fato, a ruptura se deu em 2010, com exceção das organizações que receberam recursos ainda em 2010, mas referentes ao ano de 2011 e puderam ainda executar suas ações até então. Evidentemente, a Novib que sai do Brasil em 2010 em quase nada corresponde àquela organização que chegou ao país no auge do ideário político do desenvolvimento e da cooperação que animou a relação com as organizações brasileiras entre as décadas de 1970 e 1980. As discussões, conferências e acordos no âmbito da União Europeia concorreram para as interferências no modo holandês de cooperar. Entretanto, não se pode desconsiderar a própria autonomia e as peculiaridades inerentes à política de cooperação oficial holandesa e, como essa mesma política, nos anos noventa, foi determinante para a alteração nos rumos da trajetória da NOVIB.

O fato de, na Holanda, a cooperação não governamental para o desenvolvimento ter alcançado não somente o respaldo, mas consideráveis recursos do governo, por meio do cofinanciamento, foram determinantes para alimentar a relação de dependência delas ao interesse do governo. Com frágil apoio popular e maior receita de origem

17 Conforme depoimento de Costa (2011), coordenador da Capina.

governamental, a Novib teve sua autonomia cada vez mais cerceada e substituída por critérios e diretrizes oficiais.

Fora da lista de países considerados prioritários para a Holanda, as chances de o Brasil continuar tendo apoio da Novib, se tornaram cada vez menores. Portanto, as contrapartes brasileiras, que ainda tinham o apoio da agência em 2010, alcançaram o ocaso da relação de cooperação, cujo início do fim se dera a partir de toda a conjuntura do período pós 1990. No caso da cooperação com o Brasil, essa saída nada honrosa, acarretou prejuízos à imagem da agência, não somente com as ONGs, mas, evidentemente, com o governo brasileiro.

Considerações finais

As modificações no cenário da cooperação internacional repercutiram sobremaneira na ação das agências não governamentais, principalmente no que diz respeito à relação delas com o Estado. Passa a se tornar evidente uma imposição, por parte do Estado, para que as ONGs passem a atuar de forma sintonizada com seus interesses, principalmente por meio das determinações de sua política externa. Essa relação estabelecida com o Estado se oficializa, no caso holandês, por meio do cofinanciamento das suas agências, dentre elas a Novib.

Uma nova Novib emerge como fruto dessa conjuntura. A partir de então o perfil da agência ganha novos contornos e passa a demonstrar ter menos autonomia do que na época em que sustentava sua ação por meio das contribuições de cidadãos. Ela agora aparece, de fato, tendo suas intervenções imbrincadas aos interesses gerais da política de cooperação do governo holandês.

Eis que a cooperação não governamental para o desenvolvimento encontra-se, consideravelmente, dependente do dinheiro oficial. Uma vez que, após a divulgação dos resultados do estudo de impacto de 1990 ter contribuído para que o governo solicitasse alterações temáticas e geográficas na atuação das agências não governamentais, bem como redução de financiamento para países localizados na América Latina, a Novib evidentemente se obriga a repassar o efeito dessa conjuntura para as contrapartes brasileiras.

A abertura do cofinanciamento a outras agências que não as três tradicionalmente beneficiadas (ICCO, NOVIB e CORDAID) com a maior parte dos recursos oficiais para a cooperação não governamental, resulta em um novo cenário de concorrência por recursos entre as agências holandesas. Paulatinamente, ainda que indiretamente, o governo faz com que as agências sigam os interesses estatais, ou seja, que elas adotem temas, prioridades e cedam às exigências e métodos de prestação de contas impostos pelo Ministério de Relações Exteriores. Esse processo se dá por temor das agências em

perderem o financiamento se, porventura, vierem a se distanciar do interesse da política de cooperação governamental.

À medida que a década de noventa chegava ao fim, o alinhamento da Novib ao novo espírito desse tempo foi crescendo, tanto que, não somente cumpriu uma agenda pareada com os interesses oficiais, mas terminou por reforçar as orientações de organizações internacionais, no sentido de atuar em parceria com organizações de mercado dispostas a financiar atividades de desenvolvimento. Esse posicionamento é constatado a partir das ações da Novib, orientadas ao trabalho com Responsabilidade Social Empresarial a partir do ano de 2003.

Relacionadas essas ocorrências, ficam evidentes as convergências que se instauraram após o estudo de impacto dos anos 1990. Tais convergências da política não governamental com a política oficial de cooperação se fortalecem com a abertura do cofinanciamento, mas não param por aí. De fato, se estendem à década dos anos 2000 com os apelos dos organismos holandeses oficiais para que haja uma complementaridade entre a política do governo e a política das agências.

No que tange à cooperação da Novib com organizações não governamentais brasileiras, depois de ter atravessado três décadas, chegando a ter, no começo dos anos 1990, quarenta e nove contrapartes apoiadas no Brasil, chega ao ocaso ao adentrar a segunda década do século XXI. A decisão de retirar o apoio ao desenvolvimento está, intrinsecamente, relacionada com o interesse da própria Novib pode ser percebida por: exposição das modificações e interesses gerais da política externa holandesa; adaptação, por parte das contrapartes brasileiras, à nova agenda que foi sendo repassada, paulatinamente, por meio dos documentos de política de cooperação da Novib e pela redução de recursos financeiros, que ocorreu, proporcionalmente, à redução do número de contrapartes.

A partir dos depoimentos de entrevistados pode-se concluir que apesar da sinalização de diminuição do interesse em atuar na América Latina, registrada oficialmente pela análise crítica da Novib em 1987, a relação de cooperação continuou vigorosa até o ano de 2010. A essa altura, mantivera-se o apoio às principais organizações que receberam de forma abrupta a notícia do fim do apoio no mesmo ano, provocando perplexidade e estranhamento. Algumas das contrapartes, inclusive, chegaram a receber parte do orçamento previsto para o ano de 2011, por meio de um adiantamento em 2010, enquanto outras tiveram os contratos vigentes interrompidos sem negociação.

Por fim, nota-se que as mudanças políticas na Holanda, com o aumento das tendências políticas de centro e conservadoras, foram também determinantes para interrupção da relação de cooperação, muito mais do que o argumento, por vezes utilizado, da diminuição da pobreza no Brasil, país considerado, de acordo com os parâmetros do Banco Mundial, como uma nação de renda média.

Referências

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *Panorama das associadas*. São Paulo: ABONG, 2010.

ALOP – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ORGANIZAÇÕES DE PROMOÇÃO AO DESENVOLVIMENTO. América Latina: el partenariado en cuestión, ONG y condicionalidades externas. In: _____. *Mito y realidad de la ayuda*: América Latina 2002-2003. Lima: ALOP, 2002. Disponível em: <www.rcp.net.pe/cti/>.

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estado nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, São Paulo, n. 8, v. 5, p. 5-23, jan. 2006. Disponível em: <http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2011.

_____. La cooperación internacional para El desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Carta Internacional*. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

BAILEY, Michael. Notas para discussão sobre a cooperação. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 7-12, jan. 1995.

BALLÓN, Eduardo. *Las ONG de América y las ONG europeas*: la urgencia de una agenda común en un escenario desfavorable. Texto presentado en nombre de Asociación Latino Americana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo – ALOP y de la Mesa de Articulación en el Tercer Diálogo Político sobre la Cooperación AL y Europa. Madrid, 2010. Disponível em: <http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Urgencia%20de%20una%20agenda%20comun%20ONG%20AL_UE%20E%20Ballon.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2011.

BALLÓN, Eduardo; VALDERRAMA, Mariano. *Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización*. México, 2004. Disponível em: <[www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos\[...\]/cooperacion_europea.doc](http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos[...]/cooperacion_europea.doc)>. Acesso em: 12 jun. 2011.

BOSCO, João. Depoimento [12/01/2011]. Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. *Áudio Digital*.

BRODHEAD, Tim. *Cooperação e divergência sobre a colaboração entre ONGs, doadores de ajuda e governos do terceiro setor*. In: DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGS: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 119-134.

CARMONA, Pablo Aguirre. Análisis de caso: Holanda. In: ALONSO, José Antonio et. al. *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del cad: lecciones para el caso español*. Fundación Carolina: Madrid, 2010. Capítulo 3. p. 57-97. (Documento de Trabajo; n. 42) Disponível em: <<http://www.fundacioncarolina.es/>>

es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT42.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2011.

CORRÊA, Márcio Lopes. *Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia*. Brasília, DF: Edição do Autor, 2010.

COSTA, Beatriz. Depoimento (12/01/2011). Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. *Áudio Digital*.

COSTA, Ricardo. Depoimento (17/01/2011). Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. *Áudio Digital*.

DURÃO, Jorge. *As ONGs e suas expectativas em relação ao papel das agências de cooperação internacional*. São Paulo: ABONG, 1993. p. 1-8. (Série cooperação internacional; n. 3).

_____. Perspectivas de parceria com a cooperação internacional. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 9, p. 7-36, ago. 1995.

_____. Desafio para a cooperação internacional Norte-Sul no contexto de crise global. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 31, p. 45-52, ago. 2003.

_____. Depoimento (18/11/2011). Entrevistador: Paulo Everton Mota Simões. Rio de Janeiro, 2011b. *Áudio Digital*.

GRZYBOWSKY, Cândido. *Depoimento* (22/11/2011). Entrevistador: Paulo Everton Mota Simões. Rio de Janeiro, 2011. *Áudio Digital*. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

JANSEN, Anneke. *Depoimento* (12/01/2011). Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. *Áudio Digital*.

JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. *Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)*. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

KAISER, Wolfgang. Cooperação internacional: uma segunda olhada. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 13-17, jan. 1995.

LOPES, Carlos. *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*. São Paulo: UNESP, 2005.

MECHIELSEN, Frank. *Novib e responsabilidade social empresarial*. SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB: responsabilidade social das empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as empresas no Brasil. Apresentação de Slide Impressa do Microsoft Office Powerpoint. Rio de Janeiro, 2005.

MORALES, Constantino Casasbuenas; PADRÓN, Mario; BARAONA, Rodrigo Egaña. *Novib em America Latina: analisis critico*. Haia: NOVIB, 1987.

NOVIB. *Documento de política de cooperação para o Brasil: texto de trabalho*. Haia: NOVIB, 1991.

- NOVIB. *Política de Novib para Sudamérica*. Haia: NOVIB, 1996.
- NOVIB. Departamento de América do Sul/BBO. *Política de cooperação para o Brasil Novib 1997-2001*. Haia: NOVIB, 1997.
- NOVIB. *Resumo da política de cooperação para o Brasil Novib 1997-2001*. Haia: NOVIB, 1997.
- NOVIB. *A NOVIB e a responsabilidade social empresarial*. Rio de Janeiro, 2005. Versão preliminar de trabalho de 18 maio de 2005.
- ONORATI, Antonio. ONGs e a cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá. *Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas*. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 75-94.
- OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS. *Principios de Estambul para el trabajo de las osc como actoras del desarrollo*. Estambul, 2010. Disponível em: <http://www.laalianza.org.co/observatorio/index.php?option=com_content&view=article&id=116:principios-de-estambul-para-el-trabajo-de-las-osc-como-actoras-del-desarrollo1&catid=59:eficacia-osc&Itemid=201>. Acesso em: 12 jun. 2011.
- OXFAM NOVIB. *Planos de gerenciamento estratégico de portfólio 2007-2010*. Haia: Oxfam Novib, [2007].
- PENG, Martin Khor Kok. O estado da cooperação na atual situação mundial: uma crítica In: DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 51-74.
- ROCHA, Regina; ALMEIDA, Wellington. A União Europeia e as ONGs. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 26, p. 5-19, nov. 1998.
- ROMERO, Miguel. La Solidariedad de Mercado. In: NIETO, Luis (Org.). *La ética de las Ongd y la lógica mercantil*. Barcelona: Icaria, 2002.
- SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB: responsabilidade social das empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as empresas no Brasil, 1., 2005, Rio Janeiro. *Programa do Evento...* Rio de Janeiro, 2005.
- VALDERRAMA, Marino. Nuevas perspectivas en la cooperación internacional con América Latina. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 2, p. 1-11, jul. 1993.

ENTRE A COOPERAÇÃO NORTE-SUL E A COOPERAÇÃO SUL-SUL: PERCEPÇÕES SOBRE O “PAPEL” DAS ONGS BRASILEIRAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos

Introdução

Nos últimos anos, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) tem passado por profundas transformações que implicaram a definição de novas práticas. No bojo dessas redefinições, a América Latina, e em especial o Brasil, não mais aparece como destino prioritário a ser beneficiado pelas organizações da CID. A profunda reconfiguração pela qual passa o campo impacta diretamente nas organizações não governamentais brasileiras, desafiadas a sobreviver em um país que, apesar dos avanços econômicos e sociais e da consolidação de alguns espaços de ação política da sociedade, segue com problemas estruturais fundamentais e enorme desigualdade social. Por outro lado, a cooperação oficial brasileira se destaca cada vez mais na sua vertente Sul-Sul, em relação à qual o país emerge como uma liderança “de peso”. Nessa perspectiva, na sua condição de país emergente do eixo Sul – fruto não somente, mas essencialmente, da melhoria da sua condição econômica –, o Brasil vem cada vez mais se destacando, dentre outros, como agente da cooperação internacional, empreendendo, nos últimos anos, importantes ações no que tange à cooperação internacional, em especial no que concerne à Cooperação Sul-Sul.

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 governamentais¹ do país, com as organizações não governamentais internacionais² que atuam no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Nesse sentido,

1 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, nos interessa particularmente, aqui, um olhar para as ONGs brasileiras.

2 Essas organizações também são conhecidas como Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) ou Agências da Cooperação Internacional Não Governamental.

importa compreender que as ONGs brasileiras também foram e seguem sendo impactadas pelo reordenamento pelo qual passa o mundo e, conseqüentemente, a cooperação internacional. Nessa 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, nesse processo, a discussão da própria cooperação em si.

O objetivo central deste trabalho é, pois, refletir sobre o “papel” do não governamental, mais especificamente o “papel” das organizações não governamentais brasileiras na cooperação internacional, a partir das suas transformações recentes. Nessa perspectiva, faremos um breve transitar pela história da cooperação internacional para o desenvolvimento, buscando olhar para a relação desta com o Brasil, e em especial com algumas ONGs brasileiras, cujas “vozes”³ escutamos, em um esforço de trazer à tona as percepções de atores não governamentais brasileiros no que tange ao fenômeno estudado.

Cooperação internacional para o desenvolvimento: um breve transitar pela sua história

As noções de “cooperação internacional” e de “desenvolvimento”, tais como nos têm sido apresentadas ao longo das décadas, remetem a construção histórica do sistema capitalista em si, assim como de um projeto de mundo que inclui no seu bojo o ideal de crescimento econômico e, contraditoriamente, de solidariedade social. Alicerçada principalmente na esfera de atuação dos Estados, tidos como atores “por excelência”⁴ das relações internacionais e, por conseguinte, da cooperação com vistas ao desenvolvimento, a cooperação internacional para o desenvolvimento cumpriu por muito tempo um trajeto de busca de consensos políticos entre as nações, trilhando por vezes um caminho 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 o sistema-mundo contemporâneo. Nesse sentido assumiu uma

3 A metodologia que norteia este trabalho é a qualitativa. Utilizamos como fontes – além dos documentos teóricos, históricos e institucionais – as percepções, ideias e discursos de atores envolvidos, diretamente, com a problemática levantada, baseando-se as conclusões na literatura utilizada e nas próprias evidências apresentadas pelos atores envolvidos com a realidade estudada.

4 Especialmente nas teorias mais “ortodoxas” das Relações Internacionais como a “Realista” ou a “Idealista”, os Estados são tidos como “sujeitos por excelência” das relações internacionais e, por conseguinte, da cooperação internacional (MORAES, 2006). No entanto, com base em Badie e Smouts (1999); Matthews (2000); D`Orfeuill (2003); Velasco; Cruz (2004); Devin (2009); Sotillo (2010); Echart (2010); Milani (2012) –, 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, essas últimas, sujeitos prioritários do nosso olhar.

“nova face”, não mais restrita a ideia de configurar-se em um mecanismo de ajuda proveniente dos países do Norte⁵ (“ricos” ou “desenvolvidos”) e direcionada para os países do Sul (“pobres” ou “subdesenvolvidos”), reconfigurando deste modo o sentido e o papel tradicionalmente posto de “cooperantes” e “cooperados”, “doadores” e “receptores” de cooperação.

Não obstante essas transformações, e sem que os Estados⁶ 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 não estatais, de interesse público (organizações de direitos humanos, de desenvolvimento, religiosas ou laicas, etc.), e privado (empresas), que, em interação, constroem (e desconstroem) a lógica da CID, não mais uma questão restrita à esfera dos Estados,⁷ mas um universo no qual a sociedade civil é, cada vez mais, fundamentalmente, partícipe. Essa nova configuração em que se apresenta o “sistema-mundo” contemporâneo torna, portanto, a presença desses diferentes atores (dentre os quais destacamos: as organizações multilaterais; as agências governamentais bilaterais; as empresas; e as organizações não governamentais) – tanto no âmbito local quanto no internacional – em diálogo ou contestação, determinantes para a construção das solidariedades, políticas sociais e de cooperação.

5 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 essa 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. Releva-se 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 en el sur geográfico forman parte del Norte Político”*. Isso 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. 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.

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

7 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 co-definindo as pautas e agendas das relações internacionais e/ou da política mundial contemporânea, que inclui no seu bojo a cooperação internacional para o desenvolvimento.

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 conceituação⁸ do termo, muitos autores (AYLLÓN, 2005; KOSHIMA, 2006; FERNANDES, 2004; MILANI, 2011; CAMPOS et al., 2012) 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 termo⁹ “cooperação ao desenvolvimento”, o que tem provocado inúmeros debates desde o fim da Segunda Guerra Mundial (KOSHIMA, 2006; AYLLÓN, 2005).

As definições de cooperação para o desenvolvimento foram se moldando, nessa perspectiva, ao pensamento e valores políticos dominantes, de acordo com a própria evolução do contexto internacional, a partir de noções sobre o desenvolvimento e as 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 diferencial a inserção da temática do desenvolvimento econômico e social¹⁰ dos Estados menos favorecidos. Desenvolvimento esse, 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, conformando, deste modo, o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento,

8 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. Segundo Milani (2012): “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” (MILANI, 2012b, p. 211).

9 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 sinônimos de “cooperação para o desenvolvimento” ou “cooperação ao desenvolvimento”. Importando, nesse 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, 2005). Desse 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 apesar da nossa ênfase na ideia de um maior equilíbrio entre “doador” e “receptor”, ao tratarmos da CID, temos ciência de que, mesmo aí, encontramos desequilíbrios e relações de poder.

10 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, consequentemente, nas ações empreendidas pelos seus diferentes atores.

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. Nesse 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, nessa 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. Perspectiva essa que também implicou 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. Pretendia-se, nesse sentido, conforme relata Ayllón (2005, p. 9), por meio da cooperação ao desenvolvimento, *“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 inter-relações operados no mundo.¹¹ Podemos sinalizar na história política mundial, em especial, três marcos que diretamente interferiram na formatação da “cara” da CID tal qual o é hoje: a disputa bipolar entre o leste e o oeste, o capitalismo e o 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 e a paulatina integração da economia mundial (AYLLÓN, 2005, p. 11). Para Leite (2012), no entanto, se inicialmente a CID possuía uma relação direta com a disputa bipolar, findou por evoluir para a “formação de um regime internacional pautado, em grande medida, pela profissionalização das agências prestadoras de cooperação e pela emergência de constituências pró-desenvolvimento internacional dentro dos países desenvolvidos” (LEITE, 2012, p. 10). Nessa 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 Truman¹² é considerado um marco na institucionalização pós-1945 do desenvolvimento enquanto cooperação. Nes-

11 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.

12 Harry S. Truman foi o 33º presidente dos Estados Unidos da América, governando de 1945 a 1953.

se 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), 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, à resolução dos problemas das ditas “áreas subdesenvolvidas” do globo. Desse modo, trouxe ao mundo uma perspectiva de busca pela reestruturação das chamadas sociedades “subdesenvolvidas”. O contexto que se apresenta após a Segunda Guerra Mundial relaciona-se, portanto, diretamente a evolução da cooperação internacional para o desenvolvimento, e a busca de um projeto de mundo idealizado pela política norte-americana.

Conforme relata Ayllón (2005), o sistema internacional de pós-guerra tem como elementos constitutivos as políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento. De acordo com Matos (2001), da conferência de Bretton Woods,¹³ realizada ainda durante a Segunda Guerra Mundial, resultou a proposta da criação de duas agências internacionais de fundamental importância para toda a discussão acerca da CID que estaria por vir: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a 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,¹⁴ 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”, destaca-se pela busca da “reconstrução” do mundo sob a hegemonia norte-americana e sob as regras firmadas em Bretton Woods. Importa ressaltar, nessa perspectiva, que a criação da grande maioria dos organismos internacionais atuais – atores efetivos da cooperação internacional – nos remete a essa época, e é resultado de fatores relacionados com a Segunda Guerra Mundial. Com o pós-guerra, nessa perspectiva, 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 até os dias atuais.

13 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.

14 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 OMS e o 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, isso cria mais oportunidades para que os países mais desenvolvidos possam influenciar os rumos, tanto do Banco Mundial como do FMI (MATOS, 2001).

É no final da década de 1950, no entanto, diante das mazelas que se evidenciavam em diversas partes do mundo, que as organizações não governamentais passam a compor, de modo progressivamente mais denso, a Cooperação Internacional Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD) (BROT FÜR DIE WELT, 2011b; MISEREOR, 2010 apud PESSINA, 2012). As primeiras dessas organizações, surgidas no continente europeu, aparecem na forma de movimentos religiosos ou humanistas, e, com o passar do tempo, incorporam como objetivo comum a defesa de um modelo alternativo de desenvolvimento, diferente daquele fomentado pela cooperação oficial de seus países (PESSINA, 2012). O surgimento dessas organizações da cooperação internacional não governamental ou organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD) e a sua atuação ao longo dos anos seguintes terá impacto fundamental na vida sócio-política brasileira, através, principalmente, das relações estabelecidas com aos movimentos sociais e 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 agências¹⁵ 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 externos, e assim projetar o poder globalmente. Foi ainda nessa década que a preocupação com a ajuda externa ao desenvolvimento tornou-se 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 aí o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como forma de oferecer recursos de forma estruturada aos 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 dessa 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) é nos anos 70 que a luta contra a pobreza emerge como o 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 nesse momento, questionamentos acerca da validade de se ter o modelo ocidental de desenvolvimento como base para os demais países.

15 Nesse caso fazemos referência às agências oficiais voltadas a cooperação internacional. Necessário ressaltar que usualmente também são chamadas de “agências de cooperação internacional” as organizações não governamentais internacionais que atuam na cooperação internacional.

Nos anos 1970 e 1980, há uma desaceleração no ritmo de crescimento dos países subdesenvolvidos, devido, 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, 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, finda, no entanto, por colocar os problemas sociais em segundo plano.

Os anos 1990 e 2000 apresentam transformações que impactam significativamente a lógica da CID. Nesse período, a Organização das Nações Unidas coloca em ordem de prioridade, na agenda social global, questões que são de responsabilidade de toda a comunidade internacional. Tais questões envolvem os temas: criança, educação, meio ambiente, direitos humanos, população, desenvolvimento social, mulheres, urbanização e alimentação. Elas são apresentadas em conferências que ficam conhecidas e reconhecidas mundialmente pelos países que participam da “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); Estabelecimentos Humanos (Istambul, 1996); Contra o Racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância (Durban, 2001). Para cada uma das conferências são realizados Foros Paralelos que findam por constituir-se em espaços de envolvimento da sociedade civil nas discussões e construções de consensos sobre questões sociais que afetam o mundo. Esses espaços apresentam-se como lócus privilegiado para a inserção das ONGs no cenário internacional globalizado, inaugurando a chamada “diplomacia não governamental” (KRAYCHETE, 2010, p. 4-5).

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. Nesse sentido, além de difundirem essas 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 a 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 parâ-

metro que integrasse as suas diversas dimensões. Necessário 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.

Transformada a discussão sobre o desenvolvimento, a erradicação da pobreza torna-se, 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 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, desse modo, a desigualdade como um dado inconteste 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, desse modo, o foco do âmbito nacional, estrutural e coletivo, e direcionando-o para o bem-estar individual, em pleno acordo com o ideário liberal. Perspectiva essa reiterada por Bava (2011), ao enfatizar que, nesse período, a ideia de “ajuda ao desenvolvimento” some dos discursos europeu oficial 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 nessa mudança uma das grandes problemáticas relacionadas à cooperação internacional, uma vez que os programas tornam-se iniciativas de curto prazo, avaliados prioritariamente pelo seu alcance quantitativo. Nesse sentido, ressalta ainda Bava (2011, p. 2), “ninguém aponta que a pobreza é uma consequência, não uma causa”.

Com a entrada nos anos 2000 o cenário ‘pós-guerra fria’ que emerge no mundo globalizado apresenta 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, 2005, p. 15). Nesse mesmo período, especificamente no ano 2000, são determinados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio¹⁶ (ODM) que passam a

16 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) garantir a sustentabilidade ambiental e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2000).

ocupar as atenções de governos, organizações internacionais, organizações não governamentais, entidades filantrópicas e celebridades (MILANI, 2012b). Brada-se, nessa perspectiva, a 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, 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), nesse momento cresce a lógica das políticas de segurança em detrimento da ideia de cooperação técnica, econômica, intelectual e cultural, perspectiva que finda por ameaçar o próprio ideal do multilateralismo. Assim, em paralelo ao temor de novos ataques e a assunção de uma forte política de segurança encabeçada pelos Estados Unidos, o discurso da “Eficácia da Ajuda”¹⁷ começa a marcar cada vez mais as políticas de Cooperação para o Desenvolvimento, que a essa altura refletem a crescente preocupação dos doadores com a qualidade da ajuda e os seus efeitos transformadores.

Adiante, 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 Cooperação Sul-Sul ressurgem associadas ao “papel renovado” de alguns países em desenvolvimento, 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”*.

A atuação estatal brasileira¹⁸ na Cooperação Sul-Sul define-se como parte da sua política externa – cuja discussão e formulação sofrem influências e representam interes-

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

18 Conforme Côrrea (2011, p. 14-16), a atuação do Brasil na cooperação internacional pode ser dividida em 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. O modelo de cooperação desse período foi marcado por um viés economicista, com a fomentação de programas e projetos que buscavam fortalecer instituições promotoras do crescimento econômico do país, e que se pautava na crença do crescimento econômico como elemento impulsionador da melhoria das condições de vida da sociedade. O segundo período, inclui desde meados da década de 1980 até o ano de 2005, aproximadamente. Localiza-se aí a redemocratização do Brasil e o engajamento em temas da agenda internacional relacionados ao desenvolvimento. O terceiro período se estende até a atualidade corresponde, conforme o autor, a um novo ciclo de cooperação entre instituições brasileiras e seus parceiros bilaterais e multilaterais, devendo contemplar aí a *“sistematização de boas práticas para fins de sua disseminação a outros países em desenvolvimento”*.

ses de diferentes atores domésticos e internacionais –, em que a lógica da cooperação internacional figura em lugar de destaque. Para o Brasil a atuação na Cooperação Sul-Sul, portanto, combina motivações de política externa com a capacidade de atender demandas específicas dos países do eixo sul, à medida que afirma pretender evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul. Essa atuação tem se mostrado um vigoroso instrumento da política externa brasileira para os países em desenvolvimento e, internamente, tem suscitado em diferentes atores não estatais, dentre os quais destacamos as organizações não governamentais, o pleito por um lugar nesse tipo de cooperação.

No entanto, destarte a atualidade do fenômeno da Cooperação Sul-Sul e as discussões que o cercam, ainda persistem inúmeras questões permeando o seu universo e 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 suposta horizontalidade posta nos discursos proferidos, seja pelas instâncias oficiais do Estado Brasileiro, seja pelos atores não governamentais que se encontram na condição de agentes da cooperação para o eixo Sul.

As ONGs brasileiras e a cooperação internacional

Com a formulação de programas de cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulados pela ONU, no século XX, nas décadas de 1960 e 1970, cresceram, na Europa Ocidental, ONGs¹⁹ 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 fortalecer o surgimento de ONGs nos continentes do hemisfério sul (FERNANDES, 1997). A relação da sociedade civil brasileira organizada, em especial das organizações não governamentais brasileiras, com a cooperação internacional não governamental remete a esse período, quando se inicia no Brasil a ditadura militar. Esse momento marca o surgimento de diferentes organizações da sociedade civil inseridas na luta pela redemocratização do país e pela garantia de direitos dos seus cidadãos. A assunção da nomenclatura ‘ONG’,²⁰ nessa perspectiva, enfatiza o seu caráter “não governamental”,

19 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, pareceram significativas o bastante para justificar uma presença formal na Organização das Nações Unidas, a exemplo do Conselho Mundial de Igrejas e da Anistia Internacional. Utilizaremos ainda neste trabalho, para fazer referência a essas organizações, as seguintes terminologias: organizações não governamentais para o desenvolvimento; ONGs do norte; agências de cooperação internacional; organizações da cooperação internacional não governamental.

20 O termo ONG é, sem dúvida, o mais difundido no contexto brasileiro, apesar de não existir no nosso ordenamento jurídico. Tratamos aqui das ONGs – entidades dedicadas principalmente à construção e à

ou, nesse momento histórico, “antigovernamental”. O seu surgimento, no Brasil, ocorre no cenário marcado pela ditadura militar e, não raro, essas ONGs brasileiras acolhem militantes de esquerda, professores universitários sem espaço de expressão política no âmbito acadêmico e, posteriormente, ex-exilados políticos (LANDIM, 1998). No Brasil, as autodenominadas ONGs caracterizam-se, neste caso, pela luta em favor da democracia e do desenvolvimento e, ao menos inicialmente, assessoram os movimentos sociais. Segundo Landim (1998, p. 216), “uma forma de pensar o significado da expressão ONG é considerá-la enquanto categoria construída socialmente”.

Decerto que a contribuição da cooperação internacional, composta, nesse caso, na sua maioria, por organizações não governamentais de países europeus e canadenses cujos ideários e, por muitas vezes, laços cristãos, se afinavam com as perspectivas da luta anunciada e empreendida pelas ONGs brasileiras, foi fundamental nesse momento histórico. O financiamento e o apoio técnico e político dessa cooperação foi decisivo para a construção da autonomia e para a realização das ações propostas por essas organizações que, atuando no limite da legalidade, se opunham ao estado ditatorial e à lógica do mercado. Conforme relatam Jansen e Landim, (2011, p. 64), “As alianças de cooperação internacional eram, portanto, canais por onde fluíam discursos, moedas e afinidades em torno de ideários democráticos e modelos de atuação”. Nesse sentido corrobora Haddad (2011) ao tratar da relação entre as ONGs brasileiras e as ONGs do eixo norte, afirmando que essas últimas “[...] não só aportavam recursos, mas também comungavam valores, estratégias políticas e sonhos”, pois “viam na América Latina um movimento inspirador para os caminhos da política no mundo” (HADDAD, 2011, p. 179-180).

É na década de 80, no entanto, que acontece a conquista da democracia no Brasil, sobre a qual as ONGs têm importante parcela de participação. Participação essa que culmina com a garantia de um conjunto de direitos políticos, econômicos e sociais inscritos na Constituição cidadã de 1988. Conforme afirmam INESC e Cristian Aid (2012) sobre essas organizações, “sua força política e atuação nas últimas décadas contribuíram para a volta da democracia e para a conquista de inúmeros direitos”. Findo o período de ditadura militar no Brasil diversas mudanças são operadas no país, nas organizações não governamentais e nas relações estabelecidas entre estas, o governo, a sociedade e os organismos internacionais. A partir dos anos 1980 há também uma diversificação na atuação das ONGs, que passam a defender campos temáticos diversos, no que se convém chamar de “movimentos identitários”, dando início ao surgimento ou reformulação de sua ordem de atuação e passando a atuar em prol de causas ligadas à identidade de grupos específicos tais como: mulheres, negros, homossexuais, crianças, etc. Seguem, nessa perspectiva, apoiadas pela cooperação internacional. No decorrer

defesa de direitos – como aquelas filiadas à Associação Brasileira de Organizações Não governamentais (ABONG) ou ao desenvolvimento econômico e social, constituindo categoria jurídica com legislação especial (OLIVEIRA, A. C., 2001).

dessa década vai-se construindo o reconhecimento e a visibilidade social das ONGs brasileiras, a partir do investimento feito por um conjunto de agentes e entidades. É também nesse período que começam a ser vivenciadas as políticas de ajuste estrutural e de reconfiguração do Estado, sob a “batuta” do FMI e do Banco Mundial. Uma nova abordagem da questão social no mundo está sendo configurada. Nessa perspectiva, há uma aproximação das agendas da CID e, conseqüentemente, da atuação das ONGs brasileiras a uma lógica de mercado, conforme salienta Haddad (2011, p. 180):

Com a mudança deste interesse político, a partir das reformas neoliberais nos países do norte, a cooperação passou a questionar o seu papel, ao mesmo tempo em que punha sua ênfase não mais na luta por direitos e na capacidade de ganhos organizativos e de consciência da população, mas na capacidade dos mais pobres se integrarem nos processos produtivos, onde pudessem produzir bens e serviços que garantissem a sua sustentabilidade, uma lógica de mercado.

A mudança na agenda do desenvolvimento finda por impactar as políticas de financiamento das agências de cooperação internacional e as relações estabelecidas entre essas e as organizações não governamentais brasileiras, muitas das quais passam a desempenhar um papel mais técnico que o político desempenhado outrora. Exigências relacionadas ao campo da gestão, como eficiência no uso dos recursos e desenvolvimento institucional, foco no planejamento, monitoramento e avaliação, e *accountability*, passam a fazer parte do cotidiano das ONGs brasileiras, desafiadas a incorporar essas lógicas, como condição para a sua sustentabilidade econômica, garantida muitas vezes pelas relações estabelecidas com as agências de cooperação internacional. Nessa perspectiva, segundo Derksen (2003), a cooperação para o desenvolvimento tornou-se mais complicada, com o processo de burocratização das agências do norte e, conseqüentemente, das ONGs do sul, tornando esse tipo de cooperação de difícil acesso para organizações de pequeno porte, bases comunitárias e organizações associativas, o que findou por colocar “sonhos e ideais” em “segundo plano”.

Do ponto de vista interno, o cenário social e econômico do Brasil com a entrada na década de 1990, por sua vez, é marcado pela crescente constituição de um Estado mínimo, como opção política e econômica que reflete o modelo neoliberal da economia brasileira – com abertura de mercados, flexibilização das leis trabalhistas, privatizações, desregulamentação e redução do papel do Estado –, 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 que terminam por serem absorvidos na missão e no raio de intervenção das organizações não governamentais. Em um momento histórico de crescente visibilidade do seu papel político, muitas dessas ONGs, de certo modo, findaram por adaptar-se a outro formato de relação com o Estado e a sociedade que lhes exigiu também a

emergência por constituir novos modelos de gestão que atendessem às exigências e vicissitudes dessas relações.

Com as mudanças políticas no país e as mudanças operadas na agenda da cooperação internacional, portanto, muda também, de certo modo, a atuação das organizações não governamentais brasileiras que passam a executar projetos e políticas de finalidade pública, tendo o Estado não necessariamente como um opositor, mas muitas vezes como um parceiro. Ao estarem na ponta do processo de proposição – e muitas vezes de implementação de um modelo social e de gestão da coisa pública, muitas organizações não governamentais assumem, cada vez mais, um papel de prestadoras de serviços. Em paralelo, seguem focando esforços em lógicas de gestão, para atender às demandas da cooperação internacional e continuarem, desse modo, aptas a acessarem recursos provenientes dessas.

Se por um lado tentava resistir ao neoliberalismo e suas decorrências, a sociedade civil brasileira – em especial as ONGs –, por outro lado buscava construir um conjunto de alternativas de inclusão social, aprofundamento da democracia e desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, inúmeras redes, fóruns e alianças, foram experienciadas, em uma perspectiva dialógica com outros setores, como a universidade e os partidos políticos. Houve também o fortalecimento da capacidade desses atores de monitorar de forma mais efetiva as políticas públicas e negociações internacionais. O conhecimento acumulado coletivamente convergiu na construção de propostas de políticas que vieram adiante encontrar espaço junto a partidos políticos, como o Partido dos Trabalhadores (PT) que, desde 2002, assumiu a presidência do Brasil (CAMPOLINA, 2011).

A configuração atual das relações estabelecidas pelas ONGs brasileiras aponta, portanto, para o estreitamento das relações com o Estado, o que vez tem gerado profundos processos de reflexão em torno de seu papel nessa relação. Reflexões que envolvem a dual perspectiva de como cooperar com instâncias governamentais – inclusive recebendo recursos para o desenvolvimento de atividades – sem se tornar um “braço” do governo, e de como manter o acompanhamento e controle social das políticas públicas, ainda que tenha o governo como parceiro (LUZ; WOLF, 2011). A realidade é que não há um olhar consensual sobre a aproximação das ONGs brasileiras com o Estado. Apesar da clara abertura de canais de diálogo, sobretudo com o governo federal, discute-se a existência de fato uma ampliação de sua influência nas políticas de Estado, ou se o que ocorre é a cooptação de parte de suas lideranças pelo governo (RIBEIRO, 2011).

Em contraponto a sua aproximação do Estado, as ONGs brasileiras vivenciam a reconfiguração das suas relações históricas com as organizações da cooperação internacional do eixo Norte, as quais passam por uma forte retração de recursos e consequente redefinição geográfica e temática de atuação. Nessa perspectiva, segundo Ribeiro (2011), há uma reconfiguração no campo da cooperação internacional a qual incorpora novos enfoques e estilos de relacionamento das agências de cooperação com suas contrapartes. Relações de confiança e conhecimento mútuo construídas pelas ONGs e

movimentos sociais brasileiros com as agências de cooperação, nas décadas de 1980 e 1990, são afetadas por revezes de ordem política em seus países de origem.

No bojo de tantas redefinições fala-se em uma possível saída da CID do Brasil ou, ao menos, em uma retração dos recursos provenientes dessa fonte. Outros afirmam que “não se trata de retirada da cooperação internacional, mas de profunda reconfiguração do campo” (RIBEIRO, 2011, p. 3). Para Jansen e Landim (2011), há um novo padrão que norteia esse relacionamento cujo principal ponto de partida é a afirmação de que as ONGs do Sul já podem, em grande parte, assumir elas próprias o papel até agora desempenhado pelas agências de cooperação. Seguindo essa lógica, as ONGs do Sul passariam, cada vez mais, a poder acessar diretamente fundos nacionais e internacionais disponíveis, seja por solicitação direta, seja pela proposição de novas alianças de trabalho em colaboração. Nessa perspectiva, há o entendimento da capacidade contributiva da sociedade brasileira, que teria condição de manter os seus próprios projetos sociais, ao contrário de outros países para os quais a cooperação internacional se desloca. Esse movimento incorpora a América Latina de um modo geral, mas particularmente o Brasil, considerado pela OCDE como país de renda média, e um dos expoentes dentre a chamadas “novas potências emergentes”. No entanto, conforme relata Bava (2011), ao defender a classificação dos países da América Latina como “de renda média” a OCDE finda 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” (BAVA, 2011, p. 2).

Importa destacar, nessa perspectiva, que em nota pública lançada em de 2012 e denominada “Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa”, a Associação Brasileira de Organizações Não governamentais (ABONG) se posicionou sobre a política pública de cooperação internacional brasileira, enfatizando o repúdio à ideia dos “festejos” por uma de transição do Brasil de país receptor a doador da cooperação, e à lógica dominante na cooperação tradicional da OCDE. Salientando, nesse sentido, a necessidade de que o Brasil não assuma a postura nem de “receptor” nem de “doador”, mas de ator da cooperação.

Não queremos um Brasil doador nem receptor, queremos um Brasil ator da cooperação internacional, capaz de se associar a parceiros do Norte e do Sul para combater a miséria, as injustiças e a destruição ambiental onde quer que elas estiverem: em nosso próprio país ou onde mais nossa experiência e presença possam significar um intercâmbio solidário, uma ajuda eficaz e uma inspiração frutífera (ABONG, 2012, p. 8).

É necessário lembrar, 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, persistem no país problemas estruturais funda-

mentais, enorme desigualdade social e violação de direitos humanos. Nessa perspectiva corroboram INESC e Cristian Aid (2012, p. 18) ao afirmarem que *“a desigualdade é estruturante da sociedade brasileira, pois está presente em todas as dimensões da vida social”*. Destacam o relatório lançado pela Oxfam (2012)²¹ no qual consta que o Brasil é o segundo país mais desigual entre o grupo do G20, perdendo somente para a África do Sul. Deste modo, é possível vislumbrar que a reorientação da cooperação internacional pode colocar em risco as perspectivas democráticas alcançadas, em grande parte, pela participação da sociedade civil organizada, e, em particular, pela atuação das ONGs no Brasil.

No que tange aos pleitos e desejos das ONGs no que refere à atuação do Brasil, no âmbito da cooperação internacional, a ABONG (2012) salienta, dentre outros, a necessidade de o Brasil assumir *“compromissos claros com a promoção dos direitos humanos, com a preservação dos bens comuns da humanidade, com os princípios da equidade, da justiça e da solidariedade”*, em todas as modalidades de cooperação; de manter *“diálogo crítico e propositivo com outros atores chave da cooperação internacional, como o G8, a OCDE e a União Europeia”*; de reconhecer, incentivar e apoiar a participação, no âmbito da sua cooperação internacional, *“das organizações da sociedade civil do Brasil e dos países parceiros, assim como suas articulações regionais e mundiais”*, garantindo a autonomia da sociedade civil e *“favorecendo a criação de ambientes propícios para a auto-organização e ação autônoma de movimentos de cidadania e outras iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano, justo e sustentável de todos os povos”* (ABONG, 2012, p. 8-9). Deste modo, salienta, dentre outras questões, o desejo de participação das ONGs brasileiras na cooperação internacional de um modo geral e na política brasileira de cooperação, especificamente.

A realidade é que, na medida em que o Brasil aparece como um ator estratégico da cooperação internacional, com reconhecida liderança no âmbito da Cooperação Sul-Sul, abre-se para a sociedade civil brasileira uma perspectiva de participação na concepção e implementação na política oficial brasileira de cooperação. Sobre a participação desses atores não governamentais nas políticas públicas, em especial na política externa, no entanto, Pinheiro e Milani (2012) afirmam que, em última instância, cabe ao governo a responsabilidade. Nesse sentido diferenciam a participação dos atores não governamentais na política externa da sua ação internacional, concluindo que o Estado finda por ser o ator primário a cancelar qualquer participação outra que não a dele próprio. Para os autores, mesmo sendo crescente a presença dos atores não governamentais nos fóruns e debates referentes a posições internacionais do país, é no âmbito do Estado que as decisões são tomadas. Parece haver nesse sentido, o reconhecimento desses atores,

21 OXFAM Left behind by the G20? How inequality and environmental degradation threaten to exclude poor people from the benefits of economic grow. Oxfam Briefing Paper 157, January 2012. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/policy/left-behind-by-g20>>.

contudo com muita restrição quanto a sua capacidade de influência e poder. Para Inesc e Cristian Aid (2012) ainda existe pouca participação de movimentos e organizações da sociedade civil nas tomadas de decisão, na implementação e no acompanhamento das atividades de cooperação empreendidas pelo Brasil.

Segundo a ABONG (2012), as organizações da sociedade civil têm discutido o seu papel na arquitetura da cooperação internacional e há um movimento dessas organizações no sentido de procurar incidir nas políticas oficiais. Conforme salienta Ribeiro,

[...] 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, Inesc e Cristian Aid (2012) 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. Outro aspecto que merece ser ressaltado refere-se ao conhecimento acumulado e à construção de práticas de relevância social das organizações não governamentais brasileiras. Nos últimos anos, essas organizações desenvolveram metodologias de ação social que foram decisivas na transformação de algumas problemáticas sociais brasileiras. Nesse sentido, discute-se a socialização dessas experiências para outros contextos, com aproximações geográficas, sociais, culturais, linguísticas, ou quais sejam. Sobre esse aspecto, ressaltam Campolina (2011) e Luz e Wolf (2011):

A sociedade civil brasileira desenvolveu metodologias, experiências e conhecimentos que, se consolidados, permitirão avanços ainda maiores e contribuirão com a disputa do modelo hegemônico. Essas experiências poderiam contribuir ativamente para reflexão e aprendizado mútuo junto a organizações de outros países em desenvolvimento. A cooperação internacional tem uma oportunidade única de fortalecer a cooperação Sul-Sul (CAMPOLINA, 2011, p. 10).

E é também neste contexto que entendemos que a riqueza das experiências brasileiras deve ser debatida e compartilhada de forma crescente em outros países nos quais trabalham as agências – fortalecendo experiências de intercâmbio Sul-Sul – além de servir de inspiração para as organizações e igrejas do Norte. É nesta direção que vemos o papel relevante do Brasil como “global player”, que aposta na participação popular, na democracia, na diversidade, no enfrentamento da desigualdade social e todas as demais formas de injustiça, na ampliação e garantia dos direitos (LUZ; WOLF, 2011, p. 8).

Essa socialização de conhecimento e experiências das ONGs brasileiras para outras ONGs do eixo Sul já vem ocorrendo, incluso com aporte de recursos de agências da cooperação internacional não governamental.²² Conforme salientam Balbis e Fernández, (2011), “nessa discussão vem ganhando espaço e sentido, oportunidade e pertinência, a chamada cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular, às quais a América Latina tem muito a oferecer” (BALBIS; FERNÁNDEZ, 2011, p. 6).

As ONGs brasileiras e a cooperação internacional: algumas percepções

Como parte do processo de pesquisa, realizamos ainda entrevistas²³ semiestruturadas, tomando como base de escolha dos entrevistados a pluralidade de sujeitos, situados em espaços institucionais não governamentais distintos. Embora o sujeito-representante seja individual no ato do depoimento, os participantes da pesquisa foram convidados como representantes de alguma organização (ou movimento) de caráter não governamental, para falar sobre o fenômeno considerando a sua inserção nos grupos. Nesse sentido buscamos escutar algumas “vozes” de atores não governamentais que vêm, ao longo dos anos, discutindo e vivenciando as mudanças operadas na cooperação internacional. Mudanças essas claramente apontadas pelos atores que afirmam que a cooperação internacional está passando por um processo amplo de reformulação, *“De forma generalizada analisamos que a cooperação internacional mudou completamente seu foco [...]”*. (Fala de representante de MS). Essa reformulação, conforme apontam, relaciona-se com o novo contexto político-econômico, com a emergência de temas ainda não incorporados nas agendas da cooperação internacional tradicional e com o surgimento de novos atores da cooperação. Sobre esses novos atores (os Estados – classificados como “doadores emergentes”, e a sociedade civil organizada, em especial do eixo sul), afirmam a importância de estarem articulados e com um discurso qualificado para que possam, efetivamente, influir na cooperação internacional.

22 Estamos, nesse sentido, analisando no escopo da tese doutoral pela Universidade Federal da Bahia – a ser defendida em 2013 – o caso do “Programa Transversalizando HIV/AIDS” do qual participam 12 organizações não governamentais, igrejas e movimentos sociais de 10 países da América Latina e Caribe (Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Honduras, México, Nicarágua e Perú), e é financiado pela agência de cooperação Alemã “Pão Para o Mundo” (PPM) e coordenado pela ONG brasileira Grupo de Apoio à Prevenção a Aids da Bahia (Gapa-Bahia).

23 Entrevistamos, nessa etapa da pesquisa, 10 representantes de organizações não governamentais e/ou movimentos sociais (MS) brasileiros (inclusos aí dois representantes da ABONG) participantes de ações e projetos de cooperação internacional. Todos os entrevistados concordaram em ter suas falas explicitadas, no entanto optamos aqui por não identificar os sujeitos. Buscamos destacar algumas falas mais ilustrativas das percepções dos atores sobre questões que envolvem, dentre outros: as transformações na cooperação internacional para o desenvolvimento; o papel do Brasil na cooperação internacional; a relação das ONGs brasileiras com a CSS oficial do Brasil; a relação das ONGs brasileiras com a Cooperação Triangular. Contudo a análise foi feita com base em todas as entrevistas realizadas.

[...] está havendo uma mudança, umas transformações na arquitetura da ajuda em função do surgimento de novos temas que não foram incorporados pela agenda tradicional. Quer dizer, a gente tem uma arquitetura que é formada pelos países do DAC – Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE, e essas regras emanam de uma experiência acumulada por décadas por serem os países que fazem parte do DAC, os chamados doadores tradicionais. E há novos atores hoje e novos temas que não são contemplados por essa agenda. Então essa agenda está passando por uma espécie de abertura mesmo, pra que outros atores a influenciem. Mas obviamente essa capacidade de outros atores influenciarem vai depender da articulação entre eles e da qualidade do diálogo, que precisa ser qualificado mesmo [...]. (Fala de representante de ONG).

As mudanças às quais fazem referência esses atores dizem respeito ao contexto internacional e à cooperação internacional para o desenvolvimento, mas também ao Brasil e o seu papel nesse âmbito. Está claro para todos os entrevistados que o Brasil mudou a sua condição no âmbito da cooperação internacional, assumindo o papel de “doador”, ou ator efetivo da cooperação. Alguns consideram de grande importância essa nova condição de atuação brasileira na cooperação internacional, contudo a maioria salienta a falta de diálogo das instâncias/representantes estatais brasileiros com a sociedade civil organizada sobre a atuação do Brasil no campo.

O Brasil enquanto doador é um salto como compromisso político, real e efetivo com essa agenda de desenvolvimento do mundo de hoje. Por outro lado, eu acho problemático quando não se discute isso dentro do Brasil. (Fala de representante de ONG). 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. Isso requer uma nova configuração de papéis pra esses dois grandes atores que são a sociedade civil brasileira e a cooperação internacional. (Fala de representante de ONG).

De modo geral os atores apontam como problemática a visão que se tem do Brasil hoje de que este é um país em condição de solucionar as próprias questões sociais. Há o entendimento de que a ideia do Brasil como “potência emergente” contribuiu para afastar do país – especificamente das organizações não governamentais – recursos internacionais. Lembram que, apesar dos avanços, ainda persiste no país muita pobreza. Mostram-se preocupados com o empenho do país em cooperar com outros, sem que, no entanto, a problemática social e econômica do Brasil esteja sanada. Nesse sentido, revela-se a questão do acesso a recursos públicos pelas organizações da sociedade civil que tem um perfil de atuação de caráter mais político. Essa dificuldade de acesso aos recursos seria, conforme esses atores, um empecilho ao desenvolvimento pelo qual algumas organizações brasileiras têm historicamente lutado.

O Brasil passa a ser também um país “doador”, e não mais um receptor de ajuda, por conta do seu crescimento econômico. Mas o país continua sem distribuir a

riqueza e nem fazer mudanças estruturais internas. (Fala de representante de MS).

Há de fato uma suspensão dos apoios dados pra 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. Esquecem 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. (Fala de representante de ONG /representante ABONG).

Eu ouvi algumas reclamações por partes das ONGs, de olha: “Vocês fizeram essa transição e nós não fomos consultados”. “Nós também recebemos cooperação internacional, e queremos continuar a receber”. “Você faz esse discurso de que somos prestadores de cooperação, a comunidade internacional não vai mais querer financiar a gente”. Então, eu acho que a sociedade civil brasileira, ainda não conseguiu saber qual é papel dela nesse momento em que o Brasil está deixando de receber recursos da cooperação. (Fala de representante de ONG).

Não existe uma discussão de agendas de prioridades de apoio do Brasil para o Brasil. Uma discussão sobre que Brasil queremos construir em termos de uma agenda de desenvolvimento econômico, social e político e, portanto, quanto vamos investir de recursos pra essa agenda. (Fala de representante de ONG).

Há ainda o marco jurídico que é impeditivo para que um determinado modelo de sociedade civil tenha acesso a recursos. Isso também é problemático. A gente privilegia hoje, no Brasil, um modelo de sociedade civil que atua com recursos públicos se ela é caritativa e se ela está vinculada a fundações estatais. Mas se você tem outro modelo de atuação, que é uma cooperação mais política, mais pensada pra o desenvolvimento, você não tem recursos. (Fala de representante de ONG).

Sobre a cooperação oficial do Brasil com os países do eixo Sul, levantam uma discussão sobre o seu real sentido, e colocam em dúvida a perspectiva horizontal e solidária dessa cooperação. Demonstrem não ter segurança sobre se o discurso proferido pelo governo brasileiro é acompanhado pela sua prática. Questionam, desse modo, as motivações brasileiras para a cooperação internacional oficial, em especial a CSS, apontando para uma possível perspectiva auto interessada. Lembram que o discurso oficial afirma uma cooperação sem contrapartida exigida, que respeita a soberania da contraparte. No entanto, temem que haja uma reprodução das relações de poder já vivenciadas na lógica Norte-Sul. A necessidade do aprendizado, a partir dos problemas vivenciados pela lógica cooperativa tradicional entre o Norte e o Sul, é ressaltada como um elemento fundamental para que se construa uma “nova forma de fazer cooperação”.

Se seguir (e segue) a mesma lógica da cooperação para o desenvolvimento, fará cooperação com países mais pobres visando o interesse do capital e não às necessidades dos trabalhadores. (Fala de representante de MS).

Eu acho que o próprio Itamarati não está muito a par das lições aprendidas no passado pelos doadores tradicionais. A impressão que eu tenho é que de certa

forma essa obsessão do Itamarati, por tornar o Brasil um player importante, um jogador importante nessa área de ajuda, é uma forma de acumular mais um requisito pra gente ser considerado como grande potência. O que eu acho é que esse desejo de protagonismo do Brasil nessa agenda é muito menos resultado de uma identidade do Brasil com os países do sul como tem sido posto. (Fala de representante de ONG).

O governo brasileiro se empenhou muito em levar pacotes, em fazer propaganda do seu modelo. A nossa política social virou modelo pra ONU, virou modelo pra outros países. [...] a motivação pra essa exportação foi muito mais política, de encarar a oposição aqui dentro por um lado e de conseguir apoio pra vaga do Conselho de Segurança da ONU, pra gente ser tido como grande potência, pra mostrar que o nosso modelo para o desenvolvimento é melhor e que responde melhor às necessidades do mundo. (Fala de representante de ONG).

Eu acho que é uma cooperação que a princípio não tem contrapartida exigida, diferente, muitas vezes, da cooperação do Norte. Mas que corre também o risco de entrar numa nova forma de neocolonialismo. (Fala de representante de ONG/ representante ABONG).

De modo geral há uma queixa recorrente dos entrevistados em relação à (não) participação da sociedade civil – em especial das ONGs –, na cooperação oficial do Brasil. Fala-se em um sentimento de “traição” em relação ao governo que, ao colocar o Brasil como doador da cooperação internacional (para alguns entrevistados), findou por distanciar os doadores tradicionais da cooperação das ONGs brasileiras. A limitação da participação da sociedade civil na cooperação oficial do Brasil é consenso.

[...] 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. (Fala de representante de ONG).

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, e não há espaço para a participação da sociedade civil, pelo contrário. (fala de representante de MS)

Acho que a sociedade civil brasileira ainda não se posicionou nessa área. A própria ABONG ainda não conseguiu se posicionar nessa área Sul-Sul. [...]. E as ONGs estão se sentindo muito traídas pelo governo brasileiro por ter feito esse discurso de que agora não somos receptores de cooperação, de que agora somos doadores, sem uma consulta à sociedade civil brasileira que dependia desses recursos recebidos de fora para fazer suas ações aqui dentro do Brasil. (Fala de representante de ONG).

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 da implementação não, estou falando na definição das prioridades das estratégias de políticas de cooperação brasileira. (Fala de representante de ONG).

[...] de fato o Itamarati é uma entidade que trata a política externa como sendo uma coisa que só pode ser resolvida por eles por que eles têm o conhecimento, a capacidade para lidar com vários assuntos internacionais. Mas eu acho que uma coisa que dificulta é que a sociedade civil brasileira não conseguiu se colocar como interlocutor qualificado para definir essas estratégias, para definir quais são os projetos que vamos fazer, e por que não vamos fazer. Eu acho que isso ainda não está acontecendo, mas é possível. (Fala de representante de ONG).

[...] 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. (Fala de representante de ONG/representante ABONG).

Tentamos um diálogo na ABC, 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. (Fala de representante de ONG).

No âmbito da cooperação com outros países do eixo Sul (ou com as organizações não governamentais ali localizadas), falam da perspectiva de socialização de experiências gestadas e aplicadas no contexto brasileiro. Apontam as ONGs brasileiras como atores possíveis para esse processo. Entretanto, enquanto alguns valorizam essa possibilidade, outros sinalizam o risco do pensamento, conforme discursos de alguns “doadores tradicionais”, de que tudo que é produzido no sul pode ser automaticamente replicado para outros contextos do eixo sul.

[...] eu percebo isso com muita preocupação. A gente tem referência acumulada aqui 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 em outros países no entendimento de que não é por que uma coisa funcionou no Brasil que ela vai funcionar em outro país. Isso é uma carência de relações internacionais no Brasil em geral. (Fala de representante de ONG).

Eu acho que o papel central a ser desempenhado pela sociedade civil brasileira é de estabelecer redes com movimentos homólogos em outros países pra poder começar a se dar conta de que a realidade desses outros países é diferente. É tentar ajudar na adaptação dessas políticas públicas e na criação de raízes em termos de movimentos sociais nesses outros países pra que a política não seja uma coisa do governo e que depois que muda o governo mude a política. Eu acho que o papel da sociedade civil é esse. (Fala de representante de ONG).

[...] 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. (Fala de representante de ONG).

A socialização das experiências das ONGs brasileiras para o eixo sul aparece quando 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 fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. Nessa perspectiva, citam a cooperação triangular como um caminho possível de atuação para as ONGs do Brasil, que podem, na medida em que socializam 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.

Com todas essas mudanças em curso é momento de reorganização também das formas/metodologias das organizações e movimentos para se 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 mais solidariedade internacional. (Fala de representante de MS). A partir dos anos 2000, eu vejo como uma nova etapa para as ONGs brasileiras que 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. (Fala de representante de ONG/representante ABONG).

Os entrevistados reafirmam a perspectiva de atuação das ONGs brasileiras na CSS enquanto socializadoras de *expertise*. Ressaltam o conhecimento construído na prática dessas organizações e já consolidado. Esse “novo papel” é apontado também como uma possível alternativa para os problemas financeiros das ONGs, provenientes da reconfiguração da atuação das agências de cooperação internacional no país desde que esse passou a não mais ser prioridade para a CID. Apontam, entretanto, que a assunção por parte das ONGs de um papel de “socializadoras de conhecimento” no âmbito da CSS, mesmo sendo uma “saída” para os problemas financeiros destas, traz no bojo a diminuição da atenção à sociedade brasileira, que ainda é demandante da sua atuação.

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, os instrumentos a favor de uma visão de mundo, de uma visão de sociedade [...] 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. (Fala de representante de ONG).

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. (Fala de representante de ONG). 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 um terceiro que possibilite o encontro e o apoio desse que demanda com quem pode colaborar com o fortalecimento das suas capacidades, né? (Fala de representante de ONG).

Foram relatadas ainda experiências concretas de projetos/programas de cooperação nos quais ONGs brasileiras se valem de sua experiência para capacitar, fortalecer processos e transferir *expertise* para outras ONGs do eixo Sul. As ações citadas são/foram financiadas por organizações não governamentais do eixo Norte e são classificadas pelos representantes das ONGs como perspectivas de “Cooperação Triangular” que beneficiam o eixo Sul. Algumas fazem referência a essas como “Cooperação Sul-Sul”. Nesse 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 ONGs brasileiras seriam *“um ator legítimo para falar sobre a temática, em região geográfica específica (América Latina e Caribe), 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 dessa cooperação, de algo que vivenciaram, que conhecem não somente do ponto de vista da construção teórica, mas da aplicação na prática comunitária.

[...] 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 isso fez muito diferença. (Fala de representante de ONG).

Reflexões finais

Decerto que o lugar na cooperação internacional pleiteado pela sociedade civil organizada brasileira, em especial as organizações não governamentais, corrobora com

uma nova configuração em que se apresenta o “sistema-mundo” contemporâneo, na 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. As mudanças na ação política contemporânea salientam a tensão entre soberania e responsabilidade. Os novos espaços de discussão e atuação trazem para a cena mundial “novos atores” que passam a contracenar com os Estados e com organizações que historicamente atuam na arena internacional, em uma relação de autonomia e interdependência, conforme afirma Badie (2000). A presença desses “novos atores” ou “forças sociais” na sociedade internacional, rompendo com o modelo de política internacional centrada exclusivamente no Estado é reiterada por Echart (2010), que salienta o papel que elas vêm ocupando nos processos de transformação da realidade internacional.

Em um contexto de tantas mudanças, cabe à cooperação internacional – seja ela oficial ou não governamental – e aos diferentes atores que com ela interagem, ou dela fazem parte, um olhar ao passado que permita visualizar a trajetória cumprida, um repensar das práticas e das alianças construídas (e desconstruídas), assim como dos 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 existência futura. A nova realidade descortinada desafia cada ator da cooperação internacional para o desenvolvimento a rever suas lógicas e suas práticas. Nesse sentido, as organizações não governamentais brasileiras 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 a Cooperação Sul-Sul, tema que está na pauta das agendas tanto do governo brasileiro quanto de organizações não governamentais do eixo Norte que atuam no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Nesse contexto ambivalente atuam as ONGs brasileiras. Por um lado vivem a reconfiguram da sua relação – de possível retração – com as organizações da CID, com as quais construíram historicamente uma relação como receptoras de cooperação. Por outro, avançam cada vez mais no estreitamento da sua relação com o Estado, para a qual incluem o pleito de uma maior participação na política externa, com ênfase especial em contribuir com a política brasileira de cooperação – vide proposta²⁴ para a criação de um conselho com a participação da sociedade civil, dentro da política externa, com o objetivo de desenvolver ideias que ajudem o país a estabelecer uma nova política de cooperação internacional. Se de algum modo 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,

24 Foi entregue formalmente durante a Cúpula dos Povos, a proposta de criação de um conselho com a participação da sociedade civil, dentro da política externa brasileira, com o objetivo de desenvolver ideias que ajudem o país a estabelecer uma nova política de cooperação internacional.

desta vez enquanto atores da cooperação com 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 com a sua própria sustentabilidade. Caminham, desse modo, tentando manter as relações históricas com as ONGs do Norte, à medida que buscam se aproximar das ONGs do Sul e fortalecer o seu diálogo com o governo brasileiro. Nessa perspectiva, novos caminhos parecem estar-se delineando.

Referências

- ABONG, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais. *Nota Pública: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa*. 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.
- 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.
- AYLLÓN, 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*. São Paulo, v. 5, n. 8, 2005.
- BADIE, Bertrand. *Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade*. Lisboa: Instituto Piaget 2000. [Coleção Economia e Política].
- 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. p. 5-6.
- BAUER, Leonardo. Entrevista concedida a autora. Minas Gerais: 5 de abril de 2012. (Áudio Digital – Entrevista via Skype).
- BAVA, Silvio Caccia. O que é e o que pode ser a cooperação internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. ago. 2011. p. 2.
- CAMPOLINA, Adriano. Novos paradigmas para a cooperação internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*. ago. 2011. p. 9-10.

CORDEIRO, Rui Mesquita. Entrevista concedida a autora. São Paulo: 20 de janeiro de 2012 (Áudio Digital – Entrevista via Skype).

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 - DF: Editora IABS, 2011.

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.

DEVIN, Guillaume. *Sociologia das relações internacionais*. Salvador: EDUFBA/EDUFAL, 2009.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. Rumo a novas formas de cooperação internacional. In: ABONG. *Outro Diálogo é possível na cooperação norte-sul*. São Paulo: Abong: Peirópolis, 2003. p. 33-44.

D'ORFEUIL, Henri Rouillé. As ONGs, atores da diplomacia não-governamental. In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS (ABONG) e COORDINATION SUD. *Diplomacia não-governamental: a invenção das ONG's num sistema internacional em crise*. São Paulo, 2006.

ECHART, 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 (Org.). *A política mundial contemporânea: atores e agendas na perspectiva do Brasil e do México*. Salvador: EDUFBA, 2010.

ESCOBAR, Arturo. *La Invención del Tercer Mundo: construcción y Desconstrucción del Desarrollo*. Tradução de Diana Ochôa. – Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1996. 475 p.

FERNANDES, Ana Paula. *Cooperação e 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 (Org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. 2. ed. São Paulo: GIFE/Paz e Terra, 1997. p. 25-33.

HADDAD, Sérgio. ICCO e FASE, uma história única que é a história de muitos. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah (Org.). *Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)*. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

HAZARD, Damien. Entrevista concedida a autora. Salvador: 18 de abril de 2012. (Áudio Digital).

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. La cooperación para el desarrollo en un mundo en cambio. In: _____. *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: Ed. IUDC La Catarata, 2005. p. 35-76.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC); CRISTIAN AID. *Presente e Futuro: tendências na cooperação internacional brasileira e o papel das agências ecumênicas*. Brasília, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: IPEA/ABC, 2010.

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.

JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. *Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)*. Rio de Janeiro: Fase, 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*. Salvador: UFBA, 2006. Mimeo.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. *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 apresentado à Fundação de Amparo à pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB, Edital Primeiros Projetos (025/2010). Mimeo. Salvador, 2010.

_____. O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento entre as noções de desenvolvimento e cooperação internacional. *Cad. CRH*, ago. 2012, v. 25, n. 65, p. 251-268. 2012b.

LANDIM, Leilah. *Experiência militante: histórias das assim chamadas ONGs*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

LEITE, Iara Costa. Entrevista concedida a autora. Brasília: (Áudio Digital – Entrevista via Skype).

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, Luara. Entrevista concedida a autora. São Paulo: 12 de março de 2012. (Áudio Digital – Entrevista via Skype).

LUDWIG, Ademar. Entrevista concedida a autora. São Paulo: 20 de abril de 2012 (Áudio Digital – Entrevista via Skype).

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*. ago. 2011. p. 7-8.

- MARINHO, Márcia Cristina. Entrevista concedida a autora. Salvador: 28 de março de 2012. (Áudio Digital).
- MATHEWS, Jessica. Power Shift. In: LECHNER, Frank J.; BOLI, John, *The Globalization Reader*. Oxford (UK): Blackwell, 2000.
- MATOS, 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, 2001.
- MILANI, Carlos R. S. *Cooperação sul-sul e agendas de política externa em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro, 2012a. Projeto apresentado ao edital UERJ Prociencia 2012-04-11. Mimeo.
- _____. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios à cooperação sul-sul. *Cad. CRH*, v. 25, n. 65, p. 211-231, 2012b.
- MORAES, Reginaldo Correa de. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.
- 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.
- PINHEIRO, L.; MILANI, Carlos R. S. *Política externa brasileira: as práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.
- 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.
- RIBEIRO, Vera Masagão. Entrevista concedida a autora. São Paulo: 03 de março de 2012 (Áudio Digital – Entrevista via Skype).
- RIBEIRO, Vera Masagão. Alô, alô, Brasil com W. *Le Monde Diplomatique Brasil*. ago. 2011. p. 3-4.
- RONDON, Helena. Entrevista concedida a autora. Recife: 03 de fevereiro de 2012. (Áudio Digital – Entrevista via Skype).
- 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.
- SOTILLO, José Àngel. La cooperación Sur-Sur y Su Irrupción em um mundo em transformación. In: AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (Coord). *La cooperación sur-sur em latinoamérica: utopía y realidad*. Catarata. Instituto Universitario de Desarrollo. Madrid, 2010.

STRONZAKE, Janaina. Sur y Norte, ONGD y Movimientos Sociales, ¿Hacia el Diálogo Político? In: MARTINEZ, Ignacio (Org.) *Renovando el papel de las ONGD: Hacia la Transformación Social*. Editorial 2015 y más, 2011. p. 25-41.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Globalização, democracia e ordem internacional*. São Paulo: Editora da UNESP; Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS E SUA RELAÇÃO COM AS AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Cristiane dos Reis de Oliveira

Nas últimas décadas, a partir da crise do *welfare state*, as Organizações Não Governamentais – ONGs vêm sendo consideradas por agências interestatais internacionais e governos nacionais como entidades que devem atuar no enfrentamento de questões sociais. A posição a partir da qual a maioria das ONGs passa a exercer suas atividades coloca uma série de desafios no que toca à formulação de projetos, captação de recursos de fontes governamentais e não governamentais, prestação de contas e todo o conjunto de práticas e procedimentos que diz respeito à estratégia e à gestão. Para responder a todos esses desafios, as entidades, especialmente as com origem em contexto da cooperação internacional ainda com relativa independência de recursos públicos, têm que passar por adaptações. A venda de serviços e a consideração de custos benéficos para analisar suas intervenções passam a ser exigências frequentes.

Nesse movimento das ONGs é exigida a incorporação de critérios empresariais de gestão, o que coloca muitas dessas organizações diante do dilema de se adequar às mudanças, assumindo e executando programas sociais de assistência, em parceria com o Estado, captação de recursos com entidades privadas ou por meio da venda de serviços – assessorias, consultorias etc. Mas, em face de tudo isso, existem a experiência prévia da organização e os laços com movimentos sociais e outras instituições que compõem a sociedade civil que não podem ser desfeitos sem a perda de identidade.

A nova posição em que as ONGs estão colocadas guardam tensões, dualidades e exigências. Os atuais critérios dos financiadores – agências internacionais e ou órgãos do Estado nacional – vêm exigindo mudanças nos quadros técnicos e dirigentes dessas organizações. As tensões se revelam no desenvolvimento da gestão no que se refere à capacidade de a organização mostrar resultados por meio das atividades desenvolvidas e da habilidade na articulação de interesses comuns.

Este texto trata da experiência da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR, entidade criada na passagem da década de 1970 e 1980, e que, em sua trajetória, vê-se diante dos dilemas acima apresentados.

Contextualizando o surgimento da AATR

A Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia (AATR) é uma entidade sem fins lucrativos comprometida com causas sociais, principalmente as relacionadas à violência no campo, violência contra os advogados que atuam junto a trabalhadores e comunidades rurais, luta pela efetivação da reforma agrária por meio de políticas públicas que visem ao desenvolvimento sustentável e promoção de formas de produzir e reproduzir do trabalhador rural baiano, defesa dos direitos humanos, luta contra o trabalho escravo, dentre outras.

A constituição da AATR começou a ser idealizada na segunda metade dos anos 1970, na cidade do Salvador, ainda sob a vigência dos governos militares. O período ditatorial foi caracterizado pelo autoritarismo e repressão aos setores populares. Foi marcado também pelo crescimento econômico e, por um lado, pelo enriquecimento de uma minoria da população, enquanto, por outro lado, amplos setores da população não usufruíam das rendas resultantes do crescimento econômico. O modelo de desenvolvimento característico desse período traz também a marca da concentração da terra, à medida que o modo de produção capitalista avançava em direção ao campo. A expulsão de pequenos produtores rurais de suas terras e a resistência dos trabalhadores marcam esse tempo.

Segundo Gil Júnior (2003), ex-presidente e atual membro do Conselho Fiscal, em período anterior aos governos militares, em diversas partes do Brasil, a organização e a mobilização dos trabalhadores rurais já havia sido iniciada. Para sua atuação, o movimento contava com o apoio de vários setores da sociedade civil, da Igreja e de partidos políticos de cunho progressista. No período de vigência do regime militar o movimento foi golpeado ainda no início de suas atuações, impedindo a conquista de uma reforma agrária que resultasse no estabelecimento de condições de vida digna no campo.

Naquela época, trabalhadores foram expulsos do campo para a cidade em função das políticas para o setor agrário. Presencia-se, ainda, a “expansão ostensiva da fronteira agrícola dentro do próprio estado, em direção ao Oeste e, fora dele, em direção à Amazônia”. Nos primeiros anos, após o golpe militar, sem o sustentáculo político dos setores progressistas, sobrepujados pela ditadura, os trabalhadores rurais da Bahia perderam forças e assistiram a essas políticas sem poder esboçar reações (GIL JÚNIOR, 2003, p. 8).

Em relação às políticas para o setor agrário, “eram políticas federais de concessão de créditos subsidiados pelos bancos oficiais, incentivos fiscais, assistência técnica e, sobretudo, segurança aos investidores agropecuários, além dos investimentos oficiais em infraestrutura”, voltados para as empresas rurais (idem, ibidem). Nesse momento o governo estendeu a previdência social ao campo, instituindo o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).¹

1 O Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL) foi instituído pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, em substituição do plano básico de Previdência Social Rural.

Estamos falando de um período no qual o trabalhador estava cerceado de reivindicar seus direitos, sejam os trabalhistas ou ao direito à terra. Naquela época, algumas comarcas foram fechadas e isso dificultou ainda mais o processo de amparo aos trabalhadores rurais que, sem condições de se defender, inúmeros deles foram violentados e assassinados. Essa violência estendeu-se também aos advogados defensores dos trabalhadores que se tornaram vítimas dos grandes proprietários de terra.

Paulo Torres (2008), sócio-fundador e primeiro presidente da AATR, destaca que, na segunda metade dos anos 1970, a violência no campo estampou-se no cenário baiano. Nesse período, o movimento sindical rural passava por mudanças, buscando se reorganizar por meio da descentralização e da criação de polos sindicais com advogados atuando em diversas regiões. Em meio a essas mudanças ocorre, em 1977, o assassinato do advogado Eugênio Lyra.² Esse episódio faz um grupo de advogados, que mais tarde viria fundar a AATR, pensar na sua atuação.

Conscientes de que os advogados que lidavam com questões rurais precisavam de mais proteção e, entendendo que nem o Estado nem as instituições nas quais advogados atuavam garantiriam a segurança necessária, teve início o debate sobre necessidade de uma organização que pudesse garantir a atuação segura dos advogados e que funcionasse também como um canal de denúncia e de participação, em que fosse possível garantir a atuação dos advogados e ao mesmo tempo colaborar com os trabalhadores rurais.

Em 1973, a Federação de Trabalhadores na Agricultura do Estado da Bahia (FETAG) projetou um plano de descentralização da assistência jurídica aos trabalhadores rurais que não foi implementada. É desse ano os primeiros debates sobre a necessidade de uma entidade que denunciasse a violência no campo e também proporcionasse a auto-defesa dos advogados que atuavam com questões rurais.

Antes de se formar institucionalmente, a AATR passou por um período de “gestação” e de “idealização” bastante longo; só em abril de 1982 ganhou personalidade jurídica.

Segundo Marta dos Anjos, uma das fundadoras e atual presidente da entidade, as violências e constantes ameaças sofridas pelos advogados dos sindicatos e da Comissão Pastoral da Terra (CPT) reflexo da ditadura e da grilagem da terra – representam o marco da idealização de uma entidade que pudesse reunir e proteger os advogados que atua-

2 Eugênio Lyra – advogado que, na década de 1970, defendia os trabalhadores rurais e lutava pela devolução das terras dos camponeses que tinham sido tomadas pelos grileiros. Em 22 de setembro de 1977, em Santa Maria da Vitória, no oeste do Estado da Bahia, é morto “em crime encomendado por um pacto de vários proprietários de terra orquestrado por ‘modernos’ investidores a um Delegado de Polícia e a pistoleiros profissionais” (GIL JÚNIOR, 2003). Ainda segundo Gil Junior (2003, p. 10), o crime alcançou grande visibilidade no país pela determinação do jovem em assumir uma advocacia de risco; pela dedicação com que o jovem advogado desempenhou a sua militância; pelo respeito angariado por Eugênio Lyra “entre seus colegas de profissão e demais profissionais com os quais se relacionou”; e pelo “destemor com que enfrentou todas as ameaças de morte que recebeu antes de ser executado”. Por tudo isso é lembrado como herói e passou a ser uma referência no modo de agir e ser solidário com os trabalhadores rurais.

vam na defesa dos que trabalhavam no campo. Afirma a entrevistada que a fundação da AATR deu-se como forma de defesa às constantes ameaças sofridas pelos advogados. “*Naquela época tinha advogados de sindicatos, das CPTs Diocesanas, espalhados pelo interior, e após a morte de Eugênio essa ideia de formar uma instituição, de congregar todo esse pessoal foi aumentando*” (ANJOS, 2008).

A AATR, nessa conjuntura, inicia as suas atividades como uma entidade que tem o caráter de autodefesa dos advogados, uma entidade de uma categoria e, posteriormente, passa a ser uma organização de apoio e defesa aos interesses dos trabalhadores rurais.

Ainda de acordo com Gil Junior (2003), a AATR atuou participando de ações de mobilizações dos trabalhadores pelas desapropriações de terras, prestando assistência jurídica nos casos nos quais havia resistência na terra. Participou, igualmente, de processos de mobilizações e pressões junto à Assembleia Nacional Constituinte, na proposta de texto constitucional sobre a reforma agrária. No caso da Constituição do Estado da Bahia, a AATR contribuiu, com comprovada influência, provendo-lhe de vários subsídios, sobretudo no sentido de assegurar os direitos dos trabalhadores que cultivam a terra em regime de *Fundo de Pasto*.

Hoje a entidade tem suas ações sociais orientadas por quatro linhas de atuação: educação jurídica, articulação, uso político da comunicação e assessoria judicial. O quadro seguinte traz uma síntese dos programas desenvolvidos pela entidade:

QUADRO 1 – OBJETIVOS DOS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA AATR

PROGRAMAS	RESUMO DOS OBJETIVOS DOS PROGRAMAS
Formação de juristas leigos	O programa tem como objetivo socializar o conhecimento jurídico, desmistificando o “monopólio” do saber jurídico, preparando verdadeiros cidadãos, com pleno domínio dos seus direitos e obrigações, prontos para atuar efetivamente na sociedade, contribuindo, portanto, nas lutas dos movimentos populares no campo. Faz parte da proposta do referido programa discutir sobre os fundamentos sócio-político-culturais do sistema jurídico; isso se dá com base na perspectiva da efetivação dos direitos constantes na Constituição Brasileira aliado ao reconhecimento de novos direitos.
Políticas públicas e cidadania	O programa tem por objetivo disponibilizar aos parceiros um serviço de assessoria jurídica que atua em juízo e fora dele propondo ações e medidas administrativas de interesse coletivo ou difuso que visem, sobretudo, a construção de políticas públicas e ações afirmativas. As ações desse programa estão pautadas em diversas atividades como a assessoria e o acompanhamento de grupos e organizações localizadas nas diversas regiões da Bahia, cujo objetivo é discutir temas relacionados à Constituição Federal, Estadual e com as leis orgânicas municipais.

Promoção da cidadania e defesa dos direitos humanos	Tem objetivo de atuar na construção de uma cultura de respeito e promoção dos direitos humanos, econômicos, sociais e culturais e ambientais na Bahia, combatendo a criminalização dos movimentos sociais. As ações principais desse programa estão pautadas na implantação e gestão do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas (PROVITA), a representação nas instâncias regional nordeste e nacional do MNDH e a promoção de cursos de extensão em Direitos Humanos.
Programa estágio	Consolidar o espaço de formação de novos assessores jurídicos populares e atores jurídicos sensibilizados e imbuídos nas lutas sociais, contribuindo para a transformação da cultura jurídica tradicional.
Territórios negros	É um programa que tem por objetivo contribuir na luta de comunidades negras rurais pela efetivação de seus direitos, na afirmação de seus valores e na superação de racismos institucionais e para efetivação desse processo a AATR se propõe a assessorar juridicamente as Comunidades Negras Quilombolas no estado da Bahia.
Combate ao trabalho escravo	É um programa inserido recentemente na agenda de temas da AATR em virtude da demanda social e visa contribuir para a erradicação do trabalho escravo na Bahia.
Meio ambiente e recursos hídricos	Diante da importância da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco para a população do semi-árido nordestino o programa pretende contribuir para a efetivação de ações públicas voltadas para a revitalização da referida bacia. O programa visa ainda difundir a discussão ambiental de modo a fortalecer uma cultura de respeito ao meio ambiente que possa refletir em uma mudança comportamental da sociedade no uso da água.
Reforma agrária e comunidades tradicionais	O programa tem como objetivo assessorar juridicamente comunidades tradicionais e movimentos de luta pela terra na perspectiva da garantia de direitos e mobilizar-se para a efetivação de uma reforma agrária capaz de garantir a reprodução física e imaterial do campesinato baiano, respeitando seus costumes e tradições, promovendo, além de acesso aos recursos naturais, a construção de uma política fundiária econômica, social, cultural e ecologicamente equilibrada.

Fonte: Relatórios da AATR. Elaboração própria.

A AATR, ao longo de sua atuação, vem desenvolvendo ações em quinze regiões econômicas da Bahia. A entidade já esteve presente em 70% dos 417 municípios que formam o estado da Bahia. A atuação e os programas desenvolvidos em cada região estão representados a seguir:

FIGURA 1 – MAPA DOS PROGRAMAS DESENVOLVIDOS PELA AATR POR REGIÃO ECONÔMICA DE ATUAÇÃO



Fonte: Elaboração da autora, a partir de relatórios e site institucional da AATR.

O modelo de assessoria e assistência jurídica aos setores populares adotados pela AATR foi desenvolvido a partir da compreensão da realidade da exclusão social a que são submetidos os trabalhadores rurais, sob a morosidade do sistema judiciário e com o habitual predomínio dos setores abastados sobre o aparato do Estado.

Algumas ações realizadas pela entidade, com o objetivo de fortalecer as parcerias, estão apresentadas no quadro seguinte:

QUADRO 2 – AÇÕES ARTICULADORAS DA AATR

AÇÃO	FORMA DE ATUAÇÃO DA AATR
Articulação em Políticas Públicas	Integra o Núcleo Facilitador e funciona como Secretária da Articulação, buscando realizar o debate sobre o processo de construção e implementação de políticas públicas no Estado da Bahia, por meio das diferentes formas de relação entre Estado e sociedade.
Campanha “Quem Não Deve Não Teme”	A AATR integra a Comissão Organizadora que realizou a Campanha por dois anos consecutivos, atingindo mais de 200 municípios do Estado e foi a ganhadora do Prêmio Nacional de Direitos Humanos na categoria experiência.
Comitê de Defensores de Direitos Humanos	Fórum de âmbito nacional que a entidade passou a integrar a partir de 2005. O Fórum procura debater a implementação do Programa de Defensores de Direitos Humanos junto à Secretaria de Direitos Humanos do Governo Federal.
Comitê Quilombola da Bahia em ação	Participa na condição de entidade de assessoria, e pretende fomentar a organização de uma articulação estadual das várias comunidades quilombolas da Bahia.
Fórum Permanente de Defesa do São Francisco	Participou ativamente de todas as atividades do fórum com papel importante nas interlocuções junto ao poder público.
Comissão Estadual de Combate ao Trabalho Escravo	Integra a coordenação da campanha, realizando em parcerias diversas atividades deliberadas nos planejamentos da campanha.
Articulações Rurais e Urbanas	Participa na condição de entidade de assessoria, dialogando com movimentos rurais e urbanos no esforço de construção de uma agenda conjunta de reivindicações junto ao poder público.
Articulação de Terras Públicas	Participa de diversas reuniões para discutir propostas de emenda à Constituição do Estado da Bahia e projetos de lei.
Movimento Nacional de Direitos Humanos	Participa de encontros regionais e atualmente sedia a Regional Nordeste do MNDH.
Articulação para Recepção das Relatorias da ONU	Assumiu a organização das visitas das relatorias sobre a discriminação racial e sobre a situação dos defensores de direitos humanos no Brasil.

Fonte: Relatórios da AATR. Elaboração própria.

As articulações consolidadas possibilitaram a atuação da AATR em diversas regiões do Estado atuando com, pelo menos, um dos programas trabalhados pela entidade. Um dos pontos fortes da entidade é a sua capacidade de articulação, de modo que disponibiliza recursos materiais e pessoas para fortalecer as redes por meio de reuniões, mobilizações e encontros. Desse modo, a entidade vem contribuindo para a formulação de novos direitos decorrentes das novas situações do desenvolvimento histórico e atuando

na formação dos trabalhadores para que se tornem verdadeiros cidadãos. A entidade figura entre outras que se tornaram referência nacional, e até mesmo internacional, no combate à injustiça no campo, em defesa dos direitos humanos, na luta contra o trabalho escravo entre outros temas.

Para realização de seus objetivos, a AATR mantém um corpo de advogados associados e colaboradores, empregados, estagiários, parceiros e financiadores. Entender como funciona a relação da AATR com esses interlocutores, de que forma atua para atender às demandas sociais vinculadas aos temas de sua agenda é o nosso próximo passo.

Conhecendo a gestão da AATR

Norteia o estudo que visa a conhecer a gestão da AATR a ideia de associar a importância da gestão no processo de desenvolvimento da entidade e identificar sua relação com a sustentabilidade.

A estrutura organizacional da AATR, em sua origem, era assim composta pela Assembleia Geral e pela Diretoria, como registram os seus estatutos. A diretoria era composta por presidente, vice-presidente, secretário, tesoureiro e dois suplentes, um do corpo de secretário e outro de tesoureiro. Na estrutura administrativa, a assembleia, formada pelo conjunto de associados efetivos e colaboradores, é o órgão máximo de deliberação.

A estrutura físico/funcional da entidade, no momento da sua criação, era muito pequena. Mantida financeiramente pelos associados, todos atuavam de forma voluntária com base nos princípios da solidariedade e nos ideais do associativismo.

Sem sede própria, durante alguns anos a entidade funcionou em uma sala alugada com recursos dos associados, para realizar as atividades. As pessoas que se deslocavam de outras cidades ou estados para desenvolver trabalhos de forma voluntária junto à AATR eram alojadas na casa de colegas, em virtude de a entidade não possuir recursos para fazer face a tais despesas.

A entidade não era departamentalizada. As atividades administrativas, por exemplo, eram designadas ao tesoureiro, que se responsabilizava pelas questões administrativas e financeiras. A contabilidade era conduzida por um contador, prestador de serviço, não sócio da entidade, que trabalhava baseado nas informações repassadas pelo tesoureiro.

Em análises iniciais ficou claro que no início de suas atividades a gestão da entidade era pouco sistematizada, embora existisse gestão organizacional, visto que as pessoas planejavam e executavam ações em busca de um objetivo social. A entidade não tinha a gestão como uma questão prioritária. Essa constatação pode estar relacionada a questões objetivas, segundo Gil Júnior (2008), [...] “enquanto a ditadura esteve viva tínhamos esse lado de não estarmos atentos para a necessidade de uma gestão e

tinha também a questão do risco”. Fazer registros era ato perigoso, pois a ditadura podia apreender toda documentação.

A relevância principal não era a gestão e sim a atuação em “campo”, em atendimento às demandas sociais. O fato de ser uma entidade constituída, em sua totalidade, por advogados foi um fator que contribuiu nesse sentido, conforme afirma o entrevistado Paulo Torres (2008) quando afirma: “[...] no início, não nos preocupávamos com isso (departamentalização), [...]. Não tinha uma estrutura departamentalizada, acredito que em função de sermos todos advogados”. Segundo ele, o que existia na época era uma divisão de tarefas e as responsabilidades administrativas eram atribuídas ao tesoureiro e ao contador.

A entidade buscava atuar em parceria, o que hoje chamamos de rede. As atividades, em sua maioria, eram realizadas em conjunto com movimentos sociais, comunidades organizadas, associações, Igreja Católica, por meio das Dioceses, e outros grupos que, às vezes, assumiam parte das despesas oriundas do deslocamento da equipe ou pessoa direcionada para determinado serviço em atendimento àquele grupo.

A despreocupação com a questão do financiamento era clara, pois o grupo que estava à frente da entidade, enquanto movimento, e no início de sua institucionalização, focava as atenções para as causas sociais relacionadas com os temas defendidos pela entidade, como afirma Paulo Torres (2008) “[...] no início das atividades os membros eram os financiadores das ações, recursos da cooperação internacional começam a surgir depois do processo de institucionalização”.

A necessidade de recursos financeiros para concretização das ações foi ficando evidente e a entidade começou a atentar para essa questão. No início de suas atividades a AATR contou com os apoios pontuais da Associação dos Juizes Federais (AJUFE) que contribuía para o desenvolvimento do programa juristas leigos e, também, com o aporte do *Comitê de Advogados Franceses*, que apoiava advogados do Terceiro Mundo. Foram apoios financeiros que duraram pouco tempo, mas é a partir dessa relação com financiadores que a entidade começa a ficar mais atenta com a questão da gestão e essa preocupação fica mais evidente após o apoio de agências europeias não governamentais de cooperação internacional.

Para Gil Junior (2008) “[...] enquanto tinha poucos recursos não era difícil fazer a gestão da entidade. Quando a AATR começa a ter o apoio da cooperação internacional começam a aparecer as dificuldades de gestão.”

Em 1983, por intermédio das parcerias estabelecidas pela associação, foi efetivado contato com a agência de cooperação internacional Netherlands Organization for International Development Cooperation (NOVIB), que passou a financiar a entidade. A NOVIB é uma agência de cooperação holandesa que tem como objetivo lutar, juntamente com organizações, empresas e governos, por um mundo sem pobreza. Suas ações são realizadas por meio de projetos e de lobby, agindo localmente e internacionalmente, considerando que a pobreza e a injustiça são problemas globais.

O financiamento da NOVIB foi o primeiro grande apoio financeiro obtido pela entidade. Inicialmente, não havia muitas exigências quanto à apresentação de resultados e à prestação de contas, mas é a partir dessa relação com a cooperação internacional que a entidade intensifica o foco profissional à gestão, conforme afirma Gil Júnior (2008), “A cooperação financiava e não exigia muita coisa. O relatório e a contabilidade eram simples e os prazos flexíveis. Precisávamos de dinheiro, eles mandavam, eles pediam relatório, não mandávamos e ficava por isso mesmo”. Mas, ainda segundo Gil Junior, “[...] foi a partir dessa relação com a NOVIB, participação nas *Plataformas Novib*, que fizemos uma avaliação e percebemos que o cenário da cooperação estava mudando e por isso tínhamos que profissionalizar nossa gestão”.

Segundo Paulo Torres (2008), “[...] o financiamento destinado à entidade naquela época era bem pontual, ou seja, correspondia ao financiamento direcionado a pequenas intervenções feitas pela entidade sem abarcar nesse contexto, por exemplo, remuneração de equipe, estrutura física etc.” E completa: “Até meados dos anos 1980 manteve-se o sistema de voluntariado, mas, em 1986, a AATR foi tomando uma estrutura mais extensa em função das demandas. A partir daí, surge a necessidade de angariar recursos para remunerar as pessoas que desempenhavam funções na entidade”.

Nesse período, a entidade não possuía empregados celetistas. Mas, no início dos anos 1990, em decorrência das mudanças ocorridas na cooperação internacional, o surgimento de novas exigências quanto aos resultados, os temas em discussão e a demanda de atividades, conduziram a entidade à percepção de que seriam necessários profissionais especializados para assumir funções administrativas. Na tentativa de atender a esse quesito implantou-se o programa de estágio que era financiado pela Coordenadoria Ecumênica de Serviço (CESE), posto que o valor correspondente à bolsa de estudos dos estagiários era uma rubrica não contemplada nos financiamentos advindos da agência internacional.

No que tange ao financiador internacional, a relação se dava de modo muito simples e direto. A agência, no início da cooperação, não trabalhava de forma rígida, no que diz respeito à apresentação de projetos e resultados, e isso deixava a entidade em uma situação de “conforto”. Os projetos apresentados à agência e aprovados eram elaborados de forma simples com objetivos e justificativas, sem as exigências de hoje: projetos extensos, bem detalhados, com planejamento bem definido, dados estatísticos, metas a serem atingidas. Assim foi evidenciado por Paulo Torres (2008), quando afirma que “[...] a entidade fazia um projeto apenas registrando os objetivos e justificativas e conseguia aprovação.” Afirma, ainda, que, “[...] naquela época a NOVIB casava muito com a informalidade da AATR por também ter um caráter informal.”

A gestão esteve presente na AATR, desde o início de suas atividades. Contudo, constatamos que era uma gestão abalizada basicamente em contabilizar débitos e créditos e na pouca experiência e conhecimentos do grupo em relação às questões administrativas e organizacionais. Isso porque, naquela época, o foco principal eram as

ações diretamente ligadas à defesa dos trabalhadores rurais, ou seja, era a atuação em campo sem muita preocupação com as questões gerenciais.

Além do uso da contabilidade como instrumento de gestão, outra ferramenta de destaque utilizada pela entidade, no nascedouro de suas ações, foram os Relatórios de Prestações de Contas – esses eram apresentados aos seus associados em assembleias, como forma de comunicar os resultados sociais, políticos e financeiros, alcançados por meio das ações realizadas.

O aumento da demanda de ações sociais e a percepção dos integrantes da entidade no que tange à gestão organizacional mudaram o cenário da gestão da entidade. Além disso, a dinâmica de aprendizado dos integrantes da AATR e as exigências dos financiadores no tocante à apresentação de resultados e à prestação de contas, principalmente a partir da presença da Cooperação Internacional, também conduziram a entidade a um posicionamento mais gerencial-profissional.

A mudança na atuação profissional é confirmada por Joaquim Araújo (2008), associado e ex-tesoureiro da AATR, quando diz que “[...] foi por meio da relação com a NOVIB que se deu ênfase ao processo de burocratização na entidade. As exigências por mais perspectivas, resultados, números, estatísticas que até então a organização não fazia, passaram a fazer parte do dia a dia de sua atuação.”

O financiador leva a entidade a melhor se organizar a partir de determinados critérios. Nesse processo, a AATR passa a desenvolver uma nova cultura de planejamento e organização de modo a atender as novas exigências das agências da cooperação internacional.

As mudanças ocorridas nas agências europeias, dada sua maior proximidade e dependência de recursos governamentais em seus países e na União Europeia, das quais também passa a ser exigida a apresentação de relatórios indicando os resultados e impactos, refletiram na relação com as organizações financiadas nos países receptores de recursos. No início dos anos 1990, as demandas sociais, principalmente de combate à miséria e à pobreza, foram tomando rumos cada vez mais crescentes e a cooperação internacional se torna um campo de disputa política “[...] influenciada pela agenda mais estrutural das relações econômicas e políticas entre Norte e o Sul, entre centrais e países em desenvolvimento.” (NASCIMENTO, 2007, p. 108).

A redução do volume de recursos captados pelas agências do Norte nos seus países de origem, ocasionada quer seja pela política neoliberal no mundo, pelo controle do poder ou pela ajuda constante das referidas agências no combate à pobreza nos países do Sul, conduz as agências não governamentais, principalmente as dependentes de seus governos, a uma redefinição das políticas estratégicas temáticas e geográficas. A partir de então, a África, Oriente Médio e América Central passam a ser as áreas prioritárias para atuação das agências do Norte. Segundo Nascimento (2007), esses são fatores que conduzem à cooperação a atuar de forma mais rígida no que tange à apresentação de resultados junto aos parceiros do Sul.

De 1983 até meados dos anos 1990, a AATR só contava com recursos financeiros provenientes do financiamento da NOVIB. A partir de então, a referida agência não teve mais interesse em financiar os temas constantes da agenda da AATR e findou a relação de financiamento com a entidade. Esse é um fato marcante, não só do ponto de vista do apoio financeiro, como político: vão se constituindo as agendas com as diretrizes que definem as políticas de desenvolvimento, originárias das agências intergovernamentais internacionais, como Banco Mundial e ONU.

Em 1997 a AATR fica sem financiamento e mergulha numa crise financeira que perdurou até segundo semestre de 2001. Diante da situação, a direção tomou a decisão de fazer cortes de despesas, conforme o relatado na Proposta de Plano de Trabalho para o biênio 2003-2005 da associação no qual registra a gravidade da situação e as ações tomadas pela entidade como: corte de despesas com pessoal e manutenção, redução da equipe técnica e de apoio, desativação do programa de estágio. Nesse período, a entidade passou a depender de financiamentos pontuais e de recursos vindos de instituições parceiras.

É importante ressaltar que, no período de crise, a entidade não deixou de atuar junto às causas sociais. A bem da verdade, foram ações pontuais; ainda assim, a organização, diante do seu compromisso social, continuou na ativa por meio das parcerias estabelecidas com outras entidades, movimentos sociais e comunidades organizadas.

Em 2001, com o projeto reformulado, a entidade obtém o financiamento da agência de cooperação alemã, Obra Episcopal de Cooperação para o Desenvolvimento – MISEREOR,³ que perdura até o momento da realização desta pesquisa.

As funções gerenciais na AATR

No momento da realização da pesquisa, as funções próprias da gestão, de atividades que auxiliam na busca da sobrevivência da organização, e as funções gerenciais, (planejar, organizar, dirigir, controlar e avaliar) são constantes na Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia.

O planejamento antecede a todas as outras funções, em razão de acenar diretrizes para a direção, a organização e o controle. Assim, a função em destaque fornece os subsídios e as estimativas necessárias para que, dessa forma, a organização possa ser eficaz na ordenação dos recursos.

3 A Misereor é uma agência não governamental da Igreja Católica Alemã, fundada com objetivo de combater “a fome e a doença no mundo” e que tem a missão de combater as causas da miséria que se manifesta em forma de fome, doença, pobreza e outras formas de sofrimento humano, sobretudo nos países da Ásia, da África e da América Latina; possibilitar às pessoas atingidas uma vida digna e promover a justiça, a liberdade, a reconciliação e a paz no mundo. A agência atua no Brasil há mais de 25 anos. Por ano, a agência tem financiado cerca de 150 projetos, compreendendo um suporte financeiro de mais de 12 milhões de dólares por ano (site institucional da Misereor).

O Planejamento Estratégico da entidade se dá em três fases. Inicialmente, a diretoria elabora um texto-base por ações que se desdobra em programas. Em seguida, é elaborada a perspectiva das ações e suas metas e, na sequência, o documento é posto para discussão ampla na assembleia, para definir o planejamento trienal.

O planejamento trienal ou documento referência, como é chamado, é transformado em projeto trienal utilizado para captação de recursos. O documento referência é, ainda, desdobrado em planejamento anual, de modo a focar com mais clareza os recursos e meios necessários ao alcance de seus objetivos e finalidades.

Apenas planejar não dá créditos à gestão da Associação. Além disso, a entidade organiza as atividades, decidindo quais ações serão necessárias para atender aos objetivos organizacionais. E, para garantir que os trabalhos sejam realizados, que o planejamento seja cumprido, a direção conduz e estimula a equipe no desenvolvimento de suas tarefas.

Os gestores possuem controle sobre as atividades, observando se estão sendo realizadas de acordo com o planejado e, quando pertinente, tomando as medidas necessárias com objetivo de alcançar o resultado pretendido. Ademais, para assegurar melhor qualidade das ações, a entidade utiliza a ferramenta PMA que permite também uma avaliação do público beneficiário.

Gestão com pessoas na AATR

Conforme evidenciado inicialmente, as pessoas que atuavam na AATR trabalhavam como voluntárias. Em seguida, houve a necessidade de contratar profissionais especializados para que pudessem suprir as necessidades funcionais surgidas em razão das demandas e, também, das novas exigências do financiador. A equipe é multidisciplinar e isso tem contribuído para um melhor desenvolvimento das atividades na entidade. Aproximadamente 58% têm formação superior completa em nível de graduação e ou pós-graduação, 15% têm superior incompleto e os 27% restantes têm formação em nível de segundo grau.

Para fazer parte do quadro organizacional da AATR, o profissional tem que ter sensibilidade social, até mesmo para compor a equipe administrativa, conforme afirma Maurício Araújo (2008), quando diz que “[...] só entra na Associação quem for advogado, estudante de direito, militante de esquerda e que apoia os movimentos sociais”.

O sistema de contratação de profissional da área administrativa é o recrutamento e seleção em que são avaliados os requisitos para o cargo, por meio da análise de curriculum vitae e entrevista. Já os estagiários, um dos requisitos para ingressar na organização é que estejam cursando o quinto semestre do curso de direito e, assim como os outros, tenham sensibilidade a movimentos sociais.

A equipe técnica de campo é formada, em sua maioria, por associados/advogados que se dispõem a exercer o direito atendendo às situações relacionadas aos temas defendidos pela entidade. Conforme art. 4º do Estatuto Social da AATR (Anexo III), para tornar-se associado da entidade, é necessário que o interessado, advogado, estagiário ou estudante de direito aceite a Carta de Princípios (anexo IV) e os Estatutos, por meio de propostas assinadas por dois sócios que levam a inscrição à Diretoria para aprovação.

Podemos observar que a AATR possui uma estrutura mínima de gestão com pessoas e adota algumas diretrizes para tal. Dessa forma, a entidade tem obtido bons resultados em suas ações sendo os profissionais envolvidos os maiores responsáveis pelo bom desempenho das atividades.

Observamos que a flexibilidade é uma característica encontrada na AATR, contudo, podemos perceber que o fato de a organização adotar uma política flexível não quer dizer que a mesma não tenha regulamentos e controle. Os profissionais da entidade demonstram muita responsabilidade em suas ações e, apesar da flexibilidade, estão atentos à questão dos regulamentos. A direção mantém o controle da gestão e os assuntos relevantes relacionadas à gestão com pessoas são levados para a Assembleia para que decisões sejam tomadas.

Verificamos que, além da política de flexibilidade, o diálogo e a participação são características presentes na gestão de pessoas da AATR. São fatores que, além de contribuir para que os profissionais percebam sua importância para a organização, auxiliam no estabelecimento de um bom relacionamento entre os indivíduos envolvidos com a finalidade social da entidade.

O diálogo constante também funciona como instrumento de avaliação de desempenho dos profissionais. Os gestores acreditam ser um método eficaz por obter respostas rápidas e consideram-no este uma ferramenta dinâmica.

A política de remuneração adotada pela entidade tem relação com nível de formação e com o tempo de serviço na organização; isso aplicado ao pessoal da área administrativa. Quanto à equipe técnica, a política de tempo de serviço à entidade não é considerada, ou seja, a remuneração é igual para todos em função de não dispor de recursos para estabelecer uma remuneração diferenciada. A entidade elaborou um plano de cargos e salários, mas, inicialmente, a situação financeira e, posteriormente, por exigências do financiador, não foi mais possível atender a essa diretriz, conforme foi mencionado pelo atual Coordenador Executivo Maurício Araújo (2008), quando coloca que “[...] existia plano de cargo por função e acabou em razão da situação financeira. Era uma diretriz importante para a entidade, mas que não pode permanecer no projeto financiado”. Em decorrência, se fez necessário a unificação dos salários, um coordenador recebe o mesmo que um advogado recém contratado na entidade.

Sabemos que para se estabelecer uma política de remuneração e compensação é necessário dispor de recursos financeiros. E quando falamos em entidades sem fins lucrativos isso se torna mais difícil em função das dificuldades em angariar recursos

para realização de suas ações. Entretanto, entendemos também que sem as pessoas a organização não produz resultados, pois uma boa política de remuneração pode contribuir para o estímulo das pessoas.

Ainda sobre remuneração na AATR, um fator relevante e que merece nossas considerações diz respeito à remuneração de pessoas da diretoria que se envolvem com as atividades técnicas, ou seja, que também integram a equipe técnica. Na AATR, por algum tempo, ou até o primeiro semestre de 2006, os diretores que estavam envolvidos no desenvolvimento de algum projeto eram remunerados por essa atividade. Contudo, o financiador entendia que os diretores de nenhuma forma poderiam ser remunerados e exigiu que a entidade mudasse sua forma de atuação no que tange a essa questão, afirmando que ou a entidade mudava ou o a agência cessaria o financiamento, o que demonstra o poder do financiador.

São restritas as ações adotadas pela organização na gestão com pessoas. Os gestores têm a percepção da importância de se estabelecer um plano de cargos e salários, adotando outras diretrizes como, por exemplo, treinamento, benefícios e serviços sociais; contudo, são fatores que geram custos e não são contemplados no projeto de financiamento, em função de não ser um item considerado pelo financiador.

Gestão financeira na AATR

A gestão financeira também se constitui em um desafio para organizações não governamentais e para a AATR não tem sido diferente. A gestão financeira está relacionada à mobilização de recursos e à gestão de seu uso, ou seja, à gestão do fluxo de caixa. O bom uso do recurso financeiro deve ser demonstrado por meio de resultados positivos. Em uma empresa privada, por exemplo, é necessário mostrar resultados para os sócios enquanto que em uma ONG, que executa suas atividades por meio de financiamentos, doações e ou parcerias, faz-se necessária a apresentação de resultados que convençam os financiadores que o recurso tem sido bem aplicado, um dos fatores principais para continuidade da relação.

Assim como outros departamentos, o setor financeiro da AATR passou por um processo de reestruturação. A atuação do setor se dava de modo individual e essa forma de atuar prejudicava o desenvolver das atividades, interferindo nos resultados. Além disso, inexistia o controle, de modo que só o responsável direto tinha as informações. Com a percepção de que não era a forma ideal de gestão financeira, a AATR busca integrar os setores para que o processo se torne mais participativo e com mecanismo de controle interno.

Em razão do estabelecimento da relação de responsabilidade das ONGs com a sociedade e em função da maioria das entidades utilizarem financiamento por meio do dinheiro público, mesmo sendo por vezes de cooperação internacional para realização de suas ações, elas são obrigadas a prestar contas dos resultados alcançados.

A entidade presta contas ao financiador MISEREOR mediante apresentação de relatórios semestrais. O programa financeiro utilizado fornece as informações necessárias que são analisadas por um auditor indicado pela agência e, se aprovadas, encaminhadas ao financiador por meio de relatórios.

A auditoria não é percebida pela entidade puramente como controle. É vista como uma ação que contribui de forma positiva para a organização, posto que a instituição financiadora debate e dialoga com a AATR. Assim afirma Maurício Araújo (2008): “a MISEREOR é diferenciada, ela debate com a AATR. Ela busca a percepção da AATR, de conjuntura de perspectiva em algumas áreas. É um dos cooperadores mais abertos”.

A boa relação estabelecida com a cooperação internacional constitui-se em um fator importante para o bom desenvolvimento das atividades da organização.

Em relação à prestação de contas para os associados, esta é feita por meio de assembleias. Contudo, não percebemos uma comunicação aberta com a sociedade, no que tange às contas da entidade. Isso porque o portal da entidade (www.aatr.org.br), meio ideal que a organização possui para tal fim, está desatualizado por falta de recursos para realizar a manutenção.

Captação de recursos na AATR

Observamos que a mobilização de recursos é um dos obstáculos para a sustentabilidade financeira da organização. A AATR tem passado por diversos problemas relacionados a essa questão. O principal deles foi quando a NOVIB deixou de financiar a entidade e essa não possuía outra fonte de recurso financeiro.

O que podemos observar é que, mesmo tendo sido avisada com antecedência de três anos, quanto à finalização do apoio financeiro da NOVIB, mesmo contando com o auxílio da cooperação no processo de avaliação e assessoramento para que a AATR pudesse diversificar as fontes de captação, não se obteve êxito de imediato. Isso pode demonstrar a dificuldade que a entidade tem em diversificar as fontes de financiamento.

Em 2001 a entidade iniciou parceria de financiamento com a MISEREOR. Essa agência financia os projetos da AATR, cujo valor equivale a 503 mil euros. Segundo Maurício Araújo, é um dos projetos MISEREOR no Brasil e “o fato de ser um dos maiores projetos MISEREOR do Brasil gera uma paralisia na entidade no que tange à captação recursos visando diversificar a fonte”.

Em termos percentuais, o financiamento da MISEREOR representa 85% dos recursos que a organização dispõe em 2008. Os 15% restantes são recursos próprios, provenientes da prestação de serviços. Outra fonte de recursos advém da parceria com o Estado. Contudo, a parceria estabelecida é direcionada exclusivamente ao programa PROVITA, motivo pelo qual não foi inserido no percentual de recursos da entidade.

Nesse sentido, a relação com o Estado já perdura por dez anos e, a cada ano, após a aprovação da prestação de contas o projeto vem sendo renovado.

O Estado é uma fonte de recursos que pode ser explorada pela entidade, contudo, até então isso não tem sido viável, em virtude do caráter político da AATR, segundo Maurício Araújo (2008). Ainda Segundo esse informante, algumas entidades que acesam recursos públicos em virtude das exigências postas pelo Estado e, em razão das próprias divergências políticas, foram se desviando de suas funções e passando a viver apenas como gestor de políticas do Estado.

A entidade é, constantemente, convidada a estabelecer convênio com o Estado, mas as divergências ideológicas e políticas não permitem formar tal parceria, pois a política da AATR é “pressionar o Estado para que construa um parâmetro, um instrumento próprio de acessar recursos e convênios para todas as entidades. Um edital específico seria uma forma mais democrática, daria um caráter impessoal à relação.” (MAURÍCIO ARAÚJO, 2008).

As discussões em torno da relação com o Estado é ponto polêmico nas assembleias, gerando momentos de tensões na associação. Mas, para Gil Júnior (2008) “[...] os momentos de divergências e de disputa de concepções são comuns em um processo democrático”.

Como podemos perceber, a entidade é resistente em diversificar a fonte de financiamento estabelecendo convênios com o Estado, na forma de convite, principalmente em razão do seu perfil político. Muitas vezes, esses convênios são estabelecidos a partir de políticas de governo que findam com eles, não representando, portanto, uma política do Estado.

Ainda no que toca à captação de recursos, para Gil Júnior (2008) “[...] a AATR deveria ter a ousadia de desafiar as empresas que dizem ter responsabilidade social”, mas, para tanto, “é necessário que a entidade profissionalize o setor de captação de recursos”.

A sustentabilidade na AATR

Sustentabilidade não é um tema simples. Como já colocamos, em meados da década de 1990, o Brasil deixa de ser prioridade para a cooperação internacional e novos temas são inseridos na agenda. Em meio a essas mudanças, a NOVIB encerra a relação de financiamento com a AATR que perdurava há quase 15 anos, iniciando aí um período de crise financeira da entidade. Mas, a crise que durou quase quatro anos serviu para repensar a instituição, a dependência financeira de uma única fonte, discutir a gestão e, principalmente, a questão da sustentabilidade.

A AATR possui um quadro de profissionais especializados, responsáveis e competentes, que contribuem para o alcance de bons resultados. Porém, ainda não dispõe de tecno-

logia suficiente para realização de seus projetos e nem recursos financeiros, provenientes de fontes diversificadas, como forma de garantir a sustentabilidade financeira, no longo prazo.

Diante do histórico da AATR, podemos resumir sua história de gestão conforme Quadro 3.

QUADRO 3 – LINHA DO TEMPO DA AATR

DÉCADAS DE 1970 E 1980		
AÇÕES	1977	Assassinato do Advogado Eugênio Lyra – episódio que gera discussão e leva um grupo de pessoas a pensar na criação de uma entidade de proteção de advogados que lidavam com questões rurais.
		A AATR começa a ser pensada – entidade de classe com objetivo de auto-defesa dos advogados.
	1978	A AATR é formada com a estrutura organizacional definida por: Assembléia Geral e Diretoria e esta composta por: presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro e suplentes.
	1978	Apoio ao movimento dos trabalhadores rurais.
	1979	Apoio financeiro do Comitê de Advogados Franceses.
	1980	Apoio financeiro da Associação dos Juizes Federais
	1981	Percepção da necessidade de financiamento externo para realização dos objetivos da entidade.
	1982	Institucionalização da AATR.
	1983	Acesso ao primeiro financiamento internacional – NOVIB.
		Extensão das atividades através de programas básicos.
Formação e Produção de Conhecimentos.		
Formação de Juristas Leigos.		
Registro de acompanhamento dos processos criminais que envolviam trabalhadores, seus advogados e seus assessores.		
	Intensificação do programa de apoio ao movimento social.	
1986	Aumento das demandas sociais, gerando a necessidade de aumentar a estrutura física e de pessoal e de angariar recursos para remuneração da equipe.	
INSTRUMENTOS DE GESTÃO		Planejamento, Contabilidade e Relatórios de prestação de contas.

ÊNFASE	Entidade de autodefesa de advogados que atuavam no campo; extensão das atividades, participando de mobilizações dos trabalhadores e prestando assistência jurídica, além de desenvolver programas de educação jurídica e acompanhamento de processos dos trabalhadores rurais.	
CONJUNTURA	Período marcado pelos vestígios da ditadura e pelo surgimento de ONG com diversos propósitos sociais.	
DÉCADA DE 1990		
AÇÕES	1990	Percepção em relação à necessidade de mudança no modo de gerir a entidade – Início de mudanças no processo de gestão.
		Necessidade de apresentar resultados mais precisos e dados estatísticos para justificar o financiamento.
		Inserção de profissionais especializados para atender às demandas de mercado e da agência de financiamento.
		Implantação do Programa de Estágio – financiado pela CESE.
	1991	Presença do Recrutamento e Seleção com base em avaliações curriculares e análises de competências.
	1993	Promoção da I Conferência da Terra com a participação de advogados, movimentos sociais, trabalhadores rurais e sindicatos de trabalhadores.
	1996	Criação do Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas e Cidadania.
	1997	Finalização do financiamento da NOVIB – Início da crise.
	1998	Desenvolvimento de atividades relacionadas à promoção e defesa dos Direitos Humanos.
		Implantação e gestão do PROVITA, financiado pelo governo federal e estadual.
Representação nas instâncias regional nordeste e nacional do MNDH.		
Promoção de cursos de extensão em Direitos Humanos.		
	Capacitação e acompanhamento de ações coletivas junto ao poder público municipal, no sentido de exigir a implementação das conquistas obtidas nos textos constitucionais e legais.	
INSTRUMENTOS DE GESTÃO	Contabilidade escriturária; Controle financeiro; Assembléia, Planejamento; Relatórios de Prestação de contas; Informatização.	
ÊNFASE	Defesa de trabalhadores rurais; educação jurídica; articulação; uso político da comunicação; assessoria judicial.	
CONJUNTURA	Período marcado pelas mudanças na cooperação internacional; redução do volume de recursos ofertados; mudança na conjuntura político-mundial e aumento das demandas sociais.	

SÉCULO XXI			
AÇÕES	2000	Período ainda marcado pela crise iniciada em 1997 com a finalização do financiamento da NOVIB.	
	2001	Reformulação do Projeto e obtenção do financiamento da MISEREOR.	
	Inserção do Programa Comunidades Remanescentes Quilombolas. Mudança no modo de gerir a entidade – Presença do Planejamento Estratégico mais elaborado – Planejamento trienal, desdobrado em planejamento anual. Departamentalização e integração dos setores da entidade, visando a organização e controle mais efetivo das ações e dos recursos. Desenvolvimento do Programa de Formação e Assessoria em Políticas Públicas.		
	2002	Aumento da demanda de serviços e extensão das ações por meio dos programas; atuação em diversos municípios da região Nordeste.	
	Maior controle das ações por meio do Planejamento, Monitoramento, Avaliação e Controle. Inserção da entidade na rede mundial de computadores, por meio da construção e disponibilização do site institucional <www.aatr.org.br>.		
	2003	Implementação do Programa de Combate ao Trabalho escravo.	
2004	Implementação do Programa de Meio Ambiente e Recursos Hídricos da AATR.		
2005	Lançamento da campanha “Quem não deve não teme”.		
2006	Mudança do estatuto da entidade para atender a questões relacionadas ao financiamento internacional.		

INSTRUMENTOS DE GESTÃO	Assembléia; Planejamento Estratégico/Plano de Ação; Informatização; Contabilidade Gerencial; Controle Financeiro; Gestão de pessoas; Relatórios de Atividades/Relatórios Financeiros/Prestação de Contas; Controle; Monitoramento e Avaliação.
ÊNFASE	Defesa de trabalhadores rurais; educação jurídica; articulação; uso político da comunicação; assessoria judicial, políticas públicas.
CONJUNTURA	Fortalecimento das ONG.
	Presença e preocupação das ONG com a temática sustentabilidade.
	Profissionalização da gestão e das ações das ONG.
	Presença de um líder sindicalista na gestão do país – eleição de um presidente proveniente da luta política e social da classe trabalhadora.

Fonte: Elaboração da autora, a partir de relatórios da AATR.

Tecendo considerações finais

A Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia tem objetivos e metas bem definidos, programas sociais bem claros, cuja missão está relacionada ao comprometimento com as lutas populares, em especial com a luta dos trabalhadores rurais, visando à garantia de direitos, assim como a liberdade de opinião e expressão.

De modo geral, podemos perceber a importância social que a AATR possui para a defesa de questões fundamentais visando à garantia de direito do cidadão, independente de gênero, raça, cultura, embora muitos desses temas sejam considerados polêmicos pela sociedade. A atuação política da entidade tem contribuído para a garantia dos direitos de trabalhadores rurais, pessoas que vivem em condições sub-humanas, em alguns casos chegando a ser caracterizados como escravidão, garantia dos direitos das comunidades quilombolas, direito à terra, à água, à vida, à participação em processos democráticos. Numa expressão: garantia de direito a ter direito.

A entidade sobreviveu a uma grande crise no final da década de 1990. Crise essa ocasionada pela escassez de recursos financeiros, que pode ser atribuída à dificuldade em mobilizar recursos, principalmente em razão do seu perfil político, mas também associado ao fato de a entidade, até então, não possuir uma estratégia de captação de recursos bem definida, ou ainda, não ter profissionalizado o setor com pessoas especializadas para tal fim.

Verificamos que, em razão da dinâmica de aprendizado dos integrantes, do aumento das demandas sociais e, também, a partir da relação com agências de cooperação internacional, a entidade percebeu que seria necessário assumir uma gestão mais profissional, de forma a atender às solicitações do financiador e às suas próprias demandas

de gestão, na medida em que o trabalho da instituição se ampliava e assumia maior complexidade.

Ressaltamos que a influência da cooperação internacional no processo de gestão da entidade fica evidenciada, principalmente, a partir do momento em que o financiador começa a reduzir a liberação de financiamento institucional, cuja aplicação dos recursos era de responsabilidade da entidade e feita de forma livre e passa a financiar projetos, vinculando os gastos a objetivos e metas pré-definidos.

Nesse processo de construção de uma gestão mais profissional, é relevante a gestão de pessoas. Constatamos que a entidade não dispunha de muitas alternativas para trabalhar nessa área. Em alguns casos, por não dispor de instrumentos precisos para tal e, em outros, por não ter financiamento para efetivar as ações, mesmo porque os financiadores não disponibilizam recursos para a estrutura da entidade e sim para os projetos. Isso tem dificultado a atuação da Associação neste aspecto.

É patente a necessidade da formalização de políticas salariais, programas de desenvolvimento, sistemas de avaliação de desempenho, mesmo entendendo que são práticas de difícil implantação. E, mais que isso, é relevante o entendimento do financiador de que os projetos não “andam” por si sós e que a entidade conseguirá realizar os projetos obtendo resultados melhores se as pessoas forem bem remuneradas pelos seus trabalhos.

O ponto em que a entidade apresenta maior vulnerabilidade é a sustentabilidade financeira. Ressaltamos que esse foi um dos problemas que a entidade enfrentou em gestões anteriores, causando prejuízos à mesma. Então, diante da importância do papel social e dos benefícios dos projetos desenvolvidos pela organização, é necessário repensar essa questão para não sofrer adiante as consequências de depender única e exclusivamente de um financiador.

O perfil político da entidade, por vezes, interfere no processo de captação de recursos, o que torna limitado o desenvolvimento de estratégias para tal fim. Nesse contexto, sabemos que as fontes tradicionais de financiamento são o setor público, o privado e os recursos próprios e, em razão dos contornos da organização, os dois primeiros caminhos são discutíveis e polêmicos.

Outro ponto a ser considerado é o processo contínuo de articulação em rede presente na entidade, o que tem favorecido o desenvolvimento das ações políticas da entidade. Observamos que, desde o início de suas ações, a AATR busca atuar em rede (por meio de articulações políticas, articulações de terras públicas, participação em comitês, fóruns, comissões etc.), fato que possibilitou a continuidade na realização de atividades quando a entidade ficou sem financiamento. Isso demonstra, portanto, a importância de manter e fortalecer o relacionamento com outras entidades, órgãos ou movimentos.

Em relação à comunicação com a sociedade, incluindo os beneficiários dos seus programas e os associados, evidenciamos que a entidade consegue realizá-la de forma eficiente. Contudo, percebemos que, no tocante à comunicação relacionada à prestação

de contas, a entidade não tem conseguido atingir seu público na totalidade, ficando restrita aos associados que participam das assembleias que se constituem no meio utilizado para tal fim. Portanto, é interessante que a organização estabeleça um meio para se comunicar com a sociedade visando dar transparência na prestação de suas contas, considerando que isso trará mais confiança e credibilidade da organização junto à sociedade.

Com esta pesquisa, constatamos que as agências de cooperação internacional têm uma parcela de contribuição no remodelamento da atuação da organização, no que tange à sua gestão, visto que a partir da relação estabelecida com a cooperação a entidade passou a atentar para a questão da gestão.

As exigências feitas pela cooperação levaram à entidade o desafio de profissionalizar a sua gestão. Planejamento estratégico, organização, controle, monitoramento e avaliação passaram a ser rotina dentro da associação.

Referências

AATR – ASSOCIAÇÃO DE ADVOGADOS DE TRABALHADORES RURAIS NO ESTADO DA BAHIA. *Projeto de assessoria jurídico popular às organizações e movimentos populares no Estado da Bahia 2004-2006*. Salvador, 2006.

_____. *Projeto de assessoria jurídico popular às organizações e movimentos populares no Estado da Bahia 2007-2010*. Salvador, 2006.

_____. *Relatório*: julho de 2004 a dezembro de 2005. Salvador, 2006.

_____. *Relatório preliminar*: janeiro de 2006 a dezembro de 2006. Salvador, 2006.

_____. *Relatório final*: junho de 2004 a abril de 2007. Salvador, 2007.

_____. *Planejamento Participativo da AATR 2004-2005: Afinando a viola*. Salvador, 2003.

ABONG – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS. *ONGs: repensando sua prática de gestão*. São Paulo, 2007a.

_____. *Ação das ONGs no Brasil: perguntas e respostas*. São Paulo, 2007b.

_____. *Carta de princípios e estatuto*. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 24 ago. 2007.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. *Terceiro setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, 2006.

ANJOS, Marta dos: depoimento [21/03/2008]. Entrevistadores: Cristiane dos Reis de Oliveira e Elsa Sousa Kraychete. Salvador, 2008. *Áudio Digital*. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

ARAÚJO, Joaquim: depoimento [21/05/2008]. Entrevistadores: Cristiane dos Reis de Oliveira. Salvador, 2008. *Áudio Digital*. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

ARAÚJO, Maurício: depoimento [15/04/2008]. Entrevistadores: Cristiane dos Reis de Oliveira e Elsa Sousa Kraychete. Salvador, 2008. *Áudio Digital*. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

CABRAL, Eloísa Helena de Souza. *Terceiro Setor: gestão e controle social*. São Paulo: Saraiva, 2007.

COELHO, Simone de Castro Tavares. *Terceiro Setor: um estudo comparado entre o Brasil e Estados Unidos*. São Paulo: SENAC, 2002.

DERKSEN, Harry. A globalização e os efeitos na cooperação internacional para o desenvolvimento. In: *Outro diálogo é possível na cooperação Norte*. São Paulo: ABONG: Peirópolis, 2003.

DRUCKER, Peter F. *Administração de organizações sem fins lucrativos – princípios e práticas*. São Paulo: Livraria Pioneira, 2006.

FALCONER, Andres Pablo. *A promessa do Terceiro Setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade São Paulo, São Paulo, 1999.

GIL JÚNIOR. AATR: breve histórico. *Revista AATR*, Salvador: ano I, n. 1, p. 8-19, abr. 2003.

GOHN, Maria da Glória. *Os sem-terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização*. São Paulo: Cortez, 1997.

LANDIM, Leilah. *A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão sem nome*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1993.

LEWIS, D. *The management of non-governmental development organizations: an introduction*. London: Routledge, 2001.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NASCIMENTO, Harley Henriques do. *Relações Internacionais e Cooperação Norte-Sul: impacto de agências não governamentais de cooperação internacional no sistema de gestão de organizações da sociedade civil no Estado da Bahia*. Dissertação (Administração) Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º Setor: Desenvolvimento Social Sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 89-111.

SANTOS, Boaventura de Souza Santos. Para uma reinvenção solidária e participativa. In: PEREIRA, L. C. B., et. al. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, ENAP, 1999, p. 243-271.

SORJ, Bernardo. *Sociedades civis e relação Norte-Sul: ONGs e dependência*, 2005. Disponível em: <www.centroedelstein.org.br>. Acesso em: 28 fev. 2008.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. *Identidade em construção: as organizações não governamentais no processo brasileiro de democratização*. São Paulo: Annablume; Fapesp; Instituto Polis, 2003.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. (Org.) *Gestão de ONG: principais funções gerenciais*. 9. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

THOMPSON, Andrés. Do compromisso à eficiência? Caminhos do Terceiro Setor na América Latina. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º Setor: desenvolvimento social sustentado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 41-48.

TORRES, Paulo. Depoimento [13/03/2008]. Entrevistadores: Cristiane dos Reis de Oliveira e Elsa Sousa Kraychete. Salvador, 2008. *Áudio Digital*. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

CONSIDERAÇÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA E DEMOCRACIA NOS PAÍSES DO FÓRUM IBAS: UM ESTUDO COMPARATIVO NA ÁREA AMBIENTAL

Denise Vitale

José Sacchetta Ramos Mendes

Priscila Spécie

Introdução

A constituição do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), em junho de 2003, buscou agrupar três dos chamados países intermediários do Hemisfério Sul num espaço comum de ação em âmbito trilateral, inclusive com vistas às negociações diplomáticas de que participam na esfera global. Embora o conceito de países intermediários não tenha uma definição sólida, a expressão reúne duas características centrais compartilhadas pelos países integrantes da categoria: a valorização das arenas diplomáticas multilaterais e da ação concertada como forma de obter maior êxito na esfera internacional, e a condição econômica relativa similar, como grandes mercados emergentes (LIMA, 2005, p. 24-59).

De fato, na confluência entre Índia, Brasil e África do Sul podem ser identificadas afinidades, desde o estágio de desenvolvimento até a composição multicultural e multirracial de suas sociedades. Tendo em vista a posição estratégica desses Estados em suas regiões, o Fórum IBAS configura um espaço privilegiado pelo potencial de dinamizar as relações entre países e regiões, especificamente América do Sul, África Austral e Ásia do Sul. Potencial também de se tornar instrumento de articulação política sobre temas da agenda internacional, com foco nas demandas e prioridades do Sul nos fóruns de deliberação mundiais.¹

No campo da temática ambiental, as identidades entre Brasil, Índia e África do Sul são diversas. Em primeiro lugar, Brasil e África do Sul sediaram as duas principais conferências da ONU sobre meio ambiente, a Rio 92 e a Rio+10, realizadas em 1992 e 2002. Em segundo lugar, se na esfera da Convenção sobre Diversidade Biológica os três países em estudo fazem parte do Grupo dos Países Megadiversos Afins – sendo

1 Para um panorama mais completo, cf. DUPAS (2006).

particularmente ativos nas negociações para um regime internacional sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios (ABS) – no âmbito da Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas, defendem o princípio-chave das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.²

O reconhecimento das afinidades entre os três países e a busca por maior articulação entre eles ganha particular relevância para o tema em tela, na medida em que uma das principais questões que o fortalecimento da participação da sociedade civil na escala global tem trazido à tona refere-se à existência de uma assimetria entre as organizações não governamentais oriundas de países do Hemisfério Norte, considerados desenvolvidos, e aquelas situadas nos países do Hemisfério Sul, caracterizados como em desenvolvimento ou intermediários.

A assimetria seria verificada por diferenças quantitativas e qualitativas na participação dessas entidades nos fóruns e conferências oficiais internacionais. Enquanto os países do Norte contariam com uma sociedade civil mais presente e ativa, os países do Sul estariam em franca desvantagem, com um número menor de representantes da sociedade civil, muitas vezes menos preparados e informados, com menos poder de influenciar o processo.

A partir desse cenário, a análise conjunta e comparativa das organizações das sociedades civis brasileira, indiana e sul-africana torna-se uma chave no debate em torno da legitimidade e da representatividade democrática. Se Brasil, Índia e África do Sul têm papel de potência regional na geopolítica contemporânea, que identidades e padrões participativos podem ser estabelecidos na atuação da sociedade civil na área ambiental?

Ao mesmo tempo, pode-se questionar que semelhanças e diferenças se percebem no processo participativo dos atores da sociedade civil desses três países. Que padrão de participação e de representatividade oferecem? Tratando-se de países com profunda desigualdade social e econômica, é provável que tanto a sociedade civil brasileira quanto à indiana e à sul-africana se configurem de modo heterogêneo, revelando concepções, projetos e demandas distintas e conflitantes no tocante ao tema do meio ambiente. De que modo essa diversidade se constitui no âmbito interno de cada país e como ela vem sendo representada na arena internacional?

Com base nesse pano de fundo, procura-se analisar a participação dos atores não-estatais brasileiros na formulação da política externa ambiental de seus respectivos países. Num giro de novas afinidades, se países como Brasil, Índia e África do Sul consolidaram seus regimes democráticos nas últimas décadas, a continuidade desse rumo depende da participação de suas sociedades na formulação da política externa e no sistema de governança mundial. É nesse sentido que o estudo dos atores não-estatais

2 O Grupo dos Países Megadiversos Afins, constituído em 2002 na arena internacional, é um mecanismo de coordenação política e cooperação entre 17 países em desenvolvimento que abrigam juntos mais de 70% da biodiversidade do planeta.

do Fórum IBAS ganha relevância. Na medida em que Brasil, Índia e África do Sul compartilham uma posição similar na geopolítica contemporânea, sendo considerados países emergentes ou, a partir de uma segunda tipologia, intermediários, que identidades podem ser estabelecidas no processo de participação da sociedade civil em temas ambientais? De que modo influenciam a posição política de seus respectivos governos e em que medida contribuem para o sistema de governança global?

Índia, Brasil e África do Sul: participação e política externa na área ambiental

Os três países componentes do Fórum IBAS apresentam graus diferentes de democratização nas relações entre o Estado e a sociedade civil, bem como distintas dinâmicas participativas internas, no tocante à formulação da política externa ambiental. Essas diferenças interferem nas estratégias de ação e nas possibilidades da sociedade civil exercer influência no processo decisório internacional.

Esta seção tem como objeto a descrição e análise da estrutura e dinâmica participativas em cada país na elaboração da política externa ambiental. No relato das três trajetórias é possível identificar aspectos relevantes em cada sociedade que as singularizam face às demais. Enquanto no Brasil um elemento central da análise reside na configuração, ainda que incipiente, de um contexto participativo institucional, o que chama a atenção na África do Sul é a inexistência de canais institucionais que veiculem demandas da sociedade acerca do meio ambiente. Já o fio condutor da mobilização indiana sobre os temas ambientais está, em grande medida, na associação da defesa do meio ambiente com a redução da pobreza.

Índia

No caso da Índia, os principais órgãos estatais encarregados da política externa ambiental, o Ministério de Assuntos Exteriores (Ministry of External Affairs) e o Ministério do Meio Ambiente e Florestas (Ministry of Environment and Forests), não apresentam canais institucionais específicos para consultas de demandas da sociedade civil. Diferente do contexto sul-africano, contudo, a interação entre governo e sociedade civil tem sido intermediada por alguns organismos com acesso privilegiado aos órgãos oficiais.

A participação de atores não-estatais em instâncias governamentais é praticamente restrita à representação por especialistas, em vez de representantes da sociedade civil propriamente. Esse é o caso do Conselho para a questão das mudanças climáticas, criado em 2007, presidido pelo primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh. O conselho tem caráter preponderantemente governamental, composto por quinze representantes governamentais e oito não governamentais, sendo os últimos, entre especialistas e mídia, nomeados em razão de expertise profissional e não como representantes de

instituições da sociedade civil. Para auxiliar esse Conselho, em janeiro de 2013, o Primeiro-Ministro constituiu um Comitê Executivo sobre Mudanças Climáticas, de caráter estritamente governamental, com a missão de coordenar as agências governamentais envolvidas na implementação das oito metas do Plano de Ação Nacional aprovado em 2008 pelo conselho que devem seguir até 2017.

Algumas organizações ambientalistas têm a percepção de que, apesar dos avanços do governo em consolidar uma posição coerente na arena internacional, persiste uma postura pragmática de aliança estratégica com o setor privado. Resultado desse cenário são os números indianos no mercado de créditos de carbono (somando um terço de todos os projetos registrados no mundo, ultrapassando um bilhão de rúpias indianas em investimentos), ainda que os poucos estudos sobre esses projetos apontem mais lucros do que efetividade para a gestão dos problemas nacionais decorrentes das mudanças climáticas, além do foco da política indiana para mudanças climáticas ter ênfase no tema da eficiência energética. Assim, a sociedade civil indiana busca criticar o desengajamento dos tomadores de decisão na defesa do meio ambiente, pois faltam compromissos que impactem, sobretudo, os problemas decorrentes das mudanças climáticas que pesam sobre a população em situação de vulnerabilidade (direto à terra e deslocamentos forçados, por exemplo).

A origem do movimento ambientalista indiano remonta ao início da década de 1970. Um marco da época foi o discurso da então primeira-ministra Indira Gandhi na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, em 1972 (NARAIN, 2009). Desde então, a atuação dos atores indianos (governamentais ou não) foi influenciada pela idéia de defender os recursos naturais, relacionando-os à redução da pobreza.

Ganhou força no período o movimento Chipko (“abraço” ou “abraçadores” de árvores), liderado por mulheres contra o desmatamento sistemático de florestas na região do Himalaia, Norte da Índia. As dirigentes do Chipko, formadas no ideário de Mahatma Gandhi, de ação política não violenta, organizaram, a exemplo do líder pacifista, uma marcha de cinco mil quilômetros pelo país, buscando dar visibilidade ao movimento. Seu foco primordial, que marcaria o ambientalismo indiano, era a luta pelo acesso aos recursos naturais, neste caso, a exploração da floresta, que deveria servir como meio de sobrevivência para os habitantes presentes e futuros da região.

O principal resultado do ativismo ambientalista do Chipko foi a promulgação da Lei de Conservação das Florestas, em 1980, proibindo o desmatamento para fins comerciais, mas que não chegou a conferir poder às comunidades locais para gerir os recursos naturais.

Atualmente, há mais de duas mil organizações ambientalistas espalhadas pela Índia, segundo o Ministério do Meio Ambiente e Florestas, a maioria centrada em ações de educação e conscientização, incluindo a promoção do relacionamento entre governo e comunidades locais. Poucos grupos procuram intervir no processo legislativo. Minoria ainda mais restrita tenta influenciar a elaboração da política externa ambiental do Esta-

do indiano. Na origem dessa pequena presença estaria a falta de tradição participativa no país³ e a dificuldade de fazer suas demandas serem atendidas pelo governo, além da relativa falta de recursos para mobilização internacional.

Apesar das entidades ambientalistas estarem localizadas por todo o país, há uma forte concentração da sociedade civil indiana que busca influenciar políticas públicas e política externa em Nova Déli. Verifica-se, ainda, a existência de dois perfis mais evidentes: de um lado, instituições dirigidas com base no conhecimento científico, e, de outro, organizações críticas ao governo.

Quanto ao processo legislativo interno, tanto o Plano de Ação sobre Biodiversidade quanto a Lei sobre Biodiversidade que seguiram a ratificação da CDB pela Índia, em 1994, tiveram procedimento inédito de participação e consultas públicas. As primeiras versões desses documentos foram elaboradas por ONGs. O Grupo Consultivo para Mudanças Climáticas, do Ministério do Meio Ambiente e Florestas, organizou seminários diversos e duas principais consultas públicas nacionais, em 1997/1998, com participação da sociedade civil. Apesar do reconhecimento do avanço participativo, os críticos do processo assinalaram a tendência do governo em não acatar a maior parte das propostas apresentadas. As críticas enfatizaram também o modo eventual com que o processo foi conduzido, sem continuidade, e a exclusão de consultas diretas às comunidades locais. A presença e voz dos diversos setores sociais nessas reuniões têm, contudo, caráter apenas consultivo.

No campo da Convenção sobre Mudança do Clima, destacam-se duas ocasiões de proeminência de voz da participação de ONGs indianas, por meio de coalizões internacionais: em 1995, na primeira Conferência das Partes (CoP 1, em Berlim), no âmbito da “Climate Action Network (CAN)”, ganhou força posição levantada pelo “Centre for Science and Environment (CSE)” inclusive na formulação da posição indiana oficial contra a proposta alemã que ignorava as emissões do passado realizadas pelos países desenvolvidos; e depois de longo período de marginalização, em Bali (CoP 13, de 2007), mas dessa vez ONGs indianas participando junto ao movimento mais tradicional de ONGs como Greenpeace e WWF, reforçaram o movimento “Climate Justice Now” discutindo uma justiça global com equidade na política de mudanças climáticas, com críticas mais duras às distorções do mercado de créditos de carbono. Com relação à Convenção da Diversidade Biológica, a maioria das entidades ambientalistas está envolvida nas atividades de implementação. A participação indiana que busca influenciar as negociações sobre biodiversidade mostra-se, porém, restrita a um grupo de atores. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Florestas, principal responsável pela elaboração da posição indiana nas negociações da CBD, foi criado em 2006 um Grupo de Consultas

3 A Constituição da Índia prevê no art. 40 a organização de *panchayats*, forma de autogoverno comunitário, com poderes para gestão de recursos naturais. Na prática, apenas o Estado do Kerala, Sul do país, implementou processos participativos efetivos com base naquele dispositivo.

sobre questões de biodiversidade, com a função de orientar os trabalhos preparatórios para a CBD e o Protocolo de Cartagena.

O grupo é composto por funcionários de diversas pastas ministeriais e outros departamentos do próprio Ministério do Meio Ambiente e Florestas. Especialistas de fora do governo, incluindo o setor acadêmico e ONGs, são chamados a participar em bases informais. O Grupo Consultivo realiza também seminários sobre temas específicos, marcados mais pelo caráter informativo do que por abrir a agenda estatal aos pontos de vista da sociedade.

Já no tema das mudanças climáticas, a Índia apresenta uma situação distinta, tangente ao processo de elaboração de diretrizes internas e ao posicionamento internacional do país. Acerca disso, o governo de Nova Déli lançou, em junho de 2008, um Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas. Não houve qualquer processo formal de consultas para a elaboração desse documento, apesar de se saber que foi colocado para discussão informal com alguns atores próximos ao governo (CLIMATE CHANGE INDIA, 2008).

No texto do Plano Nacional, de acordo com os princípios para implementação de suas oito metas, lê-se que deverá ser levada em conta “ampla representação de atores chave, incluindo governo, indústria e sociedade civil”. Apesar desses princípios, não há instrumentos legais que garantam a participação da sociedade civil indiana na formulação das políticas públicas domésticas ou externas sobre mudanças climáticas. Desde, então, ainda que seja pertinente questionar o nível de institucionalização da participação, transparência e paridade na formulação da política indiana, destaca-se a incorporação de comentários da sociedade civil, durante consultas públicas realizadas em junho e julho de 2010, ao documento “Mission for a Green India”. Lançado pelo governo indiano para um plano de ação detalhado em uma das oito metas do Plano Nacional, o documento tem como objetivo de ampliação da proteção de áreas de florestas em 20 milhões de hectares até 2020. Foi a primeira vez que uma minuta foi circulada com chamada à “consulta pública” na política nacional de mudanças climáticas. Foram realizadas discussões em sete localidades diferentes, envolvendo cerca de 1450 cidadãos indianos.⁴ No início de 2013, consulta semelhante foi realizada para “deliberações substantivas” sobre os direitos das comunidades na gestão das florestas, com 74 participantes de diferentes organizações da sociedade civil.⁵

Tanto no âmbito da biodiversidade, quanto na esfera das questões climáticas, a definição da posição indiana é marcada pela liderança do Ministério do Meio Ambiente

4 Relatório oficial com os resultados dessas consultas, disponível em: <<http://www.indiaenvironmentportal.org.in/reports-documents/report-public-consultations-green-india-mission#sthash.KngPB4q2.dpuf>>. Acesso em: jul.2013.

5 Para lista completa dos participantes e respectivas organizações, vide Anexo 3 do relatório “National Consultation on Community” Forest Rights under the Forest Rights Act, 16-17 March, 2013”, disponível em: <<http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/National%20Consultation%20on%20CFR%20under%20the%20Forest%20Rights%20Act%20%282013%29.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

e Florestas, com o auxílio do Grupo Consultivo, e não pelo Ministério dos Negócios Exteriores. Em termos de participação, o Grupo Consultivo conta com representantes de vários ministérios, especialistas, representantes do setor empresarial e, dependendo da questão e discricionariedade, atores da sociedade civil.

Brasil

Dos três países, o Brasil destaca-se pelo maior grau de abertura admitida pelo governo às organizações da sociedade civil. O Ministério das Relações Exteriores, órgão responsável pela formulação da política externa brasileira, segue desde o início dos anos 1990 uma trajetória de aproximação com os diversos setores coletividade, abrindo espaços de interação e consulta sobre as posições e demandas de associações representativas. Esses espaços, embora não estejam juridicamente institucionalizados, têm configurado como um procedimento usual, em diversas áreas de atuação do Itamaraty.

No campo ambiental, antes da realização de cada Conferência das Partes (CoP) da Convenção da Diversidade Biológica e da Convenção sobre Mudança do Clima, têm sido convocadas reuniões preparatórias com a sociedade civil para debater a posição brasileira. Nessas ocasiões, o Ministério das Relações Exteriores convida para participar as ONGs e os movimentos sociais envolvidos com a temática ambiental. A presença e voz dos diversos setores sociais nessas reuniões têm, contudo, caráter apenas consultivo.

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.

O processo de abertura do Itamaraty em relação à sociedade civil tem sua origem no período de redemocratização do país e no estabelecimento de uma nova ordem político-jurídica com a Constituição Federal de 1988. Pela primeira vez, graças ao amplo envolvimento da sociedade durante a Constituinte (1987/1988), a nova Carta brasileira assegura o princípio da democracia participativa e determina a participação da sociedade civil na elaboração das principais políticas sociais.

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.

Paralelamente, o Ministério das Relações Exteriores passou a incorporar novos temas da agenda contemporânea, como os temas de política externa: direitos humanos, meio ambiente, segurança alimentar, transgênicos passaram a fazer parte não apenas das políticas públicas nacionais, mas começaram a integrar, de forma sistemática, a

preocupação do Itamaraty. Esta abertura para novos temas foi acompanhada pela demanda da sociedade civil por participar da formulação de suas diretrizes. Se um número crescente de atores não estatais se organizavam internamente em torno do controle social sobre diversas políticas públicas, era preciso poder também interferir na dimensão internacional das políticas domésticas.

Na área do meio ambiente, o fato de o Brasil ter sediado a Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, contribuiu sobremaneira para consolidar e ampliar organizações e redes ambientalistas atuantes no país, bem como chamar sua atenção para a relevância da atuação na esfera internacional. Foi nesse contexto que, em 1990, criou-se uma coalizão de grupos relacionados à área ambiental, com a intenção expressa de intervir de maneira participativa na elaboração da política externa de Brasília sobre o tema. Um momento deste processo foi o estabelecimento do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS), visando, primeiramente, facilitar a presença de ONGs e movimentos sociais do Brasil na conferência Rio 92.

A experiência da Cúpula da Terra (Rio 92) aliada à trajetória da criação de canais de participação social nas instâncias governamentais fomentou no Brasil a institucionalização do controle social na área ambiental. À exceção do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criado em 1981, os principais órgãos colegiados que tratam das questões ambientais foram estabelecidos após a Constituição de 1988. Entre eles, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, criado em 2000 para promover o diálogo entre governo e sociedade, e a Comissão Nacional de Biodiversidade (Conabio), instituída em 2003, juntamente com a Política Nacional da Biodiversidade, tendo entre seus objetivos promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção da Diversidade Biológica.

Os órgãos colegiados sobre temas ambientais são numerosos no Brasil e espalham-se por diversos ministérios e órgãos do governo. Para mencionar alguns, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), destacam-se o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, a Comissão Nacional de Florestas, o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas. Na esfera do Ministério da Ciência e Tecnologia, está a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CNTBio). Vinculada à Presidência da República, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21.

Na esfera da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, a correspondente política doméstica brasileira, o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, foi apresentado pelo governo, em sua primeira versão, em setembro de 2008. O processo para sua elaboração contou com consultas públicas feitas no âmbito da 3ª Conferência Nacional do Meio Ambiente sobre Mudanças Climáticas, que ocorreu em maio de 2008. Na fase preparatória do evento, realizaram-se 751 conferências municipais e estaduais em todo o país, reunindo um total de participantes estimado em cerca de 100 mil pessoas.

Contudo, a partir de 2008 a conjuntura política brasileira tem passado por mudanças que atingem diretamente as políticas socioambientais, assinalando o ponto de inflexão, marcado pela vitória do modelo desenvolvimentista com foco econômico sobre o socioambientalista. Desde então, diversos retrocessos socioambientais tem marcado o cenário do país: a aprovação do Novo Código Florestal, a construção de hidrelétricas na Amazônia (Jirau, Santo Antonio e Belo Monte), a ameaça crescente aos direitos indígenas, e a recente aprovação do novo Código da Mineração. Esses eventos foram fruto de decisões governamentais sem participação social, o que descaracteriza e enfraquece o debate público e as ações que buscavam esse diálogo. Embora no caso das hidrelétricas algumas audiências públicas tenham sido feitas, não foram instância que tivessem aberto espaço para interferências na tomada de decisão. Assim, é de se questionar, como faz a antropóloga Manuela Carneiro da Cunha, “se está tudo decidido de antemão, vai-se consultar os índios sobre o que? Se querem bolsa-pescado ou tanques de piscicultura depois que os peixes do rio sumirem? A cor da parede da barragem?” (CUNHA, 2013).

Esse endurecimento das políticas governamentais para as questões socioambientais, bem como a crescente distância entre Executivo e Legislativo de ONGs de longa trajetória nas causas ambientais pôde ser percebida durante a Rio+20. Apesar da criação de mecanismos institucionais de diálogos com a sociedade civil por parte da organização oficial da Conferência,⁶ parte considerável dos atores sociais não reconheceu esse canal como adequado para expressar suas demandas, optando exclusivamente pela participação na Cúpula dos Povos.

Por outro lado, após um ano da Rio+20, vale registrar duas iniciativas recentes que visam a construção de espaços permanentes de articulação entre governo e sociedade civil no campo da governança ambiental internacional. A primeira é a criação de um centro de estudos e pesquisas sobre desenvolvimento sustentável, o RIO +, uma parceria entre o PNUD e o governo federal.⁷ A segunda é a proposta anunciada em 2013 pelo Ministério das Relações Exteriores, da criação de um foro para institucionalizar o diálogo com a sociedade civil. Esse foro se reuniria duas vezes por ano para debater temas diversos presentes nas negociações multilaterais. Entretanto, um dos principais desafios desses novos mecanismos será ganhar vigor em sua efetividade e não se man-

6 A iniciativa refere-se aos “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável” que integrou a agenda oficial da Rio+20, promovido pelo governo brasileiro com apoio das Nações Unidas, reunindo 100 debatedores em 10 painéis voltados a temas prioritários da agenda internacional de sustentabilidade, incluindo participação da mídia e sociedade civil que tiveram credenciamento aceito pela organização.

7 O objetivo é dar prosseguimento às discussões e avaliar as sugestões reunidas através da plataforma dos Diálogos Sustentáveis da Rio+20 (www.riodialogues.com) – lançado antes da Conferência Rio +20, Os Diálogos foram lançados pelo Governo do Brasil – com o apoio do PNUD – e, engajaram mais de 12 mil cidadãos e especialistas nas discussões que antecederam a Conferência Rio+20. <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3736>

ter como um espaço apenas formal, que se esvazia diante de ações não-participativas por outras ações governamentais.

África do Sul

Diferentemente do cenário brasileiro, na África do Sul não se promovem pontos de contato diretos entre o governo e a sociedade civil, em torno do debate para formulação da política externa ambiental. Sem a realização de reuniões preparatórias às conferências internacionais para consulta e discussão com as entidades ambientalistas e os movimentos, nem quaisquer outros procedimentos institucionais, é pequena a possibilidade de a sociedade civil sul-africana influenciar. Desse modo, alguns grupos locais tem buscado se associar a alianças internacionais mais amplas como Amigos da Terra ou Greenpeace para influenciar o processo global.

O Departamento Nacional de Assuntos Ambientais e Turismo da África do Sul (*Department of Environmental Affairs and Tourism*) costuma convocar as entidades ambientalistas em momentos prévios a Conferências das Partes (CoP) ou antes de uma nova legislação ser aprovada, mas com a finalidade exclusiva de informar sobre a posição do governo ou sobre o conteúdo da nova lei. Reuniões com o propósito de consultar as demandas da sociedade civil e procurar compatibilizá-las com a posição nacional são inexistentes.

Entretanto, o governo faz consultas eventuais a membros do setor acadêmico não tão críticos, em particular a especialistas nos temas ambientais. As entidades da sociedade civil buscam, então, influenciar tais especialistas, com o intuito de, por seu intermédio, fazer as posições e demandas da sociedade chegarem ao governo. Trata-se de um processo indireto e informal, sem qualquer índice de institucionalização.

Alguns fatores que explicariam o atual quadro participativo na África do Sul são a alegada falta de vontade política de governantes, o que parcialmente se explica pelo fato de o governo estar comprometido com interesses de grandes corporações transnacionais – e a pouca tradição de envolvimento popular em processos democráticos institucionais⁸ – é bom lembrar que o ativismo anti-apartheid ocorreu no campo da ilegalidade durante cinco décadas, até fim do regime em 1994. É preciso também considerar o pequeno número de entidades ambientalistas sul-africanas que buscam influir na elaboração de políticas públicas, tendo em vista canalizar suas demandas. Embora o país conte com número expressivo de organizações voltadas para o meio ambiente, a maior parte tem caráter conservacionista, isto é, preocupam-se com recortes de conservação – como os jardins botânicos, os parques e as reservas naturais – sem afã de participar no enfrentamento político próprio da esfera estatal.

8 As entrevistas realizadas por esta pesquisa com ambientalistas sul-africanos, em 2008 e 2009, apontam críticas destes à ausência de canais institucionais de diálogo entre o Estado e as organizações de defesa do meio ambiente na África do Sul contemporânea. Uma década e meia após a queda do regime de segregação racial, o governo democrático de Pretória não criou espaços participativos para expressão do seguimento ambientalista.

São poucas as entidades da África do Sul envolvidas na luta política ambiental. Estima-se que sejam hoje cerca de uma dezena em todo o país, a maioria focada em temas específicos (animais em extinção, saneamento urbano, proteção de áreas naturais), não em temas de ordem global (mudanças climáticas, desertificação, biodiversidade). O pequeno número de organizações ativas preocupadas com a esfera mundial da problemática ambientalista deve relacionar-se à pressão política relativamente fraca que exercem sobre o governo sul-africano, tendo em vista uma abertura institucional de espaços participativos. No entanto, apesar desse contexto de baixo engajamento político, nos últimos anos o estabelecimento de grupos nacionais como a Climate Justice Now! e a South African Water Caucus (SAWC) tem apontado para alguma mudança.

Com efeito, para entender o cenário do ambientalismo na África do Sul, neste princípio de século XXI, é preciso considerar a história recente do país e o principal movimento social em atividade durante a maior parte do século XX: a luta contra o *apartheid*. A questão democrática tomou conta das preocupações da sociedade sul-africana, por quase meio século, obscurecendo outras temáticas. Até meados dos anos 1990, demandas por políticas públicas para o meio ambiente esbarravam na necessidade de, primeiramente, pôr fim à segregação racial. Quando o objetivo foi atingido, as transformações políticas não comportaram, em seu primeiro momento, a temática ambiental. Nas palavras do ativista Tristen Taylor, da ONG Earthlife, era como se a África do Sul tivesse vivido uma revolução. Apesar dos esforços governamentais para o reconhecimento de certos sítios como patrimônio da humanidade, a questão racial acabava por ganhar precedência.

De fato, o estabelecimento de uma Constituição democrática e multirracial gerou um impacto sem precedentes na realidade doméstica sul-africana. A reorganização nacional adiou outras questões para um segundo momento. Na ordem de prioridades do novo governo, o ambientalismo foi colocado num plano adjacente. Além disso, de acordo com os ativistas consultados nesta pesquisa, um equívoco ainda hoje notável no país é a identificação das demandas ambientais com os interesses da classe média branca. Apenas lentamente a maioria da população sul-africana começa a se envolver com o assunto, relacionando-o a outros problemas sociais. Vale mencionar que há, mais recentemente, uma mudança também no perfil do ativismo, marcado por pouca experiência e poucos recursos, permitindo maior espaço para a manipulação governamental dessas organizações.

Considerações finais

No tocante à participação da sociedade civil na formulação da política externa ambiental, os três países do Fórum IBAS têm mais diferenças do que semelhanças. Brasil, Índia e África do Sul apresentam modelos particulares de interação governo-sociedade.

Na comparação entre os três, pode-se dizer que, no âmbito doméstico, o Brasil vivencia um cenário de maior abertura dos órgãos governamentais encarregados de elaborar as diretrizes externas sobre o meio ambiente, ainda que do ponto de vista da efetividade essa abertura possa ser questionada. A África do Sul apresenta um quadro fechado, com raros mecanismos de consulta. Noutra situação está a Índia, que apesar de não promover a relação governo-sociedade civil de forma direta, possibilita o diálogo entre ambos, com o intermédio eventual da comunidade científica.

Considerando as duas dimensões (doméstica e internacional), algumas questões podem ser levantadas. Em primeiro lugar, se pensarmos o processo político ambiental de forma global, podemos vislumbrar uma relação de continuidade entre os dois planos. Ainda que o Brasil abra o processo de formulação da política externa para as vozes da sociedade civil, essa mesma dinâmica continua ativa no plano internacional. Seja para reforçar a posição brasileira naquilo que a sociedade civil concorda, seja para buscar outro entendimento e o apoio de outros atores naquilo que discorda, é necessário permanecer no processo.

O caso sul-africano traz um quadro oposto. Além de não haver espaço institucional para o debate doméstico, aposta-se pouco nas negociações internacionais. A tímida prática de exercício da democracia por meio de canais formais é reproduzida na esfera global. Finalmente, no cenário indiano, os instrumentos internacionais são utilizados como forma alternativa à influência via governo no âmbito nacional.

O Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) tem sido considerado como uma importante articulação na esfera da cooperação Sul-Sul. Mas do ponto de vista da articulação entre as sociedades civis de cada país, trata-se de uma realidade a ser construída. Embora diversos atores não-estatais dos três países estejam juntos em redes globais e outras coalizões de ONGs, ainda não há redes específicas de cooperação entre eles, tampouco o reconhecimento de uma identidade particular por parte dos atores da sociedade civil.

Referências

CLIMATE CHANGE INDIA – CCI. *Climate Change India – Initial assessment of India's National Action Plan on Climate Change*. 2008. Disponível em: <http://www.csmworld.org/public/pdf/CCI-NAPCC_statement_final.pdf>. Acesso em: fev. 2009.

CUNHA, M. C. Entrevista à Folha de S. Paulo. 14/07/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/07/1310677-dilma-cede-a-pressao-dos-ruralistas-e-rifa-os-direitos-indigenas-diz-antropologa-da-usp.shtml>>. Acesso em: 14 jul. 2013.

- DUPAS, Gilberto. África do Sul, Brasil e Índia: divergências, convergências e perspectivas de alianças. In: VILLARES, F. (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*. São Paulo: Editora da Unesp. 2006.
- LIMA, M. R. S. A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, p. 24-59, jan./jul. 2005.
- NAPCC – INDIA, Government of India. *India National Action Plan on Climate Change*, junho 2008.
- NARAIN, S. L. Ecologie des pauvres en Inde. In: JACQUET, P.; PACHAURI, R. K.; TUBIANA, L. *Regards sur la Terre 2009. L'annuel du développement durable – La gouvernance du développement durable*, 2009, p. 211-219.
- RAJAMANI, L. India's Approach to Climate change challenge: legitimate but not sagacious? In: FABRY, Elvire; TRESALLET, Damien (Ed.). *Greening economic growth – towards a global strategy for Europe*. Paris: Fondation pour l'Innovation Politique, 2008. p. 98-108.
- SANCHEZ, M. R.; et al. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 27, p. 13-29, 2006.
- SPECIE, P. *Política externa e democracia: reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC*. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2008.
- VITAE CIVILIS. *Panorama de atores e de iniciativas no Brasil sobre mudanças do clima*. São Lourenço da Serra, 2008.
- VITALE, D.; SPÉCIE, P.; MENDES, J. *Democracia global: a sociedade civil do Brasil, Índia e África do Sul na formulação da política externa ambiental de seus países*. RGSA (ANPAD). 2009, v. 3.

COOPERAÇÃO BRASIL-MOÇAMBIQUE NO GOVERNO LULA: MARCOS PARA COMPREENSÃO DE UM DISCURSO

Elga Lessa de Almeida

Elsa Sousa Kraychete

A cooperação Sul-Sul é um fenômeno relativamente recente nas relações internacionais e, como tal, o seu estudo apenas experimentou um avanço significativo a partir do início neste século. Estudiosos da área ainda buscam assentar uma definição para a CSS a partir do discurso comum a vários países do hemisfério sul, estabelecer suas diferenças em relação à cooperação Norte-Sul e identificar empiricamente as limitações a esse discurso. Trata-se, portanto, de um campo aberto, cuja análise tem se lastreado na construção histórica do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento e no contexto de mudanças em que emerge o discurso sulista para a formulação de um novo equilíbrio de forças na ordem mundial.

A influência do cenário internacional na forma como a cooperação internacional para o desenvolvimento se configura e como ela é fundamentada é bastante significativa para a compreensão desse fenômeno. Se antes a cooperação entre Estados associava-se à necessidade de execução de uma estratégia militar, as guerras mundiais que marcam o século XX demonstram que a complexidade dessas relações exigiram novos instrumentos para a construção de uma ordem e, conseqüentemente, de um ambiente pacífico onde o capital pudesse circular e acumular-se. Já ressalta Maynard Keynes, ao final da Primeira Grande Guerra, que os países vencedores estavam profunda e indissolúvelmente ligados às suas vítimas, por vínculos econômicos e “espirituais ocultos”; portanto, as medidas revanchistas do pós-Primeira Guerra refletiam problemas do passado e não um problema da humanidade que luta para atingir uma nova ordem (KEYNES, 2002, p. 38).

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial clarifica-se essa interdependência entre os países e a ideia de que a destruição do inimigo poderia significar a autodestruição. Nesse sentido, assim como as organizações internacionais, a noção de cooperação internacional para o desenvolvimento colabora para por em prática o ideal kantiano de formação de uma sociedade internacional construída em bases cooperativas, na qual construções morais sobre o ideal de humanidade passaram a universalizar-se. A conduta correta ou errada dos Estados passa a ser determinada a partir de critérios universalizados de necessidade,

conveniência e utilidade do contexto do pós-guerra, cuja orientação estava voltada para reconstrução tanto dos países derrotados quanto dos vencedores. O discurso da cooperação torna-se, portanto, virtuoso, porque benéfico e útil à humanidade, desfragmentado de qualquer distinção de nacionalidade, raça, gênero ou religião e destituído de conflito.

Durante muitas décadas, a virtude apregoada pelo discurso da cooperação aliada à situação de pobreza de muitos países dificultou a sustentação de argumentos em contrário. Entretanto, na fronteira do virtuosismo da cooperação, discurso e prática passaram a não mais corresponder ao mesmo objetivo – o da promoção do desenvolvimento –, mas significavam, muitas vezes, reforçar as relações de interdependência por meio da dependência dos países menos desenvolvidos. Críticas foram direcionadas à forma como a cooperação se associava ao sistema capitalista de produção e, conseqüentemente, à forma como o desenvolvimento era concebido pelos países do Norte, desconsiderando a conveniência (demanda) do país recebedor da ajuda. Apesar da existência de uma rede complexa de ajuda, com órgãos estatais e multilaterais criados especificamente para essa finalidade, reivindicava-se do modelo tradicional de cooperação internacional para o desenvolvimento, instituído pelos países desenvolvidos, a inserção de novos valores que considerassem as demandas dos países em desenvolvimento.

Na esteira dessas críticas é que, desde a última década do século XX, países até então apenas recebedores de ajuda externa passam à posição de doadores. Fatores domésticos como o êxito da economia de alguns países chamados de intermediários, emergentes ou de renda média, como Brasil, China, Índia e África do Sul, aliada à condição de “potência regional”, favoreceu que esses países participassem mais ativamente da concertação da política mundial (LIMA, 2005). Assim, muitos desses países buscaram realizar alianças estratégicas tanto dentro dos seus limites regionais quanto fora deles, fazendo da cooperação um instrumento de política externa.

Na última década, acompanhando a mudança de eixo da cooperação mundial, o Brasil aumentou consideravelmente suas ações com países sul-americanos, principalmente Bolívia e Paraguai, e africanos, passando da condição, apenas, de receptor para prestador de ajuda. Se, por um lado, esse aumento da cooperação brasileira é, de certa forma, condicionado por sua economia emergente, estabilidade política e institucional, liderança regional e êxito em experiências de combate à pobreza e tecnologia social, por outro, é motivado por fatores como a necessidade de inserção competitiva em um mercado globalizado, o apoio aos princípios democráticos como forma de adequação internacional e a necessidade de integração regional como forma de enfrentar desafios internos e externos resultantes de uma economia globalizada (AYLLON, 2006; SARAIVA, 2007).

Além da aproximação com países vizinhos na tentativa de integração regional, é perceptível a importância atribuída pelo Brasil aos países do continente africano, principalmente aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), como Moçambique, e produtores de algodão (Cotton-4), que passaram a ser os principais destinatários da cooperação técnica brasileira sob o discurso da solidariedade internacional

e da necessidade de compensação da dívida histórica com os africanos pela valiosa contribuição para a formação da nação multiétnica brasileira. Nota-se, entretanto, que, se o discurso brasileiro da cooperação técnica com os países africanos propaga a desvinculação a interesses econômicos, é imperioso refletir sobre as limitações ao discurso da cooperação desinteressada dados os fatores domésticos que a motivam. Da mesma forma que fatores que a afetam não podem ser camuflados pela ideia de que condições semelhantes de desenvolvimento entre os cooperantes decorreriam maiores chances de sucesso na execução de projetos da CSS, a existência de assimetrias entre os cooperantes e a menor capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa por parte do país receptor da ajuda devem ser considerados na análise da Cooperação Sul-Sul.

A partir da documentação produzida pela diplomacia brasileira e das respectivas posições no cenário internacional de Brasil e Moçambique, o presente trabalho tem por objetivo tensionar o discurso brasileiro da cooperação desinteressada em países africanos, notadamente Moçambique, evidenciando as contradições entre discurso e prática ante a lógica capitalista de produção. Para tanto, o trabalho é estruturado em quatro seções. A primeira busca resgatar o percurso histórico da cooperação Sul-Sul, refletindo sobre os marcos comumente apontados como caracterizadores do discurso sulista, em um grande esforço de diferenciação da cooperação Norte-Sul, sem deixar de apontar limites orgânicos à ideia de cooperação que aproximam a prática vertical e horizontal. Na segunda, a cooperação técnica brasileira será vista de forma pomenorizada, a partir do discurso do governo Lula, quando se observa um grande esforço de aproximação com os países africanos, notado pelo número de visitas presidenciais e aumento de embaixadas brasileiras no continente. Dessa política externa de aproximação resultam tanto o aumento da cooperação técnica entre os países como a intensificação de investimentos e trocas comerciais. Trata, portanto, a terceira seção de ressaltar pontos de aproximação entre os interesses econômicos brasileiros e o esforço governamental de aproximação com os países africanos, o que inclui a cooperação, desmistificando, portanto, a ideia de inexistência de interesses políticos e econômicos na ação cooperativa. A percepção moçambicana da “presença brasileira” é bastante representativa para compreender a (con) fusão existente entre a atividade governamental – por meio dos projetos de cooperação – e os investimentos brasileiros, e o quase total desconhecimento desses projetos no universo da ajuda externa moçambicana. Por fim, na seção de conclusão, busca-se refletir sobre a possibilidade de sustentação do discurso de cooperação Sul-Sul, considerando seus limites orgânicos e a prática diversa dos países do hemisfério.

O discurso da cooperação sul-sul

O discurso da cooperação Sul-Sul tem sido forjado ao longo de foros multilaterais que remontam, principalmente, o último quartil do século XX. Comumente, a Conferên-

cia sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Buenos Aires, em setembro de 1978, é apontada como marco simbólico para a consolidação do discurso sobre cooperação para o desenvolvimento comum aos países do hemisfério sul. Da Conferência de Buenos Aires resulta um plano de ação em que fica evidente a ambição de introduzir profundas mudanças nos critérios relacionados à ajuda ao desenvolvimento e dar um relevo consideravelmente maior às capacidades nacionais e coletivas dos países em desenvolvimento para valer-se de meios próprios para criar uma nova ordem econômica mundial (UNITED NATIONS, 1978).

Milani (2012) aponta a Conferência Ásia-África, realizada em 1955 na cidade de Bandung, como marco histórico e ponto central para o desenvolvimento do tema da cooperação horizontal. Dessa Conferência resultou, além da inspiração para a criação do Movimento dos Países Não Alinhados, a ideia de coalizção entre países terceiro-mundistas para compartilhar e denunciar as dificuldades de resistir às pressões das grandes potências, manter a sua independência e opor-se ao colonialismo e ao neocolonialismo em um contexto de Guerra Fria. Apesar da importância dessa Conferência para a aproximação de países do chamado Terceiro Mundo, ressalte-se que os princípios da Conferência¹ revelam que a questão da segurança é o tema predominante, dado o contexto Leste-Oeste, ainda não havendo preocupações mais evidentes com a cooperação para o desenvolvimento e coalizões nesse sentido.

A Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD, realizada em 1964, também é apontada como relevante para o processo de construção da cooperação Sul-Sul e o primeiro momento em que a ideia de unidade dos países em desenvolvimento para intercâmbio e realização de programas conjuntos na área de cooperação econômica aparece com mais evidência. A Conferência, que teve por objetivo discutir o papel dos países em desenvolvimento no comércio internacional, acaba se institucionalizando e tornando-se um fórum intergovernamental de diálogo Norte-Sul sobre questões da política econômica internacional, colaborando para a definição de metas de ajuda oficial ao desenvolvimento aos países desenvolvidos. É certo que o processo da descolonização e a integração das ex-colônias aos foros internacionais possibilitam a inserção de uma diversidade de assuntos relacionados aos países em desenvolvimento que se refletiram na realização de várias conferências cujas temáticas contextualizam a emergência da CSS.

1 São os dez princípios da Conferência de Bandung: 1) Respeito aos direitos fundamentais; 2) Respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; 3) Reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas; 4) Não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país; 5) Respeito pelo direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente; 6) Recusa na participação dos preparativos da defesa coletiva destinada a servir aos interesses particulares das superpotências; 7) Abstenção de todo ato ou ameaça de agressão, ou do emprego da força, contra a integridade territorial ou a independência política de outro país; 8) Solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos (negociações e conciliações, arbitradas por tribunais internacionais); 9) Estímulo aos interesses mútuos de cooperação; 10) Respeito pela justiça e obrigações internacionais.

Mais recente, a Conferência de Nairobi, realizada em 2009, sobre Cooperação Sul-Sul, consolida o tema com maior clareza sobre definição e princípios, após um hiato de mais de três décadas da Conferência de Buenos Aires. Do seu documento oficial extrai-se o discurso que busca caracterizar e distinguir a cooperação Sul-Sul da cooperação tradicionalmente realizada pelos países desenvolvidos.

Resolution adopted by the General Assembly
64/222. Nairobi outcome document of the High-level
United Nations Conference on South-South Cooperation
[...]

11. We recognize the importance and different history and particularities of South-South cooperation, and we reaffirm our view of South-South cooperation as a manifestation of solidarity among peoples and countries of the South that contributes to their national well-being, their national and collective self-reliance and the attainment of internationally agreed development goals, including the Millennium Development Goals. South-South cooperation and its agenda have to be set by countries of the South and should continue to be guided by the principles of respect for national sovereignty, national ownership and independence, equality, non-conditionality, non-interference in domestic affairs and mutual benefit. (UNITED NATIONS, 2010)

São elementos que marcam o discurso da cooperação Sul-Sul nos foros multilaterais, principalmente, a ideia de celebração de parceria entre iguais baseada na solidariedade, livre de condicionalidades,² respeitando a soberania do recebedor da ajuda e, portanto, sem interferir nos assuntos domésticos, mediante ações que considerem as prioridades nacionais de desenvolvimento e que delas decorram benefício mútuo. E é justamente por recusarem a existência de diferença ou hierarquia na posição dos cooperantes que se convencionou chamar essa modalidade de cooperativa de horizontal.

Alguns desses elementos estão ausentes da definição apresentada pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE – principal instituição promotora do modelo tradicional de cooperação –, que define a ajuda oficial ao desenvolvimento como sendo todos os fluxos para países e territórios, previamente listados pelo Comitê, prestados por agências oficiais, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e bem-estar de países em desenvolvimento e de caráter concessional e um grau de doação de pelo menos 25% aos países em desenvolvimento e 50% aos países menos adiantados (AYLLÓN, 2006; CABRAL, 2011). Nota-se, na definição da ajuda tradicional, a predominância da modalidade financeira, diferentemente da particular vinculação da cooperação técnica com a CSS, não havendo, no entanto, qualquer constrangimento quanto à imposição de condicionalidades. Importante ressaltar que, no que se refere à

2 A ajuda ao desenvolvimento em que a aquisição de bens e serviços é restrita ao país doador é classificada como “tied aid” (CHATURVEDI, 2012).

posição de desequilíbrio e respeito à soberania dos países recebedores de ajuda, fóruns³ realizados pela OCDE, sobre eficácia da ajuda, esforçam-se para consolidar um discurso no qual os princípios da apropriação e alinhamento às estratégias de desenvolvimento dos países parceiros sejam observados pelos doadores.

No nível retórico, o engajamento dos países sulistas em diferenciar seu modelo da cooperação Norte-Sul é bem sucedido. O esforço inverso pode mostrar, no entanto, que pontos de convergência entre os modelos vertical e horizontal podem contradizer a distinção esboçada – se não completamente, ao menos quanto a alguns aspectos caros ao seu discurso. Importa, aqui, analisar alguns pontos comuns à CSS e CNS, para melhor compreensão dos liames dessa nova modalidade de cooperação.

a) Do princípio da solidariedade internacional

De início, cumpre salientar que ambas as modalidades sustentam seu discurso na ideia de comportamento virtuoso, conforme já destacado. Esse discurso implica no entendimento da cooperação enquanto uma relação de obrigações recíprocas destituídas de conflito e carregadas de valor moral, em contraposição a uma troca comercial interessada na qual se busca a satisfação de um interesse. A cooperação é defendida como a própria materialização do princípio da solidariedade internacional, segundo o qual os países devem se orientar em uma perspectiva de construção de uma ideia de humanidade.

Dessa forma, desde as primeiras ações a que se convencionou chamar de cooperação internacional para o desenvolvimento, a ajuda fornecida era acompanhada por um forte valor moral. Primeiramente, os países europeus receberam ajuda para sua reconstrução, dada a destruição ocasionada pela Segunda Guerra Mundial. Depois, o discurso corrente era o de que seria necessário ajudar os países em desenvolvimento, considerando a situação de miserabilidade em que viviam suas populações. Aos países em situação de colapso em razão de guerras ou desastres naturais sempre foi reservado algum tipo de ajuda, mesmo que a ajuda não chegasse no tempo ou quantidade adequados. Enfim, as ideias de solidariedade e humanidade sempre estiveram presentes, considerando que, dentro do sistema internacional, o doador de ontem poderia ser o beneficiário de amanhã.

Observa-se, entretanto, que a limitação a esse discurso poderia ser claramente observada na ação cooperativa celebrada no eixo Norte-Sul. No caso da ajuda aos países em desenvolvimento, a observância de uma série de condicionalidades exigidas aos países beneficiários já demonstrava que a ajuda prestada não era isenta de interesses e nem sempre coincidia com a real necessidade daquele que buscava ajuda. Por considerar que os países em desenvolvimento não conseguiam desenvolver suas economias

3 Desses fóruns resultaram compromissos registrados nos documentos: Declaração de Paris (2005), Agenda de Accra (2008) e Parceria de Busan (2011).

em razão da má aplicação dos recursos ou mesmo por falta de condições endógenas adequadas, os países doadores, seguindo o receituário do Consenso de Washington apregoado por organizações como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, concediam suas ajudas a partir do compromisso de que os países em desenvolvimento deveriam promover a estabilidade econômica e reduzir a intervenção do Estado. Em verdade, a recessão vivida pelos países desenvolvidos, na década de 1980, faz com que a cooperação para o desenvolvimento fosse utilizada para o atendimento dos objetivos do Norte de salvar o sistema financeiro internacional, mediante concessão, aos países do Sul, de empréstimos com condicionalidades, de modo a permitir-lhes honrar seus compromissos junto às instituições financeiras privadas; portanto, não coincidindo com os anseios do Sul por um desenvolvimento de longo prazo (PUENTE, 2010). Assim, o discurso apresentava uma finalidade que na prática não era perseguida.

As limitações ao discurso da cooperação como meritório não ficam claras, entretanto, quando se trata da cooperação Sul-Sul. Da mesma forma que a CNS, o princípio da solidariedade é elemento fundamental para a construção de um consenso discursivo entre os países em desenvolvimento. É certo, entretanto, que esse princípio tem outros contornos com as mudanças do contexto internacional. Se a ideia de humanidade é universalizada no pós-Segunda Guerra, e com ela a igualdade de direitos no plano individual, o princípio do respeito à diferença, em uma sociedade internacional cada vez mais complexa e fragmentada, passa a ser valorizado. Assim, nos marcos da solidariedade da CSS, a conduta dos países em desenvolvimento deve ser pautada pela igualdade dos parceiros, mas, sobretudo, pelo reconhecimento das especificidades (ao invés da unidade universalizada) e da capacidade de cada país de desenvolver-se a partir de seus próprios valores.

Ressalte-se que, apesar da disseminação recente de sua prática e da quase inexistente avaliação das suas atividades, os atuais projetos de cooperação horizontal, particularmente no caso brasileiro como será visto, quando inseridos no contexto ampliado da política externa, fornecem elementos para a desconstrução da virtude de que pretende estar imbuída essa modalidade.

b) Das limitações orgânicas à cooperação

Nota-se que os problemas estruturais da cooperação, inerentes à condição de prestador e receptor de ajuda, não podem ser desconsiderados na análise da cooperação horizontal. Em que pese a etimologia da palavra 'cooperação' levar à compreensão do termo a partir da ideia da realização de um trabalho conjunto, pelo qual os dois polos da ação colaboram igualmente em prol da produção de determinado resultado, observa-se que a cooperação, mormente a cooperação técnica, tem como pressuposto uma condição de desigualdade entre os cooperantes. De um lado está o doador da ajuda, aquele que possui recursos financeiros, conhecimento, domínio do modo de fazer, da tecnolo-

gia, e de outro, está o receptor da ajuda, aquele que necessita e se dispõe a aprender determinada técnica como forma de promover seu desenvolvimento. Assim, na cooperação, “um certo grau de assimetria é inevitável” (PUENTE, 2010, p. 73), havendo a reprodução de algum tipo de verticalidade entre prestador e beneficiário, ainda que em escala menor. Desse problema estrutural – a assimetria entre os cooperantes – decorre a necessidade de análise de dois fatores: 1) a oferta de cooperação; e 2) a diminuição da capacidade de negociar as diretrizes da ação cooperativa por parte do país receptor de ajuda. A primeira consequência reproduz a própria lógica da cooperação segundo a qual só é possível transmitir aquilo que se tem ou se conhece. Apesar do discurso da cooperação horizontal defender a participação dos países receptores de ajuda na definição dos projetos, a celebração de um acordo de cooperação técnica é antecedida pelo levantamento de recursos disponíveis do doador (instituições, técnicas, orçamento), para que sejam definidas as bases do que é possível ofertar. Do outro lado, compete ao país receptor de ajuda negociar a cooperação a partir do que lhe é ofertado. Com base nas necessidades mais emergentes e dessa oferta, entrecruzada por fatores ambientais e culturais, a diretriz de uma ação cooperativa pode ser definida.

Outro problema estrutural refere-se à própria sustentação de um discurso desinteressado diante da lógica da troca competitiva do sistema capitalista de produção. Segundo Abdalla (2004), a troca competitiva seria o eixo central da racionalidade burguesa, pela qual se estabeleceria uma troca não solidária e não complementar, mas sim, uma troca interesseira e individualista para a satisfação de um dos polos envolvidos na troca. Desde o fim do feudalismo, a emergência da classe burguesa favoreceu a expansão dessa nova racionalidade orientada para o lucro e acumulação de capital por todo Ocidente, ocasionando mudanças não só no plano econômico, mas também político – com a formação dos Estados nacionais –, social – com o estabelecimento de novas formas de relação – e mesmo novos padrões filosóficos, científicos e religiosos. É justamente essa lógica que permeia o mundo contemporâneo, orientando as relações sociais e, por conseguinte, o comportamento dos indivíduos, em sentido contrário ao da cooperação e em busca da satisfação de seus próprios interesses. Nesse sentido, da mesma forma como os interesses podem ser conflitivos na cooperação Norte-Sul, a cooperação horizontal também é orientada por essa mesma lógica que tende a produzir como resultado uma troca desigual.

O levantamento dos problemas comuns à CNS e CSS enseja questionamentos relativos à sua diferenciação. Se os limites mais facilmente observáveis na Cooperação Norte-Sul também se fazem presentes também na prática da cooperação Sul-Sul, o que pode diferenciá-las? É possível falar-se em uma nova configuração das relações internacionais segundo uma ótica mais altruísta e solidária representada pela Cooperação Sul-Sul? São questões imbricadas e que permitem perceber que não há uma regra comum dada a complexidade dos cooperantes. No caso brasileiro, a resposta à primeira questão poderia ser dada pela observância do princípio da não-condicionalidade nos acordos de cooperação;

entretanto, essa é uma regra que não alcança todos os doadores de ajuda do eixo Sul. O caso chinês é emblemático para demonstrar que as relações do eixo Sul-Sul não são destituídas da lógica que orientou as relações com o Norte. Observa-se que alguns países do eixo Sul optam por direcionar sua ação diplomática para celebração de acordos menos impositivos e prescritivos, tendo por objetivo o fortalecimento de suas relações políticas e econômicas, enquanto outros impõem regras claras no jogo político e econômico.

Ademais, registre-se que a construção de um discurso crítico à CNS, principalmente no que se refere à igualdade de posição dos cooperantes, não implica no rompimento com a cooperação tradicional, mas reforça a ideia de complementaridade da cooperação Sul-Sul. Isso demonstra, apesar das críticas, que da cooperação vertical decorrem benefícios para o país receptor da ajuda, considerando que, para muitos países em desenvolvimento, trata-se da alternativa viável para promoção de desenvolvimento ou manutenção dos serviços públicos, ainda que de forma precária, em um curto prazo. Tal é a ideia de complementaridade que, no último Fórum sobre a eficácia da ajuda, realizado em Busan em 2011, um novo movimento vem se delineando no sentido de construção de uma parceria global, cuja agenda una cooperação Norte-Sul e Sul-Sul em torno de princípios e objetivos comuns e compromissos diferenciados para o desenvolvimento internacional efetivo (OCDE, 2011). A China vem se posicionando fortemente contrária à celebração dessa parceria, motivada pelo receio de estar arcando com os custos da crise econômica dos países do Norte, posição também assumida por Brasil e Índia.

Assim, percebe-se que os limites também presentes na cooperação Sul-Sul permitem entender que falar em revolução nas relações internacionais é demasiado exagerado quando o que se parece ter, em verdade, é a ênfase em certos princípios dentro do ideário do desenvolvimento, o que impõe uma análise matizada da cooperação país a país. Dentro dos marcos da cooperação, observa-se que cada país emergente, em especial, apesar de compartilharem um discurso comum, possuem diversas prioridades e interesses, executam projetos de forma diferenciada, etc. Importa aqui ressaltar, entretanto, que, se no jogo da cooperação os ganhos são visíveis em muitos países, é preciso dar a mesma visibilidade às perdas, trazendo o conflito para a análise das relações que se estabelecem em torno da cooperação e, por conseguinte, esclarecendo quem intenciona ganhar o que nesse jogo.

A política externa brasileira e a cooperação com países africanos

Do conjunto de países intermediários, o Brasil começa a orientar sua cooperação para ações mais isoladas do eixo Norte-Sul e a se posicionar como doador de ajuda apenas em meados da década de 1990 (SARAIVA, 2007). Antes disso, o país posicionava-se como receptor de ajuda externa, principalmente norte-americana, nas áreas de saúde, educação, agricultura e administração, o que, já na década de 1950, levou-o

a criar alguns órgãos para recebimento da ajuda, posteriormente substituídos por uma subsecretaria vinculada ao Ministério do Planejamento e por uma divisão subordinada ao Ministério das Relações Exteriores, que passaram a centralizar toda negociação de programas de cooperação com fontes externas em um esforço de maior planejamento das ações (PUENTE, 2010).

Na década de 1970, o êxito na experiência de recebimento da cooperação técnica levou o Brasil às suas primeiras ações na qualidade de doador de ajuda, junto a países da região e países africanos de língua portuguesa. A percepção da cooperação técnica como um instrumento de política externa ganha relevo, equiparando-se a prestação da ajuda à importância da cooperação recebida, o que impulsiona a reforma do sistema de cooperação técnica mediante a criação da Agência Brasileira de Cooperação – ABC, em 1987. A ABC retoma para o Ministério das Relações Exteriores a condição de órgão central da cooperação internacional brasileira; entretanto, sua criação, em um primeiro momento, não significou um aumento significativo de recursos para a CSS, mas um aumento da capacidade de mobilização de competências para prestação da ajuda e também da capacidade de sensibilização de financiadores para a realização de cooperação triangular (PUENTE, 2010).

É no governo do Presidente Lula, no entanto, que o estreitamento das relações com os países do Sul colabora decisivamente para que a cooperação entre países em desenvolvimento, principalmente na modalidade de cooperação técnica, fosse evidenciada e, conseqüentemente, a ABC melhor estruturada. O novo posicionamento da diplomacia brasileira acaba por refletir uma nova configuração da política mundial, favorecida, em grande parte, por fatores domésticos como a estabilização econômica e política. Miriam Saraiva (2007) aponta três fatores que impactaram na formação da política externa brasileira de CSS: o liberalismo econômico, a defesa da democracia e a integração regional. Para a autora, o liberalismo implantado de forma gradual e descontínua, que possibilita a reinserção competitiva do Brasil na economia internacional, juntamente com a defesa da democracia, que permite a abertura de novos canais de atuação, e a opção de integração regional como forma de enfrentar os desafios resultantes de uma economia globalizada, orientarão a formulação da política externa para a cooperação.

Leite (2011) e Lima (2005) ressaltam que, em que pese se destacar no estreitamento das relações com os países do eixo sul, o governo Lula promoveu em muitos aspectos a continuidade da política externa dos seus antecessores. Apontam-se algumas características também observadas nos governos anteriores: o multilateralismo, o regionalismo, a ênfase na estabilização econômica e uma diplomacia presidencial atuante. Nesse sentido, é importante registrar que, em visita oficial a Moçambique em 2000, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso já anunciava o perdão de 95% da dívida pública de Moçambique ao Brasil e promovia o aumento das relações com a África por meio da realização de acordos de cooperação e de sua diplomacia presidencial, em que pese privilegiar relações com o hemisfério Norte. Entretanto, para Leite, a “atuação

externa inovou, no entanto, no conteúdo e na ênfase com base numa nova leitura do papel internacional do Brasil pós-Guerra Fria” (2011, p. 166).

No Governo Cardoso, prevalecia a aceitação tácita do princípio dos ‘mais iguais’, em que as grandes potências, em particular, os EUA, por seu predomínio militar, econômico e tecnológico eram entendidas como os principais promotores da ordem internacional tanto na arena política quanto nos fluxos da globalização. Nessa avaliação, caberia ao Brasil fortalecer seus laços com esses países, a fim de extrair benefícios econômicos. No período da administração Lula, a análise é distinta. O Governo leva em conta a multipolaridade econômica, expressa no fortalecimento da UE, após a criação do euro, e no crescimento econômico da Rússia e de países em desenvolvimento, como a China, a Índia e a África do Sul, que ensejaria espaço maior de manobra para a atuação do Brasil. Nessa leitura de um cenário externo mais polarizado, ou, pelo menos com tendência para tanto, o Brasil, por sua importância econômica, demográfica e territorial deveria agir de forma criativa na construção de uma nova correlação internacional de forças. O país deveria organizar o espaço sul-americano e aliar-se àquelas nações emergentes na busca de maior equilíbrio externo, com vistas tanto a incrementar as suas relações econômicas como a contrabalançar o unilateralismo da potência estadunidense (LEITE, 2011, p. 167-168).

Se o governo de Fernando Henrique Cardoso poderia ser caracterizado por sua estratégia de “credibilidade”, o governo Lula seria caracterizado pela “autonomia” nas relações internacionais (LIMA, 2005) – a que Vigevani e Cepaluni (2007) denominaram de “autonomia pela diversificação” em decorrência da política voltada para busca de novos parceiros. Ao partir de uma postura mais autonomista nas relações internacionais, o governo Lula estreitou relações com países da América do Sul e África, resultando em um aumento dos acordos, principalmente, de cooperação técnica e dos fluxos comerciais entre os países do eixo. É bastante representativa a inversão da posição brasileira quando os valores doados à cooperação ultrapassam os recebidos em 2010.

Cabe, aqui, ressaltar as especificidades do discurso brasileiro da cooperação para o desenvolvimento no governo Lula. Muitos dos elementos que caracterizam o discurso da CSS estão presentes na cooperação brasileira, ora mais enfatizados, ora acrescidos por outros elementos. A definição de cooperação consolidada no âmbito do governo brasileiro entende a cooperação para o desenvolvimento como

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 das suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010).

Nota-se que, no cálculo dos recursos brasileiros, investidos na cooperação para o desenvolvimento, estão excluídos os valores correspondentes à cooperação econômica e financeira, ou seja, recursos empregados a título de doações, perdão de dívidas e empréstimos concessionais (CABRAL, 2011; IPEA, 2010). Essa exclusão pode ter duas repercussões: a de reduzir os valores e criar incertezas quanto ao cálculo total da cooperação em comparação a outras organizações; e ser utilizada para reforçar o discurso da desvinculação a finalidades lucrativas e de interesses comerciais. Nesse sentido, a diplomacia brasileira tem buscado criar uma imbricação entre a cooperação horizontal e a cooperação técnica, consolidando essa vertente como principal instrumento de desenvolvimento, pela qual seria possível mudanças estruturais por meio de ações no campo do fortalecimento institucional.

No caso da cooperação brasileira na África, à ausência de lucro e desvinculação de interesses comerciais alia-se um discurso moral de cumprimento de dívida histórica com os países africanos, como é explicitado por Fonseca (2010, p. 67): “[...] los valores más altos de éstos no se encuentran en nuestros vecinos, y sí em África, continente con el cual tenemos deudas históricas por su valiosa contribución a lo que es hoy día la multiétnica nación brasileña”. Destaca a ABC que “a estratégia de aproximação com a África é ao mesmo tempo parte do esforço de concretização da vocação universalista do País e de resgate da identidade nacional na formulação de política externa” (2010, p. 5).

Apesar desse discurso de dívida histórica confundir-se com a própria afirmação identitária nacional quando reconhece a importância do continente para a formação do povo brasileiro e, por conseguinte, sua ligação histórica e cultural com esses países, é essencial conhecer as relações históricas travadas entre o Brasil e a África para compreender o significado desse discurso. Até a abolição da escravidão, a relação entre Brasil e África limitou-se à escravidão e ao tráfico atlântico de escravos dela decorrente, caindo essa relação em absoluta insignificância a partir desse momento, motivada pela intenção deliberada do governo brasileiro em afastar-se do continente africano para construção de uma imagem de sociedade moderna e ocidental. Ademais, registre-se que as relações comerciais permaneciam irrelevantes dado que a maioria dos países africanos continuava sob o jugo colonial e a política dos colonizadores impedia a abertura do comércio. Com o processo de industrialização no pós-Segunda Guerra, a África começa a ser incluída na agenda brasileira: primeiro, porque os foros internacionais constroem a adoção de algum posicionamento sobre o colonialismo na África; e segundo, porque o protecionismo europeu aos produtos de suas colônias africanas poderiam prejudicar as exportações brasileiras. Sobre o primeiro item da agenda, o Brasil manteve seu apoio às potências coloniais, acreditando que essas potências financiariam o desenvolvimento brasileiro, até o discurso de rompimento de Jânio Quadros, em 1961 (rompimento parcial, diga-se de passagem, considerando que o Tratado de Amizade celebrado com Portugal, em 1953, ainda alinhava o Brasil aos interesses de Portugal na África). Quanto ao segundo, manteve-se a posição de desconfiança sob o discurso que o desenvolvimento

africano sobre bases coloniais não interessava ao país. O comportamento ambíguo da política externa brasileira permaneceu até que a política assumisse uma posição mais pragmática e rompesse, definitivamente, com o colonialismo e com o regime de *apartheid* sul-africano, buscando estreitar relações econômicas que favorecessem seu projeto de desenvolvimento (MENEZES, 1967; SARAIVA, 2012).

No âmbito interno, acompanhando as mudanças nas teorias sobre a participação do negro na sociedade brasileira, o governo brasileiro, em meados da década de 1980, começa a abandonar a ideia de uma sociedade fundada em uma “democracia racial” para reconhecer a existência de uma sociedade multicultural, formada com a colaboração fundamental do povo afrodescendente, e ainda racista. Esse reconhecimento tem implicações nas posições do Brasil nos foros internacionais – externadas, principalmente, na Conferência de Durban em 2001. A partir de um importante diálogo com os movimentos sociais domésticos, o governo brasileiro passa a defender a necessidade de políticas específicas para a superação das formas contemporâneas de racismo, tratando claramente das suas causas históricas, como a escravidão e o colonialismo, e da identificação das vítimas dessas manifestações, dentre as quais os povos africanos. Observa-se, entretanto, que a posição brasileira é conciliatória no que se refere a atos do passado, rejeitando qualquer condenação de Estados e a imposição de indenização por esses atos (SILVA, 2008).

Esse percurso histórico pode apontar para duas naturezas da mencionada dívida: uma relacionada à herança da escravidão e outra, à colaboração cultural para formação da sociedade brasileira. O teor das manifestações públicas do governo brasileiro permite apontar a aproximação do discurso da cooperação com a segunda natureza, tendo em vista que constrói uma retórica positiva com o continente e corrobora a negação da possibilidade de indenização. Assim, reconhecer a importância do povo africano na formação da sociedade brasileira é um recurso retórico que associa um fato benéfico à presença africana e possibilita a abertura de relações a partir da identificação de pontos convergentes.

Uma vez construído o discurso que alia o ideário da CSS à noção de “dívida histórica”, a política externa brasileira intensificou suas relações com a África, particularmente, por meio de acordos de cooperação. Assim, para concretizar essa aproximação com países africanos, o governo tratou de aumentar suas ações quantitativamente – por meio da diversificação dos beneficiários, do aumento do número de projetos e do aumento dos valores disponibilizados – bem como qualitativamente na área de cooperação técnica. Nota-se, particularmente, uma priorização dos países da comunidade de língua portuguesa, em especial Moçambique, a que alguns apontam como laboratório para análise de relações internacionais na África. Os países de língua portuguesa receberam o corresponde a 55% do volume de recursos alocados em projetos de cooperação técnica na África até 2009 (ABC, 2010).

Outras ações também tem sido fundamentais nessa aproximação, como medidas diplomáticas e aumento considerável do fluxo comercial no continente. São bastante representativos os dados que demonstram esse estreitamento: abertura de 17 embaixadas, realização de 10 viagens presidenciais ao continente e aumento das relações comerciais em cinco vezes no período de 2002 a 2009 (ABC, 2010). Como pode ser observado no quadro seguinte, quanto às relações diplomáticas entre Brasil e Moçambique, no período do governo Lula, três visitas oficiais foram realizadas pelo presidente brasileiro e três, pelo representante moçambicano, assumindo-se compromissos, principalmente, na área de cooperação técnica em uma diversidade de áreas temáticas.

QUADRO 1 – INFORMAÇÕES SOBRE VISITAS OFICIAIS DOS PRESIDENTES BRASILEIRO E MOÇAMBICANO NO PERÍODO DE 2003-2010

Data	Presidente	Compromissos assumidos
02 à 08/11/2003	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	1) Em comunicado conjunto, o presidente Lula prevê a ampliação dos projetos de cooperação e o presidente de Moçambique reitera o apoio a que o Brasil integre o conselho de segurança da ONU. 2) Memorando de entendimento em matéria de meio ambiente. 3) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural para a cooperação no campo dos esportes. 4) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de administração pública. 5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação na área de educação para a implementação do projeto “bolsa-escola”. 6) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para apoiar o desenvolvimento do programa piloto nacional de alfabetização de Moçambique. 7) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “uso de tecnologias da informação e da comunicação na educação presencial e à distância em Moçambique”. 8) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto pci-ntwanano no âmbito do programa de cooperação internacional do Ministério da Saúde do Brasil. 9) Programa de trabalho em matéria de cooperação científica e tecnológica. 10) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de terras e mapeamento. 11) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do “projeto de apoio ao desenvolvimento e fortalecimento do setor de pesquisa agropecuária da República de Moçambique”. 12) Memorando de entendimento nas áreas de geologia, mineração e transformação mineral. 13) Protocolo de intenções sobre cooperação científica e tecnológica na área de saúde. 14) Acordo sobre cooperação técnica e procedimentos nas áreas sanitária e fitossanitária.

31/08 a 03/09/2004	Moçambique: Joaquim Alberto Chissano	<p>1) Protocolo de Intenções na área do combate à discriminação e promoção da igualdade racial.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação no âmbito da segurança pública.</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural sobre cooperação na área da comunicação social.</p> <p>4) Acordo de cooperação sobre o combate à produção, ao consumo e ao tráfico ilícito de estupefacientes, substâncias psicotrópicas e sobre o combate às atividades de lavagem de dinheiro e outras transações financeiras fraudulentas.</p> <p>5) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de formação de pessoal especializado em prisões, e Contrato de reestruturação de dívida.</p>
04 à 08/09/2007	Moçambique: Armando Emílio Guebuza	<p>1) Memorando de entendimento na área de biocombustíveis.</p> <p>2) Protocolo de cooperação sobre o estabelecimento de mecanismo de consultas políticas.</p> <p>3) Protocolo de cooperação para a troca de experiências entre o Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil e o Ministério dos Assuntos Estrangeiros e Cooperação da República de Moçambique.</p> <p>4) Protocolo de intenções sobre cooperação técnica na área de educação à distância.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto “Apoio à Construção de Cisternas, Barragens Subterrâneas, Captação de Água da Chuva in situ em Jardins Produtivos em Comunidades Rurais de Moçambique”.</p> <p>6) Protocolo de cooperação para incentivo à formação científica de estudantes moçambicanos.</p>
16 à 18/10/2008	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	<p>1) Memorando de entendimento para a formalização do direito de uso e aproveitamento da terra e da cessão de uso de terrenos, com base na reciprocidade, para as Embaixadas do Brasil em Moçambique e de Moçambique no Brasil.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do Projeto “Inserção Social pela Prática Desportiva – Fase II”.</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do Projeto “Programa de Educação Alimentar e Nutricional – Cozinha Brasil – Moçambique.</p> <p>4) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural para cooperação em matéria de comunicação social.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo de cooperação cultural nas áreas de Audiovisual e Cinematografia.</p>

20 à 23/07/2009	Moçambique: Armando Emílio Guebuza	<p>1) Programa executivo do acordo geral de cooperação para o projeto “reabilitação do cefloma – centro florestal de machipanda”.</p> <p>2) Programa executivo do acordo geral de cooperação para o projeto “capacitação técnica em matéria de prisões”.</p> <p>3) Programa executivo do acordo geral de cooperação para implementação do projeto “implantação de centro de formação profissional Brasil-Moçambique”.</p>
09 à 10/11/2010	Brasil: Luis Inácio Lula da Silva	<p>1) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “implantação de banco de leite humano e de centro de lactação em Moçambique”.</p> <p>2) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto “apoio à requalificação do bairro Chamanculo “c” no âmbito da estratégia global de reordenamento e urbanização dos assentamentos informais do município de Maputo”.</p> <p>3) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para a implementação do projeto “incremento da capacidade de pesquisa e de difusão tecnológica para o desenvolvimento agrícola do corredor de Nacala, Moçambique”.</p> <p>4) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “apoio à implantação do centro de tele-saúde, da biblioteca e do programa de ensino à distância em saúde da mulher, da criança e do adolescente de Moçambique”.</p> <p>5) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do “programa de cooperação entre a Universidade Aberta do Brasil (UAB), o Ministério da Educação (Mined), a Universidade Pedagógica (UP) e a Universidade Eduardo Mondlane (UEM) de Moçambique”.</p> <p>6) Ajuste Complementar ao acordo geral de cooperação para implementação do projeto “implantação de banco de leite humano e de centro de lactação em Moçambique”</p>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do site do Ministério das Relações Exteriores (<www.itamaraty.com.br>)

Muitos dos projetos de cooperação técnica executados em Moçambique revelam que, além da variedade temática dos acordos, a cooperação brasileira na África reafirma questões defendidas pelos governos brasileiros em organizações internacionais, como o combate ao HIV/Aids com a produção de medicamentos antirretrovirais e a erradicação da fome, por meio da melhoria tecnológica na produção de alimentos e de programas sociais. Nesse sentido, duas instituições brasileiras têm sido fundamentais para fomentar a cooperação técnica nessas áreas estratégicas: a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). No âmbito de atuação da primeira está o projeto de construção da fábrica de medicamentos antirretrovirais financiada, em parte, pelo governo brasileiro e com a supervisão técnica da referida instituição, sendo considerado um importante símbolo do reestabelecimento

das relações no continente e de particular interesse do Presidente Lula.⁴ Do investimento total previsto de R\$ 31.000.000,00 para a instalação da fábrica, foi disponibilizado pelo governo brasileiro o valor de R\$ 13.600.000,00, a título de doação, consignado no orçamento do Ministério da Saúde.⁵ Da mesma forma, a EMBRAPA vem se dedicando à implementação de importantes projetos como o *ProSavana*,⁶ em cooperação trilateral com o Instituto de Investigação Agrária de Moçambique e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), cujos objetivos são fortalecer a capacidade do sistema de inovação tecnológica em áreas estratégicas para o desenvolvimento agrícola e rural de Moçambique, particularmente no Corredor de Nacala, e melhorar a competitividade do setor, em um horizonte de 20 anos.

Cabe ressaltar, no entanto, que parte considerável dos projetos em execução trata do fortalecimento institucional do Estado moçambicano, principalmente no que se refere ao controle, gerenciamento e registro das atividades estatais. Assim como no Brasil o início do processo de industrialização exigiu do Estado a ampliação de suas atividades para maior normatização e controle das atividades privadas, o Estado moçambicano, após emergir de um período de grave crise econômica e de guerra civil, depende da estruturação de suas organizações e atividades para assegurar e direcionar os investimentos no país. Nesse sentido, a importância do fortalecimento do Estado é essencial para a criação de uma unidade econômica a partir da qual o capital poderá se expandir.

QUADRO 2 – PROJETOS DE COOPERAÇÃO TÉCNICA CELEBRADOS ENTRE BRASIL E MOÇAMBIQUE EM EXECUÇÃO NO PERÍODO DO GOVERNO LULA

Área temática	Projetos em execução	Participantes
Agropecuária/ meio ambiente	Reabilitação do CEFLOMA – Centro Florestal de Machipanda	Brasil – Universidade Federal do Paraná – UFPR. Moçambique – Universidade Eduardo Mondlane / Ministério da Educação
	Capacitação técnica de moçambicanos em agricultura de conservação	Brasil – EMBRAPA/Cerrados França – Cirad Moçambique – Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag
	Suporte técnico à plataforma de inovação agropecuária de Moçambique	Brasil – EMBRAPA Estados Unidos – Usaid Moçambique – Instituto de Investigação Agrária de Moçambique, do Ministério da Agricultura – IIAM/Minag

4 A vinculação do ex-Presidente Lula com o projeto é confirmada pela sua presença na cerimônia de entrega da primeira remessa de antirretrovirais e dos diplomas de conclusão do curso de capacitação de cinco técnicos moçambicanos em Maputo/Moçambique, em 20/11/2012.

5 Lei nº 12.117, de 14 de dezembro de 2009.

6 O ProSavana faz parte do Programa Embrapa-ABC Moçambique, composto por mais dois outros projetos: Plataforma – projeto de cooperação técnica de apoio à plataforma de inovação agrária de Moçambique; e o ProAlimentos – projeto de apoio técnico aos programas de nutrição e segurança alimentar de Moçambique.

Infraestrutura	Apoio ao desenvolvimento urbano de Moçambique – Fase II	Brasil – Caixa econômica Federal, Universidade Estadual de Campinas, Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Moçambique – Ministério das obras Públicas e Habitação.
	Apoio à requalificação do bairro de Chamanculo no âmbito da estratégia global de reordenamento e reurbanização dos assentamentos informais do município de Maputo	Brasil – Ministério das Cidades e Caixa econômica Federal Itália – Cooperação italiana Moçambique – Conselho Municipal de Maputo e aliança de Cidades
Institucional	Implantação do centro de formação profissional Brasil-Moçambique	Brasil – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial/ direção nacional e departamento regional da Bahia. Moçambique – Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional de Moçambique (INFEP)
	Apoio à implementação do sistema nacional de arquivos do Estado – SNAE	Brasil – Arquivo Nacional do Brasil – Casa Civil da Presidência da República. Moçambique – Ministério da Função Pública.
	Apoio ao desenvolvimento gerencial estratégico do governo de Moçambique	Brasil – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP Moçambique – Instituto Superior de Administração Pública – ISAP
	Capacitação em técnicas militares de oficiais moçambicanos no exército brasileiro	Brasil – Ministério da Defesa – Escola Militar de Agulhas Negras Moçambique – Ministério da Defesa Nacional
	Fortalecimento institucional do instituto nacional de normalização e qualidade de Moçambique (INNOQ)	Brasil – INMETRO, INT e ABNT Alemanha – Gtz e PtB Moçambique – Instituto Nacional de Normalização e Qualidade de Moçambique (INNOQ)
	Capacitação técnica em inspeção e relações de trabalho	Brasil – Ministério do Trabalho e Emprego Moçambique – Ministério do Trabalho de Moçambique
Saúde/educação	Capacitação em produção de medicamentos antirretrovirais	Brasil – Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz Moçambique – Ministério da Saúde – Misau
	Fortalecimento institucional do órgão regulador de medicamentos como agente regulador do setor farmacêutico	Brasil – Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Ministério da Saúde Moçambique – Departamento Farmacêutico - Ministério da Saúde – Misau
	Programa de educação alimentar e nutricional – Cozinha Brasil-Moçambique	Brasil – Serviço Social da Indústria/departamento regional do Rio Grande do Sul Moçambique – Ministério da Indústria e Comercio – unidade técnica de promoção da industrialização rural.
	Elaboração do programa nacional de alimentação escolar de Moçambique	Brasil – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE Moçambique – Ministério da Educação – Mined PMA – Programa Mundial de Alimentação

Turismo	Capacitação profissional em turismo e hospitalidade – área de segurança de alimentos	Brasil – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC-Ba Moçambique – Ministério de Turismo
---------	--	--

Fonte: Elaboração própria com base no Catálogo da Agência Brasileira de Cooperação “A Cooperação Técnica do Brasil para a África” (2010).

Ressalte-se, no entanto, que, na avaliação dos seus resultados, é preciso observar em que universo a cooperação técnica brasileira se insere. Celebrados os acordos de paz que deram fim à guerra civil e possibilitaram que Moçambique tivesse alguma estabilidade política, em meados na década de 1990, observou-se um país de industrialização incipiente, cuja economia estava baseada na atividade agrícola – principalmente de produtos como algodão, cana-de-açúcar, tabaco e castanha de caju – e atividade extrativista, mas principalmente dependente de ajuda externa. Essa dependência se traduz em cerca de 50% do orçamento vinculado à ajuda externa, gerando consequências nas dimensões política, econômica e social e, portanto, no seu desenvolvimento (CABAÇO, 2009; CASTEL-BRANCO, 2011).

Diferente da cooperação brasileira, a ajuda externa fornecida pelo G-19⁷ ao orçamento moçambicano, e que compõe a maior parte do universo da ajuda, é acompanhada de uma série de condicionalidades, ingerindo de forma mais incisiva nas políticas governamentais e na tomada de decisões, principalmente pelo fato de um dos maiores doadores ser o Banco Mundial. Inclusive o atual Plano de Ação para Redução da Pobreza – PARP de Moçambique é resultado das exigências dos doadores para melhor eficácia da ajuda. Também é preciso compreender o atual papel da cooperação chinesa no universo da ajuda moçambicana. Da solidariedade ideológica da época revolucionária, as relações sino-moçambicanas transformaram-se com a abertura do mercado de ambos os países, sendo gradualmente reconstruída a partir de 1997, principalmente por meio da concessão de incentivos dos bancos chineses para a realização de negócios em território moçambicano e também por meio da intensificação da cooperação financeira. Essa modalidade de cooperação, na forma de créditos concessionais, tem desempenhado um importante papel na área de infraestrutura, com a construção de edifícios públicos, reabilitação de estradas, etc, e diferente da ajuda tradicional, não é condicionada por requisitos sobre governação, transparência, desempenho macroeconômico, democracia ou direitos humanos, mas sim, por requisitos relacionados à mão-de-obra e matéria-prima (ROQUE; ALDEN, 2012). Diferentemente da cooperação

7 O G19 compõe países e organizações que integram o grupo de Parceiros do Apoio Programático de Moçambique (PAPs), nomeadamente Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Países Baixos (Holanda), Comissão Europeia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça (Confederação Helvética) Reino Unido (Inglaterra), Banco Africano de Desenvolvimento e Banco Mundial, tendo como membros associados os Estados Unidos da América e as Nações Unidas.

do G-19, voltada para processos, a cooperação chinesa tem como consequência a produção visível de resultados.

De outro lado, a cooperação técnica proposta pelo governo brasileiro tem por diretriz a capacitação dos quadros técnicos *in locu* e a não vinculação ao cumprimento de condicionalidades, o que é muito bem recebido pelo beneficiário da ajuda. Entretanto, a cooperação de cunho estruturante é invisibilizada em curto e médio prazos, considerando que nesse período, muito dificilmente, haverá alguma revolução no fornecimento do serviço público objeto da ação. Apesar disso, a linha de atuação diplomática brasileira tem sido essencial para o fortalecimento das relações no continente africano, o que não significa, no entanto, que seja desprovida de outros interesses, como a apoio em questões internacionais – principalmente, quanto ao pleito de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – e abertura de mercados a empresas brasileiras.

Discurso desinteressado *versus* interesses econômicos

Um fator normalmente desconsiderado na análise da cooperação brasileira é a tradicional vinculação da política externa brasileira com o modelo de desenvolvimento de cada governo. Assim como na história da política externa brasileira a pauta africana surgiu em momentos de políticas desenvolvimentistas, o governo Lula coloca a África na agenda brasileira em momento estratégico de crescimento econômico. Nesse sentido, a política de desenvolvimento do governo petista deve ser observada para melhor compreensão da cooperação como instrumento da política externa e, por conseguinte, da política de desenvolvimento nacional.

No plano econômico, o governo Lula é marcado pelas características de: a) manutenção dos marcos em prol da estabilidade econômica, principalmente controle da inflação; b) aquecimento do mercado interno, decorrente do aumento da demanda interna provocada pela inserção de novos segmentos no mercado consumidor e também pelo aumento real do salário mínimo; e c) posição do Estado como indutor do crescimento, condição esta visibilizada pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (FONSECA et al., 2012). Dessas características a que mais se destaca no âmbito internacional é o protagonismo do Estado brasileiro nos foros internacionais com o objetivo de proteger seu mercado interno e, ao mesmo tempo, expandi-lo. Para tanto, as coalizões, principalmente com países do hemisfério Sul, têm sido estratégicas para barganhar melhores condições na economia internacional. Fóruns como o BRICS e IBAS, apesar de não apresentarem uma clara agenda comum, têm agregado importantes países em torno da ideia da necessidade de construção de uma nova arquitetura internacional, principalmente na área econômico-financeira.

Nota-se que esse período de estabilização, aliado ao aumento dos gastos públicos com investimentos estatais em infraestrutura e programas sociais, tem possibilitado o

crescimento de empresas brasileiras e a internacionalização de suas atividades, principalmente nas áreas de exploração de recursos energéticos e de infraestrutura. Em que pese inexistir uma política pública voltada para a internacionalização como estratégia de crescimento para as empresas brasileiras na África especialmente, podem-se apontar duas ações governamentais importantes que colaboram para esse fenômeno: a abertura de linhas de créditos, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a exportação de bens e serviços brasileiros para obras de infraestrutura; e uma diplomacia presidencial atuante, na qual há intensa participação do empresariado e troca de informações comerciais, estimulada também pela participação pela Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX). Em relatório divulgado em 2011, inclusive, a APEX traça o perfil e as oportunidades comerciais de Moçambique para investidores brasileiros, estimulando a atuação brasileira em áreas como o agronegócio, construção civil e venda de maquinários.

QUADRO 3 – PRINCIPAIS INVESTIMENTOS BRASILEIROS (EM CURSO) EM MOÇAMBIQUE

Empresa	Projeto	Localização
Construtora Norberto Odebrecht S.A	Projeto Moatize – As obras de infraestrutura da mina de carvão de Moatize incluem estradas, obras civis e a execução de uma usina de beneficiamento de carvão mineral. O projeto prevê ainda a recuperação de ferrovias próximas à mina, a ampliação do porto de Beira e a construção de uma usina termelétrica.	Província de Tete
	Aeroporto Internacional de Nacala – Transformação da Base Aérea de Nacala, em um Aeroporto Civil Internacional, na província de Nampula.	Província de Nampula
Grupo Companhia Vale do Rio Doce	Exploração de carvão de Moatize – investimento de 1,7 milhão de dólares para processamento de carvão em mina com capacidade de produção de 11 milhões de toneladas de carvão térmico e metalúrgico por ano. É o maior investimento da Vale no segmento. A execução do projeto, além da necessidade de formação de mão-de-obra local, gerou a necessidade de reassentamento de 980 famílias.	Província de Tete
	Projeto Evate – projeto em desenvolvimento para extração de rocha fosfática.	Província de Nampula
Grupo Camargo Correa	Usina hidrelétrica de Mphanda Nkuwa – projeto a ser executado pelo consórcio HNMK, formado pela companhia brasileira, a Eletricidade de Moçambique (EDM) e a empresa moçambicana Insitec.	Província de Tete

Grupo Andrade Gutierrez (Zagope Construções e Engenharia S.A)	Estradas na Província de Cabo Delgado – A Zagope é responsável pelas obras de concepção e reabilitação de 230km das Estradas N380, R762, R775 e R1260, entre Mueda, Oasse, Mocímboa da Praia, Palma e Namoto, na Província de Cabo Delgado, Moçambique. Essa obra irá permitir a ligação rodoviária à vizinha Tanzânia. A empreitada tem um prazo de execução de 30 meses.	Província de Cabo Delgado
	Construção da barragem de Moamba Major – a barragem visa reforçar o sistema de abastecimento de água à cidade de Maputo e a irrigação de campos agrícolas na zona a jusante da bacia do rio Incomatia, contando com uma pequena central hidroelétrica, com potência instalada de 11,5 Megawatts.	Província de Maputo
Radio e Televisão Miramar (Grupo Rede Record)	TV Miramar – filial da TV Record, possui 10 emissoras cobrindo todo o território moçambicano, e conta com diversos programas locais.	Província de Maputo

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas nos sites das respectivas empresas e pelo Centro de Promoção de Investimentos de Moçambique.

Se durante muitos séculos a expansão do capital deu-se pela conquista de territórios acompanhada pelo desenvolvimento de meios de transporte que permitissem a comunicação entre diversas partes do globo, o mundo contemporâneo apresenta meios diversos para essa expansão do capital e, nesse intento, o Estado continua tendo papel preponderante. As visitas oficiais dos presidentes brasileiro e moçambicano são, nesse sentido, emblemáticas, tendo em vista que as duas pautas principais – as relações comerciais e os acordos de cooperação – são tratadas por um mesmo conjunto de atores e parecem estar imbricadas.

Ao mesmo tempo em que a cooperação técnica é importante para a estruturação do Estado, e conseqüentemente possibilita a criação de uma unidade a partir da qual as relações serão travadas, a cooperação também é influenciada pelo interesse privado, porque observa uma demanda por capacitação criada por esse interesse. Ao seguir esse entendimento, observa-se também uma tendência de que a cooperação acompanhe o desempenho dos investimentos externos diretos.

A relação entre os investimentos brasileiros e a cooperação em Moçambique fica mais evidente quando o interesse privado atua diretamente nos projetos de cooperação, a exemplo da doação de uma unidade móvel para a execução do projeto Cozinha Brasil-Moçambique realizada pelo Grupo Camargo Correa e da doação da Companhia Vale do Rio Doce no valor aproximado de US\$ 4,5 milhões, da contrapartida moçambicana, para garantir o início do funcionamento das atividades da fábrica de antirretrovirais.⁸

⁸ As informações relativas às doações estão disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores: www.itamaraty.gov.br.

Assim, em que pese o discurso brasileiro desvinculado a interesses econômicos, a co-
operação desinteressada é limitada pela lógica do sistema capitalista de produção,
havendo uma relação implícita entre ambas.

É preciso questionar-se, no entanto, sobre a utilização dos acordos de cooperação
como forma de compensar os conflitos gerados por interesses brasileiros. A doação
para a fábrica de antirretrovirais realizada pela Companhia do Vale do Rio Doce e uma
possível parceria⁹ com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na
capacitação de agricultores reassentados demonstra a necessidade de construção de
uma imagem positiva junto ao governo e sociedade civil, considerando os conflitos
decorrentes do projeto de exploração da mina de carvão em Moatize. A execução do
referido investimento foi responsável pela necessidade de reassentamento de cente-
nas de famílias, que denunciaram o descumprimento de promessas da Vale quanto ao
pagamento de indenizações, a baixa qualidade das edificações construídas nos assen-
tamentos, falta de acesso à água potável, terra arável, energia e transporte (MOSCA;
SELEMANE, 2012). Sobre o tema, relata Boaventura de Sousa Santos:

As grandes multinacionais, algumas bem conhecidas dos latino-americanos, como
a Rio Tinto e a brasileira Vale do Rio Doce (Vale Moçambique) exercem as suas ati-
vidades com muito pouca regulação estatal, celebram contratos que lhe permitem
o saque das riquezas moçambicanas com mínimas contribuições para o orçamento
de estado (em 2010 a contribuição foi de 0,04%), violam impunemente os direi-
tos humanos das populações onde existem recursos, procedendo ao seu reassenta-
mento (por vezes mais de um num prazo de poucos anos) em condições indignas,
com o desrespeito dos lugares sagrados, dos cemitérios, dos ecossistemas que têm
organizado a sua vida desde há dezenas ou centenas de anos.

Sempre que as populações protestam são brutalmente reprimidas pelas forças
policiais e militares. A Vale é hoje um alvo central das organizações ecológicas e
de direitos humanos pela sua arrogância neo-colonial e pelas cumplicidades que
estabeleceu com o governo. Tais cumplicidades assentam por vezes em perigosos
conflitos de interesses, entre os interesses do país governado pelo Presidente Gue-
buza e os interesses das empresas do empresário Guebuza donde podem resultar
graves violações dos direitos humanos como quando o ativista ambiental Jeremias
Vunjane, que levava consigo para a Conferência da ONU, Rio+20, denúncias dos
atropelos da Vale, foi arbitrariamente impedido de entrar no Brasil e deportado (e
só regressou depois de muita pressão internacional), ou quando, às organizações
sociais é pedida uma autorização do governo para visitar as populações reassen-
tadas como se estas vivessem sob a alçada de um agente soberano estrangeiro
(SANTOS, 2012).

9 Em que pese a notícia de uma parceria para capacitação na área de agricultura familiar para os reassenta-
dos da Vale ter sido noticiada, inclusive no site do Itamaraty, não há qualquer formalização de projeto nesse
sentido, conforme informação de José Luiz Bellini Leite, representante da EMBRAPA em Moçambique.

A falta de transparência dos contratos celebrados pelo governo moçambicano e empresas brasileiras impede, nesse sentido, uma melhor análise sobre em que bases se firmam as relações entre Estado moçambicano e setor privado brasileiro, até mesmo para desmistificar a ideia de “imperialismo” brasileiro junto à população daquele país. Da mesma forma, a falta de transparência de ambas as partes nos projetos de cooperação – no caso brasileiro, é evidente a ausência de uma política que evidencie os objetivos da cooperação no continente africano – pode gerar algumas desconfianças sobre a atuação brasileira. É o caso do projeto ProSavana, associado por alguns setores da sociedade moçambicana ao agronegócio brasileiro e do próprio projeto da fábrica de medicamentos antirretrovirais, que, para alguns, seria uma estratégia do governo brasileiro para dominar o mercado africano de medicamentos quando, na verdade, o Brasil não terá nenhum percentual sobre a propriedade da empresa. E são justamente essas imbricações – não esclarecidas – que consolidam a ideia de “presença brasileira”, na qual não há separação entre público e privado na percepção tanto do governo quanto da população moçambicana.

No caso moçambicano, Mosca e Selemane (2012) levantam a questão de quais seriam as moedas de troca para contratos tão aliciantes concedidos às empresas multinacionais de mineração no quadro geral da fusão da cooperação com os negócios entre países e elites. Para os autores, haveria uma tríplice aliança entre governo, cooperação e capital externo em detrimento de alianças internas, pela qual haveria um crescimento econômico exclusivo, com padrões de acumulação concentrado em elites associadas ao poder, gerando pobreza e uma sociedade fortemente segmentada. Pode-se concluir, desse raciocínio, que a existência dessa tríplice aliança impediria o desenvolvimento almejado no discurso.

Assim, se a política externa brasileira está vinculada ao modelo de desenvolvimento, e sendo a cooperação um dos seus instrumentos, não é desarrazoado associar interesses econômicos e políticos aos projetos de cooperação. Mesmo que, aparentemente, os projetos de cooperação técnica não respondam a uma demanda criada pelo interesse privado, a construção de uma imagem favorável e o aprofundamento das relações políticas já colaboram decisivamente para a abertura de um diálogo mais profícuo no plano econômico. Dessa forma, quando se trata da análise da cooperação para o desenvolvimento, a questão está em que medida o discurso e a prática se aproximam. Se a cooperação brasileira é orientada por uma política externa lastreada em princípios de solidariedade internacional e redução das desigualdades entre os povos, mas os conflitos gerados por empresas brasileiras, cuja internacionalização é estimulada e subsidiada pelo governo, não são considerados, parece que algo no discurso não corresponde à prática efetiva.

Conclusão

A cooperação horizontal destituída da imposição de condicionalidades, como vem sendo praticada pelo Estado brasileiro, pode ser considerada uma evolução em relação à cooperação praticada pelos países desenvolvidos. Entretanto, há que se distinguir essa evolução de um discurso desprovido de interesses políticos e ou econômicos. Ao considerar a cooperação um instrumento de política externa, a análise do discurso da cooperação Sul-Sul deve ser realizada a partir dos atores que constroem a política externa e da forma como os interesses são articulados. Na pauta africana, a composição do governo Lula permite supor que interesses das grandes empresas e do agronegócio também se fizeram presentes na tomada de decisão da política externa brasileira, em que pese essa participação não ocorrer formal ou institucionalmente de forma clara. O modelo de desenvolvimento que propiciou o aumento da demanda interna e com ela, o aumento do capital das empresas, também promove a expansão desse capital nacional em outros territórios por meio da celebração de novas parcerias.

Grande desafio aos pesquisadores da área é identificar qual o espaço reservado aos interesses privados na definição de uma política externa e, portanto, da cooperação. Um primeiro passo, para uma melhor compreensão dos fenômenos que envolvem a cooperação, seria relativizar a dicotomia cooperação *versus* competição, permitindo que o conflito apareça no jogo dessas relações. Observa-se uma tendência a relacionar a cooperação sob o discurso da solidariedade com a ideia de consenso, portanto, distanciada de toda sorte de conflitos. Os acordos de cooperação não seriam, assim, objeto de questionamento por ambas as partes, mas um ato de pleno acordo de todos os atores, tido por virtuoso e admirado no cenário internacional. Considerando a lógica do modo de produção vigente como uma limitadora do discurso desinteressado, a cooperação deve ser analisada como uma face complementar à face competitiva, dela também podendo resultar uma troca desigual.

Em muitos aspectos, os contextos brasileiro e africano convergem para interesses comuns; entretanto, a história de países como Moçambique mostra que ainda existe uma considerável distância quanto à consolidação política e econômica desses países. E essa distância, muitas vezes, traduz-se em uma hierarquia no cenário internacional e na relação bilateral com alguns Estados do eixo Sul. Nesse sentido, cabe aos africanos um claro posicionamento sobre qual desenvolvimento se quer, quais benefícios da cooperação impactam nesse desenvolvimento e com quais perdas estão dispostos a arcar nesse processo. Acredita-se que, para a tomada desse posicionamento, é imprescindível a participação de um maior número de atores da sociedade civil, do que poderia decorrer a construção de um consenso que privilegiem os diferentes interesses da sociedade.

Referências

- ABDALLA, Maurício. *O princípio da cooperação: em busca de uma nova racionalidade*. 2. ed. Editora Paulus: São Paulo, 2004.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *A cooperação técnica do Brasil para a África*. ABC: Brasília, 2010.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES E INVESTIMENTOS. *Moçambique: perfil e oportunidades comerciais*. APEX: Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/portal/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=1475>>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- AYLLÓN, 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*, São Paulo, v. 5, n. 8, jan. 2006.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <www.itamaraty.com.br>.
- CABAÇO, José Luis. *Moçambique: identidade, colonialismo e libertação*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- CABRAL, Lídia. Cooperação Brasil-África para o desenvolvimento: caracterização, tendências e desafios. *Textos Cindes*, Rio de Janeiro, n. 26, dez. 2012. Disponível em: <http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=viewcategory&catid=7>. Acesso em: 18 out. 2012.
- CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno. Dependência de ajuda externa, acumulação e ownership: contribuição para um debate de Economia Política. In: *Desafios para Moçambique 2011*. Maputo, IESE, 2011. Disponível em: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2011/IESE_Des2011_15.AjdExt.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: _____; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth (Org.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.
- FONSECA, Luiz Henrique Pereira da. La visión de Brasil sobre La cooperación internacional. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, Madrid, n. 22, primavera/verano 2008.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. *O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo*. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewdownload&catid=14&cid=179&lang=pt#.UOn_KORX0_g>. Acesso em: 13 nov. 2012.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Brasília: IPEA: ABC, 2010.

KEYNES, J. M. *As consequências econômicas da paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros, João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Fundação Alexandre Gusmão: Brasília, 2011.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, v. 48, n. 1, p. 24-59, 2005.

MENEZES, A. J. Bezerra de. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, maio/ago., 2012.

MOSCA, João; SELEMANE, Tomás. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In: BRITO, Luís de et al. (Org.). *Desafios para Moçambique 2012*. Maputo: IESE, 2012.

OCDE. FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE EFICÁCIA DA AJUDA, 2011. *Parceria de Busan para a cooperação para o desenvolvimento efetivo*. Busan: OCDE, 2011.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.

ROQUE, Paula; ALDEN, Chris. China em Moçambique: prudência, compromisso e colaboração. In: CHICHAVA, Sérgio; ALDEN, Chris (Org.). *A Mamba e o Dragão: relações Moçambique-China em perspectiva*. Maputo: IESE; SIIA, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Moçambique: a maldição da abundância?* Coluna escrita para *Carta Maior*. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaImprimir.cfm?coluna_id=5699>. Acesso em: 24 jul. 2012.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África parceira do Brasil atlântico: relações internacionais do Brasil e da África no início do século XXI*. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SILVA, Silvio José Albuquerque e. *Combate ao racismo*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly 64/222*. New York, 2010.

_____. Conferência das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, 1978, Buenos Aires. *Plan de Acción de Buenos Aires*. Buenos Aires: ONU, 1978.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

CARTOGRAFIAS DE AÇÃO NA AMÉRICA DO SUL: UMA PROPOSTA DE ABORDAGEM¹

Maria Teresa Franco Ribeiro

Adriana Melo

Diego Silva

A finalidade não é fazer a carta, analiticamente [...] Essa não pode ser a finalidade. A finalidade é um entendimento, no nosso caso, da ação e do sujeito da ação. A carta, simplesmente, é para ajudar a criar problemáticas, ou é para ajudar o sujeito da ação. Se não for isso, não tem sentido.

Ana Clara Torres Ribeiro, em entrevista a Alessia de Biase (2012)

Introdução

Para Ana Clara Torres Ribeiro, “a cartografia é a construção do espaço realizada pelo sujeito, pelo ator, pelos gestos dele” (2012). Na ocasião, em entrevista a Alessia de Biase, a socióloga se referia à sua proposta metodológico-cartográfica, a *cartografia da ação social* ou simplesmente *cartografia da ação*, que nos permite representar, nas cartas ou nos mapas, através de desenhos e de imagens diversas, os movimentos, as ações, as práticas, a dinâmica, enfim, do cotidiano de diversos sujeitos e grupos sociais, comumente excluídos das cartografias que se inscrevem como hegemônicas. Seus desejos, suas formas de manifestar-se, seus protestos e lutas diante de um mundo que busca permanentemente manter-se único e dominante. A *cartografia da ação* se diferencia daquela construída apenas a partir de indicadores sociais. Inspirada no mapa da resistência que atravessa os Pirineus, do livro *Por Walter Benjamim*, a intenção da

¹ Este trabalho é fruto do subprojeto *A dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul: um olhar atento sobre os movimentos espaciais do Brasil, da Argentina, da Bolívia e do Chile e os sentidos da cooperação*, inserido na pesquisa sobre Cooperação Sul-Sul, financiada pela FAPESB. Contamos, assim, com os debates e sugestões dos demais participantes: Lázaro Augusto Brandão, Armando Castro, Yuri Bittencourt e Matheus Pinto Magalhães.

socióloga é fazer da cartografia um instrumento que ajude o sujeito da ação social, que o guie em suas ações.

A construção dessa cartografia exige de nós incansáveis incursões no tecido social, nos diferentes territórios, especialmente das grandes cidades,² construídos pelo cotidiano das mais diversas comunidades que aí convivem, em suas múltiplas formas de expressão: popular, musical, artística, política, econômica, seus diferentes modos de vida. Esse exercício nos permite captar movimentos de ação solidária dentro das comunidades, compreender o modo como se articulam, se apropriam do espaço e fortalecem seus territórios, diante dos territórios que tentam se impor como dominantes. Para Milton Santos, a metrópole, com seus múltiplos lugares, sua diversidade sociocultural, assume a condição de “o mais significativo dos lugares”, já que produz em seu corpo lugares e territórios dos mais diversificados tipos e temporalidades: condições de realização do que ele denomina *espaço banal*, espaço de todos os *objetos* e de todas as ações, em que “[...] todos os capitais, todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização social podem aí se instalar, conviver, prosperar” (SANTOS, 2002, p. 322). Mais numerosos na metrópole, os sujeitos socialmente excluídos são levados a transcriber o seu cotidiano, fabricando territórios alternativos de economia e de vida, cujos “parâmetros são a co-presença, a vizinhança, a intimidade, a emoção, a cooperação e a socialização com base na contiguidade” (SANTOS, 2002, p. 339).

Seguindo os sábios sinais, as densas pistas que nos foram legadas pela socióloga e professora Ana Clara Torres Ribeiro, nosso desejo é construir algumas *cartografias de ação*, especialmente dos diversos movimentos sociopolíticos da América do Sul, das últimas décadas do século XX, à contemporaneidade. Interessa-nos, sobretudo, a compreensão e a visibilidade das diferentes reações e movimentos dos países dessa região à dinâmica hegemônica global, os espaços de cooperação e de integração criados, as potencialidades de criação de novos espaços e os seus significados para o fortalecimento da integração e da cooperação entre os países do Sul.

As políticas neoliberais disseminadas, sobretudo, a partir dos anos 1990, aliadas à internacionalização do capital e caracterizadas pela contínua e acentuada desregulação dos mercados e redução do Estado, legaram-nos um amplo cenário de desigualdades sociais, de degradação ambiental, de submissão dos países mais pobres às exigências do capital financeiro e de supressão dos direitos fundamentais à vida. A crise contemporânea vivenciada por países da Europa Ocidental, como Itália, Espanha, Grécia e Portugal e também Estados Unidos evidencia o alcance das consequências dessas políticas para além dos “mundos do Sul”. Privatiza-se, gradualmente, a vida, com o domínio de serviços básicos, como saúde e educação, exercido por grandes corporações transnacionais e sua corrida pela instantaneidade dos lucros, pela redução dos custos

2 Serão visitadas, em trabalho de campo, as cidades *La Paz*, *Santiago* e *Buenos Aires*, capitais dos Estados selecionados para pesquisa, além de algumas cidades do Brasil com a presença de importantes movimentos sociopolíticos.

e pelo controle de recursos estratégicos, como a água, o petróleo e os minerais. Todas essas são questões presentes nas agendas da Câmara e do Congresso dos diversos países sul-americanos.

Para Milton Santos (2003), esse cenário de internacionalização e domínio do capital, alimentado pelo imperativo de décadas de políticas neoliberais e a consequente exclusão social de milhares de sujeitos, encontra seus limites e contradições na própria força com que ele se instala no mundo. Trata-se das constantes crises do capitalismo. O geógrafo já apontava, nos anos 1990, o que ele considerou “as condições materiais empíricas da transformação, presentes como promessa de realização” (SANTOS, 2000). Fazem parte dessas condições, dentre tantas outras, os espaços de solidariedade e descoberta de possibilidades de luta, criados a partir do cotidiano do lugar, o processo de democratização das técnicas de informação, que permite a utilização contra-hegemonica da técnica e da informação por grupos sociais menos favorecidos e os limites ao consumo das classes médias. A indignação e as aspirações desses grupos sociais se somariam a partir da permanente tensão de valores de produção da vida entre lugares economicamente privilegiados e aqueles extremamente excluídos das condições básicas de vida, estes últimos, férteis territórios de novas sinergias, para o autor, e, portanto, *territórios de utopias*³ nos processos de transformação social. O geógrafo apontava o surgimento do que ele denominou *política dos de baixo*:

[...] na convivência com a necessidade e com o outro, se elabora uma política, a política dos de baixo, constituída a partir das suas visões do mundo e dos lugares. Trata-se de uma política de novo tipo que nada tem a ver com a política institucional. Esta última se funda na ideologia do crescimento, da globalização etc. e é conduzida pelo cálculo dos partidos e empresas. A política dos pobres é baseada no cotidiano vivido por todos, pobres e não pobres, e é alimentada pela simples necessidade de continuar existindo (SANTOS, 2003, p. 132-133).

Em recém-publicado livro, intitulado *Les économies émergentes latino-américaines entre cigales et fourmis*, o economista Pierre Salama (2012) afirma que uma nova América Latina está em vias de nascer. Ele ressalta, entretanto, que a emergência do *novo* se dá nos pequenos países detentores de recursos naturais, que avançam no sentido de integrar as populações indígenas, *primo-arrintes*, excluídas política e socialmente da nação que se forjou de fora para dentro. Toma força na região a luta dos povos indígenas pelo reconhecimento dos seus direitos e pela ocupação dos espaços considerados, por eles, “sagrados”, assim como a luta contra a expansão da exploração de minas. Movimentos semelhantes também estão presentes no Brasil. Embora reconheça que a América Latina esteja em processo de transformação, Salama reconhece também que,

3 As utopias são compreendidas aqui, tal como também as empregava Milton Santos, não como projeções irrealizáveis, mas, ao contrário, como possibilidades factíveis, que se já se manifestam no espaço como “embriões de possibilidades” (SANTOS, 2000).

nela, permanecem traços profundos da nossa história colonial, como, por exemplo, a produção de intensas desigualdades sociais. A compreensão das determinações históricas é fundamental à compreensão da natureza dos movimentos sociais contemporâneos e de suas perspectivas.

Ainda que a ordem global busque impor a todos os lugares uma única racionalidade, a “racionalidade mercantil ocidental”, como afirma Milton Santos (2005, p. 170), em cada espaço-tempo, as forças sociais assumirão configurações específicas. Mesmo no contexto da globalização, em que parte do espaço se torna uno para atender à dinâmica global, as regiões aparecem como diferentes versões do processo de globalização econômica, como nos mostra o geógrafo (SANTOS, 2006). A mundialização da economia, ao contrário do que diz, permanentemente, a mídia, não leva à homogeneização: antes, instiga e reforça diferenças, em razão do caráter seletivo da economia de mercado. Esses desequilíbrios, que tendem a se ampliar com a radicalização da modernidade, incitam a cooperação entre Estados nacionais, visando a articulação entre estruturas produtivas, mercados consumidores, sistemas de distribuição, ciência e tecnologia, arte e cultura.

As diferentes respostas às questões internacionais por parte do Brasil, da Argentina, da Bolívia e do Chile, países selecionados para este estudo, mais do que similitudes trazem à tona disputas políticas que balizam os resultados de suas dinâmicas socioespaciais. A opção de Antonio Gramsci por investigar as peculiaridades da Itália em relação à França e à Alemanha foi o ponto de partida para desvendar os mecanismos de disputa pela hegemonia em cada formação social. Essa chave também nos interessa no exame dos países selecionados. Antes de falar em bloco histórico regional (síntese da dialética entre superestrutura e estrutura comuns à região), há que se compreender as vicissitudes e os arranjos corporativos peculiares que respondem por maneiras específicas de dirigir a sociedade civil (RIBEIRO; BRANDÃO; CASTRO, 2012).

Retomaremos a proposta metodológica de leitura e compreensão das dinâmicas socioespaciais da América Latina sugerida por Milton Santos: a leitura dos circuitos integrados da economia urbana, o *circuito superior* e o *circuito inferior*, produzidos de forma intrínseca ao processo de desenvolvimento das economias dos chamados “mundos subdesenvolvidos”, os “mundos do Sul”. A compreensão da dinâmica do *circuito superior* e do próprio modelo de desenvolvimento de cada país da América do Sul demanda o estudo do comportamento de dois tradicionais agentes de integração econômica: os Estados e as grandes companhias multinacionais. Desconsiderando situações de autarquia, o poder de decisão dos governos, especialmente das economias em desenvolvimento, encontra-se limitado pela ação das multinacionais. As decisões estratégicas dessas companhias (tecnologia, refino ou processamento, marketing, finanças) centralizam-se, geralmente, fora das fronteiras dos seus “mundos” de origem, retirando da autoridade política local parte do controle sobre a capacidade produtiva instalada em seu território. Cohen (1976) cita Stephen Hymer para reafirmar que a

divisão internacional do trabalho segue o modelo de organização das multinacionais e que, a partir da sua expansão, vai-se organizando um “Novo Sistema Imperial”, dado o vínculo monetário existente entre essas empresas e seus países de origem.

O contemporâneo jogo dialético de abertura e fechamento de fronteiras espaciais do mundo capitalista ilumina possibilidades interpretativas aparentemente paradoxais: podemos povoar ou fortalecer “fronteiras da barbárie” e, também, “espaços de utopia” (HISSA, 2008). Essas possibilidades mobilizam a reflexão teórica que contribui para a compreensão das novas configurações socioeconômicas assumidas pelos países da América do Sul.

A cidade contemporânea latino-americana, as grandes cidades dos *mundos do Sul*, de modo geral, têm mostrado sua pluralidade cultural, econômica, social, política e, também, sua plurinacionalidade, através da realização de diversas manifestações por condições dignas de vida. A cidade de El Alto, na “grande La Paz”, Bolívia, é emblemática nesse sentido. Constituída e construída⁴ por povos indígenas, sobretudo, aymara, mineiros e camponeses, a cidade vem se mobilizando de forma intensa, especialmente a partir dos anos 2000. A derrubada do presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, a guerra pela nacionalização dos hidrocarbonetos e da água, a convocação de Assembleia Constituinte e a autonomia da Universidade Pública de El Alto, hoje UPEA (*Universidad Pública y Autónoma de El Alto*),⁵ são apenas alguns exemplos de manifestações e conquistas realizadas por povos e classes sociais até então invisíveis na cena social, econômica e política dominantes. Destituídos de seus territórios de origem como resultado das políticas neoliberais anteriores ao governo Evo Morales e Álvaro García Linera, povos aymara e *quéchua*, mineiros e camponeses migraram para o lugar onde construíram, a partir dos anos 1930, a cidade de El Alto em sistema de mutirão. Com mais um milhão de habitantes hoje (CENSO 2012), a cidade deve seu nome ao fato de situar-se um pouco mais ao alto, acima da cidade de La Paz, construída num vale do altiplano andino. Essa posição geográfica, dentre tantos outros fatores a serem estudados, como, por exemplo, a cosmovisão e as diversas formas de organização socioespacial milenares dos povos andinos, são determinantes na construção das suas estratégias de mobilização social. É toda uma cidade migrante, efervescente de culturas diversas, que se mantém em movimento, em ação, construindo cartografias alternativas e autônomas, diferentes da cartografia que historicamente lhe foi e lhe é imposta.

No Brasil, dentre tantos exemplos, destacam-se as manifestações do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e do Movimento Sem Terra. Para a professora Ana Clara

4 A cidade de El Alto foi construída em sistema de mutirão organizado pelas *Juntas Vecinales*, espécies de conselhos de bairros. Atualmente são mais de 600 *Juntas*, coordenadas pela FEJUVE-EL ALTO, *Federación de Juntas Vecinales de El Alto*.

5 A Universidade Pública de El Alto fazia parte do campus da UMSA, *Universidad Mayor de San Andrés*, com sede em La Paz. No ano 2000, foi implementada a Lei nº 2115 (05/09/2000), segundo a qual, dentro de cinco anos, a Universidade seria autônoma.

Torres Ribeiro (2009, p. 151), “[...] a perda de referências institucionais aumenta o valor heurístico da experiência social imediata.” É exatamente esse processo de transformação em curso, produzido contraditoriamente pelos próprios interesses e práticas das políticas neoliberais, que exige de nós, novas metodologias, novas formas de ver e representar o tecido social:

Com a conjugação destes processos, necessita-se de técnicas de pesquisa que permitam o acompanhamento de processos de diferentes escalas, sem o abandono do ‘aqui e agora’. O campo dos estudos urbanos é desafiado a desvendar metodologias de pesquisa que incluam, simultaneamente, a ação do ‘outro’ e a explicação (econômica e política) de suas circunstâncias. É a partir da ação (protestos, reivindicações e lutas) contextualizada que sujeitos sociais vivenciam a sociabilidade que permite a sobrevivência e, conseguem defender valores culturais recusados pela modernidade tardia. Observa-se que, com a crise societária, segmentos e grupos sociais tomam ‘para si’ a responsabilidade por traçar o seu futuro, o que modifica a sua leitura dos recursos territorializados (RIBEIRO, 2009, p. 151).

Na escolha dos conceitos e estratégias da pesquisa, deparamo-nos com o “princípio da incompletude dos saberes”, apontado por Boaventura de Souza Santos, dentre tantos outros pensadores que vêm constituindo, na contemporaneidade, uma teoria social crítica. Ana Clara Torres Ribeiro (2012) reafirma a ampliação da consciência e, portanto, da presença desse princípio no mundo contemporâneo quando diz, por exemplo, que a escolha de categorias e conceitos, muito além de propiciar sínteses analíticas, deve estimular deslocamentos na relação dialética *sujeito-objeto* do conhecimento, assim como criar novos métodos e novos compromissos éticos de pesquisa científica.

Inspirados nessas orientações é que retomamos a proposta metodológica dos circuitos *superior* e *inferior* da economia urbana, formulada por Milton Santos na sua leitura dos “mundos do Sul”, e a intenção de *cartografar suas ações*. A fim de dar conta da complexidade das diversas economias que emergem desses mundos, buscaremos construir, desenhar, compor cartografias que representem a pluralidade de processos socioespaciais que aí, continuamente, se produzem, se estimulam, se ampliam e se multiplicam, numa rede de territórios capaz de produzir novas cartografias, alternativas aos espaços dominantes. O *circuito superior* e o *circuito inferior* são processos específicos e dialéticos, cada um com suas singularidades, mas pertencentes a uma mesma lógica: a lógica de produção e reprodução do capital e do espaço.

Nossa proposta não é desconsiderar a cartografia construída a partir dos indicadores sociais, mas, ao contrário, trabalhar simultaneamente com ela – utilizando dados dos dois circuitos – e com a *cartografia da ação*. Contrapondo, confrontando, estabelecendo diálogos entre essas cartas, mapas, desenhos, imagens, dados, símbolos, sinais, de modo a perceber suas interações, suas linguagens, na contínua composição de novos territórios. A fim de tornar visível, *presente*, o movimento das principais transformações

socioespaciais gestadas e em gestação na América do Sul e o potencial de integração e cooperação que daí emerge da perspectiva de outros paradigmas de desenvolvimentos, distintos da ideia de desenvolvimento que se impõe como única e dominante. Os conceitos de *Sociologia das Ausências* e *Sociologia das Emergências*, elaborados por Boaventura de Sousa Santos (2010), também nos orientam nesse sentido. O par dialético visa transformar a leitura hegemônica do mundo produzido como ausente, invisível, em mundo visível, emergente, presente. Transformar o *desperdício da experiência social* em construção de *conhecimento-saber*, trazendo ao diálogo desse processo os saberes e as práticas produzidos como inexistentes. Desejamos explorar novos instrumentos de pesquisa, novos tipos de cartografias que contribuam para a compreensão das principais tendências do capitalismo contemporâneo e seus transbordamentos nas periferias e na região.

A consciência da complexidade do mundo, do sujeito, exige de nós a prática de epistemologias que se abram à diversidade, à pluralidade, à transitividade e ao movimento contínuo entre campos do conhecimento e saberes contra todo tipo de *monocultura* na construção do conhecimento. *Epistemologias de fronteira*⁶ que permitam o encontro, o contato e o diálogo entre diferentes alteridades para que se ampliem as possibilidades de construção de linguagens que, de fato, se comuniquem e assim se enriqueçam e se fortaleçam: “O princípio de incompletude de todos os saberes é condição da possibilidade de diálogo e debate epistemológicos entre diferentes formas de conhecimento.” (SOUSA SANTOS, 2010, p. 107).

Para Milton Santos (2002, p. 53), “[...] estudar uma região significa penetrar num mar de relações, formas, funções, organizações, estruturas etc., com os seus mais distintos níveis de interação e contradição”. Atentos à pluralidade dos caminhos do conhecimento e ao acolhimento dos mais diversos saberes, abordaremos os espaços regionais como campo de saberes regionais, interessados também nas transformações recentes nos espaços urbanos e regionais, provocadas e alimentadas pelas novas tecnologias da informação e da comunicação. A compreensão das transformações socioespaciais na América do Sul e os seus significados para o fortalecimento da região serão construídos também a partir das relações entre diferentes tipos de discursos, representações, saberes. Investimos em uma ciência capaz de se reinventar e de se fortalecer a partir da prática de uma “ecologia de saberes” (SOUSA SANTOS, 2004), do diálogo que se pode construir nos diversos “espaços de fronteiras entre conhecimentos e entre conhecimentos e saberes” (HISSA, 2002): científicos, artísticos, populares, tradicionais etc. Desse modo, nos interessa estudar, ainda, as diversas literaturas, as narrativas orais, a produção cinematográfica e outras artes, expressões e práticas dos países selecionados. Todos esses saberes representam partes essenciais da criatividade das diversas economias que esses territórios abrigam.

6 O conceito de *fronteira* é aqui utilizado na concepção de Cássio Hissa (2002).

A partir de todas essas estratégias, buscamos estabelecer uma relação de diálogo com o “objeto/sujeito” que possibilite a transformação da percepção do próprio pesquisador, que estimule seu olhar crítico e criativo. Essa postura leva, segundo Ana Clara Torres Ribeiro, a “[...] hibridações socialmente necessárias entre saberes e práticas sociais” (RIBEIRO, 2009, p. 60). Nosso esforço se dá no sentido de nos apropriarmos de conceitos e ideias já produzidos por importantes pesquisadores que possam nutrir nossas reflexões sobre futuros alternativos para a América do Sul.

Construindo a estratégia de pesquisa: ver e representar a dinâmica contemporânea dos circuitos econômicos da América do Sul

O espaço dividido é o mundo dividido. São os lugares e os sujeitos do mundo divididos. É a partilha sem compartilhamento. Criam-se ou mostram-se as diferenças e as desigualdades, sob a referência da racionalidade moderna e global. Mostram-se as lentidões e as sabedorias, à luz da velocidade e das luminosidades que produzem cegueiras. A cidade moderna é a pressa.

Cássio Hissa, *A lentidão no lugar da velocidade*

Este é um trabalho fundamentalmente exploratório, na medida em que procuramos nos apropriar do conhecimento das inter-relações das dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais de uma região. Isso implica extensa leitura e atualização dos estudos sobre os países da América do Sul, no campo dos saberes da *Economia Política* e da *Geopolítica*, inspirada na Geografia Crítica.

Privilegiamos a análise histórica, para além da história oficial, que nos permite captar as especificidades do subdesenvolvimento, expressas, claramente, nas diversas camadas de organização socioespacial de cada Estado, reveladas, também, pelas expressões artístico-culturais de diversos povos, comunidades. O processo de modernização na América Latina é marcado por enormes diferenças econômicas, culturais e políticas, bem como por forte hierarquização das atividades, que podem ser observadas no modo como o espaço se comporta. A fim de compreender as especificidades desse processo, Milton Santos propõe, então, em 1977, a teoria dos circuitos *superior* e *inferior* da economia urbana, buscando apreender a dinâmica de cada um deles, bem como a dialética de seus movimentos, articulações e complementaridades.

O *circuito superior*, ou *circuito moderno*, origina-se do processo de modernização dos mundos denominados subdesenvolvidos, com forte peso dos monopólios em sua dinâmica e é comandado pelas variáveis mais modernas do centro da economia mundial. Estão incluídas aí as investigações sobre o comércio, o crédito, a indústria, o progresso tecnológico, os bancos, as firmas multinacionais e o Estado. O *circuito inferior* origina-se também da modernização (dos monopólios), composto, entretanto, por atividades e

comércio de pequena dimensão e serviços não modernos. No circuito superior, o capital é intensivo, enquanto no inferior, o trabalho é intensivo e o capital, não intensivo. As diferenças fundamentais entre as atividades de um e de outro circuito estão ligadas aos tipos de tecnologia e de organização social utilizados por cada um deles.

O *circuito superior* compõe o que Milton Santos denominou *espaços luminosos*, em oposição aos *espaços opacos* (SANTOS, 2002), em que se desenvolvem as atividades do *circuito inferior*. Os primeiros são os espaços de maior densidade técnico-informacional, capitais, investimentos, normas, presença estatal, máquinas, luzes, enquanto *opacos* são os espaços desassistidos pelo Estado, lugares em que as forças hegemônicas do capital não têm interesse em investir. São espaços orgânicos, flexíveis, plásticos, uma vez que dizem respeito às formas inaugurais da vida, que resistem ao abandono e à negação. *Territórios de sertões, espaços de atopias e de utopias*,⁷ presentes em todos os espaços-tempos, e que persistem na contemporaneidade por toda parte (MELO, 2011). É nesses espaços que são criados territórios de vizinhança e solidariedade, de reprodução da vida social como construção coletiva. Por comportarem diversas racionalidades, ao contrário da racionalidade unívoca, característica dos espaços luminosos, é desses espaços que podem emergir possibilidades efetivas de cooperação e democracia. Enquanto nos espaços opacos prevalece um “pragmatismo mesclado à emoção” (SANTOS, 2000), nos luminosos, não é a emoção, mas a razão, uma razão unívoca e instrumental, que prevalece nas ações. Nas palavras da socióloga Ana Clara Torres Ribeiro (2012, p. 67), os *espaços luminosos*

[...] seriam produtos da razão que amplifica estrategicamente os comandos da modernidade. Denotam a força da racionalização emanada do pensamento instrumental, que, ao selecionar o que tem ou não valor, é capaz de seduzir e convencer. Os espaços luminosos engrandecem a visão, oferecendo materializações imediatas e indícios da visão de mundo desejada e desejável.

A socióloga lembra, ainda, que “o excesso de luz, produzido pela técnica e pela máquina, também traz cegueira” (RIBEIRO, 2012, p. 67). Além do *circuito superior* e *inferior*, Milton Santos faz referência, também, às dinâmicas socioprodutivas tradicionais que compuseram, em espaços-tempos pré-modernos, um *circuito tradicional* e que resistem na contemporaneidade. Trata-se das diversas formas de produção desenvolvidas pelos chamados “povos originários”, descendentes de povos indígenas que antecederam milênios o processo de colonização dos países “periféricos” E também pelo modo de vida de quilombolas, caboclos, ribeirinhos, detentores de saberes tradicionais

⁷ A *atopia* é compreendida como a negação da condição de se pertencer a um lugar, imposta por relações de poder extremamente desiguais, em diversos domínios (cultural, econômico, jurídico, epistemológico etc) e que se estabelece entre sujeitos e grupos sociais. O par dialético *atopia, utopia* é uma característica dos *territórios de sertões*, de sua origem à contemporaneidade, e se refere às possibilidades de transformação dos sujeitos dos sertões do mundo na construção dos seus lugares de existência (MELO, 2011).

imprescindíveis à manutenção da biodiversidade, da vida, na região, e no Planeta. Do ponto de vista da lógica hegemônica moderna, as formas de produção desses povos compõem atualmente o *circuito inferior* da economia. Sua relação, entretanto, com o *circuito inferior*, propriamente dito, e o *circuito superior*, vai depender do padrão ou da trajetória de desenvolvimento de cada país.

Para os “povos originários”, o mundo natural continua integrado ao mundo social. Pela natureza de sua compreensão de mundo, do universo como totalidade, esses povos possuem um forte arraigamento espacial, concebendo a Terra como uma entidade multidimensional resultado de diversos tipos de práticas e de relações socioespaciais. No contexto da riqueza de suas linguagens, estabelecem vínculos entre os sistemas simbólico-culturais e as relações produtivas, que podem ser altamente complexas.

Duas variáveis produzidas no centro e difundidas na periferia ocupam espaço privilegiado na dinâmica dos circuitos socioeconômicos e são fundamentais para a compreensão da organização do espaço: o consumo e a informação. Como aponta Celso Furtado (1968, apud SANTOS, 2008b), a revolução no nível do consumo foi acompanhada da deformação da estrutura do consumo, acarretando novas formas de produção e comércio na América Latina. O fenômeno do *circuito inferior*, típico dos países subdesenvolvidos, representa a condição de dependência de todo um sistema econômico. É esse circuito que acolhe os sujeitos expulsos do campo e das fábricas, como consequência da implantação dos modelos flexíveis, da perda da participação das empresas nas cadeias produtivas globais, da modernização dos serviços urbanos e de todas as formas através das quais a modernização tenta homogeneizar a esfera do consumo. É assim que o circuito inferior desempenha um papel socioeconômico inegável, absorvendo a mão de obra não qualificada representada por esses sujeitos e se transformando num grande fornecedor de serviços. Em alguns países, o circuito inferior é responsável pelas economias externas de que esses países necessitam. Nesse sentido, o circuito inferior responde não só às necessidades do consumo, mas também à condição geral do emprego e do capital (SANTOS, 2008b).

Na análise dos circuitos, é fundamental compreender as especificidades de cada país, marcadas, essencialmente, pela história, pela *formação social*, pela evolução político-econômica, pela configuração, enfim, do território de cada Estado-nação. Ou dos territórios dos “Estados-nações”, na medida em que se reconhecem e se institucionalizam Estados Plurinacionais, a exemplo da Bolívia e do Equador. O território pode ser compreendido como

“[...] um campo de forças, uma teia, uma rede de relações sociais que, apesar de sua complexidade interna, define ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” e os “outros” [...] redes de relações socioprodutivas capazes de produzir singularidades (RIBEIRO, 2009, p. 26).

A partir do conceito de *formação social*, Milton Santos (1977, p. 86-87) incorpora o conceito *socioespacial*. Para o autor, o modo de produção, a formação socioeconômica e o espaço são categorias interdependentes e indissociáveis:

Todos os processos que, juntos, formam o modo de produção (produção propriamente dita, circulação, distribuição, consumo) são histórica e espacialmente determinados num movimento de conjunto, e isto através de uma formação social. [...] Os modos de produção tornam-se concretos sobre uma base territorial historicamente determinada. Deste ponto de vista, as formas espaciais seriam uma linguagem dos modos de produção. Daí, na sua determinação geográfica, serem eles seletivos, reforçando dessa maneira a especificidade dos lugares.

A produção e reprodução socioespacial é compreendida por Milton Santos como totalidade que permite a análise daquilo que é singular aos diversos processos de urbanização dos diferentes Estados. Nesse sentido, a história colonial é uma variável fundamental para a análise da organização dos Estados latino-americanos, de seus interesses, assim como para a compreensão das diferenças entre os países dos chamados mundos *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*. Enfocando o papel da dimensão temporal dos sistemas espaciais e suas consequências nos países subdesenvolvidos, Santos (2008a) estabelece uma periodização de cinco tempos de sucessão das modernizações: o período do comércio em grande escala, o período manufatureiro, o período da revolução industrial, e, por fim, o período da modernização tecnológica. E ressalta que “os países atualmente subdesenvolvidos não foram atingidos pelos efeitos de todas essas modernizações” (SANTOS 2008b, p. 35). Teríamos, desse modo, três tipos de modernização: comercial, industrial e tecnológica (SANTOS, 2008a, p. 38; 2008b, p. 34), sendo a modernização industrial a que nos permite compreender melhor como as trajetórias de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos foram amalgamadas pelas necessidades dos países industrializados.

Gestada no mundo pós-guerra, a modernização tecnológica estendeu-se ao mundo subdesenvolvido por volta da década de 1970. Derivam daí, desse período, os dois circuitos integrados da economia urbana, evidenciando a diferença dos processos de urbanização entre os mundos “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”. O “circuito inferior da economia urbana” pode ser caracterizado pela pobreza, tanto no campo quanto na cidade, pois os processos que pesam sobre a cidade, com todas as suas variações, também se disseminam no campo. Do mesmo modo, a dinâmica do campo também se espraia pelas cidades, a exemplo das cidades do agronegócio, que nos autorizam a falar em um “circuito superior da economia agrícola” (ELIAS, 2006).

É importante lembrar ainda que não há dualismo na leitura dos circuitos socioeconômicos e que ambos, *superior* e *inferior* derivam de um mesmo processo: a modernização tecnológica. Devem, portanto, ser compreendidos, não como sistemas fechados entre si, mas como subsistemas interdependentes, complementares, e também com-

petidores entre si (SANTOS, 2008b; MONTENEGRO, 2012). Essa ideia nasce como contraponto a uma epistemologia dual, que postulava a diferenciação entre dois setores distintos nos países periféricos: um setor *moderno* e um setor *tradicional*. Nesse contexto, *tradicional* é sinônimo de *atrasado*, uma anteposição ao moderno. Milton Santos mostra, entretanto, que o “atrasado” utiliza-se, em parte, da modernização para reproduzir socialmente sua existência. Daí a sua preferência pelo termo *inferior* no lugar de *tradicional*, embora o geógrafo nos chame a atenção também para a coexistência no *circuito inferior/superior* de dinâmicas socioprodutivas tradicionais que, diferentemente de hoje, já compuseram um *circuito tradicional*.

A identificação das variáveis do *circuito superior* não apresenta dificuldades, ao contrário do *circuito inferior*, já que, esse, ainda que integrado ao circuito superior, desenvolve-se em espaços opacos, omitidos, dispensados e frequentemente negados pelos organismos oficiais. Esperamos superar tais dificuldades a partir da incursão teórica e de campo por esses territórios, observando e cartografando suas dinâmicas, seus saberes e fazeres, através de imagens, diálogos e das múltiplas formas de expressão, artísticas ou não, que eles abrigam. Os mundos considerados subdesenvolvidos são quase sempre analisados a partir das variáveis produzidas pelos atores hegemônicos, invisibilizando toda uma vida de relações socioeconômicas que subsiste nos interstícios dos espaços luminosos e que acolhe grande parte da população. Esse fato configura um exemplo clássico de *colonialidade*, de análise de nossas realidades a partir de um olhar moderno-colonial (PORTO-GONÇALVES, 2006). Daí a necessidade de outros modos de ver e representar essas realidades. Em artigo no *Le Monde Diplomatique* Brasil, Monica Arroyo (2008) complementa: “Os homens e mulheres que compõem o circuito inferior da economia urbana não detêm o poder, mas possuem uma enorme força, pelo seu número, pela sua criatividade e pela sua simplicidade”.

Cartografando ações de diferentes atores

Um dos indicadores do poder das multinacionais é a pujança do comércio intra-firmas, ou seja, do comércio entre subsidiárias ou entre subsidiária e matriz da mesma multinacional. Segundo Arrighi (1996), um dos traços característicos da hegemonia norte-americana é a “economia da velocidade”, na qual os custos de transação se impõem aos custos de produção. A fim de facilitar o gerenciamento dos custos de transação, algumas empresas encetaram processos de integração vertical, concentrando atividades diversas em torno do mesmo grupo empresarial. A prática da concentração tornou as transações mais rotineiras e previsíveis, e essa rotina trouxe maior velocidade comercial. Depois de se expandirem pelo território norte-americano, essas empresas avançaram sobre novos territórios, difundindo práticas de gestão pautadas na padronização dos processos. Entretanto, essas organizações adaptavam-se às peculiaridades

de cada região, especialmente em termos de oferta de trabalho. Diferentes unidades empresariais, membros de um mesmo conglomerado, passaram a transacionar entre si, mediante preços, condições e instituições alinhadas à estratégia do grupo.

Em um estudo comparativo entre as economias da América Latina e da Ásia, a partir da década de 1990, Pierre Salama (2011) afirma que as especificidades das ações do Estado, principalmente através de políticas industriais, explicitam em grande medida as dinâmicas econômicas desse período até primeira década deste século. A estagnação econômica da América Latina nos anos 1990 ampliou as desigualdades e o nível de exclusão social. Embora sejam bastante complexas as relações entre crescimento e desigualdade, Salama resalta variáveis fundamentais à compreensão das dinâmicas regionais, como, por exemplo, a renda *per capita*, a dimensão dos mercados, o grau de abertura das economias e o papel do Estado.

Enquanto as economias latino-americanas registraram, nos anos 1990, alto nível de desigualdades socioeconômicas, baixas de investimento, taxas de crescimento médio moderado e alta volatilidade do capital, embora inferior a dos anos 1980, as economias asiáticas apresentaram elevada taxa de formação bruta de capital fixo, crescimento forte e pouca volatilidade do capital com baixas desigualdades, à exceção da China. As privatizações na América Latina não só reduziram a participação do Estado nos investimentos em grandes projetos, como também impediram a contraposição às tendências rentistas do regime de crescimento. Para Salama (2011), as finanças têm duas faces, uma virtuosa, *Janus*, que favorece a acumulação, e a outra, parasitária, que age em detrimento da acumulação. Na América latina, a face parasitária das finanças superou a face virtuosa. A financeirização acabou favorecendo a concentração em favor de 5% a 10% da população. Nesse contexto, o lado mais fraco perde: cai o emprego produtivo, ampliam-se a flexibilização e a precarização do trabalho e cresce o emprego informal no emprego total. O circuito inferior da economia cresce e absorve o excedente expulso do circuito superior. Essa dialética perversa se reproduz e se amplia na América Latina. Apenas o Chile não apresenta tendência à estagnação, por contar com renda média mais elevada, segundo o economista francês.

A maior parte dos elementos que evidenciam a dinâmica conflituosa e perversa do crescimento na América Latina diz respeito à posição dos países na divisão internacional do trabalho, condição determinada, dentre outros fatores, pelo fluxo de investimentos estrangeiros diretos. Desde a crise de 2008, os fluxos de Investimento Externo Direto (IED) para a América do Sul cresceram 56%, chegando a 85.143 milhões de dólares em 2009 – um recorde histórico. Quatro países recebem um aumento significativo desses fluxos: o Brasil (87%), a Argentina (54%), o Peru (31%) e o Chile (17%). Tais investimentos concentram-se majoritariamente nos recursos naturais, complementados por investimentos em manufaturas específicas (notadamente, o setor automobilístico e o de circuitos integrados), além de serviços empresariais e de telecomunicação. Apesar da crise, os fluxos de IED cresceram. Entretanto, a partir de 2012, verifica-se a manu-

tenção do padrão de especialização em atividades extrativas, com queda expressiva do investimento em manufaturados. À exceção caso brasileiro, observa-se uma redução expressiva dos investimentos no setor de transformação, tradicional catalisador de mudanças qualitativas na estrutura produtiva. No Brasil, a entrada expressiva de recursos em todos os setores chama bastante a atenção, o que nos leva a inquirir sobre as suas especificidades em termos de modelo de integração internacional.

Fatores estruturais e conjunturais explicam a ênfase na exploração de recursos naturais na América do Sul, em detrimento da indústria de transformação. Dentre os fatores estruturais, estão: a disponibilidade de recursos naturais, a concentração fundiária, aliada ao tradicional estímulo ao agronegócio, o cascadeamento tributário, que onera sobremaneira a produção de bens finais e incentiva a produção extrativista, e a disponibilidade de força de trabalho com baixa qualificação e sem outras oportunidades de inserção no mercado de trabalho. Em suma, a abundância de recursos naturais associada a instituições que baseiam suas ações na desigualdade e, por isso, a reproduzem, constituem explicações estruturais a favor da exploração de bens primários, mediante agentes oligopolistas. A conjuntura recente traz novos argumentos a favor da expansão da exploração do mercado de *commodities*. Por parte da oferta, a alta dos preços internacionais, a partir da década de 1980, indica transformações tanto na estrutura dos mercados de *commodities*, em tendência crescente à oligopolização, quanto ao comportamento dos mercados futuros, com a difusão do uso de derivativos para fins de especulação. Concentração produtiva e mecanismos de financiamento que se beneficiam de pressões inflacionárias corroboram o estímulo à oferta e a novos investimentos.

A discussão sobre a tendência à reprimarização torna-se ainda mais profícua, quando se considera a depreciação do dólar, que, se por um lado, reflete na apreciação do Real, desincentivando as exportações, por outro lado, faz aumentar o preço das *commodities*. O impacto sobre o setor industrial foi ainda maior, em razão do crescimento de 55,5% do salário real no segmento (BAUMANN, 2010), diminuindo a margem de lucro do setor. A perda de competitividade do setor industrial, associada ao aumento da concorrência internacional e ao recrudescimento de padrões clássicos de divisão do trabalho internacional, têm consequências espaciais importantes, tanto no plano nacional quanto no regional.

O modelo de desenvolvimento sob o qual ocorrem os processos de reprimarização e de concentração do capital implica dinâmicas territoriais específicas. Milton Santos (2006) afirma que a polarização cidade-campo, respectivamente, como espaços de consumo e de produção, fundamenta um ciclo de acumulação baseado em assimetrias. Os agentes e processos do circuito superior articulam os espaços de maior luminosidade com a dinâmica internacional, ao passo que o circuito inferior tem influência restrita ao âmbito local/regional. Evidencia-se, de modo geral, uma dicotomia entre os interesses das grandes firmas e os da população local. O Estado da maioria dos países periféricos posicionam-se mais no sentido de estimular a concentração, financiando não apenas a

instalação e a operação dessas firmas, mas também toda a infraestrutura que dá apoio à circulação de seus insumos e produtos. A opção por um modelo de desenvolvimento concentrador reforça a seletividade espacial, sobretudo nos países periféricos e emergentes. Analisando essa situação durante os anos 1970, Milton Santos complementa:

[...] [nos países desenvolvidos], a fricção do espaço é relativamente nula e sua fluidez assegura a complementaridade funcional entre pontos diferentes em que as produções complementares se realizam. Nos países subdesenvolvidos, há uma especialização horizontal, com uma seletividade do espaço para os diferentes níveis de produção industrial, devido à raridade dos pontos que dispõem de vantagens locais significativas. Há uma tendência para as concentrações com efeitos cumulativos (SANTOS, 2006, p. 279).

Pretendemos analisar a ação dos monopólios no contexto sul-americano, a partir de quatro indicadores sugeridos por Milton Santos (2006, p. 278): a organização e a distribuição dos transportes, o nível de industrialização, as relações de dependência internacional e a situação geopolítica. Toda essa análise se fará no confronto com as ações de atores historicamente invisibilizados e que começam a despontar na construção de territórios contra-hegemônicos, colocando em cheque o protagonismo do Estado no planejamento do território, transformando-o

[...] numa dimensão essencial da *práxis* [...] Ocorre, agora, uma crescente aproximação entre política e território usado (SANTOS, 1999); entre práticas sociais e *práxis*; entre cultura e cultura política; entre saberes tradicionais e educação política. Nesta aproximação, pode ser reconhecida a força daqueles que resistem, no limiar da luta pela vida, à naturalização das relações sociais imposta pela ideologia dominante (RIBEIRO, 2005, p. 267).

É essa aproximação entre práticas sociais e *práxis*, política e território usado, saberes tradicionais e educação política que pretendemos cartografar, confrontando espaços luminosos com espaços opacos a fim de dar visibilidade a outros mapas, outras cartografias e ações sociais permanentemente produzidos nos interstícios das cartografias dominantes.

Outras cartografias, outros paradigmas de desenvolvimentos: dinâmicas visíveis e invisibilizadas

O capitalismo inventa e reinventa, combina e recombina novas e velhas formas de produção e, assim, redefine limites e fronteiras espaciais – em um exercício de fechamento e, contraditoriamente, de abertura. Na sociedade do espetáculo (DEBORD, 1956), mundo da ditadura do mercado, da mercadoria e do consumo, redesenham-se,

todo o tempo, novas cartografias, redefinem-se continuamente os lugares, os territórios, as regiões. Produzida por fluxos cada vez mais velozes de capitais, informações, comportamentos e sujeitos, a dinâmica cartográfica mundial contemporânea é feita de mapas de lugares interconectados transnacionalmente e também daqueles cujas conexões se estabelecem através de outras lógicas, diversas da lógica da ordem hegemônica global. As linhas dessas cartografias emergem e se espriam por todo o tecido cartográfico, evidenciando, nos territórios de economia globalizada, *cartografias omissas*⁸ (MELO, 2011), lugares e territórios de exclusão social. Compondo o mesmo tecido da superfície-espaco, emergem esses lugares-territórios de exclusão junto aos lugares-territórios de economia globalizada, constituindo “rugosidades”, “espaços luminosos” e “espaços opacos” (SANTOS, 2002), resultantes do acúmulo de diversos espaçotempos. Ao se inscreverem ao longo dos transnacionais mapas do capital financeiro, ainda que invisibilizadas por esses mapas, as cartografias omissas representam também a crise ou a necessidade de transformação dos ideais de vida impostos pela modernidade, na contemporaneidade, radicalizada. Dependendo do grau de *atopia*, imposto pelas transformações dos fluxos hegemônicos e dos arranjos das diversas camadas espaçotemporais, dessas cartografias podem emergir ou não lugares e territórios de cidadania e de resistência que se organizam a partir de outros tipos de economia, outros ritmos, outras temporalidades, representando limites à mesma racionalidade produtora desse tecido de lugares.

O conceito de “espaço herdado”, recuperado de Pierre George por Milton Santos (2002), pode ser compreendido no contexto das *rugosidades* que compõem o “palimpsesto espacial”, camadas diversas de superfícies espaciais, feitas de “grafias e rasuras” (MELO, 2011) que vão se inscrevendo ao longo dos diversos espaçotempos. O espaço herdado diz respeito à combinação de *objetos* e *ações* de diversas superfícies de espaçotempos, de modo a instalar, nessas superfícies, as estruturas técnicas, jurídicas, administrativas, culturais, afetivas, simbólicas, que podem limitar ou favorecer a produção de novas cartografias sociais. Atravessa as diversas modernizações, é “[...] um contínuo intercâmbio entre mortos e vivos, em que as normas e as regras inscrevem-se na materialidade, orientando a cultura imaterial” (RIBEIRO, 2005, p. 7).

A diversidade de povos e práticas sociais é imensa. São múltiplas as experiências que precisam ser conhecidas e preservadas, no sentido de compartilhadas. Para o intelectual aymara Fernando Huanacuni Mamaninacini (2012), o paradigma da cultura comunitária do *Vivir Bien*, valoriza a visão de comunidade das culturas ancestrais como resposta estrutural dos povos indígenas às pressões da modernização na América do Sul. Esse paradigma se respalda na cosmovisão dos povos indí-

8 As *cartografias omissas* se constituem, não de lugares omissos, mas que foram omitidos, obliterados, invisibilizados por territórios hegemônicos.

genas originários, que consiste em valorizar a vida e manter com ela uma relação de equilíbrio e harmonia. Para isso, é fundamental que o sujeito esteja em harmonia com ele próprio e que saiba relacionar-se, conviver com todas as formas de vida. Em sua extensa obra sobre os povos originários, Mamani (2010), ressalta a importância das contribuições desses povos para as sociedades contemporâneas, especialmente no campo ideológico.

A imposição da cultura moderno-ocidental negou e invisibilizou todas essas práticas, todos esses saberes, conhecimentos, experiências, toda uma cultura ancestral de uma diversidade de povos, instituindo o que Boaventura de Sousa Santos denominou *monocultura do saber*, a

[...] transformação da ciência moderna e de alta cultura em critérios únicos de verdade e de qualidade estética respectivamente [...] ambas, arrogando-se ser cânone exclusivo da produção do conhecimento ou de criação artística. Tudo o que o cânone não legitima ou reconhece é declarado inexistente. A não-existência assume aqui a forma de ignorância ou de incultura (SANTOS, 2004, p. 787).

Enio Antunes Rezende explicita a complexidade e o dinamismo do saber tradicional como pluralidade de sistemas de conhecimento, evidenciando sua regulação por tradicionais sistemas de autoridade e organização social:

Estes sistemas [de autoridade e organização social] determinam direitos costumeiros acerca do território e uso dos recursos, observam o uso e manejo diário dos recursos e delimitam os processos de transmissão e inovação desse saber. O saber tradicional abstrato é apenas uma parte deste, assim como o conhecimento abstrato é apenas uma parte do manejo ambiental convencional. Os sistemas de saber tradicional são sistemas para o funcionamento de uma gestão ambiental proativa; e, neste sentido, eles são inseparáveis da questão dos direitos de populações tradicionais e povos indígenas (REZENDE, 2008, p. 221).

Trata-se de saberes milenares, construídos e transformados ao longo de várias civilizações em uma relação de respeito e troca com o que chamamos *natureza*, exteriorizada do homem e das sociedades, pela cultura moderno-ocidental, para fins mercantis. A impossibilidade da ciência moderno-ocidental de dar conta de todas as mazelas produzidas pelo sistema capitalista abre espaço para a dimensão emancipatória dos saberes tradicionais:

[...] a ciência moderna, outrora vista como a solução de todos os problemas das sociedades modernas, acabou por se tornar ela própria, num problema. A transformação gradual da ciência numa força produtiva neutralizou-lhe o potencial emancipatório e submeteu-a ao utopismo automático da tecnologia (SANTOS, 2000, p. 117).

Num momento em que os movimentos sociais de todo o mundo desafiam os governos, exigindo novas formas de participação e gestão da coisa pública, muitos “povos originários”, habitantes da Bolívia e do Equador, por exemplo, já conseguiram incluir, nas Constituições de seus Estados, o registro da condição de *Estados Plurinacionais*. O reconhecimento de que o Estado abriga a existência de diversas nações e culturas e da necessidade de respeito aos princípios de organização de todas elas. Esses Estados se fundamentam na reconstituição das identidades culturais, de herança ancestral, que recupera conhecimentos e saberes antigos e, também, numa política de soberania e dignidade nacional. O desejo é o de constituir espaços para novas formas de relações, de vida comunitária, de recuperação do direito de relação com a Terra mãe (*Pachamama*) e a substituição da acumulação ilimitada individual de capital pela recuperação integral do equilíbrio e da harmonia com a natureza (MAMANI, 2010, p. 45).

Para Mamani, essas formas de governo podem ser inspiradoras para os movimentos sociais que surgem, sobretudo a partir de 2008, como expressão da indignação de muitos e da desesperança dos jovens com relação ao seu futuro diante dos resultados das políticas neoliberais. Para os povos originários, a Terra constitui o espaço natural da vida, da comunidade, o lugar sagrado de interação, o centro integrador da vida em unidade: “o espaço acima, abaixo, o éter”, o espaço que vivemos. Já o território, compreende o espaço com sua estrutura organizativa, segundo os usos e costumes, tradições, princípios e valores. O lugar onde se exercem os direitos e responsabilidades comunitários, os direitos de relação e o serviço político e econômico através das autoridades indígenas originárias em uma gestão comunitária plena.

O território, para esses povos, constitui-se, portanto, de formas de organizar a produção e distribuí-la segundo valores específicos de cada comunidade, de cada povo. Da nossa perspectiva, todas essas formas são sistemas socioeconômicos com processos socioprodutivos movidos por outras lógicas, a lógica da responsabilidade com as gerações futuras e com a sustentabilidade do ecossistema. Cada uma delas apresenta modos de desenvolvimento específicos, respaldados por princípios ancestrais cuja base é o bem comum e coletivo e, portanto, apontam para outros paradigmas de desenvolvimento. Além dessas formas de produção tradicionais, outras formas de organização, com experiências históricas marcantes, como, por exemplo, as economias solidárias, as cooperativas e as organizações auto-gestionárias, comunais, também apontam para outros paradigmas de desenvolvimento. Paradigmas fundados, não nos princípios da acumulação e da competição, mas na solidariedade e na simetria dos direitos à vida e ao bem estar individual e coletivo, ao *Vivir Bien* ou ao *Buen Vivir*.

Se, durante os anos 1990, a América Latina se submeteu ao imperialismo do capital, acatando sem resistência a ordem das políticas neoliberais dominantes, a partir dos anos 2000, esse cenário começa a mudar com o despertar dos povos invisibilizados para a reivindicação do direito ao *Vivir Bien*. A construção e entrada no poder de governos comprometidos com as trajetórias e especificidades socioculturais de suas popu-

lações, dispostos a promover políticas que buscam resgatar a soberania desses povos, sinalizam possibilidades de transformações estruturais na região. São experiências que se instalam na contramão da ordem dominante e que também contribuem para o surgimento de novas cartografias na região. Henri Lefebvre (1969) nos chama a atenção para o fato de que apenas o valor de uso pode transformar as lutas de apropriação em caminhos para a transformação do território em construto coletivo. O antropólogo Pierre Bordieu (1994) reforça essa ideia, quando afirma que apenas uma vida de relações, de interações solidárias, pode resistir à volatilidade dos investimentos, uma vez que a troca gerida por elas é simbólica e, portanto, sustentada em linguagens e valores. Nessas trocas, através da experiência concreta do compartilhamento, o valor de uso predomina sobre o valor de troca. E é o valor de uso que orienta a ação do “homem lento” – categoria político-filosófica construída por Milton Santos (2002). “O ‘homem lento’ é aquele que desvenda os recursos indispensáveis à vida” (RIBEIRO, 2012, p. 75).

Na compreensão das ações sociais, é importante ressaltar, ainda, as diferentes escalas em que essas ações se estabelecem. O economista Carlos Brandão (2010, 2011) tem se debruçado à compreensão das escalas e de seu tratamento no trabalho de pesquisa e no planejamento territorial. Para ele, a escala é uma categoria analítica e da *práxis* política. Todas as escalas devem ser tratadas de forma dinâmica nos processos estruturais. Na verdade, o “objeto”, a questão em discussão é que define a melhor escala de abordagem em cada contexto específico, uma vez que as escalas são construções sociais, materiais e simbólicas. Recortes da realidade observada para a apreensão das determinações e condições dos fenômenos sociais em um dado território. Para o autor, essa abordagem pode contribuir para superar as inércias e fragmentações disciplinares na compreensão das dinâmicas socioespaciais. O economista assevera o cuidado da representação dessas escalas, para evitar a sua reificação e divisão acrítica, o que poderia fortalecer o fetichismo do espaço. Na verdade, qualquer instrumento pode empobrecer a leitura do pesquisador se este esperar que todas as dinâmicas possam ser representadas, que um real unívoco se mostre.

Os movimentos sociais que emergem na cena contemporânea das grandes cidades da América Latina evidenciam, em diversas escalas, dinâmicas de ação política praticadas por sujeitos historicamente omitidos pelas ações e pelas cartografias político-sociais-econômicas dominantes. Sujeitos conscientes de sua condição histórica e que lutam pela transformação dessa condição. Confrontam a modernidade radicalizada contemporânea e sua hipervelocidade com seus outros espaços-tempos, outros ritmos, outros modos de vida fundados em outras economias, diversas da economia que se impõe como única. Exigem o reconhecimento e a institucionalização de suas muitas nações e de seus sentidos de *nação*, bastante diversos do sentido moderno-ocidental de *nação*. Seria essa a “nova América Latina” de que nos fala Pierre Salama? (2012)

Milton Santos já havia registrado os sinais do nascimento de *outras* políticas:

[...] pode-se pensar na produção local de um entendimento progressivo do mundo e do lugar, com a produção indígena de imagens, discursos, filosofias junto à elaboração de um novo *ethos* e de novas ideologias e novas crenças políticas, amparadas na ressurreição da ideia e da prática da solidariedade (2000, p. 167-168).

Numa linha de pensamento bem próxima à de Milton Santos, Boaventura de Sousa Santos (2010) propõe a *reinvenção da emancipação social* através da relação dialética entre a *sociologia das ausências* e a *sociologia das emergências*, que operariam substituindo *monoculturas* por *ecologias*. Seriam capazes de dilatar o presente contraído, veloz e fugidio, fabricado pelo mundo do consumo e da mercadoria e, conseqüentemente, ampliar as possibilidades das experiências sociais do futuro.

É com o objetivo de esboçar, desenhar, cartografar toda essa transformação na ação social que Ana Clara Torres Ribeiro propõe novas técnicas de pesquisa, novas construções cartográficas:

[...] deseja-se salientar que as mudanças escalares e de sentido na ação social impõem o trabalho com técnicas de pesquisa que consigam acompanhar: a apropriação, do espaço urbano, por velhos e novos atores sociais e políticos; as mudanças de sentido da ação social, pela absorção de valores culturais de diferentes origens; os acúmulos políticos permitidos pelo território praticado; a velocidade com que acontecem a adesão e a perda de credibilidade de lideranças e projetos políticos; os vínculos entre ação espontânea e ação organizada; a crescente centralidade dos movimentos culturais; as mudanças institucionais demandadas por atores sociais e políticos (RIBEIRO, 2009, p. 151).

Acreditamos que a construção de *cartografias de ação* da América do Sul podem ser instrumentos de suporte didático e político, de comunicação e de expressão dos sentidos dos conflitos socioespaciais, de sua exacerbação e retração, de sua transformação, enfim. A partir da exploração e do aprofundamento conceitual e empírico propostos pelos autores aqui discutidos, pretendemos observar, perceber, desvendar como a América do Sul dialoga com as transformações do mundo contemporâneo, absorvendo e recriando condições de dependência ou de superação do seu processo secular de dominação. Produzindo outros paradigmas de desenvolvimento, outras cartografias, outros mapas, outras escritas cujas páginas em muito diferem das escritas oficiais, como nos mostra o escritor uruguaio Eduardo Galeano:

Nessas páginas, passado e presente se unem.
Os mortos renascem, os anônimos têm nome:
os homens que ergueram os palácios e os templos de seus amos
as mulheres ignoradas por quem ignora os que temem
o Sul e o Oriente do mundo depreciados
por quem deprecia o que não conhecem
os muitos mundos que o mundo contém e esconde:

os que pensam e sentem
os curiosos, condenados por perguntar
e os rebeldes e os perdedores e os loucos lindos
que foram e são
o sal da terra.

Eduardo Galeano, *Espejos* (tradução nossa).

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: UNESP, 1996.
- ARROYO, Maria. A economia invisível dos pequenos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Ano 2, n. 15, out., 2008.
- BAUMANN, Renato. Brazilian External Sector so far in the 21st century. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2010. Edição Especial.
- BORDIEU, Pierre. *Raisons pratiques: sur la théorie de l' action*. Paris: Éditions du Seuil, 1994.
- BRANDÃO, Carlos. Estratégias hegemônicas e estruturais territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 2, p. 303-313, abr./jun. 2011.
- BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2007.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo (séculos XV-XVIII): o tempo do mundo*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998. v. 3.
- COHEN, Benjamin E. *A questão do imperialismo*. São Paulo: Zahar, 1976.
- DEBORD, Guy. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- De BIASE, Alessia. Entrevista Ana Clara Torres Ribeiro. *Redobra*, n. 9, ano 3, 2012. p. 9-21.
- DUPAS, Gilberto (Org). *Meio ambiente e crescimento econômico: tensões estruturais*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- ELIAS, D. Redes agroindustriais e produção do espaço urbano no Brasil agrícola. In: SILVA, J. B.; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). *Panorama da geografia brasileira I*. São Paulo: Annablume, 2006. p. 221-238.
- ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber:*

- eurocentrismo e ciências sociais, Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 133-168. (Colección Sur Sur).
- FILGUEIRAS, L.; GONÇALVES, R. *A economia política do governo Lula*. São Paulo: Contraponto, 2007.
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Cultura e o Ministério da Cultura*. Organização Rosa Freire d'Aguiar Furtado. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2012. 5v.
- GRIMM, Flávia. Pensando a urbanização na América latina durante as décadas de 1960-1970 a partir da contribuição teórica do geógrafo Milton Santos. In: ARROYO, Mônica; ZUSMAN, Perla (Org.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofia y Letras, 2010.
- GRIMM, Flavia. Teoria dos dois circuitos da economia urbana: debates e contextos preliminares. Encontro Nacional de Geógrafos (AGB).14., 2010. Porto Alegre. *Anais...*, Porto Alegre, 2010, p. 1-10.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 2008.
- HISSA Cássio E. V.; RIBEIRO, Maria Teresa F. Economies et spaces. In: CARY, Paul; JOYAL André. *Penser les territoires; en hommage à Georges Benko*. Québec: Presses de l'Université Du Québec, 2010. p. 25-36.
- HISSA, Cássio E. V. A lentidão no lugar da velocidade. *Redobra*, Salvador, ano 3, n. 9, p. 75-82. 2012.
- HISSA, Cássio Eduardo Viana. *A mobilidade das fronteiras: inserções da geografia na crise da modernidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.
- HISSA, Cássio Eduardo Viana. Território de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos Alberto Sanchez (Org.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo transdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 36-84.
- HISSA, Cássio. E. V. Fronteiras da transdisciplinaridade moderna. In: HISSA, C. E. V. (Org.). *Saberes ambientais: desafios para o conhecimento disciplinar*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. p. 15-31.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.
- MAMANI, Fernando Huanacuni. *Vivir bien/buen vivir: filosofia, políticas, estratégias y experiencias regionales*. La Paz: Instituto Internacional de Integración, 2010.

MELO, Adriana Ferreira de. *Sertões do mundo, uma epistemologia: uma cosmologia do sertão*. 2v. 2011. 219 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

MONTENEGRO, R. M. A teoria dos circuitos da economia urbana de Milton Santos: de seu surgimento à sua atualização. *Revista Geográfica Venezuelana*, v. 53, n. 1, 2012, p. 147-164.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E. (Org.). *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, Argentina. 2006. p. 151-197.

REZENDE, Enio Antunes. *Biopirataria ou bioprospecção? Uma análise crítica da gestão do saber tradicional no Brasil*, 416 f. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. Por uma cartografia da ação: pequeno ensaio de método. *Cadernos IPPUR*. v. 5, n. 2, ano XVI, n. 1, 2001-2002. p. 33-52.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Cartografia da ação social – Região Latino-Americana e novo Desenvolvimento Urbano. In: POGGIESE, Héctor; EGLER, Tamara Tania Cohem. *Outro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLASO, 2009. p. 147-156.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Homens lentos, opacidades e rugosidades. *Redobra*, Salvador, ano 3, n. 9, p. 58-71, 2012.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Outros territórios, outros mapas. OSAL: Observatorio Social de América Latina, Buenos Aires, año 6, n. 16, p. 263-272. enero-abr. 2005. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

RIBEIRO, Maria Teresa F. Arte e vida no Vale: a prontidão dos homens lentos, In: NOGUEIRA, Maria das Dores Pimentel (Org.). *Vale do Jequitinhonha: cultura e desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG/PROEX, 2012. p. 72-81.

RIBEIRO, Maria Teresa F.; BRANDÃO, Lázaro Augusto; CASTRO, Amando A. *Primeiro Relatório de Pesquisa: a dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul: um olhar atento sobre os movimentos espaciais do Brasil, da Argentina, da Bolívia e do Chile e os sentidos da cooperação*. Salvador: UFBA, 2012.

SALAMA, Pierre. *O desafio das desigualdades – América Latina/Ásia: uma comparação econômica*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

SALAMA, Pierre. *Les économies émergentes latino-américaines entre cigales et fourmis*. Paris: Armand Colin, 2012.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005.

SANTOS, Milton. Desenvolvimento econômico e urbanização em países subdesenvolvidos: os dois sistemas de fluxos da economia urbana. *Boletim Paulista de Geografia*, n. 53, São Paulo, fev. de 1977, p. 35-59.

SANTOS, Milton. Entrevista. *Teoria e debate*, n. 40, fev./mar. 1999. Entrevista concedida a José Correa Leite. p. 32-39.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2008b.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

SANTOS, Milton. *Espaço e método*. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2008a.

SANTOS, Raquel Paz dos. Relações Brasil-Argentina: a cooperação cultural como instrumento de integração regional. *Revista de Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 355-375, jul./dez. 2009.

SANTOS, Raquel Paz dos. Uma nova reflexão historiográfica das relações argentino-brasileiras a partir da dimensão cultural (1930-1954). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*. Córdoba, v. 7, p. 409-422, 2007.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências "revisitado"*. São Paulo: Cortez, 2004b, p. 777-821.

SOUSA SANTOS, Boaventura. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSITO, E. S. A teoria dos dois circuitos da economia urbana nos países subdesenvolvidos: seu esquecimento ou sua superação? *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n. 21, p. 43-51, 1999.

SOBRE OS AUTORES

André Luis Nascimento dos Santos

Mestre e doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) (com estágio doutoral Sanduiche na Science Po Toulouse – França). Professor da Universidade Federal de Alagoas. Advogado especialista em Direito do Estado pela FFD da UFBA, mestrando em Direito pela UFBA, Pesquisador do Laboratório de Análise de Política Mundial (Labmundo). Pesquisa temas relacionados a cooperação internacional e Direitos Humanos.

Andrea Cardoso Ventura

Doutoranda em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). É mestre em administração pela UFBA (2008) e em Estudios Contemporâneos de América Latina pela Universidad Complutense de Madrid (UCM) (2009), tendo formação em Direito (ITE, 1996) e Comunicação Social/Relações Públicas (UNESP, 1999). Campos de pesquisa: Governança Ambiental Global; Conflitos Socioambientais; projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e Tecnologias Sociais (TS).

Adriana Melo

Graduada em Letras, especialista em Turismo e Desenvolvimento, mestre e doutora em Geografia – Organização do Espaço – pelo Instituto de Geociências da UFMG. Professora Visitante do Departamento de Geografia (DGEOG) IGC/ UFMG. Ficcionalista, poeta e ensaísta.

Cristiane dos Reis de Oliveira

Administradora e mestra em planejamento territorial e desenvolvimento social pela Universidade Católica do Salvador(UCSAL). Coordenadora de projetos sociais e captação de recursos na Associação Sócio Cultural Asguiba e Gerente de Projetos na Makro Consultoria. Dedicar-se ao estudo de temas relacionados ao desenvolvimento, desigualdades e gestão social.

Denise Vitale

Professora adjunta do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos (IHAC) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal

da Bahia (UFBA). É pesquisadora do Laboratório de Análise de Política Mundial (Labmundo) e do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (1998) e doutora em Direito pela Universidade de São Paulo (2004). Foi *Visiting Scholar* na Universidade de Columbia, Nova York (2001/2002).

Diego Silva

Graduando em Geografia pela Universidade Federal da Bahia e, atualmente, bolsista de iniciação científica da Fundação de Apoio e Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb) do subprojeto A dinâmica socioespacial contemporânea da América do Sul: um olhar atento sobre os movimentos espaciais do Brasil, da Argentina, da Bolívia, do Chile, e os sentidos da cooperação, coordenado pela professora Maria Teresa Franco Ribeiro, do Laboratório de Análise de Política Mundial (Labmundo).

Elga Lessa de Almeida

Doutoranda e mestra em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com graduação em Direito. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), tendo como temas de interesse: políticas públicas, organizações internacionais, movimentos sociais, conferências internacionais, cooperação Sul-Sul.

Elsa Sousa Kraychete

Economista, doutora em administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos e do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGa), da UFBA. Coordena o Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) Antena Salvador. Membro da Câmara de Assessoramento de Ciências Humanas da Fundação de Apoio e Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb). É editora científica do Caderno CRH. Trabalha centralmente com as seguintes temáticas: desenvolvimento, organizações internacionais e cooperação internacional para o desenvolvimento, organizações não governamentais.

José Célio Silveira Andrade

Pós-doutor em Ciências Políticas e Relações Internacionais pela Université Laval – Québec – Canadá (2008), doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2000). Professor associado II da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Professor Permanente do Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) e do Programa de Engenharia Industrial (PEI) da Escola Politécnica da UFBA. É pesquisador-permanente do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e pesquisador-colaborador da Rede de Tecnologias Limpas e Minimização de Resíduos (Teclim). Pesquisador-líder do grupo de pesquisa “Governança Ambiental Global e Mercado de

Carbono”. Trabalha principalmente nos seguintes temas: estratégias socioambientais, responsabilidade socioambiental, relatórios de sustentabilidade, governança ambiental global, mudanças climáticas, mercado de carbono.

José Sacchetta Ramos Mendes

Professor adjunto do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências prof. Milton Santos (IHAC) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutor em História Social pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Graduado em Direito e Filosofia pela USP, com estágio pós-doutoral no Departamento de Filosofia e Teoria do Direito da Faculdade de Direito da USP. Pesquisador visitante na Universidade de Columbia (EUA, 2001/2002). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo) e do Laboratório de Estudos sobre Etnicidade, Racismo e Discriminação (LEER/USP).

Maria Elisa Huber Pessina

Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Desenvolve pesquisa sobre cooperação internacional para o desenvolvimento, com ênfase nas mudanças nas agências de cooperação não governamentais europeias pós 1990.

Maria Teresa Franco Ribeiro

Graduada em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Desenvolvimento Rural pelo CPDA/UFRRJ e doutora em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Fez o pós-doutorado em Paris III – IHEAL, no campo da Geografia. É professora Associada IV na Escola de Administração da UFBA, ensina e pesquisa na área de Desenvolvimento, Território e Ciência e Tecnologia. É pesquisadora do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo).

Mateus Santos da Silva

Mestre em Administração pelo Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (2012). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Pesquisa temáticas relacionadas a administração e relações internacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: globalização, altermundialismo, geopolítica, meio ambiente, política externa e cooperação internacional.

Paulo Éverton Mota Simões

Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia e membro do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Bolsista de Pesquisa do IPEA no projeto *Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs*. Realiza pesquisas e

tem interesse nos seguintes temas: cooperação internacional para o desenvolvimento; gestão social; economia solidária e responsabilidade social empresarial.

Priscila Spécie

Doutoranda e bacharel em Direito, mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). MSc em Relações Internacionais e Desenvolvimento Sustentável pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (Sciences Po Paris). Foi pesquisadora do Núcleo de Direito Global da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (Direito-GV). Atualmente é pesquisadora do Núcleo de Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Tacilla da Costa e Sá Siqueira Santos

Doutoranda em Administração pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (com pesquisa relacionada ao papel das ONGs brasileiras na cooperação internacional para o desenvolvimento), é graduada em Comunicação Social e mestre em Administração. Por cinco anos coordenou a área de Comunicação e Mobilização de Recursos do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia (Gapa-Bahia), tendo atuado ainda junto a diversas organizações da sociedade civil, de diferentes regiões do Brasil. É pesquisadora do Laboratório de Política Mundial (Labmundo).

Colofão

FORMATO	18 x 25 cm
TIPOLOGIA	Minion Pro NewsGoth BT
PAPEL	Alcalino 75 g/m ² (miolo) Cartão Supremo 300 g/m ² (capa)
IMPRESSÃO DO MIOLO, CAPA E ACABAMENTO	EDUFBA Gráfica Cian
TIRAGEM	400 exemplares



ISBN 978-85-232-1071-7



9 788523 210717