



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

**SAMUEL SANTOS CARVALHO**

**NOVOS RUMOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO E SEUS EFEITOS NA SUSTENTABILIDADE  
DE ONGs BRASILEIRAS**

**Salvador, 2015.**

**SAMUEL SANTOS CARVALHO**

**NOVOS RUMOS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO E SEUS EFEITOS NA SUSTENTABILIDADE  
DE ONGs BRASILEIRAS**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, para obtenção do grau de mestre em Administração.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elsa Sousa Kraychete.

**Salvador, 2015.**

Escola de Administração - UFBA

C331 Carvalho, Samuel Santos.

Novos rumos da cooperação internacional para o desenvolvimento e seus efeitos na sustentabilidade de ONGs brasileiras / Samuel Santos Carvalho. – 2016.

126 f.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2015.

1. Organizações não governamentais – Cooperação internacional.
2. Organizações não governamentais - Desenvolvimento. 3. Organizações não governamentais - Sustentabilidade. 4. Cooperação internacional.
5. Sustentabilidade. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 361.26  
361.77

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à professora orientadora Dr.<sup>a</sup> Elsa Kraychete, pela confiança, apoio e disponibilidade. As suas críticas e sugestões foram fundamentais para a construção deste trabalho. Levarei desta experiência um exemplo de profissionalismo e humanidade.

Agradeço a equipe do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da UFBA, pelo compromisso e dedicação.

Agradeço a todos os colegas da turma de 2013 do mestrado e doutorado em Administração, que proporcionaram momentos de ricas discussões acadêmicas, e pelo apoio.

Aos coordenadores e diretores das organizações pesquisadas, que disponibilizaram tempo e acesso aos dados presentes neste trabalho. Um especial agradecimento.

Aos membros do LABMUNDO (Laboratório de Análise de Política Mundial), da UFBA. As discussões e eventos organizados pelo grupo foram muito importantes para construção das respostas ao problema desta pesquisa.

Ao ELO-Ligação e Organização e a então coordenadora, Fátima, pelo apoio e exemplo de profissionalismo. Os trabalhos que realizei nesta organização provocaram as dúvidas e opiniões que motivaram a construção desta pesquisa.

Ao CNPQ pelo apoio financeiro durante a pesquisa.

A Ana Paula, pelo apoio, carinho, dedicação, disponibilidade e conselhos sempre muito acolhedores. Muito obrigado.

Aos meus pais. Fonte de inspiração. A educação, cuidado e apoio e o carinho com que me instruíram me levaram a dar mais esse passo. Eternamente grato. Também

as minhas irmãs e irmão pelo apoio incondicional. A família é a materialização do amor.

Aos vários amigos que me questionaram, provocaram e discutiram. A estes, um agradecimento muito especial por me conduzirem à inquietude da renovação e ao vício do conhecimento.

## RESUMO

A cooperação internacional para o desenvolvimento enfrentou profundas transformações a partir da década de 1990. Os acordos e fóruns internacionais exigiam, cada vez mais, uma demonstração do resultado da ajuda ao desenvolvimento nos chamados países do Sul. Somado a isso, a partir dos anos 2000, o Brasil destaca no cenário internacional como uma “nação de renda média”, por conta da melhoria dos seus indicadores sociais e econômicos, questionando a capacidade do país em financiar seu próprio desenvolvimento, e, portanto, a continuidade do apoio da cooperação internacional. Estes fatores refletiram diretamente no financiamento dos projetos de ONGs brasileiras, muitas delas criadas e apoiadas, exclusivamente, com recursos da cooperação internacional. Diante disso, o objetivo desta dissertação é analisar as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento e seus efeitos na sustentabilidade de ONGs brasileiras. Para análise dos dados, foram definidas as noções de sustentabilidade e escolhida as variáveis de estudo assumidas neste trabalho. Realizou-se uma pesquisa qualitativa, por meio da análise de documentos e entrevistas, com 4 organizações não governamentais. Os resultados apontaram que houve uma qualificação da equipe de trabalho destas ONGs para a captação de novas fontes de recursos e para adaptar-se às novas exigências de prestação de contas dos seus projetos. Por outro lado, houve uma redução da equipe de trabalho e certa precarização das relações trabalhistas. Novas estratégias de captação de recursos foram perseguidas, como a revisão da missão institucional, a busca de novas fontes de financiamento (empresas e governo) e ações de comunicação para aumentar a visibilidade da organização e atrair doadores.

**Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; ONGs; Sustentabilidade.**

## **ABSTRACT**

International Cooperation for Development faced profound changes since the early 1990s. Agreements and international forums demanded evidence of effectiveness of development aid in recipients. In addition, over the 2000s, Brazil stood out in the international arena as a key player, due to the improvement of social and economic indicators, questioning the country's ability to finance its own development, and therefore the continuity of international cooperation in the country. These factors reflected directly in the financing of projects of Brazilian NGOs, many of them were created and supported exclusively with funds from international cooperation. This study aims to analyze the changes in international cooperation for development and its effects on the sustainability of Brazilian NGOs. This study was conducted by a qualitative research through the analysis of documents and interviews with four NGOs. The results showed an increase in qualification related to Fundraising and accountability. There was also a decrease in number of team members and precarious labor relations. New fundraising strategies were pursued, such as the revision of the institutional mission, the search for other sources of finance (business and government) and communication activities to increase the organization's visibility and attract donors.

**Keywords: International Cooperation for Development; NGOs; Sustainability.**

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 DEFINIÇÕES DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	14
Quadro 2 INSTRUMENTOS, ATORES E DESTINOS DA COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO.....	15
Quadro 3 CONFERÊNCIAS DA ONU, DE 1990 À 2001.....	24
Quadro 4 FÓRUNS DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA.....	25
Quadro 5 PRINCÍPIOS ORIENTADORES – DECLARAÇÃO DE PARIS.....	27
Quadro 6 TENDÊNCIAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	37
Quadro 7 CARACTERÍSTICAS DOS TRÊS SETORES SOCIAIS.....	58
Quadro 8 ABORDAGENS COMBINADAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE.....	59
Quadro 9 DEFINIÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR - CRITÉRIOS.....	59
Quadro 10 CATEGORIAS TEÓRICAS NA BUSCA PELA SUSTENTABILIDADE....	78
Quadro 11 PARÂMETROS DE ANÁLISE DO GRAU DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E SUSTENTABILIDADE DAS ONGS.....	80



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 RENDA MÉDIA MENSAL DA POPULAÇÃO - Brasil.....	41
Gráfico 2 IDHM E SEUS SUBÍNDICES 1991-2000-2010.....	41
Gráfico 3 TAXAS DE CRESCIMENTO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DAS TRANSFERÊNCIAS PARA ESFL (2002 a 2010).....	67
Gráfico 4 TAXA DE CRESCIMENTO DOS ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DAS TRANSFERÊNCIAS PARA ESFL (2002 a 2010).....	68

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 ANO DE CONSTITUIÇÃO DE ONGs BRASILEIRAS – POR PERÍODO...	35
Tabela 2 ONGS – ORIGEM DOS RECURSOS SEGUNDO O PERCENTUAL NO ORÇAMENTO.....	62
Tabela 3 FONTES DE FINANCIAMENTO DE ONGS FILIADAS A ABONG - EM 2000, 2003 E 2007 (%).....	70

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NOVAS PRÁTICAS NO RELACIONAMENTO COM OS ATORES.....	18
2.1. DEFININDO O SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DE- SENVOLVIMENTO (SCID): PRINCIPAIS CONCEITOS.....	18
2.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NOVAS PRÁTI- CAS NO RELACIONAMENTO COM OS ATORES.....	23
2.3. AGENDA DA EFICÁCIA DA AJUDA.....	30
2.4. MUDANÇAS NA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: O “CONTURBADO” RELACIONAMENTO COM OS PAR- CEIROS.....	39
3. BREVE HISTÓRICO DAS ONGS NO BRASIL E AS INTERFERÊNCIAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	49
3.1. SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM PONTO DE PARTIDA PARA A FORMAÇÃO DAS ONGS.....	49
3.2. ALGUNS CONCEITOS E PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS ONGS: GENEA- LOGIA DO TERMO.....	53
3.3. INFLEXÕES NO RELACIONAMENTO DAS ONGS BRASILEIRAS COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO.....	59
4. SUSTENTABILIDADE ORGANIZACIONAL: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E AS ABORDAGENS PARA AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS.....	69
4.1. NOÇÕES DE SUSTENTABILIDADE EM ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNA- MENTAIS.....	71
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	80
5.1. CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA.....	80
5.2. A ESCOLHA DAS ORGANIZAÇÕES.....	81
5.2.3. AS ORGANIZAÇÕES ANALISADAS.....	82
5.3. TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	88
5.3.1. ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA.....	89
5.3.2. ANÁLISE DOCUMENTAL.....	89
5.3.3. OBSERVAÇÃO.....	89

5.4. TRATAMENTO DOS DADOS.....	90
6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	92
6.1. SUSTENTABILIDADE GERENCIAL.....	92
6.1.1. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E DE RECURSOS.....	92
6.1.2. PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (PMA).....	99
6.1.3. GESTÃO DE PESSOAS.....	104
6.2. SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA.....	108
6.2.1. RELACIONAMENTO COM AS AGÊNCIAS.....	108
6.2.2. MISSÃO E IDENTIDADE DA INSTITUIÇÃO.....	111
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114

## 1. INTRODUÇÃO

A cooperação internacional esteve ancorada às variações nas concepções de desenvolvimento ao longo dos anos. Antes da segunda guerra mundial prevalecia a ideia de que a colonização dos países da África e da Ásia seria fundamental para promover a transformação social e econômica, e, assim, viabilizaria o alcance dos mesmos padrões estabelecidos nos países centrais (desenvolvidos). Portanto, até então, o esforço da cooperação internacional visava uma lógica mais colonialista (AYLLON, 2006).

É a partir do período pós-II Guerra Mundial que a noção de cooperação internacional começa a ganhar contornos mais definidos. O ideal socialista que se instaura nesse contexto, mobiliza os governos capitalistas – liderado pelos EUA – à captação de recursos para reconstrução das nações devastadas pela guerra. Diante disso vultuosos volumes de recursos foram concedidos aos países subdesenvolvidos, tanto por meio de ajuda internacional, como por meio de empréstimos. Nesse cenário, ganha destaque a atuação de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

A cooperação não governamental internacional nesse período, conforme assinala Ballón e Valderrama (2004), tem um papel importante no financiamento de projetos nos países do sul (ou em desenvolvimento ou subdesenvolvidos). Cabe destacar que, ainda na década de 1960, as chamadas organizações não governamentais de desenvolvimento (ONGD) tinham relativa autonomia no envio de recursos e na construção de suas agendas.

Esse cenário foi modificado a partir do final da década de 1980, afetando fortemente a dinâmica das ONGs nos países em desenvolvimento. Ao final desse período iniciam-se mudanças importantes que afetaram a dinâmica das ONGs nos países em desenvolvimento. A discussão sobre a eficácia da ajuda nas nações desenvolvidas começam a ganhar força, tanto os governos como a sociedade (principais financiadores) pressionavam as ONGDs na demonstração de resultado,

exigindo um constante aperfeiçoamento de suas contrapartes (receptores) no planejamento, monitoramento e avaliação de suas atividades. Além disso, a agenda internacional para o desenvolvimento passa a considerar o combate a pobreza como principal foco, priorizando o envio de recursos para locais em que essa situação é mais crítica, como a África (AYLLON, 2007).

Atualmente é possível identificar diferentes reflexos dessas mudanças na dinâmica de funcionamento e de mobilização de novas fontes de recursos, por parte dessas instituições, por fim, um efeito direto sobre a sustentabilidade das ONGs.

Uma organização para ser sustentável precisa gerir adequadamente seus impactos em relação ao seu público alvo, seus recursos e ter capacidade de regeneração. Ou seja, por meio das suas atividades, uma organização deve gerar impactos externos que sejam valorizados na sociedade, além disso, também deve ser capaz de mobilizar recursos sob o alicerce da missão e valores organizacionais, que irão orientar o relacionamento com os financiadores. De outro modo, as condições de sustentabilidade são alcançadas pela capacidade de regeneração da organização, ou sua habilidade de mudar e regenerar a partir da realização da missão organizacional e o cumprimento dos objetivos (FOWLER, 2000).

Armani (2001) aponta que além dos desafios de gestão e das condições de eficiência e eficácia, preocupando-se com a profissionalização nas organizações não governamentais, a sustentabilidade também é um resultado da sua dimensão sociopolítica, ou seja, a base social que a legitima, sua autonomia e capacidade de oferecer serviços de qualidade e promover a mudança social. Estas noções de sustentabilidade foram fundamentais para delimitar a pesquisa e viabilizar a resposta para a pergunta originária deste trabalho.

Considerando este contexto, brotou a intenção de investigar o fenômeno das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento após a década de 1990 e suas repercussões em ONGs brasileiras.

Os desmembramentos desta pesquisa tiveram como ponto de partida os seguintes

pressupostos:

- As mudanças na configuração da ajuda internacional para o desenvolvimento influenciou na dinâmica de funcionamento de ONGs no Brasil: houve uma maior profissionalização do trabalho nestas organizações (contratação de especialistas), de modo a atender as novas exigências de prestação de contas dos doadores da cooperação internacional;
- Parte significativa das ONGs no Brasil, diante da dificuldade na captação de recursos da cooperação internacional, voltaram esforços na mobilização de recursos internos, especialmente, dos governos federal e estaduais, empresas e fundações, tornando-se, assim, menos dependentes dos recursos internacionais;
- As ONGs que não se adequaram a essas novas diretrizes tiveram sua sustentabilidade ameaçada, prejudicando a manutenção dos projetos com agências de cooperação internacional. Adequar-se às mudanças, portanto, é um imperativo das ONGs que dependem de recursos da cooperação internacional.

A partir disso, o objetivo geral deste trabalho é investigar as repercussões das mudanças na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento na sustentabilidade de ONGs brasileiras. De modo a perseguir este objetivo, foram desmembrados os seguintes objetivos específicos:

- 1) Verificar as mudanças ocorridas na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento ao longo das últimas décadas, com foco a partir da década de 1990;
- 2) Investigar as noções de sustentabilidade organizacional, focando nas abordagens para as organizações não-governamentais;
- 3) Investigar o impacto dessas mudanças na sustentabilidade em ONGs brasileiras filiadas a Associação Brasileira de ONGs e seus efeitos na sustentabilidade;

4) Mapear e analisar quais foram as estratégias adotadas por essas organizações para adaptar-se às mudanças e garantir a sustentabilidade, á luz dos conceitos de sustentabilidade em ONGs.

O período que trabalhei em uma Agência de Cooperação Internacional no acompanhamento de projetos sociais de organizações populares financiadas por esta Agência, foi fundamental para suscitar as dúvidas e a curiosidade por entender o fenômeno, o que deu origem a construção desta pesquisa. Durante este período, presenciei o modo como as estratégias e a agenda das agências internacionais financiadoras destas ONGs foram se modificando gradativamente. Exigências e procedimentos antes desconsiderados no relacionamento com os parceiros, tornaram-se ação necessária e incontestável à sustentabilidade destas organizações.

Na perspectiva das ONGs, pude assistir as constantes discussões e estratégias dessas organizações para adaptar-se as estas mudanças e viabilizar a continuidade do apoio internacional. Enquanto algumas ONGs assumiam algumas estratégias em comum, além de outras ações pontuais para a manutenção da parceria, outras organizações, pela sua natureza e características particulares, não conseguiram atender as novas exigências, abalando a sustentabilidade e, em alguns momentos, impossibilitando a própria existência da organização.

Importante pontuar também, a participação nos espaços de discussão promovidos pelo Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), da Universidade Federal da Bahia, que, por meio de reuniões de discussão, seminários, além dos vários trabalhos de pesquisa realizados pelos seus membros, provocaram e enriqueceram uma racionalização destas mudanças na cooperação internacional e uma observação mais profunda do fenômeno.

Considerando os desafios impostos no novo contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento o presente trabalho buscou responder à seguinte pergunta: **Quais são os reflexos das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento na sustentabilidade das ONGs brasileiras?**



Para atender os objetivos propostos neste trabalho, portanto, foram discutidos os principais conceitos envolvidos no universo da cooperação internacional para o desenvolvimento, traçando um paralelo com as teorias de desenvolvimento que acompanharam sua trajetória. Também foram destacadas as mudanças na cooperação para o desenvolvimento a partir da revisão dos principais acordos internacionais de cooperação internacional.

No capítulo 3, é realizada uma revisão da literatura sobre as ONGs no Brasil, destacando suas principais características históricas e os conceitos envolvidos. Seu caráter multifacetado exige do pesquisador um passeio pelas diferentes abordagens teóricas que sustentam o conceito, de modo a justificar a escolha metodológica do termo para os fins desta pesquisa.

No capítulo 4, são discutidos os principais conceitos no campo da sustentabilidade organizacional, focando nas organizações não governamentais. A partir disso, pretende-se definir as bases metodológicas que sustentam a organização dos dados dos casos estudados. As repercussões das mudanças nas ONGs brasileiras foram categorizadas à luz do conceito de sustentabilidade em organizações não-governamentais.

No capítulo 5 são apresentados os procedimentos metodológicos adotados neste trabalho. Foram selecionadas quatro organizações não-governamentais filiadas a Associação Brasileira de ONGs (ABONG) como estudos de caso, e analisadas os dados destas organizações por meio da leitura de relatórios institucionais e documentos internos, participação em reuniões internas e realização de entrevistas semi-estruturada com coordenadores destas ONGs.

No capítulo 6 foi realizada a análise dos dados, organizadas à luz dos conceitos de sustentabilidade não-governamental. As repercussões das mudanças da cooperação internacional para o desenvolvimento foram estudadas a partir de dois enfoques: a sustentabilidade gerencial, com foco nas mudanças operacionais da organização (Administração Financeira, Planejamento, Monitoramento e Avaliação

e Gestão de Pessoas); e a sustentabilidade sistêmica, interessando aqui o relacionamento dos parceiros com as agências internacionais e as mudanças na missão e identidade da instituição.

Por fim, no capítulo 7, é feita uma reflexão geral do trabalho e as considerações finais.

## **2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NOVAS PRÁTICAS NO RELACIONAMENTO COM OS ATORES.**

O tema da cooperação internacional é caracterizado por ser “plural, descentralizado, histórico e contingente” (AYLLON, 2006). Ou seja, um grande número de conceitos e perspectivas teóricas definem a cooperação internacional. Além disso, o perfil da CI foi modificada e delineada ao longo da história, incorporando, gradativamente, novos elementos no sua estrutura teórica. Por fim, as constantes transformações no relacionamento entre os países, especialmente com o fenômeno da globalização, alteram diretamente a dinâmica da cooperação internacional, desse modo, é razoável apontar apenas um conceito parcial, e não definitivo, para a CI, tendo em vista as influências que sofrem das movimentações dos atores internacionais.

Portanto, para análise das mudanças da cooperação internacional para o desenvolvimento, faz-se necessário, inicialmente, apresentar, alguns conceitos, o surgimento e as transformações dos agentes que integram o sistema da cooperação internacional ao longo da história.

### **2.1. DEFININDO O SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (SCID): PRINCIPAIS CONCEITOS**

Não existe um consenso na literatura do conceito da cooperação internacional para o desenvolvimento. Mesmo em organismos internacionais, os instrumentos de análise são modificados ao longo dos anos. Essa dificuldade reside em constantes mudanças nas relações de cooperação entre os países e os objetivos colocados em jogo. Esse fato sinaliza o caráter dinâmico do termo e as dificuldades de encontrar um recorte operacional que aproxime o modelo proposto com a realidade estudada.

Portanto, em alguns estudos, não raramente, é utilizado o termo “ajuda externa” como sinônimo ao termo cooperação para o desenvolvimento. Cabe aqui, portanto, apontar para uma sutil distinção entre os dois. No primeiro, está incluído, além da assistência ao desenvolvimento, a assistência militar, logo, a promoção do

desenvolvimento não é uma meta exclusiva. A cooperação do desenvolvimento abrange a meta explícita do desenvolvimento, bem como, a iniciativa comum entre doador e receptor (AYLLON, 2006).

Ayllon (2006) destaca os principais atores e processos do SCID, oferecendo com maior clareza a distinção entre a ajuda externa e ajuda oficial ao desenvolvimento.

#### Quadro 1 DEFINIÇÕES DO SISTEMA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

<b>Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)</b>	Conjunto de atuações de caráter internacional realizadas pelos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos países em vias de desenvolvimento. A principal finalidade da cooperação ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do sul.
<b>Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)</b>	Fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinam aos países em vias de desenvolvimento e as instituições multilaterais. O principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países. Os fluxos devem ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25%. A ajuda é de origem pública (estados ou organizações multilaterais).
<b>Concessionalidade</b>	Se for Doação, possui uma concessionalidade de 100%. Tratando-se de um crédito, a concessionalidade ou liberalidade é no mínimo

de 25% para os países em vias de desenvolvimento e de 50% para os países menos adiantados, com condições especiais de juros, carência e amortização.

**Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento** Rede de instituições públicas e da sociedade civil o que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento (organismos internacionais, governos, instituições públicas dos países doadores e receptores da ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil).

Fonte: (GALÁN,M; SANAHUJA, J.A., 1999 apud AYLLON, 2006)

Conforme observado no quadro anterior, enquanto a cooperação internacional para o desenvolvimento destina recursos por meio de atores públicos e privados, na ajuda oficial para o desenvolvimento, a origem dos recursos é exclusivamente pública. Nos recursos enviados com concessionalidade existe uma obrigação explícita do doador com o receptor – parte dos recursos são devolvidos –, incluindo bens e serviços.

Abaixo são destacados alguns elementos, conforme sintetizado por Ayllon (2006), que caracterizam a dinâmica da Cooperação ao Desenvolvimento.

#### Quadro 2 INSTRUMENTOS, ATORES E DESTINOS DA COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO

##### Recursos e Fundos

<b>Origem</b>	Pública	Administrações nacionais, regionais e locais de países doadores
	Privada	Recursos próprios de particulares, empresas e/ou associações etc
<b>Tipos de cooperação e atores implicados</b>	Multilateral	Agências, instituições ou organizações

		governamentais autônomas
	Bilateral	Administrações públicas e/ou organizações de desenvolvimento sem caráter oficial
	Descentralizada	Administrações públicas regionais e locais
	Não governamental	Organizações não- governamentais de desenvolvimento (ONGD)
	Empresarial	Empresas que concedem assistência técnica e transferência de tecnologia
<b>Características dos fundos</b>	Reembolsável	A cooperação deve ser devolvida
	Não-reembolsável	A cooperação se faz a fundo perdido
<b>Grau de concessionalidade</b>	Ajuda ligada	Condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
	Ajuda não-ligada	Não condiciona o receptor à compra exclusiva de bens e serviços do país doador
<b>Natureza da Cooperação</b>	Financeira	Transferência efetiva dos fundos ao receptor
	Não-financeira	Transferência de conhecimentos, tecnologia, materiais, intercâmbios culturais, desportivos, etc
<b>Instrumentos e destinos</b>		
<b>Cooperação econômica</b>	Fortalecimento do setor produtivo, infra-estrutura institucional, desenvolvimento de serviços	

<b>Preferências comerciais</b>	Eliminação total ou parcial das barreiras comerciais às exportações dos países do Sul
<b>Ajuda financeira</b>	Facilitar o acesso a capitais, investimentos produtivos, linhas de crédito preferencial para a importação, troca, recompra ou perdão da dívida externa
<b>Assistência técnica</b>	Fortalecimento das habilidades e capacidades técnicas presentes nos países do Sul, intercâmbio de experiências e conhecimentos entre países
<b>Ação humanitária</b>	Ajuda alimentar, socorro, proteção direitos humanos, acompanhamento às vítimas, pressão política, denúncia, preparação, prevenção e mitigação de desastres naturais, epidemias, conflitos armados e guerras
<b>Cooperação C&amp;T</b>	Transferência e intercâmbio de tecnologias aplicadas a serviços básicos de educação, saúde e saneamento, pesquisas

Fonte: Ayllon, 2006.

O termo cooperação internacional tem incorporado algumas importantes mudanças conceituais ao longo dos anos. As transformações nas estruturas globais de desenvolvimento e das políticas, modifica as relações entre os chamados países do Norte e do Sul (respectivamente, os principais doadores e receptores da cooperação para o desenvolvimento). Portanto, a interpretação aqui adotada para os objetivos dessa pesquisa aponta a cooperação internacional para o desenvolvimento como uma relação de troca de experiências e recursos entre países centrais (ou os chamados países desenvolvidos) e os países do sul (ou países subdesenvolvidos) e persegue um objetivo bem definido, conforme citado por Ayllon (2006):

[...] A cooperação ao desenvolvimento pode ser entendida como um conjunto de intervenções de caráter internacional orientada à troca de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul para atingir metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e co-responsabilidade. A finalidade primordial da cooperação ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social, e ela deve procurar o aumento

permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul (Ayllon, 2006, p. 9).

A partir dessa definição, será dada maior atenção, a um dos aspectos da cooperação internacional para o desenvolvimento, que é aquela realizada por Organizações Não-governamentais de Desenvolvimento, analisando alguns aspectos importantes desde sua origem aos dias atuais.

## 2.2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS, EVOLUÇÃO HISTÓRICA E NOVAS PRÁTICAS NO RELACIONAMENTO COM OS ATORES

Primeiramente, cabe considerar que, apesar do papel da cooperação internacional na concepção de interesses políticos e econômicos, existem teorias que sustentam a tese de que é possível haver motivação altruísta na prática cooperativa entre as nações, e que outros fatores, além da maximização do interesse pessoal, podem ser determinantes na ação de um indivíduo ou sociedade, como: relações familiares, relações sociais em geral, valores pessoais, crenças, entre outros (BARBANTI JR, 2005). Desse modo, é importante encarar a cooperação a partir dos seus múltiplos aspectos, evitando o erro solapante do “reducionismo fanático” na análise dos fenômenos sociais, que encara a ajuda internacional apenas como fruto de um interesse político mascarado.

Apesar das dificuldades em apresentar um modelo universal da cooperação internacional para o desenvolvimento na literatura, é consenso, por outro lado, que a ajuda externa passou a ser mais esclarecida e institucionalizada a partir do pós-II Guerra. Antes de 1945 as políticas de cooperação entre países não existiam enquanto tais. A atual configuração das políticas de ajuda externa ao desenvolvimento é resultante das dinâmicas históricas que sustentaram diferentes modos de relacionamento entre as nações daquele período. Os Estados passaram a assumir compromisso com a cooperação.

A partir desse momento na história, foi abandonada a lógica da ajuda em situações



pontuais de emergência para uma dinâmica institucionalizada, com mudanças na estrutura administrativa, social e cultural das nações receptoras dos recursos e dos projetos de assistência técnica.

O que fora iniciado como ajuda alimentar de urgência e como expediente diplomático de natureza temporária passou a se constituir um padrão normativo nas relações entre Estados, Agências Internacionais e Organizações Não-governamentais (MILANI, 2012, p.212).

Três processos históricos fundamentais definem o sistema internacional de cooperação contemporâneo. Primeiro, a confrontação Leste-Oeste e o bipolarismo. Em segundo momento, o processo de descolonização e o conflito Norte-Sul. E, por fim, as dinâmicas de globalização e a gradativa integração da economia mundial. Portanto, a partir desses três acontecimentos a cooperação internacional passa a integrar de modo cada vez mais presente as relações entre os países ricos e em vias de desenvolvimento (AYLLON, 2006).

A cooperação internacional passou a considerar o tema do desenvolvimento como um objetivo explícito com um relativo atraso, uma vez que o principal interesse era a ajuda para as questões ligadas à manutenção da ordem e da paz. Até o fim da guerra fria, a ajuda ao desenvolvimento esteve ancorada na tentativa de estabelecer um ambiente político e social favorável em regiões do mundo sob influência dos dois blocos econômicos hegemônicos (FILGUEIRAS, 2005).

O surgimento da cooperação oficial para o desenvolvimento passou então a incorporar o ideal do desenvolvimento a partir da concepção de que a transferência de recursos financeiros e técnicos seria um importante instrumento capaz de modernizar as economias dos países pobres.

No discurso de posse do 33º presidente dos Estados Unidos, Harry S. Truman, o conceito de desenvolvimento ganha formato de política internacional, e inaugura uma nova divisão do mundo entre países desenvolvidos e aqueles chamados de subdesenvolvidos. A configuração das instituições de *Bretton Woods*, em 1944, e as novas estratégias de reconstrução e desenvolvimento dos países afetados no pós-

guerra é alimentado pelo ideal keynesiano, na qual assumia que as forças de mercado não seria suficientes para regular os preços em uma economia subdesenvolvida (BARBANTI JR, 2005).

Nesse período, novos recursos eram mobilizados para as economias em subdesenvolvidas. Os recursos externos eram conduzidos pelo Banco Mundial por meio de transferências tecnológicas, investimento privado direto, empréstimos e ajuda ao desenvolvimento. Cabe destacar que o surgimento da própria teoria do desenvolvimento coincide com a surgimento da chamada “indústria do desenvolvimento”, com o objetivo de implementar projetos a níveis macro e micro, e que tem como seu ator mais importante o Banco Mundial (BARBANTI JR, 2005).

Portanto, ao analisar as políticas de cooperação para o desenvolvimento dos países ricos é fundamental analisar as estratégias de intervenção assumidas por essas instituições que compunham a “indústria do desenvolvimento”, em especial o Banco Mundial, de modo a acompanhar os movimentos de convergência entre as teorias de desenvolvimento vigentes e o formato da ajuda internacional.

Em 1968, com a posse do ex-secretário de defesa dos Estados Unidos na condução do Banco Mundial, Robert McNamara, a meta na redução da pobreza baseia-se no atendimento às chamadas “necessidades humanas básicas”. Nesse período, era predominante os ideais estruturalistas na teoria do desenvolvimento, com elevados empréstimos para o desenvolvimento rural (BARBANTI JR, 2005).

As teorias de desenvolvimento iniciam uma fase de contra-revolução a partir da década de 1970, inserindo no centro do debate os vultosos empréstimos contratados em períodos anteriores pelos países subdesenvolvidos, o que aumentou substancialmente o débito externo. Somado a isso, essa década é marcada por grandes gastos militares, em um momento de tensão entre a União Soviética e os Estados Unidos, no contexto da Guerra Fria, e com as duas crises de petróleo que comprometeram a estabilidade da economia internacional (BARBANTI JR, 2005).

A partir da década de 1980, o Banco Mundial elabora relatórios anuais guardando influência direta nas proposições neoliberais em curso no período. Parte significativa dos recursos liberados pelo banco durante esses anos, eram para o fomento da abertura de mercados e a competitividade industrial. Um importante marco na ajuda internacional foi a publicação do relatório “Ajuste com dimensão humana”, pela Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) em 1987. Nesse trabalho, é analisado a forma que as políticas de ajuste macroeconômico, adotadas a partir da metade dos anos 1970, estavam provocando sobre as populações mais vulneráveis economicamente, especialmente as crianças. O estudo também defendia que os Estados deveriam adotar políticas públicas de bem-estar. Esse relatório difundiu a tônica de que a promoção do crescimento advém à custa de uma degradação ambiental por vezes irreversível (BARBANTI JR, 2005).

Nesse, contexto, em 1988, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, iniciativa das Nações Unidas, colabora com os ideais de defesa do meio ambiente diante da promoção do crescimento econômico, sugerindo a adoção do conceito de desenvolvimento sustentável, de modo a orientar as políticas de desenvolvimento econômico. O relatório defende que sustentável é o desenvolvimento que garante às gerações presentes o atendimento às suas necessidades, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras terem as suas necessidades atendidas (BARBANTI JR, 2005).

Ao longo da década de 1990, passa a haver um engajamento entre as proposições sociais e ambientais nas formulações engendradas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Essa instituição, gestada em *Bretton Woods*, enfrentava o desafio de apresentar soluções aos problemas originados com o fim da Guerra Fria, o aumento do nacionalismo e dos problemas sociais e ambientais causados pelo sucesso ou fracasso dos países no decorrer dos anos 1970 e 1980. Entre as medidas promovidas pela ONU foi o estímulo a uma série de conferências mundiais no início dos anos 1990, explorando temas como: meio ambiente, população, desenvolvimento social, gênero e outros relacionados ao desenvolvimento (BARBANTI JR, 2005).

O fim do regime soviético, que levou ao fim da Guerra Fria, representaram o fracasso do modelo socialista de desenvolvimento e o triunfo do modelo capitalista neoliberal, que utilizou-se das economias pós-comunistas do Leste europeu como um ambiente fecundo ao estabelecimento das práticas neoliberais, estendidos, posteriormente, aos países da América Latina. Apesar da ascensão ideológica do modelo neoliberal durante esse período, o discurso não teve correspondência nas condições econômicas desses países (ANDERSON, 1995). O receituário neoliberal solapou as economias das nações da periferia capitalista, além de promover cortes significativos nas políticas de bem-estar conquistadas nestas regiões (KRAYCHETE, 2005).

Enquanto no século XIX e meados do século XX a cooperação internacional foi esboçada como ajuda alimentar de urgência e de caráter diplomático e temporário, após a Guerra Fria passou a se constituir em padrão normativo nas relações entre Estados, agências internacionais e organizações não-governamentais. Conforme relata Milani (2012), com a Guerra Fria se institucionalizou e legitimou o multilateralismo da cooperação para o desenvolvimento. A guerra fria foi, portanto, o principal ponto de inflexão na forma atual da cooperação internacional. Sem esse momento na história, os EUA nunca teriam iniciado seus programas de ajuda internacional (MILANI, 2012).

O discurso da cooperação nesse contexto se volta cada vez mais para o Estado e para o papel das instituições públicas. Esse cenário fortalece uma nova agenda na cooperação para o desenvolvimento que passa a incorporar nas suas estratégias outros aspectos, como: a liberalização e a reforma econômica, a democracia e os direitos humanos, igualdade de gênero, gestão pública, igualdade entre os sexos, o meio ambiente, paz, e, como tema central, a luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006).

O Banco Mundial publica em 1990 o seu Relatório sobre Desenvolvimento Mundial sobre o tema da pobreza. Jansen (1995) argumenta que apesar do relatório apontar uma preocupação com as diferenças entre os diferentes grupos sociais, regiões e países, a análise do documento não apresentou uma discussão sobre as relações de poder que impuseram o modelo de desenvolvimento econômico que provocou

as trágicas condições econômicas e sociais em curso nos países da periferia. Critica ainda o fato de que o crescimento econômico foi e continua sendo o principal elemento do discurso das nações para resolver os problemas da sociedade.

Esse período é marcado pelo fim da ordem bipolar, pela aceleração do processo de globalização e democratização de diversos Estados nacionais. Nesse contexto, dois relatórios da ONU ganham especial atenção: a agenda da paz, de 1992, e a Agenda para o desenvolvimento, de 1994. Dentre as diretrizes e recomendações extraídas desse documento, destacam-se a maior atenção aos seguintes aspectos da agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento: combate contra a disseminação de pandemias, proteção da biodiversidade e fenômeno das mudanças climáticas, descentralização e desenvolvimento local, parcerias entre os setores públicos e privado (incluindo o chamado terceiro setor), programas de minoração da pobreza e difusão das microfinanças (MILANI, 2012).

Outro fator importante na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento foi a mudança na direção dos fundos dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que passou a tratar de forma prioritária a Europa oriental e as economias de renda baixa, segundo critérios do Banco Mundial (subdesenvolvidos). Desse modo, reduziram-se os projetos direcionados a questão alimentar e foram fortalecidos os financiamentos setoriais e programáticos (MILANI, 2012).

Passou-se a dar maior ênfase aos diálogos sobre políticas públicas, ao critério da seletividade (com foco nas políticas econômicas) e a programas de formação. É evidente que a ideologia dos mercados livres e do Estado mínimo serviu de tela de fundo para essa nova agenda da cooperação.” (MILANI, 2012. p.214).

A Agenda da cooperação para o desenvolvimento passa então a incorporar programas (com metas e estratégias) e políticas. A dimensão estratégica da ajuda ao desenvolvimento passa então a ser melhor desenhada, com um escopo de atuação melhor definido e ampliado. Conforme destaca Milani (2012), três temas principais passam a delinear o foco da cooperação internacional para o desenvolvimento. Primeiro, a adoção do IDH como parâmetro de desenvolvimento,

após anos de domínio da Renda per capita. Apesar das limitações em incorporar outros elementos importantes de medida do desenvolvimento, como as questões ambientais, esse indicador inaugura uma nova direção dos discursos pró-desenvolvimento, escupindo uma abordagem mais ampla da noção de desenvolvimento adotada pelos governos nacionais.

Um segundo foco importante foram os temas globais debatidos ao longo da década de 1990 e meados dos anos 2000 nas conferências da ONU, colocando em pauta temas que atendiam diferentes realidades em diversas partes do mundo, abrangendo temáticas com grande debate mundial de cunho filosófico, social e religioso. A necessidade de produção de convergências nesse contexto, culminou na expansão de estratégias de monitoramento e criação de redes transnacionais (MILANI, 2012).

Quadro 3 Conferências da ONU, de 1990 à 2001.

<b>Tema</b>	<b>Local, data</b>
Educação	Joemtien, 1990
Proteção ambiental	Rio de Janeiro, 1992
Direitos Humanos	Viena, 1993
Direitos reprodutivos e a demografia	Cairo, 1994
Direitos da Mulher e a problemática do gênero	Beijing, 1995
Desenvolvimento social	Copenhague, 1995
Gestão urbana e a internacionalização das cidades	Istambul, 1996
Discriminação racial	Durban, 2001

Adaptado de Milani, 2012.

Por fim, um terceiro ponto que refletiu o foco da cooperação internacional a partir da década de 1990 e dos anos 2000, refere-se ao anúncio dos Objetivos do Milênio (ODM). O conjunto de metas - com indicadores de monitoramento e avaliação - desenvolvida pela ONU, os ODM passaram a nortear a agenda dos governos, organizações não-governamentais e entidades filantrópicas ao redor do mundo. Importante pontuar que os Objetivos do Milênio caminham em conformidade com o conceito de desenvolvimento humano, que tem o foco no indivíduo, o bem-estar

individual, portanto, em total acordo com o ideário liberal de desenvolvimento (MILANI, 2012).

### 2.3. AGENDA DA EFICÁCIA DA AJUDA

Conforme observado, a década de 1990 é marcada por um grande número de cúpulas realizadas pelas Nações Unidas, as quais intensificaram as discussões em torno do subdesenvolvimento e criaram novos parâmetros de monitoramento a serem perseguidas pelas principais organizações multilaterais e bilaterais do Sistema Internacional de Cooperação para o desenvolvimento. Desses eventos, resultou a elaboração dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em 2000. As cúpulas da ONU influenciaram, na década seguinte, no chamado discurso da Eficácia da Ajuda, que determinarão o formato da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir desse período.

Nesse contexto, um marco na concepção da CID foi a Conferência Internacional sobre o financiamento para o Desenvolvimento, realizada pelas Nações Unidas em Monterrey, no México, em março de 2002. Nesse encontro, as instituições de cooperação internacional discutiram a diminuição na oferta de recursos destinado à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ocorrida na década de 1990, buscando soluções para reverter essa tendência, além de medidas na direção da eficácia da ajuda (qualidade). Os países-membros presentes na Conferência se comprometeram a aumentar a AOD gradativamente, até a meta de 0,7% do valor do Produto Interno Bruto – medida já debatida pelas Nações Unidas por várias décadas (IPAD, 2011).

Após a Conferência de Monterrey, outras reuniões de alto nível buscaram abordar de modo mais específico outros pontos relacionados a eficácia da ajuda, bem como a definição de uma série de compromissos adicionais e quadros de monitoramento, de modo a construir esforços rumo a uma reforma na ajuda ao desenvolvimento. No entanto, ganha especial notoriedade nessa temática os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que irão influenciar ativamente nas práticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no mundo.

Quadro 4 Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda

<b>Evento</b>	<b>Loca, data.</b>
Declaração de Roma sobre Harmonização	Roma, 2003.
Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda	Paris, 2005
Agenda de Ação de Acra	Acra, 2008
Declaração de Busan	Busan, 2011

Adaptado de IPAD, 2011

O primeiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, na cidade de Roma, em 2003, centrou, basicamente, nas questões da harmonização da ajuda, de modo a aperfeiçoar a coordenação entre os países doadores e reduzir os custos de transação para os receptores da ajuda.

We in the donor community have been concerned with the growing evidence that, over time, the totality and wide variety of donor requirements and processes for preparing, delivering and monitoring development are generating unproductive transaction costs for, and drawing down the limited capacity of partner countries. We are also aware of partner country concerns that donor's practices do not always fit well with national development priorities and systems, including their budget, programme, and project planning cycles and public expenditure and financial management systems. We recognise that these issues require urgent, coordinated and sustained action to improve our effectiveness on the ground (OECD, 2003).

Conforme relato da Declaração de Roma sobre a Harmonização da Ajuda, existiu uma preocupação em respeitar as estratégias de desenvolvimento e as políticas públicas dos países receptores, incentivando os países doadores a reverem suas práticas e agilizarem seus procedimentos. Esse documento representa, portanto, um primeiro esforço na direção da harmonização das diversas políticas, tanto nacionais como internacionais, de cooperação para o desenvolvimento. Esta realidade estende-se até hoje, evidenciado nos esforços dos países doadores em redefinir as estratégias temáticas de apoio para as nações receptoras da ajuda ao desenvolvimento.



Ainda no ano de 2003, o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Roma, deu origem ao documento intitulado *Harmonising Donor Practices for Effectiveness aid Delivery*, definindo as recomendações para que os países doadores harmonizem, alinhem e apropriem a estratégia dos países-parceiros na cooperação para o desenvolvimento, de modo a avançar na qualidade da ajuda às nações subdesenvolvidas.

Figura 1 Pirâmide da Eficácia da Ajuda: Harmonização e Alinhamento



Fonte: CAD/OCDE, apud IPAD, 2005.

No ano de 2005 foi realizado o segundo Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em Paris, que culminou na elaboração de um documento, subscrito pelos países doadores e em desenvolvimento, com uma série de recomendações para o monitoramento da eficácia da ajuda. A chamada Declaração de Paris definiu um quadro orientador composto por cinco princípios e 56 importantes compromissos de ação, monitorados através de 12 indicadores.

A seguir, são apresentadas as recomendações para a qualidade da ajuda propostas na Declaração de Paris, organizadas de acordo com os cinco princípios orientadores da cooperação para o desenvolvimento (Apropriação, Alinhamento,

Harmonização, Gestão Centrada nos Resultados, Responsabilidade mútua):

Quadro 5 PRINCÍPIOS ORIENTADORES – DECLARAÇÃO DE PARIS

<b>Apropriação (Ownership)</b>	Pressupõe o reconhecimento de que é necessário que seja o país-parceiro a definir a sua própria agenda do desenvolvimento, que por sua vez deve orientar a atividade dos doadores.
<b>Alinhamento</b>	Entende que os países doadores devem articular os seus programas de cooperação com as estratégias e prioridades de desenvolvimento do país-parceiro, utilizando as suas instituições e procedimentos para disponibilizarem a sua APD (Ajuda para o desenvolvimento).
<b>Harmonização</b>	Estipula que deve haver uma uniformização e simplificação dos procedimentos na concessão da APD, conduzindo, assim, a uma harmonização entre as políticas e os procedimentos dos doadores e transferindo algum poder de decisão para as representações dos parceiros, que dispõem de um melhor poder de decisão das necessidades de seus países. Também melhorar a coordenação no seio de cada doador, entre doadores e com os países parceiros, procurando, igualmente, diminuir os custos decorrentes da concessão da ajuda.
<b>Gestão centrada nos resultados</b>	Prevê uma gestão e aplicação da ajuda com base nos resultados desejados, utilizando todos os dados relevantes disponíveis para melhorar o processo de decisão, de acordo com as estratégias de desenvolvimento nacionais e utilizando, sempre que possível, os sistemas de avaliação e monitorização dos países parceiros.
<b>Responsabilidade Mútua</b>	Pressupõe que tanto os países doadores como os países receptores da ajuda têm de assumir

responsabilidades quanto aos resultados da concretização dos programas de cooperação e também quanto à transparência e como a APD é aplicada.

Fonte: IPAD, 2011.

A Declaração de Paris representa um marco importante na concepção da Ajuda ao desenvolvimento, uma vez que estão mais explícitos os esforços para a melhor qualidade dos recursos empregados nos países-parceiros e a necessidade de apresentar à sociedade, principalmente das nações desenvolvidas, os resultados da cooperação internacional para o desenvolvimento ao longo dos anos. A partir desse documento, a CID inicia uma tendência que irá refletir diretamente na dinâmica das ONGs brasileiras receptoras de recursos da cooperação. A Declaração de Paris, portanto, conforma a base das mudanças posteriores na cooperação internacional para o desenvolvimento, que afetou diretamente a sustentabilidade das ONGs no Brasil, objeto desse trabalho.

O terceiro Fórum sobre a Eficácia da Ajuda culminou na elaboração do documento Agenda de Ação de Acra, que, em linhas gerais, reforçou a importância dos cinco princípios de Paris, após a constatação dos poucos avanços alcançados desde a Fórum de Roma, em 2003. Três principais desafios se colocavam presentes nesse contexto: a necessidade de controle da agenda pelos países em desenvolvimento; a necessidade de construção de parceria mais eficazes e inclusivas; e a obtenção de resultados de desenvolvimento com prestação de contas dos seus efeitos. A partir desses três pontos, foram definidos novos compromissos orientadores que influenciaram diretamente no modelo de cooperação dos Estados-membros da União Européia (IPAD, 2011):

**I) Fortalecer o controle do desenvolvimento por parte dos países-parceiros:**

- i) Ampliando o diálogo sobre políticas de desenvolvimento a nível nacional;
- ii) Incentivar suas capacidades para liderar e gerir o desenvolvimento;
- iii) Ampliar a utilização dos sistemas de avaliação e monitoramento dos países em desenvolvimento;

## **II) Construir parcerias mais eficazes:**

- i) Reduzindo a despendiosa fragmentação da ajuda;
- ii) aumentar o valor do dinheiro da ajuda;
- iii) aprofundar o compromisso com organizações da sociedade civil;
- iv) adaptar políticas de ajuda para países em situações mais vulneráveis.

## **III) Alcançar resultados de desenvolvimento e prestar contas desses resultados:**

- i) concentrando-se na apresentação de resultados;
- ii) mais transparência na prestação de contas dos resultados para a sociedade;
- iii) mudar a natureza dos condicionantes para apoiar a apropriação pelos países em desenvolvimento;
- iv) aumentando a previsibilidade a médio prazo da ajuda.

No contexto atual, cabe um destaque para o compromisso definido no segundo ponto da Agenda de Acra, o qual prevê uma menor fragmentação da ajuda, de modo a reduzir a duplicação do apoio por parte dos doadores, ou seja, evitar que as mesmas estratégias sejam financiadas pelos mesmos doadores, e assim aumentar a complementariedade dos esforços. Esta recomendação aponta na direção de uma tendência atual na cooperação internacional para o desenvolvimento de redução do apoio para setores estratégicos considerados prioritários durante décadas no Brasil. Para alcançar este fim, foram apresentadas as seguintes recomendações:

- a) serão os países em desenvolvimento a determinar qual o papel desejável dos doadores no apoio aos seus esforços de desenvolvimento, no nível nacional, regional e sectorial. Os doadores respeitarão as prioridades dos países em desenvolvimento, assegurando que as novas disposições de divisão de tarefas não resultarão em que, individualmente, os países em desenvolvimento recebam menor ajuda;
- b) Os doadores e os países em desenvolvimento trabalharão em conjunto com o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda para implementar os princípios de boas práticas sobre a divisão do trabalho. Neste sentido, elaborarão planos para assegurar a máxima coordenação da cooperação para o desenvolvimento. Nós avaliaremos o progresso da implementação a partir de 2009;
- c) Iniciaremos um diálogo sobre a divisão internacional do trabalho

em todos os países até junho de 2009;

d) Nós nos empenharemos em abordar a questão dos países que recebem ajuda insuficiente (OECD, 2008, p. 4-5).

O quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Busan, em 2011, reuniu diversos atores no campo do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, incluindo representantes de países da OCDE, de países emergentes, países de renda baixa, organizações internacionais, do setor privado e alguns atores da sociedade civil (principalmente ONGs). O objetivo do Fórum era avaliar o progresso feito em torno da efetividade da ajuda para o desenvolvimento, desde o Fórum de Acra e Paris, e definição de uma nova agenda para o futuro, além de buscar soluções para a harmonização de todos os tipos da CID sob normas universalmente acordadas, explorar complementariedades e estabelecer canais para o intercâmbio de experiências e aprendizado (OCDE, 2012).

Além de reforçar a agenda estabelecida nos Fóruns anteriores, o documento intitulado *The Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, definiu uma série de compromissos em prol da qualidade da ajuda, considerando o progresso insuficiente em torno da eficácia da ajuda, revelado na pesquisa de monitoramento da implementação da Declaração de Paris, realizado em 2011 (OCDE, 2012).

O acordo de Busan reflete uma mudança fundamental na lógica da cooperação internacional para o desenvolvimento. Foi a partir desse Fórum que os parceiros presentes reconheceram a importância de outras fontes de financiamento para o desenvolvimento, como as empresas, indo além dos recursos da cooperação estatal. Foi recomendado no documento que a cooperação para o desenvolvimento estimule a mobilização de outras fontes de recursos para a realização dos seus objetivos de desenvolvimento – dos países-parceiros.

Portanto, reconhece-se a incapacidade da ajuda internacional em combater, sozinha, o ciclo da pobreza. Este documento merece uma especial importância por refletir as atuais mudanças na cooperação, que impactam diretamente na dinâmica

das ONGs do Brasil, uma vez que foram estimuladas a reduzir a dependência dos recursos do SCID nos seus orçamentos, aumentando a busca por recursos públicos nacionais ou de empresas privadas, modificando em diferentes aspectos a sustentabilidade dessas organizações, conforme analisado neste trabalho.

The Busan partnership proposes:

- That domestic resources be mobilised to increase government resources. To do so, it urges development partners to fight more directly against corruption and tax evasion.
- Taking a strong position on strengthening national institutions under the leadership of developing countries;
- Building stronger relationships between development co-operation and the private sector, by supporting the creation of a favourable environment for the different partners and fostering public-private partnership;
- Sharing experiences between actors involved in climate change financing to optimise the use of resources in a manner coherent with development policies (OECD, 2012, p.2).

Cabe destacar as recomendações do Fórum de Busan reafirmando a importância do monitoramento como uma ferramenta para assegurar a responsabilidade com os compromissos firmados entre doadores e receptores da ajuda. A partir disso, foram definidos três novas iniciativas para o monitoramento dos acordos (OECD, 2012):

- a implantação de indicadores e objetivos, definidos de acordo com as prioridades dos países, de modo a avaliar o progresso feito pelos diferentes atores de desenvolvimento, além do compromisso em disponibilizar publicamente esses resultados;
- a criação de um quadro de monitoramento com indicadores e objetivos em comum, a fim de desenvolver uma ferramenta de comparação entre os países e promover a responsabilização internacional (*international accountability*);
- a criação de uma parceria global para a eficácia da cooperação para o desenvolvimento (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*) como um Fórum inclusivo e representativo que irá supervisionar e oferecer suporte e apoio político no cumprimento dos acordos.

Observa-se uma especial preocupação da Aliança de Busan sobre o papel a ser desempenhado pelo setor privado e as parcerias público-privadas em prol da luta no combate à pobreza mundial. Dentre outras medidas, traz elementos da lógica neoliberal de desenvolvimento ao propor medidas como abertura aos investimentos e ao comércio internacional (PESSINA, 2012). Portanto, no capítulo do documento “Da ajuda eficaz à Cooperação para um Desenvolvimento Eficaz” se encontra a seção *Setor Privado e Desenvolvimento*, que aponta para a importância do setor privado na promoção do desenvolvimento eficaz, já destacando a pertinência da atuação das empresas.

Um ponto de inflexão na cooperação internacional a partir da Aliança de Busan, portanto, diz respeito ao fortalecimento da participação das empresas na promoção do desenvolvimento. Conforme aponta Pessina (2012), as organizações da sociedade civil que, historicamente, implementaram esforços na CID, confrontam-se, agora, com a concorrência com o setor privado pelos recursos públicos.

A partir desse contexto, surge um problema fundamental na promoção do desenvolvimento que é o constante conflito entre interesses do capital (empresas) e o atendimento das demandas da sociedade. As prioridades impostas nesse cenário assinalam para os novos desafios das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais. A história do apoio da cooperação internacional para o desenvolvimento apontam para uma agenda de defesa de direitos que, por vezes, não são convergentes com os interesses imediatos do setor privado. Portanto, prevalece uma questão fundamental no seio dessa realidade: o que será priorizado quando dilemas como esse se apresentarem nas mãos de empresas, as quais têm como elemento fundamental de sobrevivência a maximização de seus lucros? Como mesclar os objetivos de desenvolvimento de um país, regional ou local, com os interesses empresariais?

A Aliança de Busan, desse modo, caminha em direção dos atuais desafios que têm permeado os debates junto as organizações da sociedade civil, exigindo soluções cada vez mais imediatas para garantir a sustentabilidade dessas organizações, sem minimizar a capacidade dos movimentos e atores sociais em intervirem com

qualidade nas contradições da sociedade, historicamente combatidas.

#### 2.4. MUDANÇAS NA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: O “CONTURBADO” RELACIONAMENTO COM OS PARCEIROS

Um aspecto intensamente debatido no seio das discussões no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, refere-se a pauta da governança global, ou seja, a busca por coordenação e ordem internacionais. A análise dessa questão suscita novas reflexões a cerca das estruturas de relacionamento entre os atores da CID, e, em consequência disto, as ONGs adquirem um espaço mais proeminente na esfera mundial.

Em especial a partir dos anos 1990, observa-se uma “nova agenda política” inserida no cenário internacional de cooperação para o desenvolvimento, combinando políticas neoliberais com o comprometimento com a “boa governança”. Estas idéias passam a projetar as ONGs como alternativas eficientes á ação do Estado (MENDONÇA ET AL, 2009).

Essa nova agenda é conduzida por organismos bilaterais e multilaterais (Banco Mundial, FMI, OMC), composta, basicamente, por pacotes de ajustes macroeconômicos, como a estabilização, a desregulamentação de mercados, as privatizações, o equilíbrio fiscal, a desburocratização e diminuição das funções do Estado. Por conta dos elevados custos sociais dessas medidas macroeconômicas, com efeitos mais evidentes em meados da década de 1990, os organismos multilaterais e bilaterais, em especial o Banco Mundial, passam a priorizar no seu discurso a necessidade da reforma do Estado e da administração pública, de modo a obter a “boa governança”, para o fortalecimento da sociedade civil. Este fato é melhor desenhado na publicação dos Relatórios de 1997, *The State in a changing World*, e o primeiro volume do *Voices of the Poor*, publicado em 2000, conforme já relatado anteriormente (MENDONÇA ET AL, 2009).

Países com instituições públicas fracas devem dar total prioridade à busca de caminhos para a utilização de mercados e para envolver empresas e outros provedores não-governamentais na provisão de



serviços (WORLD BANK, 1997, p.60).

Este trecho do relatório evidencia a preocupação dos agentes internacionais de cooperação para o desenvolvimento em alinhar diretrizes neoliberais na atuação do Estado. Existe uma intenção explícita de retirar funções do Estado e transferi-lo para atores privados, incluindo empresas e organizações da sociedade civil, a exemplo das ONGs. É reconhecido, portanto, a necessidade de um novo pacto na gestão pública que substitua as burocracias centralizadas do mundo em desenvolvimento.

É importante considerar que esse processo de descentralização do Estado e transferência de funções para o setor privado (ONGs) coincidem com a redemocratização de muitos países em desenvolvimento (ver tabela 1). Este fato alimenta uma discussão relevante nas políticas das ONGs doadoras de recursos: as chamadas ONGs do Norte sofreram uma série de questionamentos quanto à sua identidade fragmentada, ou seja, de serem organizações do Norte, ainda que operem nos países do Sul (LEWIS, 2001).

Tabela 1 ANO DE CONSTITUIÇÃO DE ONGs BRASILEIRAS – POR PERÍODO

<b>Ano de constituição de ONGs Brasileiras</b>	
<b>Ano de constituição</b>	<b>%</b>
Até 1970	4,46
1971-1980	11,39
1981-1990	45,05
1991-2000	35,64
2001-2002	1,49
NR/NS	1,98

Fonte: ABONG, Pesquisa associados 2004.

Com a redemocratização de muitos países em desenvolvimento, as ONGs do Norte são questionadas quanto a eficácia do apoio – a conquista da democracia foi, por muitos anos, a justificativa que fundamentava a continuidade da cooperação internacional nestas nações. Ainda que sejam reconhecidos seus esforços de longo prazo destes países, as agências de cooperação internacional são, cada vez mais,

convocadas a integrar ações com foco na ajuda humanitária em contextos de emergência ou conflitos, priorizando outras regiões do globo, como a África, Índia, China e outras áreas de conflito. Este fenômeno surge como mais um desafio para as ONGs brasileiras, visto que uma grande parte delas se desenvolveram tendo o apoio, as vezes exclusivo, de ONGs internacionais (MENDONÇA ET AL, 2009).

Uma mudança importante observada a partir dos anos 1990 é a diluição do tema do desenvolvimento na Ajuda internacional, bem como no discurso das agências multilaterais, como o Banco Mundial. Entra em cena o discurso sobre o combate à pobreza. E, com isso, muda também a agenda da cooperação internacional (CACCIA BAVA, 2011).

Conforme destaca Silvio Caccia Bava (2011), prevalece uma lógica neoliberal nessa nova fase da cooperação. Aponta que o discurso da cartilha neoliberal, alinhado com o discurso da cooperação internacional, é minimizar os efeitos perversos da natureza do seu próprio modelo para os mais pobres, ou seja, um paliativo para a pobreza que este mesmo modelo reproduz. Não existe, portanto, um interesse em combater as desigualdades, mas um esforço crescente em equiparar o ideal de cidadania com as capacidades dos indivíduos em consumir, fortalecendo e legitimando os valores do mercado na organização da sociedade. De um modo crítico, Caccia Bava afirma que isto justifica grande parte do discurso da cooperação nos temas de combate a pobreza, e, ao fazerem isso, acabam por distanciarem-se cada vez mais dos reais problemas que reproduzem esta pobreza.

Continuando, Bava argumenta que a nova agenda da maioria das agências europeias de cooperação internacional têm como prioridade o combate à pobreza e a assistência aos mais necessitados, assumindo programas de curto prazos que podem ser avaliadas em seu impacto pelo número de pessoas atendidas, casas construídas, vacinas ministradas, etc (CACCIA BAVA, 2011). Essa realidade caminha na mesma direção das discussões sobre a eficácia da ajuda, que reivindicam novas ferramentas objetivas de monitoramento na relação entre doadores e receptores da ajuda, de modo a prestar contas à sociedade dos frutos da cooperação internacional. Desse modo, a agenda da cooperação para o combate a pobreza, ao apoiar projetos pontuais e de curto prazo, permite respostas

mais rápidas dos resultados da ajuda.

Logo, enquanto que existe uma capacidade mais célere dos atores da cooperação internacional em prestar contas à sociedade dos recursos aplicados nas suas áreas de atuação, prevalece, em outra medida, dúvidas quanto a capacidade dos atores em promover transformações sociais efetivas nos países parceiros (em desenvolvimento), dado que as políticas de combate a pobreza obscurece o foco gerador da pobreza, colocando em segundo plano outras discussões importantes como: as relações de poder na sociedade, a desigualdade, a defesa dos direitos sociais e os bens comuns.

Importante destacar que a mudança do foco da cooperação internacional para o desenvolvimento no combate a pobreza reflete diretamente no financiamento de projetos na América Latina. Seguindo critérios do Banco Mundial, a OECD classifica quase todo o continente latino-americano como países de renda média, e reorienta prioridades para outros países com rendas mais baixas (WOLFF, 2011; CACCIA BAVA, 2011; BIEKART, 2013).

Apesar dessas mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento, algumas pesquisas apontam que os recursos da cooperação para o Brasil, não têm diminuído. Mesmo com os rumores de que a cooperação internacional estaria se retirando do país, o que, em parte, tem ocorrido, é uma profunda reconfiguração do campo na última década (RIBEIRO, 2011). As transformações no contexto da cooperação incitaram novas formas de relacionamento, de exigências e de agenda. São descritos no quadro abaixo quatro tendências principais que têm acompanhado o ritmo das agências internacionais de cooperação ao longo dos anos:

#### Quadro 6 TENDÊNCIAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

VARIAÇÃO CAMBIAL	Desvalorização do câmbio no Brasil na última década.
CONCENTRAÇÃO DE RECURSOS	Apesar de ter ocorrido um relativo aumento no aporte de recursos, foram

NOVOS ENFOQUES NA AGENDA DAS AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	<p>reduzidos significativamente a quantidade de projetos apoiados.</p> <p>A eficácia das organizações da sociedade civil de assistência ao desenvolvimento passam a ser questionadas, sendo cobrado por maior exigência por resultados mensuráveis e focalização do investimento no atendimento assistencial á pobreza.</p>
PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIVADO NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	<p>Governos do Norte passam a privilegiar o setor privado, supostamente mais eficiente que as organizações da sociedade civil para fortalecer suas agendas de desenvolvimento e combate a pobreza.</p>

Fonte: Adaptado de Ribeiro, 2011.

As mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento foram desencadeadas por diferentes variáveis e por transformações no perfil do relacionamento entre os diversos atores do sistema da cooperação internacional. Os efeitos dessas mudanças são visíveis pelas organizações receptoras dos recursos, no entanto, é impossível creditar a um único fator as razões que explicam esse novo contexto. O dinamismo da cooperação e as diferentes formas de relacionamento com os múltiplos agentes do sistema exige uma avaliação mais aprofundada das mudanças enfrentadas pelas agências doadores de recursos da cooperação internacional, em especial, pelos atores privados, foco desse trabalho.

Bieckart (2013) aponta cinco mudanças-chave na dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em primeiro momento, afirma que houve uma modificação gradual na composição dos recursos dos doadores. Portanto, enquanto que muitas agências privadas de ajuda internacional tinham como principal fonte de recursos as doações privadas, no período entre os anos de 1980 e 1990, houve um aumento voluptuoso dos seus orçamentos a partir de subsídios governamentais. Por meio da maior oferta de recursos públicos para a ajuda oficial

ao desenvolvimento, especialmente dos países da Europa, os orçamentos das agências doadoras foram expandidos. Isso também implica uma mudança na relação com as organizações parceiras (receptoras de recursos), uma vez que novas exigências e compromissos assumidos pelas partes, obedecem a lógica dos governos dos países doadores.

Um segundo ponto destacado por Biekart (2013) diz respeito ao destino do fluxo de recursos dos atores privados internacionais. O autor aponta que, já na última década, houve um recuo gradativo do apoio de ONGs de cooperação internacional para países com renda média, principalmente na América Latina. Este fato pode ser ilustrado na distinção feita para os fluxos de ajuda não governamental aos recipientes dos chamados “países do Sul”, pela política de cooperação internacional conduzida na Holanda, enumerando quatro eixos principais de atuação: i) países de renda baixa, onde o foco dirige-se à redução da pobreza e programas tradicionais de prestação de serviços; ii) Estados frágeis, com foco no estabelecimento da paz e conflitos relacionados aos direitos humanos; iii) países de renda média com foco na distribuição de renda e responsabilidade social empresarial; iv) programas mais globais, focados em *advocacy*, lidando com questões climáticas, recursos naturais e instabilidade financeira.

Uma terceira mudança na CID relaciona-se a adoção do *accountability*, ou responsabilização, pelas agências de ajuda internacional privadas. A partir dos anos 1990, os resultados e impactos das agências de ajuda internacional privadas (amplamente financiadas com recursos públicos) começaram a ser inspecionados. Uma crescente cobrança de diversos setores da sociedade, exigiam que essas agências deveriam ser mais responsáveis, basicamente, por meio da demonstração detalhada dos resultados alcançados (BIEKART, 2013). Esta mudança reflete o intenso debate internacional em torno da eficácia da ajuda, que inicia uma tendência de monitoramento da aplicação dos recursos e dos resultados entre as ONGs, tanto as doadoras quanto as receptoras de recursos. Cabe pontuar a maior preocupação dos agentes em resultados mais objetivos e de curto prazo (mais mensuráveis), substituídas por resultados de longo prazo, com maior capacidade de provocar transformações sociais mais duradouras.

Uma quarta mudança nas agências não-governamentais inseridas na cooperação para o desenvolvimento, é a crescente concorrência com outros atores de desenvolvimento internacionais, como as fundações corporativas e iniciativas populares. Novas entidades filantrópicas ligados a empresas privadas entram em cena, ocupando áreas antes financiadas basicamente por entidades privadas internacionais de cooperação (BIEKART, 2013).

Por fim, uma outra modificação percebida na cooperação internacional para o desenvolvimento é uma reestruturação interna das principais agências privadas de ajuda nestes últimos anos, em resposta as demandas dos novos doadores por uma maior eficiência e eficácia.

Quatro mudanças importantes afetaram o relacionamento das agências de cooperação internacional com os “parceiros do Sul”. Primeiro, houve uma redução de subsídios governamentais, levando a estratégias populistas de curto prazo para captação de uma maior parcela de recursos originários de doações (“mercado de caridade”). Segundo, as organizações internacionais passaram a descentralizar suas operações e organizações em direção ao sul, contratando mais equipes locais e encerrando contratos de trabalho com as equipes do Norte. Terceiro, houve uma reestruturação de agências de ajuda internacional de modo a avançar na captação de recursos originários do Sul. E, por fim, as influências tecnocratas, as quais difundiram uma “cultura contabilista”, em que resultados palpáveis de curto prazo são preferíveis a resultados de longo prazo (menos visíveis) (BIEKART, 2013).

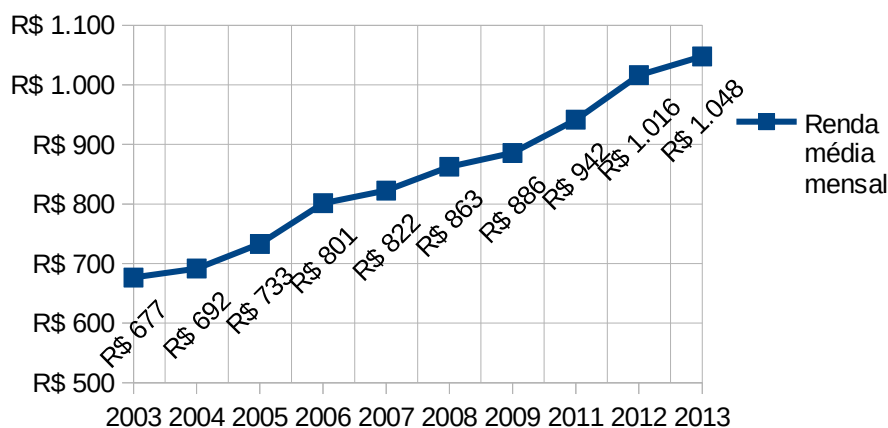
Estudo realizado por Vargas e Ferreira (2010) junto a 41 organizações internacionais de cooperação destacou algumas justificativas apresentadas por essas organizações sobre as razões da diminuição dos seus investimentos no Brasil, elencados abaixo em ordem crescente de frequência nas respostas:

- 1°) A crise econômica mundial 2008-2009 com decorrente redução de orçamento;
- 2°) Mudança de prioridade e ou interesse para outras regiões do globo;
- 3°) Alto nível de desenvolvimento econômico e social brasileiro;

- 4°) Mudança de estratégia de atuação da organização;
- 5°) Maior potencial de captação interna e possibilidade crescente de auto-sustentabilidade do campo social brasileiro;
- 6°) Alcance dos objetivos com melhoria da problemática trabalhada.

Como pano de fundo dessas respostas, três critérios essenciais podem ser destacados: a crise econômica global; a melhoria dos indicadores socioeconômicos brasileiros (conforme gráfico a seguir) a partir da última década; mudanças estratégicas dos países doadores. Estes pontos são fundamentais para entender as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento e seus reflexos nas ONGs do Brasil.

Gráfico 1 Renda média mensal da população – Brasil

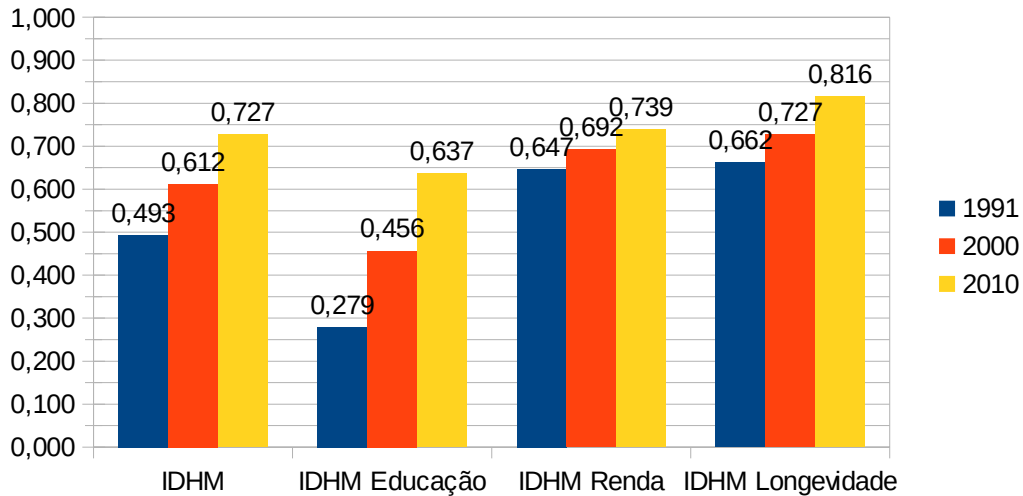


FONTE: IPEA, 2015.

Na renda média da população houve um aumento de mais de 50% entre os anos de 2003 a 2013. Esse ritmo vertiginoso de crescimento econômico alavancou a imagem do Brasil no cenário internacional, despontando como a “nova nação emergente”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> O índice de Desenvolvimento Humano Municipal compreende indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda, calculados de modo indireto por meio dos Censos demográficos do IBGE.

Gráfico 2IDHM E SEUS SUBÍNDICES 1991-2000-2010



FONTE: Atlas do Desenvolvimento Humano/PNUD, 2013.

Os gráficos anteriores apontam uma substancial evolução de dois dos principais indicadores para medida de desenvolvimento de um país, a renda média e o índice de Desenvolvimento Humano. O aumento do IDHM – indicador que serve de referência para uma série de organizações internacionais para medida de desenvolvimento de um país – elevou o Brasil ao status de nação de renda média, o que influenciou diretamente na reorientação dos recursos de agências de cooperação internacional. Uma vez que o foco da ajuda ao desenvolvimento na última década passa a ser o combate a pobreza, o país deixa de ser prioridade na agenda de organizações internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

O citado estudo (VARGAS E SILVA, 2009) destacou que a maior parte das organizações que declararam ter mudado de prioridade em relação ao Brasil passaram a investir na África, ou seja, região em que o tema do combate a pobreza ainda é muito presente, reforçando a tese extraída dos discursos e documentos oficiais transnacionais de que a cooperação internacional para o desenvolvimento passa, na última década, a priorizar o apoio a projetos com efeitos mais diretos sobre a pobreza, em detrimento de outras agendas, como a defesa da democracia e das desigualdades sociais.

Cabe pontuar também a relevância da recente crise financeira internacional sobre a atuação das organizações da cooperação internacional para o desenvolvimento. O



estopim da crise de 2008 é gerado no mercado imobiliário norte-americano. A imensa oferta de crédito para compra de imóveis, sem um maior comprometimento com a capacidade de pagamento, gerou uma oferta de imóveis, e uma subsequente queda nos preços, incapaz de nutrir as expectativas de investidores e da população endividada do retorno de seus investimentos. Esse fenômeno retomou as discussões sobre a regulação e a ameaça da liberdade econômica no sistema financeiro (DOWBOR, 2009).

As repercussões dessa crise no mundo implicou em profundos cortes nas despesas públicas dos países doadores, especialmente das nações europeias, o que impactou diretamente no apoio de projetos assistenciais aos países pobres em sua totalidade, e particularmente àquelas economias consideradas intermediárias, que teriam maiores condições (recursos) para deter seus índices de pobreza (EYBEN, 2011).

Na última década o Brasil tem apresentado significativas melhorias nos seus indicadores econômicos e sociais. O aumento dos investimentos em políticas de assistência social e combate a pobreza provocaram importantes avanços na redução da pobreza do país.

### **3. BREVE HISTÓRICO DAS ONGS NO BRASIL E AS INTERFERÊNCIAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO**

O estudo de organizações não-governamentais requer, necessariamente, uma condução ampliada das diferentes correntes teóricas que sustentam o conceito. Dado seu caráter variado e multifacetado, é fundamental destacar estas diferentes abordagens para a decisão das escolhas metodológicas que a pesquisa pretende oferecer.

Neste trabalho, são resgatados, brevemente, alguns conceitos principais propostos no termo, permitindo uma contextualização e justificativa das escolhas teóricas assumidas para a realização dos objetivos deste trabalho.

Feito isso, pretende-se também aqui, apontar de que modo as mudanças na cooperação internacional afetaram as ONGs brasileiras: quais foram os novos padrões desse relacionamento e suas repercussões junto aos parceiros receptores dos recursos.

#### **3.1. SOCIEDADE CIVIL E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UM PONTO DE PARTIDA PARA A FORMAÇÃO DAS ONGS**

A história da sociedade civil confundia-se, até os finais do século XIX, com as organizações (sem fins lucrativos) criadas pela Igreja Católica para a execução de serviços de assistência social, saúde, educação e, até mesmo, lazer, sob a égide do Estado. As classes dominantes, grandes detentores de terras, praticavam atividades filantrópicas por meio de doações para Igrejas e suas obras sociais, em troca de posições de prestígio social ou ainda outros bens de natureza religiosa (JANSEN; LANDIM, 2011).

O contexto das organizações da sociedade civil no Brasil, do tipo associativo e voluntário, e com autonomia do Estado e da Igreja, é permeada por uma imensa variedade de grupos civis com interesses distintos. Portanto, é inconsistente apontar um movimento específico da sociedade que germinou, mais tarde, as chamadas organizações não-governamentais, uma vez que encontravam-se, ainda

em meados do século XIX, desde organizações abolicionistas (compostos por escravos e outros segmentos da sociedade), até mesmo irmandades religiosas e algumas associações literárias.

A preponderância da Igreja no momento em que foram lançadas as bases de ação voluntária e beneficente no país, foi determinantes na conformação dos valores e pressupostos que passariam posteriormente a orientar as iniciativas nessa área. A abordagem filantrópica seguindo uma lógica patriarcal e assistencialista influenciou fortemente a trajetória das políticas de assistência social (FERREIRA, 2005, p. 45).

Um momento importante na história da sociedade civil no Brasil, no entanto, ocorre no ano de 1930, com a chegada de Vargas à presidência da república, e os importantes avanços no campo dos direitos sociais, com a consolidação de uma legislação trabalhista e previdenciária. A partir disso, o Estado passa a estimular a criação de uma classe trabalhadora e de uma identidade operária, mesmo que sob seu controle direto, favorecendo um ambiente fecundo à ação dos sindicatos (maior visibilidade). O desmembramento dessas instituições da tutela do Estado só passa a ocorrer, de fato, a partir da democratização, em 1985 (JANSEN; LANDIM, 2011).

Mesmo com o projeto corporativista do Estado no relacionamento com as organizações sociais, existia ainda um imenso universo de organizações assistenciais privadas responsáveis pela prestação de serviços às camadas da população que permaneciam à margem das políticas sociais corporativas. Diversas organizações sociais, em especial aquelas ligadas à Igreja, beneficiam-se com os repasses de recursos do Estado getulista. Jansen e Landim (2011) criticam essas práticas assistenciais na relação Estado e sociedade por reproduzirem uma lógica que prejudica práticas sociais autônomas das camadas populares:

Essas práticas assistenciais, além de realizadas de forma precária, pontual e ineficiente, fora de qualquer lógica universalizante, sempre se prestaram(...), à reprodução de hierarquias e dependências, materiais e culturais, nos grupos populares a que se destinavam, criando obstáculos ao florescimento da idéia e da prática da cidadania e dos direitos entre a grande massa da população (JANSEN; LANDIM, 2011, p.56).

A partir dos anos 1960 a sociedade passa a enfrentar de modo cada vez mais frequente os primeiros rumores da democratização. Passa a ganhar maior representatividade, portanto, forças políticas voltadas a transformação do modelo econômico dominante e unidas em torno das chamadas reformas de base. A sociedade civil começa a ganhar novos contornos através de movimentos e organizações associativas, tanto na cidade como no campo. Com o golpe militar de 1964, no entanto, com forte apoio do governo norte-americano, da classe empresarial e agrária, inicia-se um processo de repressão dessa articulação de forças e organizações civis. Sindicatos, universidades, partidos, movimentos, organizações marxistas, entre outros têm sua liberdade e direitos ameaçados com a forte intervenção do Estado na detenção das forças que poderiam interferir no seu projeto político (JANSEN; LANDIM, 2011).

Diversos autores julgam que o bloqueio política criado durante esse período de repressão influenciou na abertura de espaços de atuação a nível local, em meio à sociedade civil, com projetos de curta duração e menor alcance. Em face da punição impostos aos partidos e sindicatos, a militância de oposição encontrou nas ONGs uma forma de concentrar o trabalho de resistência por um governo democrático (FERREIRA, 2005).

O apoio de alguns setores da igreja, nos anos 1970, relacionadas à chamada Teologia da Libertação reforçaram o relacionamento com alguns atores sociais, leigos e ativistas, nos espaços das paróquias e ordens religiosas, iniciando processos de articulação política, organização popular e capacitação, por uma maior politização da sociedade. Destacam-se o grande número das chamadas Comunidades Eclesiais de Base espalhadas pelo país, responsável por formar um grupo de lideranças e de consciência política (JANSEN; LANDIM, 2011). Quando se falava sobre os novos movimentos sociais, nessa época, era bem claro sua relação com os movimentos sociais populares urbanos, principalmente àqueles vinculados à Teologia da Libertação (GOHN, 1997).

Também nos anos 1970 ganham maior expressão as associações de bairro, grupo de jovens, projetos comunitários e o movimento de trabalhadores e pequenos

produtores rurais, que irão dar origem, nos finais dessa década, ao Movimento de Trabalhadores Sem Terra (MST). Nesse contexto, surge o “novo sindicalismo”, com destaque no ABC paulista (inicias das três importantes cidades industriais do período: Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano). O “novo” do movimento sindicalista deve-se a reivindicação pelo não atrelamento dos sindicatos as forças do Estado, bem como pela característica de ser organizado e desenvolvido pelas próprias forças operárias (de baixo para cima) (JANSEN; LANDIM, 2011).

O processo de desenvolvimento dos movimentos sociais no Brasil adquire uma nova característica a partir da década de 1980, quando surgem os movimentos dos desempregados e das “diretas já”, originado da conjuntura política-econômica da época. Cabe pontuar o expressivo crescimento do associativismo institucional, absorvendo parcela dos desempregados do setor produtivo privado; surgimento de centrais sindicais; e, especialmente, o nascimento e expansão do que viria a ser uma alternativa aos movimentos sociais a partir da década de 1990: as ONGs (GOHN, 1997).

Somado a isso, o novo cenário pessimista dos movimentos sociais, desacreditados progressivamente com a política praticada pelas elites dirigentes e pelos partidos políticos, culminou na perda de capacidade de mobilização e do esforço voluntário, característico da sociedade civil na década de 1970 (GOHN, 1997).

Militantes, assessores e simpatizantes deixam de exercitar a política por meio da atuação nos movimentos sociais, movidos pela paixão, pela ideologia ou por acreditar em algumas causas e valores gerais. A profissionalização produziu efeitos contraditórios. Ela criou uma camada de dirigentes que, cada vez mais, se distanciou das bases do movimento, se aproximou das ONGs e se ocupou em elaborar pautas e agendas de encontros e seminários (nacionais nos anos 80 e internacionais no anos 1990, como a ECO-92, Conferência de Estocolmo em 1995, Encontro Nacional das Mulheres em Pequim em 1995 (GOHN, 1997, p.29).

Portanto, a partir dos anos 1990 ganha maior importância as novas instituições, os novos quadros de pessoal, a nova mentalidade sobre a máquina pública, em detrimento dos movimentos sociais como estruturas específicas. A ONGs inserem-

se como novos atores na mediação entre a sociedade e o Estado.

As mudanças na atuação dos movimentos sociais nesse período seguem ainda uma orientação dos países industrializados do terceiro mundo, que pregam a desregulamentação do papel do Estado na economia e na sociedade, transferindo responsabilidades do Estado para o setor privado - as ONGs. Nesse cenário, as reivindicações das ONGs deslocam-se do plano econômico para priorizar a assistência mínima de mercadorias para o consumo (alimentação), bem como outras questões éticas e de valorização da vida humana, como: a violência generalizada, corrupção, as formas de clientelismo vigentes e de corporativismos (GOHN, 1997).

### 3.2. ALGUNS CONCEITOS E PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS ONGS: GENEALOGIA DO TERMO

Alguns aspectos na análise dos movimentos sociais e das ONGs são convergentes, e, por vezes, de difícil distinção. No entanto, cabe apontar, algumas diferenças fundamentais que distanciam estes conceito. Gohn (1997) aponta alguns desses pontos que permitem elucidar esse problema:

- As organizações são institucionalizadas, os movimentos não;
- As ONGs precisam preocupar-se com a perenidade para sobreviver e ter um cotidiano contínuo. Os movimentos possuem fluxos e refluxos, mas não são exatamente estruturas funcionais;
- Os movimentos não se preocupam com a eficácia operacional, a não ser algum tipo de resultado para suas bases. Não precisam fazer balancetes, prestar contas ou pagar funcionários. As ONGs, por outro lado, por meio de seus dirigentes, se ocupam disso uma grande parte do tempo;
- As ONGs se baseiam numa lógica racional. Os movimentos são um misto de não-racional e racional, ou como destaca a autora, por vezes até irracional.

A expressão ONG tem origem na década de 1940, e é utilizada pela ONU para denominar entidade não-oficiais que recebiam ajuda financeira de órgãos públicos

para realizar projetos de interesse social. O recorte conceitual da ONU leva em consideração a estrutura jurídica (pertencer ou não ao governo). Scherer-Warren (1995) apresentam a seguinte definição:

[...] organizações formais, privadas, porém com fins públicos e sem fins lucrativos, autogovernados e com participação de parte de seus membros como voluntários, objetivando realizar mediações de caráter educacional, político, assessoria técnica, prestação de serviços e apoio material e logístico para populações-alvo específicas ou para segmentos da sociedade civil, tendo em vista expandir o poder de participação destas com o objetivo último de desencadear transformações sociais ao nível micro (do cotidiano e/ou local) ou a nível macro (sistêmico e/ou global) (Scherer-Warren, 1995, p.165 apud GOHN, 1997).

A noção de não governamental (que não pertence ao governo), no entanto, traz uma falsa ideia de que o governo é o centro da sociedade e a população sua periferia. Alguns grupos populares não aceitam esse termo por não considerar Estado e sociedade uma esfera comum de ação, o fato de relacionarem-se entre si e serem interdependentes. Não existe uma separação entre ser ou não do governo, em ambos o fim é público e os interesses são mútuos.

Inicialmente, o termo ONG advém de agências internacionais de financiamento para denominar projetos desenvolvidos nos países do terceiro mundo junto a organizações populares. Nas nações desenvolvidas eram conhecidas como ONGDs, ONGs de desenvolvimento. O termo passou a ganhar especial notoriedade a partir do ECO-92 – conferência mundial sobre meio-ambiente e desenvolvimento realizado no Rio de Janeiro (FERREIRA, 2005).

É provável que o primeiro documento a utilizar o termo “ONG” foi a resolução 288 do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, publicada em 1950. A definição exposta nesse documento, no entanto, está distante da realidade das ONGs, definindo como aquela organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais (MENESCAL, 1996).

A grande diversidade de organizações, atuando em um grande número de setores da sociedade e com distintas formas de organizar-se para atingir seus fins, torna

uma tarefa difícil a busca por uma definição precisa, capaz de universalizar as características dessas organizações em um conceito bem delineado. Nessa tentativa, Fernandes (1994, p.21) apresenta a seguinte definição: “organizações e iniciativas privadas que visam a produção de bens e serviços públicos”.

Alguns autores costumam atribuir o mesmo significado às organizações sem fins lucrativos e ONGs. Cabe, no entanto, apontar importantes diferenças entre ONGs, partidos políticos, instituições religiosas, sindicatos, entre outros, ainda que sejam reconhecidos no mesmo bojo na classificação da legislação brasileira. As ONGs, por conta da natureza do seu escopo de ação, possui características peculiares no seu modelo de gestão que os diferenciam de outras entidades sem fins lucrativas (FERREIRA, 2005).

Com o propósito de delimitar organizações da sociedade civil de interesse público, sem o risco do governo financiar interesses privados com recursos públicos, Lipietz (1998) apresenta dois olhares que devem ser considerados para definir uma legítima organização da sociedade civil: primeiro, é necessário verificar o modo que essas organizações lidam com a questão social; segundo, a análise da sua dinâmica econômica-gerencial-institucional, observando ainda o modo como se relaciona com os beneficiários dos bens e serviços que oferecem.

Para um melhor entendimento do termo, é importante destacar alguns conceitos atribuído ao chamado terceiro setor, no qual as ONGs é um dos seus componentes. As organizações governamentais, como os órgãos de administração direta, empresas públicas, autarquias, estatais, fundações e afins constituem o chamado “primeiro setor”. Enquanto que as organizações privadas são classificadas dentro do “segundo setor” (FERREIRA, 2005).

A expressão “terceiro setor” tem origem na década de 1970, utilizado nos Estados Unidos para expressar o conjunto de organizações sem fins lucrativos que prestavam serviços públicos (FERREIRA, 2005). No entanto, um marco importante na delimitação do conceito foi as pesquisas realizadas pelo *Institute for Policy Studies* da *Jhon Hopkins University* (JHU), a partir do final da década de 1980. O



objetivo das pesquisas era medir os efeitos do terceiro setor na economia dos países pesquisados e o estabelecimento de definições estruturais e operacionais adaptadas à realidade dos diferentes países. Posteriormente, a Organização das Nações Unidas, uniu esforços à pesquisa para a criação da Classificação Internacional das Organizações Não-Lucrativas. A partir disso, foram selecionados quatro critérios que enquadraria a organização no escopo do Terceiro Setor, conforme quadro 7 (RODRIGUES, 2004).

Fernandes (1994) apresenta um quadro, bastante sintético, que resume esses três setores e permite classificar uma determinada entidade dentro dos três setores sociais a partir de suas finalidades e da sua natureza (pública ou privada).

Quadro 7 CARACTERÍSTICAS DOS TRÊS SETORES SOCIAIS

<b>AGENTES</b>	<b>FINS</b>	<b>SETOR</b>
Públicos	Públicos	Estado
Privados	Privados	Mercado
Privados	Públicos	Terceiro Setor

Fonte: Fernandes, 1994, p. 25.

Uma outra abordagem permite diferenciar esses setores a partir de características mais amplas, baseando-se, especialmente, em critérios de gestão.

Quadro 8 Abordagens combinadas para o desenvolvimento da comunidade

	<b>GOVERNO</b>	<b>MERCADO</b>	<b>TERCEIRO SETOR</b>
<b>Mecanismo principal</b>	Estruturas democráticas	Interações de mercado	Associações, voluntários
<b>Tomada de decisão</b>	Funcionários eleitos, administradores	Produtores, individuais, consumidores, investidores	Líderes e membros
<b>Guias de comportamento</b>	Regulamentos	Preços	Acordos
<b>Critérios para tomada de decisão</b>	Política	Eficiência	Interesse dos membros
<b>Modo de operação</b>	De cima para baixo	Individualista	De baixo para cima

Fonte: Kisil, 2000, p. 137.

Apesar de mais amplo e esclarecedor, essa abordagem apresenta alguns pontos controversos por conta das mudanças na dinâmica das organizações do terceiro setor ocorrida nos últimos anos, sentidas especialmente pelas ONGs. Novas relações, interesses e um novo contexto impôs para estas organizações, por vezes, outros critérios de tomada de decisão para além dos interesses dos seus membros. As mudanças na última década na cooperação internacional para o desenvolvimento, fonte de financiamento de um grande número de ONGs brasileiras, implicou na adoção de critérios de eficiência e eficácia como parte do processo decisório, de modo a atender as demandas das organizações internacionais doadoras de recursos, conforme destacado neste trabalho.

#### Quadro 9 DEFINIÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR - CRITÉRIOS

##### **Formalização**

A entidade deve estar estruturada, com reuniões regulares, representantes reconhecidos e trabalhos consolidados como regulares. Excluem-se as uniões temporárias de pessoas. Incluem-se as organizações que, embora não estejam inscritas nos órgãos públicos de registro de pessoas jurídicas, possuam um grau significativo de estrutura interna e permanência temporal.

##### **Natureza privada**

Somente são aceitas instituições separadas do Estado, sem restrições quanto ao recebimento de recursos públicos nem à participação de representantes do governo nos conselhos de gestão, desde que não constituam a maioria dos membros do colegiado.

##### **Não distribuição de lucros**

Os excedentes financeiros que venham a ser gerados pela instituição precisam ser

integralmente aplicados nas suas atividades-fim, não podendo ser repassados a sócio ou membros.

### **Autogestão**

As organizações precisam ter estruturas de governança própria, controlando de forma autônoma a gestão de suas atividades.

### **Participação voluntária**

Deve haver um corpo de voluntários envolvidos nas atividades institucionais e a afiliação à organização deve ser facultativa e não compulsória.

Fonte: Adaptado de Ferreira, 2005, p. 34.

A tentativa de delimitar o Terceiro Setor expressa, mais uma vez, a dificuldade em encontrar uma definição clara e precisa das organizações que compõe essa categoria. Por não contemplar toda a sua diversidade, é certo que uma série de organizações estariam fora da classificação proposta nessa pesquisa. A nova realidade das ONGs no Brasil apontam para, cada vez mais, uma maior profissionalização do trabalho, o que implica dizer que a lógica de trabalho voluntário, característico de anos anteriores, está cedendo espaço para o trabalho formal e remunerado. Desse modo, as ONGs também não poderiam ser classificadas dentro do espectro do Terceiro Setor, ainda que por vezes este termo seja utilizado em artigos e veiculados na mídia como sinônimo de ONG.

Landim (1993), uma importante pesquisadora dessa temática, admite as seguintes organizações dentro do universo do Terceiro Setor:

- Organizações da sociedade civil ou sem fins lucrativos;
- Associações;
- Entidade filantrópicas, beneficentes ou de caridade;
- Fundações;
- Organizações não-governamentais.

### 3.3. INFLEXÕES NO RELACIONAMENTO DAS ONGS BRASILEIRAS COM A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A partir da década de 1970 percebe-se um aumento dos financiamentos internacionais para ONGs brasileiras por parte de organizações multilaterais e agências de cooperação internacional, em boa medida, influenciada por movimentos geopolíticos internacionais que buscavam uma proteção ao ideário capitalista americano, além de financiadores mais progressistas que apoiavam os movimentos sociais e a produção intelectual contestadora do regime militar (MENDONÇA et al, 2009).

Alguns autores propuseram que as atuais ONGs na América Latina e do Brasil têm sua origem na luta contra a ditadura, o que provocou à formação de grupos não-partidários como esquema alternativo para as transformação social, especialmente a partir da década de 1970 (GOHN, 1997; LANDIM, 2002). A ação das ONGs nesse período, portanto, passa a ser confundida com oposição política, originando-se como símbolos de resistência à opressão econômica, social e política (LANDIM, 2002).

Landim (2002) chamou atenção para a relação dessas ONGs com algumas agências européias, canadenses e norte-americanas – especialmente, organização não-governamentais internacionais - no financiamento das suas ações, com grande participação das igrejas cristãs. Assim, as chamadas ONGs do Sul, em parceria com as “ONGs do Norte” tinham como uma das principais atividades a prestação de serviços de assessoria, apoio e estrutura aos movimentos sociais.

Conforme destacado no capítulo anterior, no decorrer da década de 1980, outras agendas são colocadas gradativamente na prioridade da agenda das organizações de financiamento internacional. A influência dos ideais neoliberais, as reformas na administração pública, programas governamentais, a democratização e o fortalecimento das organizações no Brasil, são alguns dos elementos que contribuíram para essa inflexão na oferta de recursos internacionais de cooperação para o desenvolvimento (MENDONÇA et al, 2009).

Os dados a seguir apontam essa tendência ao ilustrar a redução gradativa da importância do financiamento da cooperação internacional na composição do orçamento de ONGs filiadas a ABONG (Associação Brasileira de ONGs).

Tabela 2 ONGS – ORIGEM DOS RECURSOS SEGUNDO O PERCENTUAL NO ORÇAMENTO

<b>Fontes de financiamento</b>	<b>N° ONGs</b>	<b>% Orçamento Total 2003</b>	<b>% Orçamento Total 2000</b>	<b>% Orçamento total 1993</b>
<b>Agências de cooperação internacional</b>	135	39,9	50,6	75,9
<b>Comercialização de produtos e serviços</b>	86	3,11	3,83	6,9
<b>Doação de indivíduos</b>	78	1,04		
<b>Órgãos Gov. Federais</b>	74	5,64	7,5	*
<b>Empresas e Fundações Empresariais</b>	71	3,75	4,19	1,8
<b>Outras fontes</b>	70	6,01	3,99	5
<b>Órgãos Gov. Municipais</b>	55	7	5,03	*
<b>Órgãos Gov. Estaduais</b>	45	2,07	5,93	*
<b>Contribuições associativas</b>	42	2,07	5,93	*
<b>Agência Bilaterais e Multilaterais</b>	21	1,65	2,4	7
<b>Recursos não identificados</b>	24	28,4	14,74	

Fonte: ABONG, Panorama das associadas, 2010.

\* Até 1993, os dados sobre os recursos provenientes de órgãos municipais, estaduais e federais eram agrupados.

Os dados da tabela acima destaca, especialmente, uma redução importante da

participação dos recursos de agências de cooperação internacional na composição do orçamento das ONGs filiadas a ABONG. Até a primeira metade da década de 1990 a cooperação internacional tinha um papel fundamental na sustentação dos trabalhos das ONGs brasileiras. A nova agenda internacional da cooperação para o desenvolvimento, e a conseqüente redução de recursos para o Brasil, tem modificado a importância relativa do financiamento internacional na implementação dos projetos das organizações não-governamentais.

Um outro momento importante, diz respeito aos efeitos da nova agenda política no cenário internacional de cooperação para o desenvolvimento, especialmente a partir da década de 1990, que culminou na articulação entre as políticas econômicas neoliberais e o comprometimento com a “boa governança”, o que implicou na projeção das ONGs como uma alternativa eficiente e responsável em relação a alguns papéis do Estado (MENDONÇA et al, 2009).

Conforme já destacado, o relatório *Voices of the Poor*, de 1997, do Banco Mundial, difundiu uma estratégia de fomento à parcerias público-privadas, descentralizando as funções do Estado, de modo a buscar soluções para a burocracia e ineficiência estatal. Esse processo repercutiu em uma ampla reforma gerencial, fortalecendo processos de democracia deliberativa em escala local, regional, nacional e mundial. Além disso, passou a existir mais recursos com governos municipais e estaduais à disposição das ONGs – um maior número de contratos e parcerias (MENDONÇA et al, 2009).

As transformações no cenário internacional de aporte de recursos, bem como as mudanças sociais, políticas e econômicas ocorridas a partir da década de 1990 impõem novos desafios às ONGs brasileiras.

Em primeiro plano, cabe destacar a necessidade de reduzir a dependência financeira e de agendas com relação aos ONGs do Norte. Conforme aponta Mendonça *et al* (2009), a redução de recursos internacionais resultou em duas tendências principais: concentração de recursos humanos e financeiros em poucas ONGs; e busca de novas fontes de financiamento junto ao governo e o setor

privado. A competição por novos recursos acabam por gerar também demandas de burocratização e orientação, gerando modelos mais rígidos de monitoramento por parte dos doadores.

Outro elemento importante originário das mudanças no aporte de recursos da cooperação, refere-se as estratégias de trabalho predominantes nas organizações brasileiras. A demanda por eficiência e eficácia dos doadores internacionais junto aos receptores de recursos, bem como o aumento relativo do apoio proveniente dos setores governamentais, que implica ainda outras exigências inerentes a burocracia estatal, colaborou para a adoção de novas técnicas gerenciais nas ONGs, de modo a garantir a modernização e sustentabilidade, e adaptar-se as novas (e velhas) exigências dos financiadores. O trabalho, antes, predominantemente voluntário, passa, cada vez mais, a obedecer um caráter mais profissional. Isso, por outro lado, acaba por aumentar as barreiras para entrada de outras ONGs, menores, de base comunitária, que poderiam constituir-se em verdadeiros polos de inovação (AZEVEDO E PRATES, 1991; MENDONÇA et al, 2009).

Algumas críticas são formuladas em torno das implicações da nova agenda proposta pelas agências e ONGs de ajuda internacional. De qualquer modo, no bojo dessas mudanças existe uma preocupação mais relevante na obtenção de benefícios e resultados de médio prazo, que possam ser mensurados e apresentados num menor tempo de ação, sem um comprometimento com transformações sociais mais profundas, capaz de alterar não apenas as margens dos processos sociais, mas sim as bases que sustentam as injustiças na sociedade. Milani (2005) apresenta algumas dessas críticas, apontando os problemas nessas novas práticas inseridas no discurso das agências de cooperação:

- i. Visão simplista da realidade;
- ii. Desconsidera saberes tradicionais;
- iii. Linguagem do *empowerment* mascara preocupações estritamente administrativas relacionadas com eficiência;
- iv. Busca resolver problemas locais sem considerar suas interrelações com os níveis macro (regionais, nacionais e internacionais).

Dysman (2013) aponta, por outro lado, que o estreitamento da relação das ONGs com a cooperação internacional, iniciada ao longo das décadas de 1970 e 1980, irá impactar significativamente na configuração da forma institucional dessas organizações, bem como de suas práticas de gestão. Esperava-se, portanto, que como contrapartida ao recurso recebido, as ONGs deveriam ser capazes de formular projetos, executar, acompanhar e prestar contas de suas atividades, ter personalidade jurídica e uma estrutura administrativa.

Portanto, dois efeitos importantes são provocados da relação com a cooperação internacional. Primeiro, conforme já mencionado, essa parceria desenvolveu competências técnico-burocráticas por parte daquelas entidades (racionalizar trabalho, dividir tarefas, adotar mecanismos de gestão), a fim de cumprir as exigências internacionais. E segundo, a necessidade de ter que responder aos requisitos da cooperação internacional implicou na afirmação de uma profissionalização específica no campo das ONGs, que permitisse certo domínio da legislação vigente, da retórica, além da apropriação das problemáticas a serem discutidas (DYSMAN, 2013).

A adoção, no Brasil, do termo ONG também tem origem nesse contexto, de modo a afirmar a identidade institucional e política dessas pequenas organizações, servindo como uma estratégia política de diferenciação desses novos atores, e afirmando sua característica peculiar de uma organização com estreito relacionamento com os movimentos populares (DYSMAN, 2013).

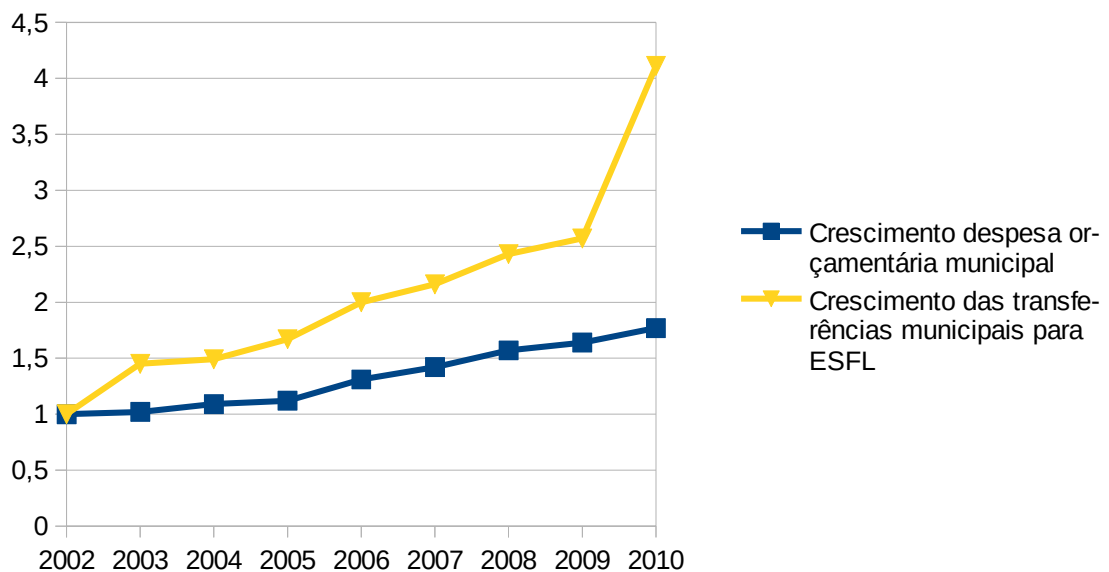
Na medida em que ocorrem mudanças no financiamento internacional, novos desafios vão se apresentando para as ONGs brasileiras, reivindicando soluções para as perdas de recursos da cooperação internacional. Diante disso, uma das iniciativas foi o chamado Processo de Articulação e Diálogo (PAD) entre as Agências Ecumênicas e suas organizações parceiras brasileiras, constituído no início da década de 1990 pelas mais importantes agências internacionais de cooperação atuantes no Brasil e as ONGs brasileiras por elas apoiadas. Entre as variadas estratégias que as agências recomendavam às ONGs locais estava a



questão do aumento do acesso a fundos públicos nacionais (MEDEIROS, 2013).

Isso aponta para uma tendência recente das ONGs no Brasil, que é a busca por novas fontes de recursos diante das mudanças na cooperação internacional. Outros desafios surgem da relação das ONGs com o Estado - novas formas de relacionamento, prestação de contas, execução de projetos, etc -, no entanto, os dados destacam que a oferta de recursos públicos têm aumentado, em especial, nas esferas estaduais e municipais, o que indica uma tendência de descentralização das políticas públicas.

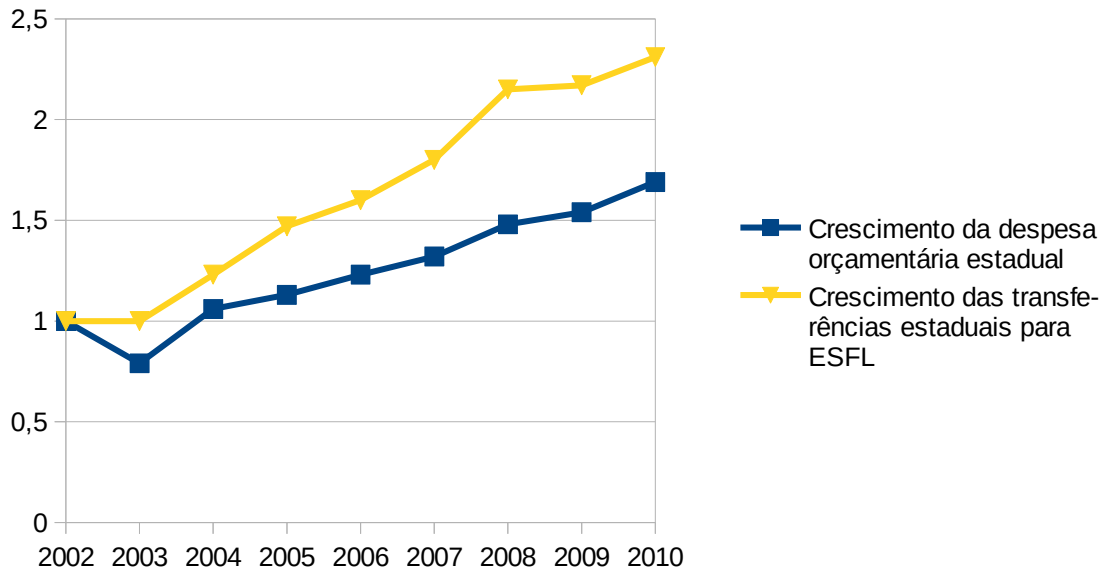
Gráfico 3 Taxas de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para ESFL (2002 a 2010)



Fonte: Orçamento Brasil e Siga Brasil apud ABONG, 2014.

Nos governos municipais, houve um crescimento das transferências municipais de cerca de 311%, contra 77% de aumento no orçamento total, evidenciando que mesmo nas esferas locais têm ocorrido uma maior oferta de recursos para financiamento dos projetos de entidades sem fins lucrativos.

Gráfico 4 Taxa de crescimento dos orçamentos públicos e das transferências para ESFL (2002 a 2010)



Fonte: BRASIL, 2015a.

A partir da análise dos dados pode-se supor que houve um aumento significativo das transferências pública estadual e municipal para Entidades Sem Fins Lucrativas, superior ao aumento observado na despesa orçamentária total. Nos governos estaduais, as transferências tiveram aumento de 131% entre 2002 e 2010, acima dos 69% de crescimento no orçamento, no mesmo período.

Esses dados refletem uma tendência de aumento no financiamento público às Entidades Sem Fins Lucrativo - incluído aí as ONGs -, indicando novos caminhos para a sustentabilidade das ONGs brasileiras frente as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento.

As parcerias com o Estado tem um marco a partir do ano de 1995 com a Reforma do Aparelho Estatal brasileiro, que abriu espaço para uma maior interlocução com a sociedade civil. O processo de transferência de algumas funções estatais para o setor público não estatal revela a intenção do Estado em reduzir suas atribuições, abrindo um campo de atuação para as ONGs (CKAGNAZAROFF et al, 2007).

Um momento importante na relação do Estado com as ONGs refere-se a criação do Marco Legal, de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que viabiliza a essas organizações o direito de firmar parcerias, administrar recursos públicos e obter outros recursos do Estado com uma menor burocracia (CKAGNAZAROFF et al, 2007).

Esses fatores implicaram em um estreitamento na relação das ONGs com o financiamento público e na concepção de novas parcerias diante das transformações no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento. Reduzir a dependência dos recursos internacionais nos orçamentos dessas organizações, no entanto, implica na inserção em uma outra cultura de apoio e novos interesses.

Uma pesquisa realizada pela ABONG (2010b) aponta que as associadas ainda percebem-se ressentidas do caráter pontual e instável dos recursos privados. Já os financiamentos públicos, com os quais poderiam haver parcerias mais fortalecidas, são, em muitos casos, danosos à sustentabilidade das ONGs. As entidades podem receber um significativo volume de recursos públicos, mas, por vezes, são prejudicados pelos grandes atrasos nos repasses de recursos e imposição de regras incoerentes com a dinâmica de trabalho dessas organizações, como a proibição de financiamento de gastos administrativos ou de pessoal contratado segundo a legislação trabalhista. As limitações do marco legal das ONGs, portanto, prejudicam a captação de novas fontes de recursos nacionais, tanto públicos como privados (RIBEIRO, 2011)

A relação com os setores privados também são caracterizadas por limitações que interrompem a efetiva execução dos trabalhos das ONGs. Outra pesquisa realizada pela ABONG (2010b) destaca que a grande maioria das experiências existentes com fundos privados não tem caráter de “projeto institucional”, ou seja, aquela modalidade de parceria com um parceiro no qual são direcionados recursos para diversas ações de uma organização, salvaguardados as devidas proporções dos

recursos em cada tipo de gasto. Essa modalidade é comum no apoio da cooperação internacional, e possui uma dimensão política mais forte, por estabelecer uma relação com o conjunto de uma organização, com sua missão institucional, e não apenas com uma ação específica.

Na parceria com entidades privadas, no entanto, a citada pesquisa mostra que a maioria dos financiamentos não autorizam a utilização de recursos para “gastos institucionais”. Logo, como não é possível realizar uma atividade sem os custos institucionais dentro da realidade atual das organizações não governamentais, os recursos privados passam a ser dependentes da cooperação internacional (ABONG, 2010b).

Tabela 3 FONTES DE FINANCIAMENTO DE ONGS FILIADAS A ABONG - EM 2000, 2003 E 2007 (%)

	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>
Cooperação e solidariedade internacional	78,57	78,71	78,30
Recursos públicos federais	45,41	36,63	60,40
Doação de indivíduos	12,24	38,61	42,40
Empresas, institutos e fundações empresariais	32,65	35,15	41,50
Comercialização de produtos e serviços	46,43	42,57	38,70
Recursos públicos municipais	22,45	27,23	30,20
Contribuições associativas	26,02	20,79	29,20
Recursos públicos estaduais	32,65	22,28	28,30
Agências multilaterais e bilaterais	6,12	10,40	3,80

Fonte: ABONG, 2010a.

Os dados da tabela anterior, referente as fontes de financiamento das associadas da ABONG apontam para atual tendência da captação de recursos nas ONGs a partir do ano 2003, período em que a reconfiguração no campo da cooperação internacional passaram a ter contornos mais definidos. Percebe-se um aumento expressivo no número de organizações que passaram a acessar recursos de empresas privadas, institutos e fundações, passando de 32,65% para 41,50% das ONGs. Também houve um crescimento significativo de organizações utilizando-se do financiamento público municipal e federal. Cabe destacar o aumento de 45,41% para 60,40% de organizações que captaram recursos públicos federais.

Apesar das mudanças no campo internacional, as ONGs brasileiras têm buscado alternativas para compensar a diminuição de fontes internacionais na composição de seu orçamento, acessando recursos nacionais públicos e privados. Isso implica, de um lado, uma série de riscos que ameaçam a sustentabilidade dessas organizações, e por outro, destaca a importância que a cooperação internacional ainda exerce nas estratégias de longo prazo das ONGs.

Considerando a importância destas mudanças na dinâmica das organizações não governamentais no Brasil apoiadas pela cooperação internacional, é importante analisar os critérios que definem a sustentabilidade das ONGs e apontar em que medida estas mudanças estão interferindo nas suas práticas internas e quais foram os arranjos institucionais adotados para garantir a manutenção das suas atividades.

#### **4. SUSTENTABILIDADE ORGANIZACIONAL: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO E AS ABORDAGENS PARA AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS**

As transformações ocorridas em âmbito mundial sobre o estilo de vida da população e as relações no modo de produção e consumo para o atendimento das necessidades humanas, gerou novas reflexões sobre a forma de pensar da sociedade, implicando numa reforma na lógica de desenvolvimento de uma nação. A discussão desse problema na agenda dos países, evidenciado nas conferências e encontros internacionais, propôs a incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável, conforme divulgado no Relatório *Nosso Futuro Comum* da Organização das Nações Unidas, em 1988, o qual defende que a noção de desenvolvimento sustentável é aquela que se preocupa com o atendimento das necessidades atuais sem comprometer as necessidades das gerações futuras (RAMOS, 2001). O desenvolvimento sustentável surge, portanto, como uma alternativa à promoção da inclusão social, do bem-estar econômico e da conservação dos recursos naturais.

É a partir do conceito de desenvolvimento sustentável, portanto, que surgiu a noção de sustentabilidade. Essa definição passa por diversos aspectos da esfera ecológica, tecnológica, econômicos, entre outros, o que implica numa maior dificuldade de operacionalização, ou de delimitação.

Sachs (2002) apresenta algumas dimensões que deveriam ser contempladas na noção de sustentabilidade, evidenciado o caráter multifacetado (planetário) do conceito e as dificuldades de operacionalização adjacentes:

- Social: criação de um modo de desenvolvimento sustentado, com vistas a equidade na distribuição de renda e de bens, de modo a reduzir o abismo entre os padrões de vida dos ricos e dos pobres;
- Econômica: alocação e gerenciamento eficiente dos recursos e de um fluxo constante de investimentos públicos e privados. A eficiência econômica, no entanto, seria baseado em critérios sociais, não apenas nos indicadores microeconômicos de rentabilidade;

- Ecológica: aqui são sugeridas uma série de medidas para preservar o meio ambiente, entre estes: limitar o consumo de combustíveis fósseis, reduzir a quantidade de resíduos e de poluição (conservar energia, reciclagem, etc), promover estratégias de controle do consumo, novas tecnologias, reformas na legislação para proteção ambiental;
- Espacial: construção de uma nova configuração equilibrada do espaço rural e urbano, para uma melhor distribuição territorial;
- Cultural: favorecer processos endógenos integrados; reconhecimento das tradições.

De outro modo, outros autores defendem que o desenvolvimento sustentável depende da força e da qualidade das organizações de um país (BRINKERHOFF & GOLDSMITH, 1992). Desse modo, a noção de sustentabilidade ultrapassa os limites da política de desenvolvimento e alinha-se às estratégias de desenvolvimento das organizações.

Na medida em que a organização passa a ter um papel mais relevante na promoção do desenvolvimento sustentável, novas estratégias conceituais são formadas na tentativa de definir os limites de uma organização sustentável. Dentre as diferentes abordagens teóricas, a mais difundida é baseada na idéia de que as empresas devem possuir um *triple bottom-line*, o tripé das organizações na avaliação da sustentabilidade empresarial, ou seja, uma organização sustentável deve ser economicamente lucrativa, ambientalmente correta e socialmente responsável (ELKINGTON, 2001). As empresas estão percebendo a necessidade de integrar a qualidade socioambiental aos interesses econômicos mais imediatos, o que sugere uma harmonização de interesses rumo a sustentabilidade (BORGER, 2006).

Outra concepção da sustentabilidade organizacional na ótica das organizações, mais especificamente no meio empresarial, defende que as empresas, além de gerar resultados econômicos, possui responsabilidades na esfera social e

ambiental, devendo empreender ações sociais e atitudes ambientalmente responsáveis (HART; MILSTEIN, 2004). Uma organização é considerada sustentável, portanto, quando atende as expectativas dos seus sócios (acionistas), tem uma postura socialmente responsável diante da sociedade e possui medidas de não agressão ao meio ambiente.

Uma vez legitimada a lógica da sustentabilidade na dinâmica das organizações, cabe agora perceber de que forma as organizações do terceiro setor passaram a agregar esse conceito na dinâmica de suas atividades. É importante destacar que existem diferenças fundamentais na lógica natural dessas organizações, na missão institucional e objetivos, que é, por vezes, divergentes, desse modo, é imprescindível um recorte operacional que atenda o caráter peculiar dessas organizações para os fins dessa pesquisa (SILVA et al, 2011).

#### 4.1. NOÇÕES DE SUSTENTABILIDADE EM ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

O enfoque da sustentabilidade das organizações do terceiro setor é definido sob múltiplos aspectos por diversos autores. As diferentes abordagens identificadas na teoria, no entanto, ao serem estudados de modo conjunto e complementar, carregam contribuições significativas para o desenvolvimento de variáveis de análise cada vez mais próximas da realidade.

Desse modo, alguns pesquisadores sustentam a idéia de que a sustentabilidade no universo do terceiro setor é utilizado para tratar da permanência e continuidade de longo prazo dos esforços realizados para atingir o desenvolvimento humano. Outros direcionam sua análise para alguns aspectos internos ou externos da organização (CARVALHO, 2006). Ramos (2001) busca sintetizar as diversas noções de sustentabilidade institucional ao afirmar que isso significa “garantir a viabilidade financeira de uma instituição, baseada em ações técnica e politicamente adequadas ao enfrentamento dos problemas que se dispõe a resolver, garantindo o efetivo atendimento das demandas dos grupos sociais beneficiados (RAMOS, 2001, p.



109)".

Outra proposta, defendida por Gibb e Adhikary (2000), argumenta que a sustentabilidade está intimamente relacionada com a ótica dos *stakeholders*. Portanto, a sobrevivência de uma organização depende de sua capacidade de atingir as expectativas de seus *stakeholders*. Este conceito depende, portanto, do potencial da instituição atender as metas preestabelecidas por atores que exercem influência sobre a organização, logo é uma medida multidimensional e individual de cada organização.

Existe ainda a percepção de que uma organização do terceiro setor precisa gerir adequadamente seus impactos sobre o seu público alvo, seus recursos e ter capacidade de regeneração para ser sustentável. Defende-se que a organização, por meio de suas atividades, gere um impacto externo que seja valorizado na sociedade. O que determina a sustentabilidade a partir dos impactos será o grau de participação dos beneficiários na implementação da ação, o grau de *empowerment* - ou seja, o processo de reflexão em que os indivíduos passam da reflexão para a ação, visando mudança nas práticas do poder - e a competência da organização em intervir.

A sustentabilidade com enfoque na gestão dos recursos, reflete a capacidade da organização em mobilizar recursos, sobre o alicerce da missão e valores organizacionais, os quais irão orientar a relação com os financiadores. Por fim, o aspecto da capacidade de regeneração da organização diz respeito a capacidade de mudar e regenerar a partir da realização da missão organizacional, o cumprimento dos objetivos e reconhecimento da sociedade, que contribuem para o processo de aprendizagem, criando novos conhecimentos e melhor capacidade de mudança. A boa reputação alcançada por meio da realização dos objetivos e da missão institucional reflete na melhoria da captação de recursos (FOWLER, 2000 apud CARVALHO, 2006).

Entendendo que as organizações do terceiro setor tem na natureza de suas atividades os valores e ideias os quais defendem, Ramos (2003) aponta três

princípios que sustentam a permanência e a continuidade dos trabalhos de uma organização: técnico, político e financeiro, ou seja, a capacidade de conciliar as ações propostas com os recursos financeiros disponíveis e a relevância dessas ações para o público beneficiário. Uma outra visão complementar argumenta que a sustentabilidade dessas organizações estão condicionadas a realização bem sucedida dos seguintes desafios: a legitimidade - ser reconhecido por todos os setores da sociedade; eficiência – capacidade e competência operacional; sustentabilidade – possuir fundos para a execução do trabalho; colaboração – o estabelecimento de parcerias estratégicas com o Estado e o setor empresarial (SALAMON, 1997).

Uma noção comumente utilizada para definir a sustentabilidade nas organizações do terceiro setor é aquela desenvolvida Agência Internacional para o Desenvolvimento (USAID), do governo norte-americano, em parceria com ONGs do Leste Europeu, do Centro, da Europa e da Ásia. Neste recorte, a sustentabilidade das organizações da sociedade civil desses países é medida por meio de variáveis, tratando de aspectos, como: o relacionamento das organizações com o ambiente, com o ambiente legal, capacidade de *advocacy* – atividades de interferência na construção de políticas públicas – e imagem pública, além de outros pontos que tratam de aspectos internos das instituições, tais como: capacidade organizacional, viabilidade financeira, provisão de serviços e infraestrutura. Essas medidas foram tomadas de modo a desenvolver melhores ferramentas de análise das ações pelos executores dos programas de assistência do governo norte-americano, utilizando os resultados como referencial na tomada de decisões e construção de estratégias mais efetivas (USAID, 2002).

As condições de sustentabilidade é apresentada por Armani (2001) a partir de dois enfoques: gerencial e sistêmico. No primeiro, busca-se a resolução dos desafios da gestão e das condições de eficácia e eficiência de organizações específicas, preocupando-se com a “profissionalização” por meio do: planejamento estratégico, sistema de monitoramento e avaliação com base em indicadores, captação de recursos, *marketing*, gestão administrativa-financeira, capacitação técnica dos recursos humanos, etc. No enfoque sistêmico, apesar de integrar-se a dimensão

gerencial, está articulada à dimensão sociopolítica da organização, ou seja, a base social que a legitima, como a transparência e credibilidade (*accountability*<sup>2</sup>), sua rede de interlocução e ação conjunta com organizações da sociedade civil e com o Estado, sua autonomia e capacidade de oferecer serviços de qualidade e promover a mudança social (ARMANI, 2001).

Do ponto de vista gerencial, o enfoque é direcionado a ao desempenho de um papel “instrumental e operacional” para as organizações da sociedade civil (ARMANI, 2001, p. 24). Expressa, por um lado, a expectativa de que assumam um papel importante diante da retração das responsabilidades do Estado nos serviços sociais básicos, e por outro, argumenta que os principais problemas das organizações do setor não-governamental são, essencialmente, relacionados a capacitação e gestão (ARMANI, 2001).

O enfoque sistêmico dá maior relevância à “inserção sociopolítica, credibilidade, fortalecimento de atores sociais e capacidade das organizações para impulsionar processos de mudança social duradouros (ARMANI, 2001, p.24)”. Portanto, os conteúdos, metodologias de trabalho e as ferramentas utilizadas no fortalecimento da organização devem manter relação com as exigências sociopolíticas das organizações e do seu campo de atuação (ARMANI, 2001).

Um estudo realizado por Edwards (1999 apud LEWIS, 2001) com quatro organizações no Sul da Ásia, de modo a identificar os critérios que contribuíram para o sucesso dessas organizações, aponta uma grande diferença no desempenho dessas organizações não-governamentais por conta de algumas estratégias principais, tais como: a capacidade de uma organização combinar claramente seus objetivos de forma sustentada, compromisso de longo prazo com o trabalho, equilíbrio entre os recursos materiais e a estrutura da comunidade, bom conhecimento organizacional e de comunicação e a utilização de fortes articulações externas para alavancar e assegurar o fluxo de recursos (LEWIS, 2001).

A noção de sustentabilidade frequentemente utilizada no terceiro setor pode ser

---

<sup>2</sup> *Accountability* é um processo em que uma organização constrói e mantém uma relação de transparência, prestando contas aos seus *stakeholders* (LEWIS, 2001).

concebido sob múltiplos olhares. O propósito central aqui, no entanto, é elucidar o conceito e apropriar-se de uma definição que viabilize os objetivos deste trabalho. Para tal, é importante apresentar as diferentes categorias do conceito de sustentabilidade no terceiro setor, de modo a apontar de que maneira as mudanças na cooperação internacional conduziu à diferentes efeitos sobre alguns aspectos da sustentabilidade de ONGs brasileiras.

Além disso, o caráter das organizações sociais exige a incorporação de outros aspectos além daqueles utilizados na esfera empresarial. A idéia de sustentabilidade, ou “aquilo que se pode sustentar”, só terá validade com organizações do terceiro setor se os aspectos de sua natureza forem admitidos em sua totalidade, aproximando a realidade de sua dimensão teórica.

Silva et al (2011) identifica as principais categorias envolvidas na concepção de sustentabilidade de organizações do terceiro setor, apresentando uma síntese dos principais aspectos que circundam o ideal de uma ONG sustentável.

Quadro 10 Categorias teóricas na busca pela sustentabilidade

<b>Categorias teóricas</b>	<b>Definição</b>
Geração de receitas e Captação de recursos	Refere-se à viabilidade financeira. Obtenção de recursos suficientes, de forma continuada e sem dependência a uma única fonte financiadora.
Interação com a sociedade	Capacidade de consolidar e incrementar a atuação nas comunidades
Legitimidade	Capacidade da organização ser reconhecida como entidade de caráter assistencial sem finalidade lucrativa.
Preservação e manutenção do meio ambiente	Capacidade da organização desenvolver atividades ambientalmente responsáveis.
Orientação estratégica	Realização de um planejamento estratégico, identificando suas práticas para o desenvolvimento organizacional.
Capacidade de <i>advocacy</i>	Capacidade de planejar, promover e influenciar processos de mobilização, organização e articulações sociais.
Transparência	Capacidade de prestar contas de suas

	despesas, receitas e de sua atuação aos seus parceiros e à sociedade.
Credibilidade	Uma ONG deve ser idônea e seguir de modo responsável seus objetivos.
Voluntariado	As organizações devem apresentar algum grau de voluntariado, tanto no trabalho como no financiamento (doações).
Avaliação de resultados e monitoramento	Capacidade de gerenciar resultados, mudanças e procedimentos de suas ações.
Estrutura organizacional	Capacidade de organizar suas atividades, alocar seus recursos e orientar o trabalho, de modo ao cumprimento de sua missão institucional.
Profissionalização	Capacidade de qualificar (e ter qualificado) o público interno.
Parcerias estratégicas	Capacidade de estabelecer parcerias, redes ou alianças.

Fonte: Silva et al, 2011.

As categorias descritas apontam para a diversidade de aspectos que podem influenciar na sustentabilidade das ONGs. No entanto, a realidade das organizações do terceiro é sedimentada numa rede de processos dinâmicos, o que implica em mudanças ligeiras na sua forma de atuação, acompanhando o ritmo dos processos sociais em curso. O caráter voluntário do trabalho dessas organizações, predominante no período de gestação das ONGs no Brasil, vêm perdendo cada vez mais espaço para a profissionalização dos seus recursos humanos, incorporando uma força de trabalho remunerada e qualificada para intervir nos processos sociais. De outro modo, a necessidade de buscar outras fontes de financiamento parece ter exercido alguma influência nesse aspecto, diante das exigências impostas pelos agentes de financiamento.

Armani (2001) apresenta uma nova perspectiva a noção de sustentabilidade ao propor o desenvolvimento institucional da organização como critério determinante para consolidar uma organização sustentável. Desse modo, dois enfoques básicos são subjacentes à percepção do desenvolvimento institucional: o gerencial e o sistêmico.

Partindo dessa perspectiva, Armani (2001) assume a seguinte definição sobre o desenvolvimento institucional:

O desenvolvimento institucional compreende os processos e iniciativas que visam assegurar a realização, de maneira sustentável, da missão institucional; e fortalecer o posicionamento estratégico de uma determinada organização na sociedade. Para tanto, exigem-se medidas (i) que fortaleçam a capacidade de articulação das iniciativas e de promoção de processos de mudança social, e (ii) que ampliem a base social/legitimidade e credibilidade da organização, assim como (iii) busquem o aprimoramento gerencial e operacional (ARMANI, p.26, 2001).

O primeiro aspecto refere-se à abordagem gerencial da organização, que privilegia os desafios da gestão e das condições de eficiência e eficácia, preocupando-se com a profissionalização, por meio das seguintes ferramentas: planejamento estratégico, sistema de monitoramento e avaliação com base em indicadores, captação de recursos, *marketing*, gestão administrativo-financeira, capacitação técnica dos recursos humanos etc.

Uma outra abordagem é a sistêmica, que, apesar de estar integrada ao enfoque gerencial, relaciona-se também com as questões sociopolíticas da organização, ou seja, a base social que a sustenta, a legitimidade, transparência e credibilidade (*accountability*), a rede de interlocução e ação em conjunto com outras organizações da sociedade civil e com o Estado, sua autonomia e capacidade de oferecer serviços de qualidade e promover transformações sociais (ARMANI, 2001).

Em continuidade, são propostos parâmetros de análise do grau de desenvolvimento institucional e sustentabilidade das ONGs, conforme o quadro a seguir:

Quadro 11 Parâmetros de análise do grau de desenvolvimento institucional e sustentabilidade das ONGs

Base social, legitimidade e relevância da missão	e Verificar o grau de relacionamento social e político da organização, a amplitude de sua base social e de suas alianças. Além de avaliar a legitimidade perante os atores sociais envolvidos nos processos sociais os quais buscam interferir.
--	---

Autonomia e credibilidade	Analisar o grau e a forma de responsabilização mútua da organização, suas formas de prestação de contas para os mais próximos e para a sociedade. Perceber a capacidade da organização tornar-se referência pública para questões específicas.
Sustentabilidade	Analisar a compatibilidade entre o nível de receita e as necessidades da organização, bem como os tipos de receitas, a relação entre financiamento institucional e projeto, financiamento nacional, e potenciais tensões entre missão e sustentabilidade.
Organização do trabalho e gestão democrática e eficiente	Adequação das formas de organização do trabalho, eficiência da gestão administrativa-financeira, tomada de decisões e delegação de responsabilidades.
Quadro de recursos humanos adequados	Adequação da quantidade, do perfil (étnico, político, de gênero, etc) e da qualificação técnica dos recursos humanos na organização e oportunidades de capacitação.
Sistema de Planejamento, Monitoramento e Avaliação (PMA).	Grau de desenvolvimento do PMA, grau de adequação ao tipo de trabalho, e sua utilização e participação dos beneficiários no ambiente de trabalho.
Capacidade de produção e sistematização de conhecimentos e informações	Capacidade de pesquisa e produção de dados relevantes, de sistematizar e socializar experiências, e construção de argumentos fundamentados para o debate público e acadêmico.
Poder para influenciar processos sociais e políticas públicas	Considerar a capacidade de planejar, promover e influenciar processos de mobilização e organização social.
Capacidade para estabelecer parcerias e ações conjuntas	Capacidade de consolidar parcerias com a sociedade civil e outros agentes com interferência nos processos sociais: mídia, órgãos de pesquisa, poder público e setor privado.

Fonte: Armani, 2001.

Os parâmetros expostos acima incorporam elementos das duas abordagens subjacentes a noção de desenvolvimento institucional: gerencial e sistêmico. Esses dois enfoques evidenciam o caráter integrado das organizações sociais, as quais assumem que tanto fatores internos, como aqueles ligados a própria gestão da organização, bem como os aspectos externos à organização, como a capacidade

das ONGs intervirem em processos sociais com o reconhecimento e legitimidade dos atores da sociedade aí envolvidos, são elementos determinantes no estabelecimento das condições de sustentabilidade.

A escolha das noções de sustentabilidade assumidas neste trabalho preocupou-se em analisar os reflexos das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento nas ONGs brasileiras. A intenção é elaborar um modelo de análise, à luz da teoria, que responda ao problema de pesquisa proposto. Não é o objetivo aqui, portanto, problematizar de modo mais detalhado a teoria em torno da sustentabilidade organizacional, mas fundamentar o caminho metodológico assumido ao longo desta pesquisa.



## 5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A seguir são descritos as principais estratégias metodológicas adotadas para perseguir os objetivos previstos neste trabalho.

### 5.1. Características da pesquisa

Este trabalho utiliza-se de uma estratégia qualitativa. Interessa aqui, descrever com um maior grau de complexidade o problema da pesquisa, analisando as interrelações entre as variáveis estudadas, a fim de compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, neste caso, as organizações não-governamentais filiadas a ABONG (RICHARDSON et al, 1999).

A pesquisa qualitativa é “capaz de incorporar a questão dos significados e da intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais, sendo estas últimas tomadas tanto no seu advento quanto na sua transformação como construções humanas significativas” (MINAYO, 1998, p.45).

Conforme apontado por Yin (1994) o estudo de caso permite ao investigador um aprofundamento em relação ao fenômeno, revelando detalhes difíceis de serem notados na superfície do objeto. Além disso, o estudo de caso favorece uma visão holística sobre os acontecimentos da vida real.

Os resultados deste trabalho, portanto, serão evidenciados a partir da utilização do estudo de multicasos. Utilizando-se deste método de pesquisa, o objetivo é utilizar a teoria, previamente descrita, como modelo sobre o qual serão comparados os resultados empíricos dos estudos de caso.

Para Gil (1994), a pesquisa de caráter exploratória é reconhecida pelo levantamento do estado da arte, pela revisão bibliográfica e pela investigação dos agentes imbricados com o fenômeno pesquisado. Este tipo de pesquisa busca, em resumo, desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias para formulação de novas perspectivas ao objeto analisado. Este trabalho, portanto, caracteriza-se por

ser exploratória, na medida em que pretende elucidar como as ONGs têm se comportado diante das mudanças na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, em prol da sustentabilidade organizacional.

## 5.2. A ESCOLHA DAS ORGANIZAÇÕES

Considerando que o objetivo desta pesquisa relaciona-se com as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento, a escolha das organizações baseou-se primeiramente naquelas que são associadas à Associação Brasileira de ONGs, considerando a legitimidade desta instituição como representante das ONGs e sua atuação destacada como interlocutor da sociedade civil organizada junto às entidades de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em seguida, foram escolhidas organizações: 1) com um histórico de destaque em suas respectivas áreas de atuação – considerando o tempo de atuação, os projetos realizados, os parceiros nacionais e internacionais; 2) diferentes áreas de atuação; 3) e que recebem ou já receberam recursos de agências de cooperação internacional para o desenvolvimento.

A partir disso, foram selecionadas quatro organizações. Todas elas estão sediadas no município de Salvador, de modo a facilitar o relacionamento com os interlocutores e a coleta de dados. Além disso, considerando que estas ONGs possuem estratégias distintas de atuação; são reconhecidas nacional e internacionalmente por seus trabalhos; e assumindo que o aspecto regional não exerce influência significativa nas mudanças da cooperação internacional para o desenvolvimento, optou-se por mantê-las como casos de estudo, sem prejuízo para os objetivos desta pesquisa.

Todos os entrevistados (06) atuam em cargos de coordenação ou diretoria das citadas ONGs, portanto, possuem amplo conhecimento da dinâmica de suas organizações. Além disso, todos estes integram processos sistemáticos de discussão (nacionais e internacionais) que discutem o relacionamento das agências internacionais de cooperação com as ONGs brasileiras (eventos nacionais e

internacionais da ABONG, Processo de Articulação e Diálogo - PAD).

### 5.2.3. AS ORGANIZAÇÕES ANALISADAS

#### ORGANIZAÇÃO 1

Formado em 1987, a organização 1 surgiu a partir da mobilização de um grupo de jovens universitários reunidos em torno da temática da Aids, em um contexto de expansão da doença ao redor do mundo. Percebendo a carência de informações em torno do HIV/AIDS, esse grupo realizou ações de modo voluntário, e integrando outras pessoas, para constituir uma organização pautada no apoio a prevenção da epidemia da Aids.

A formação desse grupo surge numa época marcada pelo auge da epidemia da Aids. Portanto, a grave ameaça da doença à sociedade e não apenas como um problema restrito a alguns grupos inicialmente mais afetados, motivou a atuação espontânea de jovens preocupados em reverter a tendência de disseminação da doença em curso no país.

Oficialmente, a instituição foi fundada em 2 de julho de 1988, como uma sociedade civil, sem fins lucrativos, que tem como principal finalidade o estudo, difusão de informações e realização de atos que promovam a prevenção da síndrome de imunodeficiência adquirida (aids) e melhora na assistência prestada às vítimas da doença.

Nos primeiros anos de atuação, a organização assumia um papel de enfrentamento da omissão governamental e de ativismo político, no sentido de lutar por uma qualidade de saúde pública relacionada à aids.

Três linhas de ação direcionaram o trabalho da ONG durante sua trajetória: o acompanhamento de políticas públicas; a educação para prevenção; e a atenção a pessoas vivendo com HIV/AIDS.

As formas de financiamento, inicialmente, eram feitas por meio de doações e de rifas. Já em 1989, a organização teve o seu primeiro recurso proveniente de um órgão de financiamento de projetos, por meio de uma agência de cooperação internacional da Inglaterra.

Com a disponibilidade de recurso, foi possível adquirir a sede da instituição e avançar significativamente a visibilidade do seu trabalho, levando um aumento expressivo da demanda das comunidades.

A partir dos anos de 1994, a organização passou a trabalhar não mais por projetos pontuais, mas por áreas temáticas, na tentativa de agregar projetos que tinham similaridade temática, buscando a sistematização do aprendizado em cada campo. Hoje, três áreas programáticas conduzem as atividades desenvolvidas pela organização:

1) Área de educação – responsável por desenvolver políticas de ações de informação e educação em HIV/AIDS; executar programas de educação em HIV/AIDS; e promover o suporte técnico da área de educação, a partir da constituição e/ou fortalecimento de metodologias educativas;

2) Área de promoção de Direitos Humanos – responsável por promover a garantia dos direitos de cidadania das pessoas vivendo com HIV/AIDS; prover mecanismos de acesso das pessoas vivendo com HIV/AIDS aos direitos básicos de saúde: moradia, educação, nutrição, trabalho, etc; influenciar, propor, acompanhar e apoiar a aplicação de políticas públicas de defesa e atendimento dos direitos de pessoas vivendo com HIV/AIDS; propor estratégias de para o fortalecimento das ações relacionadas com o direito à infância e para transferência de ações de assistência à população adulta vivendo com o HIV/AIDS.

3) Área de Gestão de Parcerias Estratégicas – responsável por gerenciar recursos financeiros, administrativos e humanos; desenvolver e gerenciar políticas de mobilização de recursos, no âmbito local e internacional; estabelecer parcerias para a cooperação multissetorial (universidades, ONGs, fundações, etc) e

multigeográfica; promover o *marketing* institucional.

O público beneficiado pelos projetos e ações da organização é composto, basicamente, por pessoas de baixa renda e baixo capital escolar. Encontram-se neste universo, portadores de HIV/AIDS, familiares e amigos destes, crianças soropositivas, adolescentes de escolas públicas e comunitárias, homo e bissexuais, profissionais do sexo, homens e mulheres afrodescendentes, dentre outros.

A organização foi pioneira da realização de campanhas de sensibilização para os aspectos da epidemia da Aids, sendo publicadas em grandes veículos de comunicação de massa. O esforço em comunicar as causas da Aids possibilitou á organização o reconhecimento em diversos prêmios concedidos, especialmente, por órgãos e associações de *marketing* e comunicação. Outros prêmios nacionais e internacionais foram ganhos pela instituição, como reconhecimento do seu trabalho na temática do HIV/AIDS, entre os quais: o Prêmio Bem Eficiente, outorgado pela Kanitz e Associados; e o Prêmio Idéias Inovadoras em Captação de Recursos Locais, da Ashoka.

Existe uma forte participação da entidade em fóruns, conselhos, associações e outras instâncias de discussão e controle social, entre os quais: a ABONG; o Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente; Conselhos de Saúde; Conselhos e movimentos nacionais e estaduais de defesa dos direitos humanos.

## ORGANIZAÇÃO 2

A organização 2 tem como missão, por meio da arte-educação e do despertar de sensibilidades, provocar nas pessoas atitudes transformadoras de si e da sociedade em que vivem, de forma coletiva e comunitária, a partir de um trabalho de teatro com adolescentes, incorporando nos espetáculos temas relacionados a vida, a cidade e sua gente. A instituição tornou-se referência a nível nacional e internacional do seu trabalho em arte-educação com crianças e adolescentes.

A organização foi reconhecida como ONG no ano de 1994, a partir do incentivo recebido por uma de suas fundadoras para implantar um centro de artes cênicas para adolescentes.

Inicialmente as atividades tinham como objetivo a educação sexual e de outras questões ligadas à cidadania, nos currículos escolares da 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> séries das escolas da rede municipal, bem como a implementação de ações voltadas para a saúde dos adolescentes a partir dos centros de saúde e da formação de educadores e adolescentes multiplicadores.

Hoje, a proposta metodológica da organização está voltada para a formação contínua de jovens e de disseminação dos conhecimentos gerados nos processos formativos baseados na arte-educação. Neste processo, outras temáticas também são tratadas, as quais permeiam o contexto da maior parte do público diretamente atingido pelas atividades da instituição, como: o uso de drogas, a saúde e a violência sexual, questões étnicas e de gênero.

A metodologia de intervenção juntos aos grupos segue um processo gradual, até a formação do público e o desenvolvimento de jovens dinamizadores, capazes de disseminar o conhecimento nas suas comunidades. No começo de cada ano todos os adolescentes inscritos nos processos de formação, são convocados a participarem de uma etapa de identificação para o possível ingresso nas atividades da organização. Nesta etapa, o objetivo é selecionar os adolescentes que irão compor os grupos que criam ou re-criam as peças teatrais educativas da instituição. Dentre os critérios adotados para a seleção dos beneficiários estão: deve ter entre 12 e 17 anos; deve estar na escola; deve demonstrar interesse em aprender e ser inquieto perante a sua realidade; ser questionador; ter iniciativa; e demonstrar facilidade com a linguagem cênica. Esses requisitos são observados por meio de dinâmicas realizadas pela equipe da organização.

A participação e formação dos adolescentes ocorrem em um período de, no mínimo, um ano, com constante participação dos familiares. O processo formativo obedece as seguintes etapas: montagem ou re-montagem das peças teatrais

educativas/formação dos grupos; ensaios; ensaios abertos; estréia e ações educativas através do teatro (apresentações seguidas de debate) e avaliação geral.

### ORGANIZAÇÃO 3

A organização 3 é uma das mais tradicionais no campo de defesa de direitos no país. Atua há mais de 40 anos na promoção, defesa e garantia de direitos. Foi criada por igrejas cristãs e tem a missão de fortalecer organizações da sociedade civil, especialmente as populares, empenhadas nas lutas por transformações políticas, econômicas e sociais que conduzam a estruturas em que prevaleça democracia com justiça.

Seu trabalho é norteado a partir de três eixos estratégicos de ação:

- 1) Apoio a projetos de organizações populares, movimentos sociais, entidades do movimento ecumênico, redes e articulações, por meio de aporte financeiro através de vários programas.
- 2) Formação sobre temas diversos para organizações da sociedade civil, tais como: gestão de projetos, comunicação, mobilização de recursos, defesa de direitos, entre outros.
- 3) Diálogo e articulação com redes e fóruns estratégicos da sociedade civil, agências da cooperação internacional, movimentos sociais, igrejas e entidades do movimento ecumênico, além de setores empresariais e governamentais.

Por meio de sua metodologia de ação, a organização beneficia populações rurais e urbanas de todo o Brasil. As organizações prioritárias são: movimentos sociais, associações, sindicatos, grupos de base, cooperativas, fóruns e articulações, ONGs e apoio e assessoria ao movimento popular, organizações ecumênicas e setores de ação social das igrejas.

Para orientar a sua atuação, foi elaborado quatro políticas referenciais, tendo como

marca os direitos humanos: o Direito a Trabalho e Renda, o Direito a Cidade, Direito a identidade na diversidade e Direito à terra, água e território. A organização nasce sob a égide dos Direitos Humanos.

A organização nasce com o apoio da cooperação ecumênica internacional, a partir do apoio financeiro a pequenos projetos, como um dos pilares que permitiram o desenvolvimento do trabalho da instituição. Por meio do financiamento das agências internacionais, a entidade participou de importantes processos sociais em curso no país nos seus 40 anos de história. Durante sua trajetória, a organização dependeu quase que unicamente dos recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento.

#### ORGANIZAÇÃO 4

A organização 4 é uma ONG fundada em 1996. Atua na área de direitos humanos e educação para a cidadania junto a crianças e adolescentes, mulheres, pessoas com deficiência e moradores do meio peri-urbano. Sua missão institucional é valorizar e fortalecer, por meio da educação e da participação, indivíduos e grupos socialmente vulneráveis e excluídos, contribuindo para a construção de uma sociedade sustentável, inclusiva e democrática.

A organização nasceu de uma aliança com uma ONG francesa (Handicap Internacional) e por meio do trabalho que já vinha sendo realizado por atores sociais em Fortaleza e Salvador. A ligação entre os grupos destas duas cidades ocorreu em 1993, quando um programa de educação nutricional e de saúde passou a ser realizado em Fortaleza, e se intensificou em 1995, a partir do programa de reabilitação com base em comunidades e de uma oficina ortopédica.

Os programas da organização atualmente situam-se em 4 áreas temáticas:

- 1) Acessibilidade
- 2) Educação Inclusiva
- 3) Geração de renda e economia solidária



#### 4) Fortalecimento institucional e comunitário

O programa de acessibilidade e promoção dos direitos da pessoa com deficiência da organização surgiu no município de Salvador, em 1997, quando introduziu, de forma pioneira, a acessibilidade como uma questão de direitos humanos. A ação resultou na criação de uma rede de organizações da sociedade civil, com forte presença nas questões das pessoas com deficiência.

Além de atuar na formação de organizações na área da deficiência, a entidade é frequentemente demandada para desenvolver assessorias especiais em nível local e internacional, tendo realizado ações em países como: Madagascar, Cabo Verde, Etiópia, Nicarágua e Ilhas Maldivas.

Na linha de educação inclusiva, a organização atua junto a crianças e adolescentes, de maneira complementar a educação formal por meio da oferta de oficinas de música, artes cênicas, percussão e confecção de instrumentos musicais, além de outras ações na área de cidadania.

Já no programa de economia solidária, criado em 1997, a atuação é realizada junto ao movimento social, na perspectiva de geração de trabalho e renda. A organização realizou trabalhos de mapeamento de empreendimentos da economia solidária em cinco estados do Nordeste, apoiado pelo governo federal, além de assessorar e apoiar políticas públicas para o fortalecimento da economia solidária.

### 5.3. TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

A pesquisa foi realizada utilizando-se de três técnicas de coleta de dados:

- a) Entrevistas semi-estruturadas;
- b) Análise documental;
- c) Observação no local.

### **5.3.1. ENTREVISTA SEMI ESTRUTURADA**

Gil (1999) argumenta que a entrevista - como uma técnica de coleta de dados - permite investigar um amplo conteúdo da vida social, os quais podem ser discutido em profundidade. A principal característica da entrevista semi-estruturada é a sua abertura para que o entrevistado possa se expressar livremente sobre o assunto, contudo, sem desviar-se do tema original. Desse modo, a pesquisa foi realizada a partir de um roteiro com questões abertas que conduziram a discussão.

O tempo médio de entrevistas foi de uma hora, com cada entrevistado. Todos tinham um profundo conhecimento do problema de pesquisa, o que gerou discussões mais detalhadas e, portanto, maior esforço do pesquisador em manter o foco da entrevista no tema central deste trabalho.

As entrevistas foram realizadas individualmente, em local apropriado. Foram utilizados bloco de anotações e gravador, com prévia autorização do entrevistado. A maior parte dos dados desta pesquisa foram obtidos por este meio.

### **5.3.2. ANÁLISE DOCUMENTAL**

Godoy (1995) afirma que uma das principais vantagens da análise documental é o caráter imutável dos documentos, constituindo-se numa fonte não-reativa, ou seja, não existe interferência do pesquisador nos resultados ali obtidos.

Os documentos escolhidos foram: relatórios de auditoria institucionais, relatórios de atividades, sites e livros e informativos internos das organizações pesquisadas.

### **5.3.3. OBSERVAÇÃO**

Sobre esta técnica, Gil (1999) aponta uma vantagem importante relacionada a percepção direta dos fatos, evitando, por exemplo, possíveis ponderações ou falhas de informações do entrevistado. Conforme destacado pelo autor, é importante considerar que a presença do pesquisador pode provocar alterações de

comportamento dos indivíduos.

Becker (1997) aponta duas modalidades de procedimentos do observador-pesquisador. Primeiro, o observador pode não participar em absoluto, de modo que sua presença seja pouco, ou nem seja percebida. No segundo caso, o observador participa em caráter integral, compondo uma equipe de trabalho na organização, por exemplo, e, portanto, sujeito às mesmas condições que qualquer outro membro do grupo.

A observação foi realizada em reuniões de equipe das organizações (avaliação do trabalho e dificuldades), assembleias (com discussões sobre estratégias organizacionais diante da redução de recursos) e seminário (foi discutido, entre outros, os rumos e desafios de organizações financiadas por agências de cooperação internacional).

#### **5.4. TRATAMENTO DOS DADOS**

Os dados extraídos por meio das técnicas acima destacadas foram tratados de modo qualitativo. Essas informações foram organizadas, examinadas e analisadas a fim de cumprir os objetivos propostos neste trabalho.

Para Bardin (2002) a análise de conteúdo pode ser entendida como um conjunto de técnicas de análise de comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, com a intenção de inferir conhecimentos (por meio de indicadores quantitativos ou não) a partir das condições de produção e recepção dessas mensagens.

A análise de conteúdo exige ainda uma definição clara dos objetivos da pesquisa, o referencial teórico que sustenta o argumento, além do material a ser estudado. É importante ainda definir quais são as unidades de análise (FRANCO, 2005).

Bardin (2002) aponta a necessidade de codificar o material, antes de analisá-lo. Essa codificação permite organizar o conteúdo dos dados por meio do recorte,

agrupamento e enumeração. A análise por categoria ocorre da seguinte forma: 1) As unidades de análise; 2) A enumeração; 3) As categorias. A categorização corresponde na aproximação de temas, com critérios previamente delineados. Portanto, a partir disso, o processo exige o isolamento dos elementos de análise (separar os diferentes temas) e a classificação (organizar os elementos em temas específicos).

As categorias podem ser construídas *a priori*, quando são definidas antes da análise dos dados (das falas, documentos, etc), em função de uma questão específica, ou durante o processo de investigação, o que exige um processo dinâmico de identificação de categorias a partir dos dados e o retorno na teoria para sustentar o conhecimento (FRANCO, 2005).

Neste trabalho, foram selecionadas duas grandes categorias relacionadas a noção de sustentabilidade nas ONGs: a Sustentabilidade Gerencial e Sustentabilidade Sistêmica. Estes enfoques foram definidos durante a pesquisa teórica, e baseia-se, especialmente, no conceito de sustentabilidade organizacional defendido por Armani (2001). As unidades de análise correspondentes a cada categoria, são:

- 1) Gerencial: a) Administração financeira; b) Planejamento, monitoramento e avaliação; c) gestão de pessoas;
- 2) Sistêmico: a) Relacionamento com as agências; b) Missão e identidade da instituição.

A escolha dessas categorias, definidas *a priori*, está relacionada às mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento e seus reflexos em ONGs brasileiras. Entendendo que os efeitos dessas mudanças nas ONGs foram mais pronunciados nas estratégias de gestão e na dinâmica de recursos junto as agências de cooperação internacional, além de suas implicações sobre o quadro de pessoal, entende-se que essa abordagem de interpretação dos dados irá oferecer respostas adequadas aos objetivos propostos nesta pesquisa.

## **6. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

O foco deste trabalho é analisar os efeitos das mudanças da cooperação internacional para o desenvolvimento na sustentabilidade das ONGs. Para tal, interessa analisar o olhar que as organizações receptoras de recursos oferecem para essas mudanças, sustentado na teoria já descrita, identificando assim seus reflexos à luz da perspectiva de sustentabilidade admitida nesta pesquisa.

Portanto, espera-se identificar quais foram as estratégias e arranjos institucionais provocados por estas mudanças de modo a garantir a sustentabilidade organizacional, ou, perceber a influência destes efeitos para a sustentabilidade da organização.

### **6.1. SUSTENTABILIDADE GERENCIAL**

#### **6.1.1. ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E DE RECURSOS**

Conforme aponta Silva (2011) a capacidade de gerar receitas e captar recursos é um importante elemento na sustentabilidade de organizações do terceiro setor, ou seja, a organização deve ser financeiramente viável, os recursos devem ser suficientes e de forma continuada e sem dependência a uma única fonte financiadora.

Armani (2001) sustenta essa afirmação ao propor os seguintes aspectos para o alcance da sustentabilidade nas ONGs: a compatibilidade entre o nível de receita e as necessidades da organização, os tipos de receitas, a relação entre financiamento institucional e de projeto, o financiamento nacional e a identificação das potenciais tensões entre missão e sustentabilidade.

#### **ORGANIZAÇÃO 1**

A organização 1 sentiu negativamente os efeitos das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento. Hoje o volume de recursos dessa fonte no

orçamento da organização é muito menor em termos absolutos, e em relação a quantidade de recursos nacionais (apenas uma agência de cooperação internacional não-governamental está apoiando financeiramente a instituição). Os reflexos deste cenário foi percebido gradativamente, tendo seus efeitos mais delineados na organização a partir dos anos 2000.

Um dos desafios apontados neste contexto é a manutenção dos recursos para o financiamento dos chamados gastos institucionais (custos fixos, gastos de pessoal via CLT, encargos sociais, etc). Conforme destacado na entrevista, as agências de cooperação internacional são conhecidas, historicamente, por estabelecer uma relação mais horizontal com seus parceiros, construindo conjuntamente ações e estratégias de intervenção. No entanto, as relações das fontes nacionais com as ONGs são configuradas em uma lógica distinta de financiamento, apoiando, em maior parte, apenas projetos pontuais, o que não permite a cobertura para os gastos institucionais no orçamento.

Como estratégia de sustentabilidade diante das mudanças na cooperação internacional, a ONG estudou e buscou novas fontes de financiamento, especialmente, a captação de recursos locais. Esse processo exigiu uma nova compreensão das variadas formas de ofertas de recursos no Brasil, especialmente por conta de suas características distintas daqueles recursos provenientes de fontes da cooperação internacional para o desenvolvimento. Neste contexto, houve esforços na captação de fundos públicos para manutenção das atividades, o que até então era uma alternativa desconhecida para financiamento dos programas da instituição.

A maior parte dos novos recursos acessados foram provenientes de fontes públicas, o que reivindicou da equipe uma reformulação na concepção da prestação de contas e na gestão de uma nova composição orçamentária. Outras fontes de financiamento, até então desconhecidas da organização foram acessadas, como as “emendas parlamentares”. Não houve uma arrecadação significativa de recursos diretos de atores privados (empresas), houve, porém, um maior investimento na venda de serviços para as empresas, ou seja, trabalhos relacionados a capacidade

técnica da organização, tais como: intervenções formativas sobre HIV/AIDS, seminários, cursos para trabalhadores, campanhas, entre outros.

Uma vez que, historicamente, a cooperação internacional prevê o financiamento de gastos institucionais, a redução dessa fonte exigiu da organização algumas saídas para manter a cobertura desses custos. Entre estas, buscou aqueles apoiadores que permitem uma maior liberdade na disposição do gastos no orçamento – sendo citado, por exemplo, recurso específico da receita federal. Além disso, foram promovidas campanhas e bazares que viabilizam um volume de recursos que podem ser utilizados para pagamentos de materiais administrativos, gastos com pessoal administrativo, além de outros custos fixos da organização que não são possíveis financiar através de convênios com a maior parte dos órgãos públicos e empresas.

Houve um relativo êxito na captação de novas fontes de arrecadação, porém em um montante inferior ao período em que os recursos da cooperação eram predominantes.

## ORGANIZAÇÃO 2

Em termos financeiros, umas das principais mudanças observadas refere-se às novas exigências de prestação de contas dos parceiros internacionais, sobretudo a obrigatoriedade de apresentação de relatórios de auditoria. A necessidade da auditoria provoca um controle mais apurado da gestão financeira dos recursos, exigindo uma avaliação constante entre o valor aprovado nos projetos e gastos orçamentários previstos, evitando o ônus, impostos pelos financiadores, de um eventual descompasso nessas contas. Isso demandou da instituição um investimento na capacitação de pessoal, por meio de cursos e participação em eventos, de modo a atualizar seu corpo técnico às novas demandas na execução dos processos administrativos e financeiros.

Outras mudanças mais pontuais referem-se aos formatos dos relatórios financeiros e de atividades, que obedeceram a um relativo padrão estabelecido pelo conjunto

dos apoiadores da cooperação internacional – anteriormente, eram solicitados diferentes tipos de relatórios de acordo com as recomendações de cada apoiador. De acordo com a dirigente da ONG, os formulários de prestação de contas obedecem a um formato padronizado, mas o procedimento permanece o mesmo.

A dirigente relata não haver outras exigências mais significativas. No entanto, observou-se, por meio da leitura de relatórios financeiros e de auditoria institucionais, que já existia um certo rigor na organização quanto a prestação de contas dos projetos junto aos seus financiadores, ainda num período em que as mudanças na cooperação internacional eram menos evidentes. Desse modo, as “novas” exigências já estavam sendo executadas como procedimento de rotina na instituição.

Sobre a oferta de recursos da cooperação internacional, as mudanças são destacadas de modo mais aparente. É visível uma significativa redução dos recursos da cooperação internacional. Além disso, proporcionalmente, houve uma redução do valor previsto no orçamento para financiamento dos gastos com pessoal. Este fato reflete sobremaneira no trabalho da instituição, especialmente, por conta da sua forma de atuação junto aos seus grupos-alvo, baseado em um trabalho de formação continuada. O processo da formação, por exemplo, é realizado por profissionais com uma vasta experiência no trabalho, inclusive formados na própria instituição, e, portanto, é inviável para a ONG mantê-los nas condições de financiamento imposta, as quais são admitidas apenas por contratações pontuais, sem a possibilidade de estabelecer vínculos mais permanentes com a equipe.

Uma das maiores dificuldades é a contratação de recursos para pessoal. ONGs não têm recursos próprios, o que dificulta mais ainda [...] Então, seria melhor, se tivesse um projeto que o ( os gastos) institucional estivesse no mesmo nível dos (gastos) com atividades (mesmo percentual), porque são pessoas formando pessoas. E encontramos dificuldade para captação de recursos para pessoal. O pessoal que eles (as organizações de cooperação internacional para o desenvolvimento) determinam é muito pouco para o projeto (coordenadora 1, Organização 2).



Conforme vivenciado nos momentos de reuniões com o grupo e durante a entrevista semiestruturada, as principais fontes de financiamento da instituição hoje são de fontes internacionais (empresas, organismos bilaterais e agências de cooperação para o desenvolvimento), governo estadual e municipal. Houve um esforço da organização, identificado na entrevista semiestruturada, bem como nos relatórios financeiros e de avaliação, de buscar novas fontes de recursos locais, especialmente por meio de editais do governo e leis de incentivo (Lei Rouanet). Mesmo em uma proporção bem menor do que em períodos anteriores, a ONG ainda recebe recursos da cooperação internacional.

Outra estratégia adotada pela instituição para adaptar-se as estas mudanças foi a criação de um setor específico de mobilização de recursos. Foi definido um grupo, há cerca de 8 anos, para assumir responsabilidades na captação de novas fontes de recursos. Anteriormente a busca por recursos eram realizados tanto por técnicos ou pessoal da administração, bem como de membros do operacional, não existia, portanto, a definição de trabalhos específicos para esta função. As mudanças na cooperação internacional assume um importante papel na concepção dessa nova estrutura organizacional, ao reduzir a dependência da ONG na oferta de recursos internacionais e propor alternativas locais de financiamento de seus projetos.

### ORGANIZAÇÃO 3

De acordo o relato do dirigente na entrevista, existia na organização a exigência de apenas um relatório institucional para representar a prestação de contas da instituição, o qual era utilizado por todas as agências de cooperação que a apoiava. Havia, um acordo prévio no qual se definia um modelo único de relatório financeiro. Uma quantidade pequena de tempo de trabalho, portanto, era utilizado para dedicar à prestação de contas dos projetos. Importante destacar que o caráter particular do trabalho da ONG, baseado no recebimento dos recursos de agências internacionais e o repasse para os grupos-alvo dos seus projetos, de acordo com seus programas estratégicos de intervenção social, tem influência na determinação de obrigações financeiras mais flexíveis, em relação às outras organizações parceiras.

Hoje, gradativamente, essa realidade foi transformada. As exigências de prestação de contas mudaram de modo expressivo a partir dos anos 2000. Todas as agências apoiadoras da cooperação internacional passaram a ter relatórios específicos de prestação de contas e exigências contratuais individualizadas. A elaboração de relatórios de auditoria passou também a ser uma obrigação exigida por todas as agências de cooperação, enquanto que, em períodos anteriores, apenas um relatório de auditoria institucional era elaborado para toda as apoiadoras.

Foi sentida também uma redução expressiva no volume de recursos. Quase todas as fontes internacionais de cooperação para o desenvolvimento deixaram de apoiar ou reduziram drasticamente o volume de recursos. O argumento das agências de cooperação internacional baseiam-se nos seguintes aspectos: crise internacional, não tem mais recursos abundantes na Europa; o Brasil é um país de renda média e, portanto, pode financiar seu desenvolvimento; o Brasil não possui a mesma pobreza registrada em outras décadas; a democracia no país está consolidada; existem políticas sociais construídas com a participação popular.

Todos esses fatores foram abordados pelas agências para a retirada dos recursos. Existia na instituição, por exemplo, o chamado “Fundo G”, ou seja, as grandes agências disponibilizavam um determinado volume de recursos para a instituição aplicar com relativa liberdade nas suas atividades. Hoje este fundo não existe pela ausência de recursos.

Uma entidade que a vida inteira tinha recursos abundantes, não precisava nem pedir, não tinha nem política de comunicação (...) Não precisávamos nos preocupar com isso. Nós tivemos que nos adaptar a uma [nova] realidade, aprender a mobilizar recursos no Brasil, profissionalizar a área técnica para a mobilização de recursos. Tivemos que nos adaptar aos novos tempos, vender o nosso produto no mercado. Antes da democratização, o trabalho era feito relativamente no anonimato, não era necessário expor os resultados, sobretudo porque havia perseguição política. Quando o Brasil se democratiza e ocorre a crise 10 anos seguintes, eles [as agências] começam a dizer: o país tem muito dinheiro, o Brasil pode ajudar as organizações a executar as suas atividades. Então tem que buscar recursos nacionais (coordenador 1, organização 3).

Há vários anos se discute na organização a mobilização de recursos, e hoje foi possível atingir um melhor patamar no orçamento institucional, ainda que em

valores menores em relação a períodos de pujança da cooperação internacional. Isto foi alcançado por meio das novas ações para a captação de recursos, e, especialmente, na busca por fontes nacionais. Ainda não foi consolidado uma estratégia de independência da cooperação internacional, contudo, foram implementadas importantes ações neste sentido, como: a criação de um site pensado para a doação de recursos, elaboração de um plano de mobilização, criação de um setor de mobilização de recursos e a qualificação para captação de fontes nacionais.

Uma nova reflexão sobre mobilização de recursos levou a organização a buscar o apoio financeiro para a execução das suas atividades por meio de novas estratégias, até então desconhecidas de sua cultura organizacional. Destaca-se aqui a promoção de campanhas e eventos, incentivo aos grupos apoiados à mobilizarem recursos por meio do comércio local, comunidade, entre outros.

#### ORGANIZAÇÃO 4

O próprio surgimento da organização foi provocado pelo financiamento de agências de cooperação internacional. No início de sua história, apenas um financiador da cooperação apoiava todo o seu orçamento institucional. Hoje, as principais fontes de recursos da organização é o governo (estadual e federal), a cooperação internacional e as assessorias internacionais. Os recursos públicos são as maiores fontes de arrecadação.

A partir dos anos 2000 foi tornando-se mais evidente a redução dos recursos da cooperação internacional. Houve, assim, esforços na diversificação das fontes de financiamento. O maior número de financiadores, acompanhadas de distintas formas de prestação de contas, implicou ainda em maiores dificuldades da equipe financeira. A organização buscou soluções por meio da adoção de um instrumento informatizado de gerenciamento dos projetos, buscando adequar as necessidades de prestação de contas dos parceiros internacionais. Isto ainda é um desafio para a organização: adequar e harmonizar os formulários às distintas exigências de prestação de contas exigidas em cada projeto aprovado junto aos financiadores.

As mudanças na cooperação internacional desafiou a organização a diversificar a captação de recursos. De apenas um financiador, passou a ser apoiado por 15 (quinze), a partir de meados dos anos 2000. Portanto, novas estratégias de mobilização de recursos foram imperativas para a garantia de sua sustentabilidade.

A organização passou a demandar uma nova cultura de arrecadação que exigiu constantes processos formativos, como, por exemplo, na criação de campanhas de captação de recursos e realização de eventos. Diferentes ações, antes desconhecidas da sua cultura organizacional, tornou-se fundamental para lidar com as perdas de recursos da cooperação internacional.

Os recursos empresariais ainda são considerados muito escassos. As estratégias de captação ainda são muito focadas em recursos públicos, apesar das dificuldades de prestação de contas que essa realidade exige.

A partir do conhecimento acumulado em áreas estratégicas da organização, houve esforços na realização de assessorias a nível local e internacional, como estratégia de captação de recursos, em temas como: desenvolvimento institucional, acessibilidade de pessoas com deficiências, gestão de projetos, além de outros trabalhos em HIV/AIDS ou diagnósticos em gênero.

### **6.1.2. PLANEJAMENTO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO (PMA)**

Considerando a importância do PMA na garantia da sustentabilidade das organizações não governamentais (ARMANI, 2001), o interesse aqui é analisar o grau de desenvolvimento dos instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação das atividades, o grau de adequação destes instrumentos ao tipo de trabalho realizados e a utilização e participação dos beneficiários no ambiente de trabalho, bem como a capacidade de gerenciar resultados, mudanças e procedimentos de suas ações.

## ORGANIZAÇÃO 1

A organização, ainda na década de 1990, já utilizava ferramentas de PMA na gestão de suas atividades, o que era ainda pouco explorada nesse período por outras ONGs. Freqüentemente utilizada pelas empresas, A organização 1 foi uma das pioneiras na utilização desse instrumental. Portanto, as mudanças na cooperação internacional relacionadas ao PMA não modificou significativamente a dinâmica de trabalho da organização.

No entanto, determinadas ferramentas que antes foram construídas de modo espontâneo, passaram a ser uma exigência das agências de cooperação, porém com uma característica mais quantitativa. Ou seja, o processo de acompanhamento das atividades realizadas pelos parceiros da cooperação internacional passou a assumir variáveis quantitativas, baseadas em indicadores, que serviam de parâmetro de observação do cumprimento dos objetivos das organizações, em detrimento de uma avaliação qualitativa, fundamentada no relato detalhado das ações previstas no planejamento acordado com as agências.

Percebo que de uns cinco anos ou dez anos atrás até hoje, as agências de cooperação internacional passaram a atuar numa lógica mais empresarial, baseado em plano de negócios, demandando das ONGs um papel que até então era desconhecido (Coordenador 1, organização 1).

Uma mudança importante nas exigências contratuais relativas a gestão financeira refere-se a obrigatoriedade de elaboração de relatórios de auditoria. Esse fato assume uma repercussão importante, por conta dos seus efeitos sobre a padronização de ações no setor financeiro, além da adoção de critérios mais rígidos no controle financeiro da instituição, o que demandou maior profissionalização do quadro de pessoal (capacitações, renovação de quadro, entre outros).

## ORGANIZAÇÃO 2

As atividades de planejamento, monitoramento e avaliação passaram a integrar a rotina de trabalho da ONG. As mudanças nas agências da cooperação internacional

neste campo provocaram um novo formato de ação da equipe. Passaram a ser exigência, portanto, além dos relatórios narrativo e financeiros, os relatórios de avaliação externa. Os primeiros, conforme já destacado, adquiriram formatos mais padronizados, o que simplificou a comprovação das atividades realizadas e os gastos orçamentários.

A avaliação externa, no entanto, realizado por um consultor especializado e, muitas vezes, financiado pelo próprio apoiador, obedeceu uma tendência assistida em muitas agências internacionais de cooperação, que é a demonstração, de modo cada vez mais qualificado, dos resultados advindos do financiamento de projetos aprovados com os seus parceiros.

### ORGANIZAÇÃO 3

Uma mudança importante foi a exigência dos indicadores de monitoramento das atividades (o PMA), que até então não existia. A organização, a partir disso, passou a construir um processo interno de PMA, elaborando indicadores e ferramentas de monitoramento das ações. A própria concepção do trabalho da ONG foi alterada. Os chamados fundos de apoio a projetos transformaram-se em programas de apoio a projetos. No primeiro, não existe uma obrigação formal do receptor dos recursos com a instituição em termos de demonstração de resultados. No segundo, são definidos indicadores de monitoramento que permitam verificar as mudanças provocadas pelo apoio, existe uma exigência formal de apresentar evidências da realização dos resultados previstos em cada projeto.

As agências de cooperação iniciaram um processo de PMA conjunto e pediram para que suas partes no Brasil também incorporasse o campo do PMA (...) Então nós criamos programas de pequenos projetos com indicadores, que foi bastante difícil, uma dinâmica que não existia. Alguns falaram que estávamos trazendo a lógica das empresas (resultados, metas), quantificando: agora ação política era quantificado em "caixinhas". Isso, as agências exigiram (dirigente 1, organização 3).

A organização já tinha alguma experiência acumulada na elaboração de PMA, principalmente por conta da natureza da sua atuação no apoio a pequenos projetos locais. Ainda assim, as novas exigências demandou novos conhecimentos na

elaboração de instrumentos de PMA. Uma série de capacitações foram ofertadas pelas próprias agências, de modo a qualificar a elaboração dos documentos de acompanhamento dos projetos, como: os relatórios semestrais, anuais e um relatório final de avaliação, por exemplo. Além de um maior número de documentos, estes também se tornaram mais complexos, incorporando mecanismos mais detalhados no processo de PMA.

Ainda que possua uma equipe qualificada, a organização aponta certa dificuldade em responder todas as demandas exigidas nos relatórios de monitoramento, em especial, por conta da exigência de resultados quantitativos distanciadas da realidade do trabalho da instituição. Uma das agências apoiadoras, por exemplo, solicita um relatório de desenvolvimento do projeto em dezembro e outro relatório anual, em janeiro, com formatos diferentes. Além disso, todas as agências da cooperação internacional apoiadoras criaram novos indicadores, novas fórmulas e formatos.

A apresentação de relatórios quantitativos é um desafio para a organização. Alguns projetos históricos apoiados, como aqueles relacionados à luta política, são difíceis de serem avaliados apenas de quantitativamente, desafiando a equipe na adaptação de resultados observáveis em dados numéricos.

#### ORGANIZAÇÃO 4

Em meados dos anos 2000, apesar de uma linha metodológica relativamente parecida, a organização não assimilou uma harmonização entre os roteiros e projetos solicitados entre os parceiros internacionais nos processos de PMA. A implementação de um processo de PMA, no entanto, é reconhecido como uma ação diretamente influenciada pelas agências de cooperação internacional. Novos roteiros, planos estratégicos, indicadores e outras ferramentas que externalizem os resultados dos projetos passaram a ser incorporados na organização.

Muitas organizações europeias pegam seus recursos de organismos públicos. Então é um dinheiro público. Mas de um público de lá. Então houve algumas orientações, por exemplo, para trabalharmos mais a comunicação, a visibilidade do projeto. As organizações não

governamentais costumavam trabalhar para seu público e não comunicava para a sociedade. E isso foi influência da cooperação. [Foi orientado] que as organizações busquem parceiros locais: junto as empresas, junto aos indivíduos (...) Isso também foi uma recomendação da cooperação internacional (dirigente 1, organização 4).

Conforme entrevista, o PMA foi imposto pelas organizações. A organização já tinha uma política de PMA, elaborando o planejamento estratégico, além de outros instrumentos. Mas planejamento se tornou uma obrigação. As mudanças na cooperação internacional, a partir dos anos 2000, no entanto, influenciou e aprimorou o PMA, por meio da elaboração e criação de novos instrumentos e ferramentas, transformando e adequando a cultura da organização.

Apesar de ter sido percebido, pelos parceiros no Brasil, uma forte aprendizagem em termos de PMA com os organismos internacionais, também foi percebido uma interferência da organização na dinâmica de trabalho dos chamados parceiros do norte (agências de cooperação internacional para o desenvolvimento).

Na visão do dirigente entrevistado, as organizações ainda não desenvolveram completamente modelos de PMA que respondam adequadamente as exigências dos financiadores internacionais. Ainda não foram criadas ferramentas efetivas de prestação de contas e monitoramento dos projetos que atendam as novas exigências impostas no novo contexto das organizações não governamentais.

Não tem programas de informática que foi pensado para as ONGs, ou se houver, não socializa. Nas grandes organizações todo o manual de procedimentos [administrativos, políticos] tem bases iguais, então precisamos avançar mais, sobre o PMA. A gente precisa intercambiar mais os programas de monitoramento de contas e os manuais de procedimentos. [Falta] uma atitude institucional das organizações. Pouquíssimas organizações fazem campanha para arrecadar recursos (...) Aqui muita gente que pode contribuir, e até tem vontade de contribuir, mas não tem campanha. A gente precisa [as organizações] se organizar para os novos desafios de práticas institucionais e políticas." (dirigente 1, organização 4)



### 6.1.3. GESTÃO DE PESSOAS

Conforme destaca Armani (2001), na avaliação da gestão de pessoas das organizações não-governamentais interessa analisar: a quantidade, o perfil (étnico, político, de gênero, etc) e a qualificação técnica dos recursos humanos na organização e oportunidades de capacitação. A proposta aqui é discutir em que medida as mudanças na cooperação internacional interferiram na dinâmica do quadro de pessoal da instituição, e quais foram as medidas (estratégias) adotadas para garantir a sustentabilidade institucional a partir da sua equipe de trabalho.

#### ORGANIZAÇÃO 1

Especialmente por conta das novas exigências contratuais da cooperação internacional sobre a administração dos recursos financeiros, houve uma maior preocupação da organização em qualificar o seu setor financeiro.

A equipe passou constantemente por um processo de requalificação de modo a atualizar seu quadro de pessoal à nova realidade na prestação de contas, adotando diferentes estratégias de formação, como: a reciclagem, o incentivo da equipe à participação em qualificações com agências de cooperação internacional, apoio na participação em cursos específicos e o investimento na contratação de consultores para capacitações internas. É percebido pela entidade, no entanto, uma preocupação de algumas agências de cooperação internacional em promover a capacitação dos seus parceiros sobre as novas demandas de prestação de contas, por meio das oferta de oficinas e cursos.

A necessidade de capacitação da equipe foi um imperativo, também a partir de um novo cenário gerencial enfrentado pela instituição. A busca por fontes públicas de financiamento demandou da equipe um conhecimento até então desconhecido, relacionadas a burocracia na prestação de contas dos recursos celebrados nos convênios com órgãos públicos federais. Destaca-se aí o portal Sinconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal), que é uma ferramenta eletrônica que reúne e processa informações sobre as transferências de

recursos do governo federal para órgãos públicos e privados sem fins lucrativos (BRASIL, 2015b).

De modo a equilibrar a oferta de recursos com o orçamento da instituição diante da perda de recursos da cooperação internacional, houve uma expressiva redução do quadro de pessoal. A equipe de trabalho, hoje, é relativamente pequena, sobretudo quando comparada àquele período em que os efeitos das mudanças na cooperação internacional eram menos visíveis. Por conta disso, e a impossibilidade de financiamento de gastos institucionais de grande parte dos novos recursos acessados, também foi reduzido o número de trabalhadores formais na ONG - a maior parcela destes são contratados como prestadores de serviços. Dentre as novas estratégias adotadas para compensar a redução na equipe de trabalho está o resgate do trabalho voluntário - forma de trabalho antes muito presente na história da organização.

## ORGANIZAÇÃO 2

Por se tratar de uma instituição que tem como um das suas principais estratégias de intervenção a educação continuada, parte do trabalho da instituição é realizada por profissionais formados na própria ONG. O recurso humano exerce uma função preponderante na realização das suas atividades. Portanto, as mudanças na cooperação internacional em termos de volume de recursos e a dificuldade em manter níveis satisfatórios de pessoas na equipe diante das distintas exigências orçamentárias dos novos financiadores, exigiu da organização uma reflexão e reformulação profunda de sua equipe de trabalho.

Os dirigentes apontam, primeiramente, um reflexo direto na diminuição da equipe e, como consequência, um menor número de grupos-alvo atingidos pelos projetos da instituição. Enquanto, anteriormente, 8 grupos (alvo) eram acompanhados, a ONG passou a atuar com apenas 3.

Outra medida foi a redução da carga horária de alguns membros da equipe. Com a ausência de recursos e a necessidade de manter algum vínculo com determinados profissionais estratégicos no trabalho da organização, foram reduzidas o tempo de

trabalho e, conseqüentemente, a remuneração, destas pessoas.

A partir das exigências dos organismos de cooperação internacional relacionadas à prestação de contas dos projetos, a organização relata a necessidade de realizar processos contínuos de formação com o quadro de pessoal, tanto daqueles envolvidos na administração dos recursos, bem como aqueles envolvidos nas atividades fins dos projetos, os quais tiveram que adaptar-se aos novos procedimentos de monitoramento das atividades pelos parceiros internacionais.

Foi percebido também um reflexo direto na profissionalização do seu corpo técnico. Nas ações de captação de recursos, o trabalho era realizado sem uma definição clara de responsabilidades, tanto técnicos (educadores), membros do setor administrativo e do operacional, participavam das atividades de elaboração de projeto, busca por editais, relacionamento com empresas, entre outros. Foi imperativo na organização, portanto, a criação de um setor de mobilização de recursos que tratasse unicamente destas demandas, reconhecendo o novo cenário no financiamento de projetos para as ONGs no Brasil. A partir disso, houve a contratação de profissional para este fim e a capacitação em captação de recursos de outras pessoas da equipe.

Todo este esforço demonstra uma resignificação do olhar da ONG sobre a sustentabilidade financeira, caracterizada, por muitos anos, pela relativa autonomia na aplicação dos recursos, menores exigências em termos de PMA e maior disponibilidade de recursos internacionais. As novas estratégias de ação apontam para uma tendência recente de profissionalização do corpo técnico das ONGs, incorporando indivíduos comprometidos com sua missão institucional, mas, ao mesmo tempo, aptas a oferecerem respostas qualificadas aos novos desafios impostos no campo do financiamento das organizações da sociedade civil no Brasil.

### ORGANIZAÇÃO 3

Nesse ponto, houve, claramente, uma redução da equipe. Algumas pessoas foram demitidas, outras se desligaram voluntariamente e novos arranjos internos foram

criados para dar conta da demanda das atividades. A equipe de projetos, por exemplo, responsável por analisar e acompanhar os projetos apoiados, articular e dialogar com os grupos, teve que atender outras demandas de formação, mobilização de recursos ou contribuir com outros setores da organização que não eram da competência específica de suas respectivas funções, de modo a dar conta do trabalho em um contexto de equipe reduzida.

A comunicação institucional da organização passou a focar na captação de recursos. Houve assim, um processo contínuo de profissionalização para a busca de novos financiamentos. Conforme já relatado, a necessidade de modificar a estratégia de captação de novas fontes além da cooperação internacional, provocou uma dinâmica de aperfeiçoamento da equipe, de modo a oferecer estratégias e ações mais efetivas de mobilização de recursos. Foi criado o setor de mobilização de recursos e uma equipe focada na comunicação institucional, viabilizando a construção de estratégias de captação de recursos antes pouco exploradas pela organização, como: campanhas, eventos e doações por meio do *site* institucional.

Ainda em um contexto de mudanças, houve um apoio das agências de cooperação em promover as necessárias transformações na cultura organizacional da ONG, por meio da liberação de recursos exclusivamente para a capacitação da equipe na busca de fontes nacionais de financiamento, evidenciando alguma preocupação dos atores da cooperação em garantir a sustentabilidade das organizações parceiras.

#### ORGANIZAÇÃO 4

No quadro de pessoal, a organização teve que estabelecer novas relações trabalhistas. As atividades de uma unidade que existia na cidade de Fortaleza, no estado do Ceará, foi interrompida. Houve transformações profundas na estrutura trabalhista da organização e, a partir disso, buscou-se novas formas de remuneração. Os próprios financiadores públicos, que constituem a maior parte do orçamento da organização, não autorizavam a remuneração por carteira assinada. Desse modo, muitos membros da equipe passaram a ser remunerados por meio da prestação de serviços, outros reduziram a carga horária, ou mesmo, tiveram que se

desligaram da instituição. É evidente, portanto, uma precarização do corpo técnico da organização.

Existe uma relação profissional e militante entre os membros da organização. A equipe mantém um íntimo relacionamento com a sua missão institucional. Este comprometimento favoreceu a continuidade do trabalho, mesmo com seus direitos trabalhistas comprometidos. A organização ainda encontra-se numa fase de transição para a retomada de sua atuação profissional.

Na organização, existia uma ação mais política da sua equipe profissional, intervindo mais diretamente na luta e defesa por direitos, hoje, conforme destaque do dirigente, essa atuação passou a ter um caráter mais técnico. A atuação dos membros passou a focar mais em projetos que não são próprios da organização. Ou seja, apesar de reconhecer, por exemplo, a importância das suas ações de assessoria em países africanos, contribuindo para o desenvolvimento local, por outro lado, algumas lutas políticas, também caras à defesa de direitos no Brasil, deixaram de ser atendidas com a mesma presença verificada em períodos anteriores.

Nesse sentido, um dos esforços da organização é conservar o chamado “núcleo duro”, que são as pessoas que atuam mais ativamente nos trabalhos da organização e com maior potencial de articulação e busca de novas fontes de recursos, além de uma equipe administrativa mínima, que garanta a prestação de contas junto aos financiadores.

## 6.2. SUSTENTABILIDADE SISTÊMICA

### 6.2.1. RELACIONAMENTO COM AS AGÊNCIAS

O alcance da sustentabilidade organizacional também é viabilizado por meio do grau de relacionamento social e político da organização, a amplitude de sua base social e de suas alianças. Além da avaliação da legitimidade perante os atores

sociais envolvidos nos processos sociais os quais buscam interferir (ARMANI, 2001).

Aqui, é importante perceber, de que modo as organizações estudadas mantiveram o relacionamento e o diálogo com as agências de cooperação internacional para o desenvolvimento em um contexto de mudanças na dinâmica de financiamentos internacionais.

### ORGANIZAÇÃO 1

Houve mudanças importantes no diálogo com as agências, com destaque para a redução da presença de escritórios locais de agências de cooperação internacional.

O quadro hoje é que existe muito pouco a cooperação no Brasil. A cooperação holandesa, que tem um profundo diálogo com (os parceiros) o Brasil, tinha 3 grandes agências dentro do Brasil. A NOVIB tinha uma plataforma que era um espaço extremamente qualificado de troca de experiências entre as ONGs locais e a equipe da NOVIB e outras agências de outras regiões do mundo. Portanto, era um espaço muito importante dentro da agenda nacional, e que não existe há muito tempo. Então, o diálogo foi prejudicado porque grande parte da cooperação qualificada se retirou do país (coordenador 1, Organização 1).

Esse fato evidencia uma nova realidade percebida pela organização, que é a redução expressiva de escritórios locais de agências internacionais de cooperação. A presença de uma equipe fixa destas agências no país, permitia um relacionamento mais estreito com os parceiros, por meio da realização de capacitações, na avaliação de projetos, ou ainda, na construção conjunta de estratégias de intervenção e programas de intervenção com os parceiros.

### ORGANIZAÇÃO 2

A instituição não aponta mudanças significativas no relacionamento com os parceiros internacionais. Foi percebida uma redução da presença dos parceiros internacionais, no país, de modo que foram realizados um menor número de eventos com as agências de cooperação e as ONGs. No entanto, a organização

não identificou variações mais significativas nesse aspecto.

Conforme leitura de relatórios de atividades da instituição, foi percebido um relacionamento estreito junto as organizações internacionais de cooperação. São realizadas visitas esporádicas das agências e assessorias financiadas pelos próprios apoiadores que auxiliam na elaboração dos documentos, relatórios e projetos previstos em contrato. Também é identificado certo grau de envolvimento da ONG na construção de estratégias de intervenção das organizações financiadoras.

### ORGANIZAÇÃO 3

No passado havia encontros sistemáticos com as agências parceiras da organização, reunindo diversos atores em eventos relativamente frequentes, promovendo nestes espaços o diálogo entre todos os apoiadores. Hoje não foi mantido esses encontros. Uma vez reduzido o diálogo, portanto, foi reduzida a autonomia para a negociação. As agências passaram a demandar maiores exigências, mas a capacidade da organização discutir e relativizar essas demandas foi enfraquecida. Existem maiores adequações e critérios determinados pelos atores da cooperação, e coube a organização apenas acompanhar de modo mais passivo estas medidas, portanto, estando mais vulneráveis às mudanças das agências internacionais.

### ORGANIZAÇÃO 4

A organização ainda possui um bom diálogo com as agências de cooperação. Em alguns pontos a organização se coloca na postura de pautar algumas decisões para os parceiros internacionais. Nas palavras do coordenador entrevistado: “A mão que dá, está acima da mão que recebe”. Portanto, cabe a instituição impor seus pontos de vista em torno de algumas estratégias dos doadores.

Nesse sentido, houve situações, inclusive, da organização solicitar a retirada de um

interlocutor (representante) de uma agência de cooperação internacional por conta de divergências importantes no relacionamento de trabalho. A solicitação foi atendida pelo financiador.

## 6.2.2. MISSÃO E IDENTIDADE DA INSTITUIÇÃO

A capacidade de consolidar e incrementar a atuação nas comunidades e de ser reconhecida como entidade de caráter assistencial sem finalidade lucrativa, constitui um elemento fundamental na conquista da sustentabilidade organizacional (SILVA, 2011). A missão institucional representa o compromisso da organização com as causas sociais as quais estão comprometidas e a consolidação do seu papel enquanto sujeito nas transformações sociais. A busca pela realização de sua missão garantem a legitimidade de seu trabalho e definem a identidade da instituição perante a sociedade e junto aos grupos com os quais se relacionam.

### ORGANIZAÇÃO 1

Houve uma revisão da missão da instituição diante das mudanças na cooperação internacional. A organização tem investido em avaliações institucionais e elaboração do planejamento estratégico, percebendo, nestes momentos, a necessidade de rever ações e estratégias de ação junto ao público-alvo de seus projetos.

Caracterizada, historicamente, por atuar na temática do HIV/AIDS, algumas ações antes realizadas de forma transversal na instituição, passaram a ser objeto de uma ação estratégica, como o tema da defesa dos direitos humanos. Hoje, por exemplo, a organização atua como gestor do Centro de Referência de Direitos Humanos de Salvador, órgão apoiado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, do governo federal. Portanto, o tema HIV/AIDS tem sido abordada em conjunto com outros temas que até então eram transversais: direitos humanos, gênero, entre outros.

### ORGANIZAÇÃO 2



A redução de recursos é apontado como um dos principais fatores que influenciaram no cumprimento dos objetivos e da missão da instituição. Uma característica importante dos recursos da cooperação internacional é a possibilidade de financiar gastos com pessoal fixo, além de outras despesas administrativas. Portanto, por conta da retirada de parte deste financiamento, foi afetada fortemente a capacidade da instituição de atender o mesmo número de grupos (alvo) nos seus projetos.

Consequência de todos os fatores acima destacados, o trabalho realizado com crianças, adolescentes e jovens na comunidade foi prejudicado, logo a realização da missão institucional. Além da redução da quantidade de pessoas atendidas, as intervenções foram acometidas por importantes perdas estruturais no processo formativo, como a retirada de benefícios (ticket alimentação, bolsas mensais, transporte) que garantiam a participação dos grupos nas atividades.

### ORGANIZAÇÃO 3

Conforme relatado na entrevista, em essência foi mantida a missão institucional e os objetivos que constituem a história da organização, mesmo após as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento. No entanto, a necessidade de buscar novas fontes de financiamento, por meio de fontes de financiamento públicas e privadas nacionais, que não são aquelas que, por muitos anos, delegaram a organização o direito de utilizar os recursos conforme a sua visão de mundo, colocam em risco o alcance da sua missão.

O apoio de financiadores privados, por exemplo, é questionado pela sua capacidade de defender lutas políticas históricas, que questionam o poder no Brasil, o *status quo*, a desigualdade, que, por vezes, entram em conflito com os interesses imediatos de algumas empresas. Esse é um assunto que ainda está candente na organização, uma vez que, na visão do entrevistado, existe resistência de empresas em apoiar ações de defesa de direitos no Brasil, estando mais focada em ações sociais, culturais mais específicas que dê visibilidade ao apoiador.

A busca por recursos privados afetou também a dinâmica de comunicação institucional da organização. Antes, o próprio site da instituição tinha elementos que destacavam alguns movimentos históricos de luta por direitos no Brasil (luta pela terra, moradia, etc). Contudo, na percepção de que é necessário alavancar novos recursos com novas fontes, houve uma reformulação do site e outros materiais de comunicação no sentido de torná-lo mais palatável também aos apoiadores privados. Esse fato evidencia uma questão importante que desafia o cumprimento da missão institucional: como conciliar o interesse do financiador privado com os objetivos historicamente estabelecidos da organização? Ainda não existe um consenso na organização quanto a este desafio, contudo, o tema tem sido frequentemente ventilado nas discussões da missão e identidade da instituição.

#### ORGANIZAÇÃO 4

Uma mudança importante foi a atuação mais destacada da organização em projetos de assessoria, em detrimento das ações de acessibilidade que constitui um dos seus principais objetivos estratégicos. O fato de receber menos recursos internacionais, levou a própria internacionalização da organização, por meio dos trabalhos de assessoria e intercâmbios em outros países. Isso interferiu no foco do seu trabalho, interferindo, assim, na missão institucional.

O programa de acessibilidade da instituição passou a adquirir um papel mais destacado internacionalmente, com uma menor intervenção em ações locais.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar os efeitos das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento na sustentabilidade de ONGs brasileiras, tomando como exemplo quatro ONGs filiadas a ABONG.

As discussões sobre as mudanças na cooperação internacional é um assunto há muitos anos discutido entre as organizações não governamentais. Sabe-se que houve alterações significativas no relacionamento com esses agentes internacionais ao longo dos anos, mas seus efeitos só foram refletidos nas ONGs gradativamente. Apesar de ser uma tarefa difícil apontar um momento específico que iniciaram esse movimento, a análise dos dados das organizações e a discussão teórica realizada neste trabalho, permitem afirmar que essas mudanças foram mais perceptíveis em meados dos anos 2000.

A partir dos anos 1990 passa a existir uma diluição do tema do desenvolvimento enquanto foco da ajuda internacional, bem como no discurso das agências multilaterais, como o Banco Mundial. Esse contexto ganha especial relevância pois o foco de atuação das agência de cooperação internacional passa a considerar o combate a pobreza como tema prioritário, em detrimento de outros problemas igualmente caros à construção do desenvolvimento, como: a desigualdade social, defesa de direitos humanos, reforma agrária, entre outros.

Este fato repercutiu diretamente no financiamento de ONGs nos países de renda média, uma vez que os recursos internacionais foram reorientados para países com rendas mais baixas, em que a situação da pobreza é mais evidente. O Brasil foi especialmente afetado por esses fatores devido aos avanços sociais conquistados na última década, os quais questionaram a necessidade da ajuda internacional para promoção do desenvolvimento: o Brasil, agora, poderia financiar o seu próprio desenvolvimento?

Acompanhando essa tendência, as discussões sobre a eficácia da ajuda ganham destaque entre os atores da cooperação internacional para o desenvolvimento. Os acordos e fóruns internacionais de discussão passam a reivindicar ferramentas

efetivas de monitoramento na relação entre doadores e receptores da ajuda . A eficácia das organizações da sociedade civil de assistência ao desenvolvimento passam a ser mais questionadas, sendo mais exigidos na demonstração de resultados mensuráveis.

A associação desses fatores refletiram diretamente na sustentabilidade das ONGs brasileiras. A análise dos dados das organizações revelaram que as mudanças estratégicas no campo da administração financeira e de recursos, na gestão de pessoas e do PMA foram um imperativo para sustentar suas atividades em meio a um contexto adverso.

Na administração financeira e de recursos, todas as organizações sentiram uma redução significativa dos recursos da cooperação para o desenvolvimento. Todas estas tiveram que buscar o apoio por meio de outras fontes de financiamento, o que produziu exigências e novos conhecimentos no relacionamento com financiadores até então desconhecidos da realidade das organizações. Estas organizações buscaram estes recursos especialmente de fontes públicas (estaduais, federais e municipais). As organizações 1 e 4 passaram a arrecadar fundos também por meio da oferta de serviços, dentro de suas respectivas áreas temáticas, realizando assessorias e atividades formativas.

Na administração financeira, a nova realidade imposta pelos financiadores nacionais, especialmente no setor público, implicou em novos conhecimentos na prestação de contas dos projetos, conduzindo as organizações a profissionalizarem seu corpo técnico nessa direção. Isso ganha importância adicional por conta da relativa flexibilidade de prestação de contas dos parceiros internacionais em períodos anteriores, o que não exigia das organizações maiores investimentos nessa área. Outro ponto, refere-se a impossibilidade de financiamento de gastos com pessoal e administrativos, os quais não estão diretamente relacionados com os projetos aprovados (os chamados gastos institucionais). Por conta disso, houve, em todas as ONGs analisadas, uma profunda transformação da sua equipe de trabalho, reduzindo a equipe, reduzindo a carga horária ou redução dos profissionais com carteira assinada, contribuindo para uma precarização do trabalho.

Em termos de PMA, as mudanças na cooperação internacional são consideradas fundamentais para incorporar essa dinâmica no trabalho das organizações. Na organização 1, apesar de já existir a adoção de ferramentas de PMA nas suas atividades, percebeu-se uma exigência formal dos parceiros internacionais na incorporação das ferramentas de PMA. Na organização 4, considera-se que o PMA foi imposto pelos doadores internacionais da cooperação. Todas as organizações tiveram que adaptar-se a este contexto adotando no seu trabalho o sistema de PMA como uma atividade estratégica da organização, necessária para manter o financiamento dos seus projetos. Nesse sentido, surgiram alguns desafios que ainda não estão completamente respondidos nas ONGs, como a mensuração quantitativa dos resultados alcançados nos seus projetos. Na organização 3, por exemplo, que atua no campo da defesa de direitos, algumas lutas políticas apoiadas, apesar de terem resultados concretos, são difíceis de serem medidas em termos numéricos.

A reunião de todos estes fatores influenciou diretamente na profissionalização dos seus membros na captação de recursos, na prestação de contas, na execução das atividades, bem como na utilização e elaboração de instrumentos de PMA. Percebeu-se a necessidade de manter no seu quadro pessoas com comprometimento com a missão institucional da organização, mas, ao mesmo tempo, capazes de oferecer resposta técnica qualificada nas suas respectivas áreas de atuação. As organizações 2 e 3, percebendo o cenário adverso da cooperação internacional, criou o setor de mobilização de recursos, de modo a buscar outras fontes de financiamento além dos doadores internacionais. Antes, este trabalho não era realizado de forma sistemática, sendo conduzido por profissionais de diferentes setores da instituição (não havia a assunção de responsabilidades). A organização 1 já era referência na área de mobilização de recursos, mas precisou realizar constantes processos de qualificação da sua equipe ao novo cenário. Na organização 4, a precarização do trabalho foi fortemente percebida, e, em alguns momentos, as atividades foram mantidas por meio do histórico de militância dos seus membros, voluntariamente.

O relacionamento das ONGs com as agências de cooperação internacional foram igualmente sentidas. A organização 1 relatou a forte redução dos escritórios locais da cooperação, e, portanto, distanciou o diálogo com os parceiros internacionais e sua capacidade de interferir nos processos de construção das estratégias dos financiadores. Antes, a organização 2, percebia um maior diálogo para discussão das demandas junto aos apoiadores, propondo e reavaliando a tomada de decisão dos financiadores. Hoje, a capacidade de discutir e relativizar essas demandas foi enfraquecida. Existem maiores critérios e adequações determinadas pelos atores da cooperação, e coube a ONG apenas acompanhar passivamente estas mudanças.

A missão institucional das organizações avaliadas também sofreram alguma interferência, mas não foi observado um impacto mais significativo no comprometimento do seu trabalho nas suas áreas estratégicas de atuação. A organização 1 relata que, após a realização de avaliações institucionais e a elaboração do planejamento estratégico, houve uma revisão da sua missão institucional, reexaminando ações e estratégias junto ao público-alvo de seus projetos. Algumas ações, antes transversais ao trabalho da instituição, passaram a ser objeto de uma ação estratégica. O tema dos direitos humanos, por exemplo, passou a ser uma referência no trabalho da organização, antes mais focada nos trabalhos sobre a temática de HIV/AIDS.

Nas outras organizações, a missão institucional não sofreu maiores influências, contudo, foram reduzidas a sua capacidade de intervenção junto aos seus públicos beneficiários. A organização 2 e 3 passaram a atuar com um menor número de beneficiários diretos. Na organização 4, algumas áreas programáticas ganharam maior importância, favorecendo, inclusive, a internacionalização das suas atividades, no entanto, a missão institucional foi preservada.

A análise dos efeitos das mudanças na cooperação internacional nas ONGs foi realizada a partir do olhar de quatro organizações, portanto, não pode ser percebida como definitivas enquanto comportamento geral as ONGs brasileiras. No entanto, alguns resultados apontam similaridades importantes que esta nova realidade

impõe para as organizações analisadas. Espera-se com este trabalho, portanto, provocar uma pesquisa mais detalhada das estratégias de sustentabilidade das ONGs brasileiras, além da proposição de medidas que garantam uma ação qualificada destas organizações enquanto agentes de transformações na sociedade.

Assim, este estudo contribui para ampliar o olhar sobre as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento (ator fundamental no desenvolvimento das ONGs no Brasil) e de que forma as organizações não governamentais tem se comportado a esta realidade, servindo como um elo de conhecimento para a tomada de decisões e apontando novos caminhos possíveis em direção à sustentabilidade.

## REFERÊNCIAS

- ABONG (2010b). Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados. Associação Brasileira de ONGs. Rio de Janeiro, 2010, 92 p.;
- ABONG. ONGs no Brasil: perfil das associadas à ABONG. Associação Brasileira de ONGs, Rio de Janeiro, ABONG, 2004;
- ABONG. Panorama das associadas ABONG. São Paulo, março, 2010a.
- ARMANI, Domingos. O desenvolvimento institucional como condição de sustentabilidade das ONGs no Brasil. In: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília, 2001.
- AYLLÓN, Bruno. La cooperación internacional para El desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, out, 2007.
- 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.
- AZEVEDO, S.; PRATES, A. A. P. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Anpocs, p. 122-152;
- 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.
- BARBANTI JR., Olympio. Desenvolvimento e Relações Internacionais. In: Campos, Taiane (Org.). **Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo** (L.A Reto & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70, 2002;
- BECKER, Howard S. **Métodos de pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1997;
- BIEKART, Kees. Novos desafios para os atores da Sociedade Civil Brasileira em um contexto de mudanças na Cooperação Internacional. In: **Arquitetura institucional de apoio às organizações da sociedade civil no Brasil**. MENDONÇA, P. M. E.; ALVES, M. A.; NOGUEIRA, F. .A.; (orgs). São Paulo: FGV, 2013;
- BORGER, F. G. Responsabilidade Corporativa: a dimensão ética, social e ambiental na gestão das organizações. In: VILELA JÚNIOR, A.; DEMAJOROVIC, J. **Modelos**



**e Ferramentas de Gestão Ambiental.** São Paulo: SENAC, 2006, p. 13-40;

BRASIL (2015a). **Siga Brasil.** Portal Orçamento. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>;

BRASIL(2015b). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. BRASIL, 2015b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/siconv>;

BRINKERHOUHH, D. W.; GOLDSMITH, A. A. **Promoting the sustainability of development institutions: a framework for strategy.** *World Development*, vol. 20, n.3, p.369-383, 1992;

CACCIA BAVA, Silvio. **O que é e o que pode ser a cooperação internacional.** In: Le Monde Diplomatique Brasil. Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional. Encarte Especial, Agosto, 2011;

CARVALHO, Débora Nacif. **Gestão e sustentabilidade: um estudo multicasos em ONGs ambientalistas em Minas Gerais.** Dissertação (mestrado em administração). Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006;

CKAGNAZAROFF, I. B.; SÁTIRO, V. L.; GONTIJO, P. H. G. **ONGs e Estado: Duas percepções de parcerias.** VI Conferência Regional de ISTR para América Latina Y El Caribe. Salvador, nov. 2007;

DOWBOR, Ladislau. **A crise financeira sem mistérios: convergências dos dramas econômicos, sociais e ambientais.** Fev., 2009. Disponível em: <http://dowbor.org/criseseemmisterios8.pdf>

DYSMAN, Maria Carolina. **A institucionalização das ONGs no Brasil: Novos repertórios, dilemas e tensões.** In: REIS, Elisa (org.). *ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado.* Ed. 7 letras, 2013;

ELKINGTON, J. **Canibais com garfo e faca.** São Paulo: Makroon Books, 2001;

EYBEN, Rosalind. **Vantagens da assistência mútua entre Brasil e Reino Unido.** In: Le Monde Diplomatique Brasil. Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional. Encarte Especial, Agosto, 2011;

FERNANDES, Rubens C. **Privado Porém Público: o terceiro setor na América Latina.** 2.ed. Rio de Janeiro. Relume- Dumaré, 1994;

FERREIRA, V. C. P. **ONGs no Brasil: Um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento.** Tese (doutorado em administração). Escola de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005;

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **A ajuda internacional para o**

desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. **Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais**. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 298-326.

FOWLER, Alan. *The virtuous spiral: a guide to sustainability for NGOs in international development*. London: Earthscan, 2000. 225p.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. 2 ed. Brasília: Líver Livro Editora, 2005;

GALA, Paulo. **A teoria institucional de Douglas North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº2 (90), abril-junho/2003.

GIBB, A; ADHIKARY, D. **Strategies for local and regional NGO development: combining sustainable outcomes with sustainable organizations**. Entrepreneurship & Regional Development. 12, 2000, p. 137-161;

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1994;

GODOY, Arilda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Era, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995;

GOHN, Maria da Glória. **Os sem terras, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização**. São Paulo: Cortez, 1997;

HART, S. L., MILSTEIN, M. B. **Criando Valor Sustentável**. Revista de Administração de Empresas. v. 3, n.2, maio/jul, 2004, p. 65-79;

IPAD. A eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, nov., 2011.

IPAD. Harmonização e Alinhamento – Plano de Acção de Portugal. Lisboa: IPAD, 2005. Disponível em [http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/ha\\_planodeaccao.pdf](http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/ha_planodeaccao.pdf);

IPEADATA (2015). **IPEA DATA**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>;

JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e Contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)**. Rio de Janeiro: FASE, 2011;

JANSEN, Anneke. **Opções atuais da cooperação internacional**. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 7, p. 3-5, jan. 1995.

KISIL, M. Organização social e desenvolvimento sustentável: projetos de base comunitária. In: IOSCHPE, Evelyn Berg (org.). **3º setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo Paz e Terra, 1997, p. 131-155;

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. Tese (Doutorado em

Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

LANDIM, Leilah. **A invenção das ONGs: do serviço invisível à profissão impossível**. Tese de Doutorado. UFRJ. Rio de Janeiro, 1993;

LEWIS, D. The management of Non-Governmental development organizations: an introduction. London: Routledge, 2001.

LIPIETZ, A. **L'opportunité d'un nouveau type de société à vocation sociale**. Rapport d'étape à la lettre de la Mission du 17 septembre de Madame Aubry, Ministre de l'emploi et de la solidarité. Paris (mimeo), p. 1-48;

MEDEIROS. In: REIS, Elisa (org.). ONGs: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Ed. 7 letras, 2013;

MENDONÇA, P. M. E; TEODÓSIO, A. S. S.; ALVIM, F. M; ARAÚJO, E. T. Desafios e Dilemas das ONGs na Cooperação Internacional: Uma análise da Realidade Brasileira. Revista Gestão.Org – 7 (1): 69-83. Jan/Abr 2009;

MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (org.) Organizações Não governamentais: solução ou problema. São Paulo: Estação Liberdade, 1996;

MILANI, Carlos R. S. PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Mitos construídos acerca da 'participação' no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento**: um olhar a partir da experiência brasileira recente. Mimeo. 2005.

MINAYO, M.C.S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: Opção ou Complementariedade? Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993;

MORAES, Reginaldo. A economia do desenvolvimento nos "25 gloriosos" do pós-guerra. Estado, Desenvolvimento e Globalização. Ed. unesp, São paulo, 2006.

OECD (2003). Rome Declaration on Harmonisation. In: HARMONISING DONOR PRACTICES FOR EFFECTIVE AID DELIVERY. OECD, 2003. Disponível em: [www.oecd.org/br/dac/effectiveness/31451637.pdf](http://www.oecd.org/br/dac/effectiveness/31451637.pdf);

OECD (2008). Agenda para a Acção de Acra. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2008, Accra, Gana. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>;

OECD (2012). The Busan Partnership for effective Development Cooperation. Jul., 2012, Busan. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/Busanpartnership.pdf>;

OLIVEIRA, Amaury Banhos Porto de. **A Questão Alemã desgasta a Pax Americana**, in: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). Alemanha: visões brasileiras. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.

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. Dissertação (mestrado em administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012;

PNUD. Atlas de Desenvolvimento humano. 2013 Disponível em: [www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf](http://www.pnud.org.br/arquivos/idhm-brasileiro-atlas-2013.pdf);

RAMOS, Adriana. Sustentabilidade institucional: o desafio das organizações não-governamentais. In: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília, 2001;

RAMOS, Adriana. Sustentabilidade Institucional: o desafio das organizações não-governamentais. In: Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Coordenação Nacional de DST e Aids. Aids e sustentabilidade: sobre as ações das organizações da sociedade civil. Brasília, 2001;

RAUD, Cecile Helene Jeanne. Uma análise crítica da Teoria da Dependência: a noção de progresso e o papel das instituições formais e informais. **Revista Política e Sociedade**, Florianópolis, v.1, n, 1, p. 95-101, set 2002;

RIBEIRO, Nélia. Contextualização da Agenda Internacional de Eficácia da Ajuda. In: A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento. Plataforma Portuguesa das ONGD. Lisboa. Novembro, 2011;

RIBEIRO, Vera Masagão. Alô, Alô, Brasil com W. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional. Encarte Especial, Agosto, 2011;

RICHARDSON, R.J. et al. Pesquisa social: métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999, 334 p.;

RIST, Gilbert. **El desarrollo**: historia de una creencia occidental. Madri: Los Libros de la. Catarata, 2002.

RODRIGUES, Andréa Leite. Modelos de gestão e inovação social em organizações sem fins lucrativos: um estudo comparativo de casos no Brasil e no Québec. Tese de Doutorado. São Paulo: FGV/EASP, 2004;

SACHS, Ignacy. Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond, 2002;

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão de capacidades. Lua nova,

n°28-29, São Paulo, Abr. 1993.

SILVA, M. E; COSTA, A. C. V; GÓMEZ, C. R. P. Sustentabilidade no terceiro setor: o desafio de harmonizar as dimensões da sustentabilidade em uma ONG. REUNA, Belo Horizonte, v.16, n.3, p. 75-92, set. 2011;

ULLRICH, Danielle Regina; CARRION, Rosinha da Silva Machado. A Atuação do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, n.20, p 4-27, maio/ago, 2012.

ULLRICH, Danielle Regina; CARRION, Rosinha da Silva Machado. A Atuação do Brasil na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Rio Grande do Sul, n.20, p 4-27, maio/ago, 2012.

UNITED NATIONS. Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries. Report by Group of Experts. New York: United Nations, 1951;

VARGAS, A. C; SILVA, R. Efeitos da crise econômica 2008/2009 sobre as agências de cooperação internacional que atuam no Brasil. Instituto Fonte: São Paulo, jul. 2009;

VARGAS, A. C.; FERREIRA, L. F. Investigações sobre a conjuntura dos investimentos das organizações internacionais no campo social brasileiro no período de 2008-2010. D3 – Diálogos, Direitos e Democracia e Instituto Fonte, 2010.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 3° ed. 2008.

WOLFF, L. A.; LUZ, M. M. O Brasil e a Cooperação internacional não governamental. In: Le Monde Diplomatique Brasil. Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional. Encarte Especial, Agosto, 2011;

WORLD BANK. World Development Report: the State in a Changing World. Washington, Oxford University Press, 1997;

YIN, R.K. Case Study Research: design and methods. 2 ed. Londres: Sage Publications, 1994, 170p.;

## APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

- 1) Caracterização da organização (breve histórico, tipo de atividades executadas e público-alvo):
  
- 2) Foco de atuação:  

---
  
- 3) Número de profissionais diretamente envolvidos no trabalho da organização (equipe técnica):
  
- 4) Cargo e qualificação desses profissionais:
  
- 5) Quais as principais fontes de financiamentos (público, empresas, agências internacionais de cooperação)?
  
- 6) Quantos anos recebe ou recebeu recursos de agências não-governamentais internacionais?
  
- 7) Quais foram as principais mudanças observadas nas exigências contratuais (prestação de contas, PMA, elaboração de projeto) e de oferta de recursos junto as organizações de cooperação internacional ao longo desses anos?
  
- 8) Como essas mudanças (na cooperação) refletiram no trabalho da organização nos seguintes aspectos:
  - a) Captação de recursos/composição-volume orçamentário;
  - b) Setor adm/financeiro: prestação de contas (execução das atividades e financeiro);
  - c) PMA;
  - d) Quadro de pessoal;
  - e) Relacionamento (diálogo) com as agências;
  - f) No escopo estratégico da organização (estratégias de intervenção, programas, etc).

9) De que modo essas mudanças impactaram na missão e na identidade da instituição?

10) Quais os ajustes na organização para adaptar-se a essas mudanças? (corpo técnico da instituição, atividades junto ao público-alvo, estratégias de captação de recursos).

11) Ainda recebe recursos de agências não-governamentais de cooperação internacional ou deixou de receber apoio financeiro de alguma dessas agências? Justificar porque não recebe ou o motivo da interrupção do apoio (Quais foram as dificuldades que interromperam o apoio?).

12) Houve alguma mudança na composição de recursos de agências de cooperação internacional no orçamento da organização ao longo desses anos? Se sim, foram adotadas estratégias para captação de novas fontes de recursos na organização? Quais foram as estratégias?

13) Caso tenha sido adotadas novas estratégias de captação de recursos, informar as dificuldades legais (exigências contratuais, responsabilidades) impostas nesse novo contexto? Quais as dificuldades? (mudanças no volume relativo de recursos para pessoal ou gastos institucionais e atividades fins)