

CADERNOS

ABONG

17

Orgão da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Julho de 1997



Bases para um novo pacto
de cooperação

ABONG / MLAL

ABONG

Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, São Paulo - SP - CEP: 04530-001

Tel.: (011) 829-9102

Fax: (011) 822-6604

Email: abong@ax.apc.org

MLAL

Movimento Laici América Latina

Coordenação MLAL Brasil

Caixa Postal 6043, Encruzilhada, Recife - PE - CEP: 52021-180

Fone/Fax: (081) 241-3549

Email: mlal@ax.apc.org

Cadernos ABONG são publicações da
Associação Brasileira de Organizações
Não Governamentais

Endereço: Rua Dr. Renato Paes de Barros,
684, Itaim, São Paulo. CEP: 04530-001
Tel (011) 829-9102, Telefax (011)
822-6604, E.mail abong@ax.apc.org.

Diretoria Executiva da ABONG:

*Silvio Caccia Bava (presidente), Jorge
Eduardo Saavedra Durão (secretário), Nalú
Faria Silva (tesoureira), Vandevaldo
Nogueira, Conceição Paludo, Átila Roque,
Paulo Pires de Campos, Aldalice M. da
Cruz Oterloo.*

Equipe dos Cadernos

*Rosângela Paz (ass. diretoria), André Louzas
(jornalista), Iume Taga Tamoto (secretária),
Neusa Maria Dias (ass. administrativa/
edição).*

Tiragem: 1.500 exemplares

Apresentação

Bases para um novo pacto de cooperação é um texto que vem sendo produzido pela ABONG há mais de 2 anos. Primeiro constituímos um grupo de trabalho que veio a se reunir e produziu vários relatórios durante os anos de 95 e 96. Depois, com os resultados deste trabalho, pedimos a cooperação da autora, que teve a responsabilidade de sistematizar e desenvolver as referências geradas pelo GT. Sabemos que este não é nem um trabalho fácil, nem um trabalho concluído. Mas Cristina Aoki soube se haver muito bem com este desafio e nos traz uma contribuição importante para o debate.

Esta iniciativa corresponde também a uma compreensão que temos de que é necessário que as ONGs sejam parte ativa na definição dos novos termos que regerão a cooperação internacional no futuro próximo. E por isso temos que estimular o debate entre as ONGs e estas com as Agências de Cooperação. Esse debate certamente incidirá também sobre as propostas que vêm sendo gestadas por agências multilaterais para a relação destas com as ONGs. Assim, consideramos este um passo importante, mas apenas um passo, em um percurso que, certamente, nos envolverá muito nos próximos anos.

As transformações que marcam o panorama mundial nas últimas décadas colocam em xeque a rede de cooperação internacional surgida após o fim da II Guerra Mundial. No ensaio publicado neste número dos Cadernos ABONG, Cristina Yumie Aoki Inoue coloca em foco esse novo cenário e os desafios hoje apresentados para as agências e ONGs envolvidas na rede de cooperação internacional.

O texto aborda questões como a contradição entre a abertura de novos espaços de atuação para as ONGs num mundo globalizado e uma acentuada escassez de recursos - resultante principalmente da crise vivida pela esfera estatal nos vários países e da necessidade de atender um número crescente de excluídos. São também analisados aspectos como a postura mais crítica das sociedades civis do Norte em relação à cooperação internacional, além das exigências cada vez mais rigorosas de agências e governos financiadores das ONGs, no sentido de cobrar a prestação de contas e a avaliação do impacto de suas ações.

Cristina discute as características das agências internacionais e ONGs brasileiras, sua relação com os Estados nacionais e as iniciativas que vêm tomando para se adaptar às exigências surgidas no atual contexto - que envolvem aspectos como, por exemplo, um melhor preparo profissional de seus membros e o aprimoramento dos canais de comunicação com a sociedade civil. Suas reflexões apontam ainda no sentido de enfatizar a necessidade de um crescente diálogo entre tradicionais e novos atores desse panorama global, a fim de fortalecer e aprimorar a capacidade de intervenção das ONGs na cena contemporânea e de criar mecanismos que garantam a construção de um modelo de desenvolvimento que se contraponha à solução neoliberal hoje hegemônica.

Este Caderno está sendo publicado graças a uma parceria entre a ABONG e o Movimento Laici America Latina (MLAL). O MLAL é uma agência de cooperação da Itália cuja atuação se volta principalmente para a América Latina e que no Brasil está envolvida com questões ligadas ao meio ambiente (no âmbito da Amazônia), criança e adolescente e direitos humanos.

Esperamos que este Caderno ABONG possa contribuir para o debate e a formulação de novos paradigmas para a cooperação internacional.

Índice

I- Contexto	7
II- Cooperação Internacional.....	10
III- Discussão do conteúdo dos documentos CIDSE, PAD, NOVIB, e Terra e Democracia	14
IV- Propostas para um novo pacto de cooperação	22

Bases para um novo pacto de cooperação

CRISTINA YUMIE AOKI INOUE

*Assessora de Cooperação Internacional do CNPq e mestre
em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília
(UnB).*

Bases para um novo pacto de cooperação

CRISTINA YUMIE AOKI INOUE¹

I- Contexto

Ao tentar propor algumas bases para um novo pacto de cooperação internacional no âmbito das ONGs, deve-se levar em conta primeiramente as mudanças no cenário mundial. Tais alterações têm ocorrido em grande velocidade e ainda não se pode precisar quais são seus reais significados. O fim da Guerra Fria, o neoliberalismo e os processos de globalização são alguns dos fatores inter-relacionados que servem para caracterizar o cenário nos anos 90.

Procurar entender a globalização é crucial, já que profundas transformações estão ocorrendo e tornando o mundo muito diferente, com novas clivagens, continuidades e discontinuidades, dinâmicas de integração e desintegração. De acordo com Viola (1995: p.2), as principais características do processo de globalização são a diluição dos limites entre o nacional e o internacional, porosidade entre interno e externo; passagem do internacional para o transnacional; diminuição das distâncias geográficas; nova natureza da relação microssocial-macrossocial, sendo que este último passa a ser a so-

cidade planetária; a erosão parcial do Estado-Nação; e a interdependência complexa-assimétrica entre os países.

Esse processo é impulsionado pela internacionalização da produção, globalização das finanças e seguros comerciais, mudanças na divisão internacional do trabalho, movimentos

migratórios do Sul para o Norte, competição ambiental e alterações na natureza dos Estados e seus sistemas (sistema internacional). Esses Estados, que eram concebidos como um aparato protetor das economias nacionais para garantir níveis de bem-estar e emprego adequados, cada vez mais têm modificado suas prioridades no sentido de adaptar a economia nacional às exigências da economia mundial (Ianni 1992: pp.22-24).

Plínio de Arruda Sampaio (Jornal da ABONG, agosto de 1995) chama a atenção para o fato de que se deve entender a globalização da economia para se compreender o governo FHC. O comando do processo de unificação de todos os mercados do mundo é objeto de complexas relações entre os Estados dos países desenvolvidos e as grandes corporações transnacionais. O objetivo é o de assegurar a esses países o controle do mercado dos produtos mais mo-



André Kertész

¹Agradecimentos pela colaboração especial de Pedro Luís Dalcero

dermos, resultantes dos avanços tecnológicos, deixando aos países subdesenvolvidos os produtos de tecnologia já difundida. Para que o projeto dê certo, a receita passada é conhecida como o “Consenso de Washington”.

Tanto o projeto neoliberal como as receitas do “Consenso de Washington” vêm sendo elaborados e implantados em nosso país - com alterações que não modificam sua essência - desde os anos 80. A receita consiste em reestruturar as economias dos países do Sul a fim de que possam articular-se subordinadamente ao funcionamento do mercado internacional e das empresas transnacionais. Essa reestruturação abrange duas dimensões: estabilização monetária e ajuste estrutural.

Estabilização consiste em eliminar a inflação e todos os fatores inflacionários incrustados nas economias dos países em desenvolvimento no pós-guerra, a fim de criar um ambiente estável, que favoreça o cálculo econômico, as transações financeiras e o planejamento das corporações transnacionais em âmbito planetário.

O ajuste estrutural visa atingir dois objetivos principais: transformar as economias dos países do Sul em espaços absolutamente livres para a concorrência das corporações transnacionais e reduzir drasticamente o

poder de intervenção do Estado nessas economias. No primeiro caso, as políticas são a liberalização do comércio externo e das aplicações de capital. No segundo, propõe-se a desregulamentação das atividades econômicas e a privatização e terceirização de atividades que hoje correspondem ao Estado.

Nesse contexto, pode-se dizer que o projeto político do governo FHC é “complicado”. Não se trata de obter o consenso pela repressão. Nem é um projeto que tenta a hegemonia através de uma mudança profunda no sistema político, social e econômico. Ele se situa na faixa estreita de uma tentativa de hegemonia que seja feita de forma democrática, beirando o consenso de amplas camadas da população. Essa forma democrática se desdobra em subformas, com destaque para duas delas: uma tenta levar o processo adiante por meio da formação de um consenso com os setores organizados da sociedade; a outra, ao invés de buscar a sociedade civil organizada, procura o oposto. Trata-se da forma populista, pela qual a hegemonia do neoliberalismo se exerce hoje nas sociedades desenvolvidas (Francisco de Oliveira, *Jornal da ABONG* n.º 10, maio de 1995).

Segundo Oliveira, a perversidade desse projeto está em sua tentativa de capturar a sociedade civil não a partir de seus interesses, mas de suas

carências. Há um reconhecimento da situação material, mas a tendência é caminhar no sentido oposto ao da constituição de direitos. Assim, o núcleo das propostas do governo ataca os direitos civis, sociais, trabalhistas e até políticos, os direitos de cidadania. Apesar de coerente com procedimentos democráticos, na verdade trabalha contra as organizações que a própria sociedade civil construiu, procurando cooptá-las mediante processos meramente eleitorais. Tem-se então o funcionamento de uma democracia formal, mas que impede a geração e expansão de direitos.

Nesse sentido, pode-se dizer que o governo FHC busca integrar a economia brasileira na economia globalizada pela via neoliberal populista. Com esse objetivo, o foco das políticas tem sido a estabilização econômica, garantindo a manutenção do Plano Real, em detrimento das políticas sociais. O governo federal assumiu compromissos com o FMI e o Banco Mundial de reduzir os gastos públicos. Esta redução tem sido feita por duas vertentes: a da privatização das estatais e a do corte no orçamento público, que tem se dado principalmente nos gastos sociais. Desde 1989 até hoje, foram reduzidas à metade as verbas de educação e saúde (Silvio Caccia Bava, *Jornal da ABONG* n.º 10, maio de 1995).

Algumas dimensões do processo de globalização

Entre as dinâmicas do processo de globalização, o vetor econômico tem sido o mais visível e marcante. Ao lado da globalização do mercado financeiro, ocorreu a transnacionali-

zação dos processos produtivos. Essa transformação da natureza do sistema econômico tem como um dos seus principais atores as corporações transnacionais. A produção

não se organiza mais dentro das fronteiras dos Estados nacionais, mas é segmentada e espalhada por todo o planeta. O produto final é apenas a montagem de partes pro-

duzidas em vários países, sendo que sua distribuição, comercialização e marketing também obedecem a uma lógica global. Além disso, a acumulação não se realiza mais simplesmente pela apropriação do excedente gerado pelo trabalho, mas, de forma crescente, por meio de avanços científico-tecnológicos. À reorganização de processos produtivos acrescenta-se a automação e a robótica. Todos esses fenômenos provocam incrementos na produtividade que acabam gerando desemprego em massa. Assim, mobilidade das estruturas produtivas, acelerados avanços tecnológicos incorporados aos processos produtivos, consumo padronizado mundialmente, desemprego estrutural, volatilidade e mobilidade global do capital financeiro e comércio mundial "sem barreiras" são alguns dos aspectos da formação de um sistema econômico em escala global.

A globalização da economia capitalista, a evolução das tecnologias de informática e de telecomunicações tornam a Terra um planeta aparentemente menor e integrado. Por outro lado, uma parcela cada vez maior de pessoas se encontra "fora" desse planeta. Mattelart (1994) afirma que o novo modelo de desenvolvimento mundial tem provocado um desligamento progressivo de segmentos de economias, de culturas e sociedades, de países e grupos sociais que deixam de ter um interesse funcional e econômico para o sistema em seu conjunto, sendo demasiado pobres para constituírem mercados e demasiado "atrasados" para servirem como força de trabalho em um sistema produtivo baseado na informação. Trata-se de processos de exclusão - ou, diríamos, da face sombria da globalização - que ocorrem

tanto no interior dos países como entre diferentes países.

Apesar do risco de simplificar a questão como uma mera dualidade Norte/Sul, é importante notar que, concretamente, a maioria dos excluídos se encontra concentrada nos

"O atual processo de globalização tem assumido um caráter predominantemente econômico-financeiro, que foge ao controle dos Estados e das organizações multilaterais"

países do Sul. Por outro lado, pode-se dizer que nas sociedades do Norte os excluídos são apenas uma minoria crescente. Desse modo, precisamos ter em mente que, embora as dinâmicas excludentes do atual modelo de desenvolvimento mundial não obedecem a uma lógica territorial ou nacional - pois criam novas clivagens -, o processo de globalização se dá sobre matrizes sociais anteriores, fazendo com que os indivíduos sejam distintamente afetados por ele. Além disso, a atualidade é marcada por guerras e conflitos em que estão em jogo a demarcação de fronteiras e a afirmação de identidades. Ianni (1992) e Rosenau (1990 e 1992) argumentam que esses conflitos fazem parte do processo de mudança do mundo atual e estão relacionados ao enfraquecimento dos Estados nacionais ou à crise de autoridade global. A formação de identidades coletivas

também pode ser associada a fatores muito mais diversos e complexos do que os relacionados a território e nacionalidade. Coexistem hoje identidades e lealdades étnicas locais, regionais, nacionais, globais ("cidadania-planetária", "consumidor-mundo", "cibernéticos" etc.).

Em resumo, a globalização tem assumido um caráter predominantemente econômico-financeiro, que foge ao controle dos Estados e das organizações multilaterais. Ao mesmo tempo, cresce a complexidade dos fenômenos políticos, sociais e culturais, que não podem mais ser pensados apenas em termos territoriais ou nacionais. Nesse sentido, vivemos um momento particular da história, que pede nossa atenção. Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9, agosto de 1995) menciona o risco de nos deixarmos hipnotizar pelo "fantasma do neoliberalismo", confundindo essa ideologia, que concebe a globalização sob a ótica particular dos setores de ponta do capitalismo, com a tendência histórica objetiva no sentido da globalização.

Por outro lado, ocorre também um processo social, político e cultural de construção de uma sociedade planetária, que não tem nação ou Estado por trás (Cândido Grzybowski, Jornal da ABONG n.º 14, março de 1996). Na "Carta de São Paulo", as Associações Nacionais de ONGs da América Latina afirmam que o "fenômeno da globalização cria oportunidades de integração no campo da sociedade civil e abre novas perspectivas para a construção de uma cidadania planetária (...)"

Diante de um quadro tão complexo, qual o lugar ocupado pela cooperação internacional?

II- Cooperação internacional

Durante o Seminário “Terra e Democracia - Em busca de novas bases para a cooperação internacional, à luz da experiência alemã-brasileira”, no Rio de Janeiro, em dezembro de 1995, alguns dos presentes ressaltaram a necessidade de se relativizar o peso da cooperação internacional no contexto mundial de hoje. Cândido Grzybowski (IBASE) a coloca, metaforicamente, como “peanuts” (expressão em inglês para insignificâncias) diante da globalização econômico-financeira. “Está varrida da rede internacional a própria idéia de cooperação, ou ao menos dominantemente varrida... A Organização Mundial de Comércio-OMC é chave para entender o mundo hoje. O fluxo de capitais econômicos e financeiros é de tal ordem que desregula inclusive a possibilidade de intervenção dos Estados nacionais. Que significado tem a negociação entre Estados num contexto assim?”

Mencionando uma metáfora utiliza-

da por Eberhard Hitzler (EZE) para caracterizar as ONGs, Reinhard Hermle (Misereor) lembra que a cooperação internacional para o desenvolvimento, seja ela estatal ou não-governamental, é sempre um “anão”, quando comparada com o que acontece além dela, no campo das relações Norte/Sul, ocupando um espaço subordinado a outros interesses mais influentes.

Vale lembrar, ainda, que a cooperação foi introduzida no sistema internacional no contexto da Guerra Fria, num primeiro momento, como ajuda para reconstrução dos países europeus devastados pela Segunda Guerra e, posteriormente, estendida ao Terceiro Mundo. Porém, pode-se dizer que havia também o interesse na montagem dos sistemas de alianças das duas superpotências e na preservação de suas zonas de influência. A partir dos anos 60, começa a atenuar-se a bipolaridade no sistema internacional e é introduzida a

perspectiva das relações Norte/Sul. Somente com o final da Guerra Fria, contudo, se configura claramente a necessidade de estabelecer novas bases para a cooperação, no nível inter-estatal e não-governamental. Temeu-se, inicialmente, por uma diminuição no nível dos recursos disponíveis, o que, de fato, ainda não ocorreu. Mas se nota uma tendência à redução de recursos e/ou sua concentração em algumas regiões geográficas em detrimento de outras, resultante de cortes de gastos dos governos nos países do Norte.

Por outro lado, a série de Conferências Mundiais, iniciadas com a ECO'92, Rio de Janeiro, têm desempenhado um papel importante na construção de bases para a cooperação internacional. Essas conferências estão relacionadas, agora, a desafios globais da humanidade e não mais a critérios político-estratégicos.

Cooperação entre ONGs do Sul e do Norte: Perspectiva brasileira

As relações entre ONGs brasileiras e as agências de cooperação para o desenvolvimento dos países do Norte evoluíram num contexto de convergência entre um momento específico da história do país e um cenário internacional, de certa forma, favorável à cooperação. Como sabemos, grande parte das ONGs nasceu durante a ditadura militar, como espaço de resistência e de luta pela democracia. Não encontrando recursos dentro do país, foram apoiadas por agências de cooperação não

governamentais do Norte (ONGDs). Ao longo da sua história, as ONGs criaram parcerias políticas com igrejas, sindicatos, associações de bairro, movimentos negros, de mulheres, indígenas, sem-terra e sobreviveram graças ao apoio da cooperação internacional (Betinho, Jornal da ABONG n.º 9, janeiro de 1995).

O cenário internacional de então era marcado pela bipolaridade político-estratégico-ideológica que dividia o mundo nos blocos Leste e Oeste. Ao

mesmo tempo, reconhecia-se a divisão Norte-Sul e a necessidade da solidariedade internacional para promover o desenvolvimento, movida, como já dissemos, pela lógica da Guerra Fria. Surgiram diversas organizações de cooperação para o desenvolvimento, tanto governamentais como não-governamentais. Organismos multilaterais passaram a desempenhar um papel mais ativo nesse campo, sendo criados diversos programas e fundos das Nações Unidas para tratar de questões es-

pecíficas do desenvolvimento. Tudo isso promoveu o aparecimento de um complexo sistema de cooperação internacional.

Com o tempo, esse sistema evoluiu e se tornou mais sofisticado e “confuso”. À matriz inicial, desenvolvimentista e marcada pelo conflito Leste-Oeste, foram se somando, ao longo de décadas, novos discursos decorrentes de novos problemas globais e de tentativas mais ou menos coerentes ou fragmentadas de responder a eles (Durão, Caderno ABONG n.º 9, 1995). As agências não-governamentais de cooperação internacional nasceram e evoluíram nesse contexto e, em parte, as ONGs do Sul são fruto desse processo de cooperação que atualmente está em crise.

Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9) afirma que a cooperação internacional hoje é um sistema, cuja racionalidade, sentido interno e relação com uma ordem mundial em profunda mutação tornam-se cada vez mais tênues e difíceis de captar. Isso se deve, em grande medida, ao processo de globalização. Ele chama atenção, ainda, para o argumento de Hector Leis (1995), no sentido de que o contraste entre a crescente globalização da economia e a de-

crescente governabilidade política mundial, associado à crise do Estado-Nação e à perda de poder do sistema político face ao sistema econômico, conduz a um paradoxo do mundo globalizado do pós-Guerra Fria: “ao mesmo tempo que existem menos obstáculos políticos para estabelecer laços de cooperação internacional, existe também uma sensível perda de governabilidade política dos problemas globais, na medida que o poder está se deslocando, de forma gradual mas firme, de antigas instâncias políticas e militares, bem definidas territorialmente, para novas instâncias econômicas e financeiras quase ou totalmente desterritorializadas.”

Ao mesmo tempo, Saavedra Durão (idem) argumenta que, se essa contradição é extremamente preocupante do ponto de vista do futuro da humanidade, nem por isso deixa de sugerir um campo de possibilidades muito mais amplo no tocante às relações das ONGs com as instituições



Marcel Guimarães

de cooperação internacional - não apenas de parceria, mas muitas vezes de conflito. Isso decorre de uma crescente fluidez do sistema de cooperação internacional, inerente à perda daquela racionalidade oriunda da Guerra Fria e das propostas desenvolvimentistas, fazendo com que a cooperação internacional torne-se, cada vez mais, um campo de disputa política e de significados, entre múltiplos e diferenciados atores e interesses. Durão cita Mariano Valderrama para quem “(...) A noção de cooperação se vincula agora a conceitos diversos: estabilização econômica, segurança, pobreza, ecologia, etc.”

Tendências

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima que existem nos países do Sul pelo menos 50 mil ONGs com atividades “para” e “com” os pobres, que são apoiadas por umas 2.500 agências de solidariedade e financiamento nos países do Norte. Essas agências

as transferem anualmente cerca de US\$ 5,5 bilhões de doações particulares e US\$ 2,2 bilhões de recursos governamentais. Em comparação, o total da cooperação governamental dos países do Norte com o Sul é de US\$ 56 bilhões (1993). Isso corresponde a 0,3% da renda total e a 1,8%

dos gastos públicos totais destes países. (PAD, outubro de 1995).

Os dados de três anos (1992-94) não são suficientes para indicar se existe uma mudança de prioridades. Pode-se dizer, somente, que existe uma tendência de que os possíveis

aumentos dos fundos das agências sejam orientados mais para Europa do Leste e África do que para outros continentes. Vale ressaltar, contudo, que o Brasil, ao receber anualmente mais ou menos 5% do total dos recursos, é considerado um país prioritário para a maioria das agências (PAD, outubro de 95).

Alguns aspectos culturais do processo de globalização (apatia, consumismo, indiferença...) e o fim da Guerra Fria podem ser apontados como fatores que dificultam a obtenção de recursos para cooperação por parte das agências, ao lado da tendência de cortes de gastos governamentais, nos países do Norte. Embora a maioria da opinião pública continue favorável à manutenção da cooperação, existe hoje um maior questionamento quanto à sua efetividade, cobra-se mais os seus resultados, diante da constatação de que os problemas relacionados à pobreza persistem e tendem a se agravar no Sul. Em outras palavras, “boa intenção não é suficiente”. Por outro lado, cresce a preocupação com o ambiente, com os fluxos migratórios direcionados para o Norte.

Para as agências ligadas a igrejas, que dependem em parte das coletas realizadas entre seus fiéis, tem havido maior dificuldade para arrecadar fundos, já que ocorreu uma redução na presença e participação nas atividades religiosas nos países do Norte. Outro fator apontado é a idade avançada dos fiéis e a menor disponibilidade de recursos, consequência da redução dos gastos governamentais na área social daqueles países. Enfim, os indivíduos possuem hoje menos dinheiro para doações.

Nos países das agências do PAD (Dinamarca, Grã-Bretanha, Irlanda, Suíça, Países Baixos e Alemanha); o público preocupado com “assuntos do Sul” é sempre uma minoria, apesar de importante. Essa minoria, entretanto, não é homogênea nem estável. Tem emoções, expectativas e motivações variadas para ajudar. Uns querem garantir o futuro de uma criança africana, outros enfatizam a urgência de mudanças estruturais na economia mundial (PAD, outubro de 95, pp.46-47).

“Nas camadas da opinião pública interessadas “no Sul” existe uma postura mais crítica em relação à cooperação internacional e ao trabalho das agências”

Além disso, a opinião pública não é a mesma de há dez ou vinte anos. Nas camadas interessadas “no Sul” existe uma postura bem mais crítica em relação à cooperação internacional em geral e também ao trabalho das agências. Pode-se dizer que acabou a era em que as “boas intenções” eram condição suficiente para abrir os bolsos e garantir apoio aos projetos das entidades no Sul (PAD, out. 95, p.47).

A postura mais crítica da sociedade em relação à cooperação com o Sul

repercute não somente sobre as agências não-governamentais, mas também, e até de forma mais acentuada, sobre os governos. Por exemplo, no caso da Holanda, o orçamento para cooperação internacional era o único a não sofrer cortes entre os países europeus. Chegava mesmo a aumentar, por estar acoplado ao crescimento da renda nacional. Ao surgirem as críticas de segmentos da sociedade afetados por cortes na área social, houve, por parte do governo, uma reação significativa que se deu em dois planos: (a) ênfase na melhoria dos sistemas de prestação de contas dos projetos; (b) tentativas de estabelecer o impacto dos mesmos.

Isso se refletiu, também, no âmbito não-governamental, principalmente no caso das agências com dinheiro do Estado. Entre elas, crescem as exigências de prestação de contas mais detalhadas, sistemas de avaliação e verificação de impacto. Existe hoje uma maior atenção quanto à efetividade da cooperação, além da busca de métodos de avaliação de impacto. Houve uma iniciativa, de certa forma corajosa, de algumas agências holandesas - CEBEMO, HIVOS, ICCO e NOVIB -, que encarregaram uma comissão independente, de antigos políticos e de pessoas da área acadêmica, de fazer um “estudo de impacto” dos seus programas no Sul.

Os resultados do estudo foram publicados em setembro de 1991. A conclusão foi de que os parceiros das agências no Sul contribuem de forma modesta para a construção de uma sociedade mais aberta e democrática e para um incremento gra-

dual dos conhecimentos, da renda e do peso político das camadas pobres da sociedade (PAD, out. 95, p.40).

A comissão coordenadora do estudo observou que a ajuda para o desenvolvimento, em geral, pode dar somente uma contribuição limitada ao combate à pobreza. Por isso, as agências deveriam ter uma atitude mais “modesta” em relação aos efeitos dos seus programas (PAD, out. 95, p.40).

Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9, p. 21) critica a forma como foi conduzida essa avaliação. Para ele, as agências não se bateram pelo estabelecimento de termos de referência adequados. Faltou um questionamento conseqüente dos limites da cooperação internacional, que poderia ter sido contraposta a outros aspectos da política holandesa que afetam muito mais significativamente os países ditos em desenvolvimento. Além disso, aceitaram uma metodologia inadequada, já que foram enfocadas as ONGs do Sul e o impacto da sua atuação (não considerando o papel das ONGs holandesas e do Ministério da Cooperação). As conclusões da avaliação, por sua

vez, não foram formuladas por quem fez o trabalho de campo, mas por uma “comissão de alto nível”.

No relatório CIDSE (out. 95, p.9), também está presente essa preocupação em não superestimar o alcance dos programas de cooperação: “A cooperação vem sendo bombardeada, pois se propuseram coisas impossíveis, como por exemplo erradicar a pobreza.”

Nesse contexto, é interessante observar as mudanças no interesse da parte talvez “mais progressista” e conscientizada do público. Nos anos 70, por exemplo, essas pessoas davam grande apoio aos programas de conscientização e mobilização política, na esperança de facilitar mudanças estruturais globais e rápidas, talvez até uma “revolução”. Hoje, o suporte para mudanças estruturais se dá também na forma de apoio a programas de Fair Trade² (comércio justo), que significam uma “mudança estrutural” em pequena escala. São exemplos desse tipo de suporte a PPM, a HEKS e a Solidaridad (PAD, out. 95, p.47).

Sob o ponto de vista das agências

ecumênicas, há mais “concorrência no mercado da caridade” do que no passado. A arrecadação de fundos para o Sul é disputada com agências de financiamento seculares e entidades específicas, como por exemplo “Médicos Sem Fronteiras”, que atuam em emergências, com pessoal “do Norte” e acesso fácil à mídia, especialmente à televisão. A atenção (e os recursos) do público está também muito voltada para assuntos ambientais, o que resulta num forte apoio, por exemplo, ao Greenpeace (PAD, out. 95, p.48). Aliás, organizações como Greenpeace e Médicos Sem Fronteiras revelam um interesse de participação direta por parte de indivíduos dos países do Norte.

Vale lembrar que, no caso brasileiro, ao contexto externo soma-se a sobrevalorização do real frente ao dólar, que provocou uma inesperada “crise financeira” entre as ONGs (subproduto do Plano Real). No ano de 1995, mais do que quaisquer mudanças de política por parte das agências de cooperação, esse foi o principal motivo das dificuldades enfrentadas pelas ONGs brasileiras.

² As experiências de “Fair Trade” têm se disseminado entre grupos europeus que comercializam produtos do Terceiro Mundo, que possuem “valor ético agregado”, isto é, são produzidos em condições sociais e ambientais diferenciadas, favorecendo, sobretudo, pequenos produtores. Na maioria das vezes, o preço final de comercialização desses produtos no mercado europeu é maior do que produtos similares comercializados por grandes empresas. Ou seja, o consumidor faz uma opção ética ao pagar mais pelo produto adquirido.

III- Discussão do conteúdo dos documentos CIDSE, PAD, NOVIB e Terra e Democracia

Os relatórios do encontro do Grupo América Latina da CIDSE com parceiros no Brasil (outubro de 1995), dos Encontros Regionais Brasileiros PAD (setembro/outubro de 1995), do Seminário Terra e Democracia (dezembro de 1995) e os documentos do PAD, "Um olhar sobre as agências", e da NOVIB, "Política de cooperação para o Brasil, 1996-2000" (março de 1996), são indicadores do estágio atual do diálogo sobre as experiências das ONGs e agências e sobre o quadro da cooperação inter-

nacional. Com base nesses relatórios e documentos, pretendemos refletir sobre algumas das questões presentes nas discussões entre ONGs, movimentos e agências, para poder debater as bases de um novo pacto de cooperação. Dividimos essas questões em blocos que são interrelacionados e, portanto, cujas linhas divisórias existem somente para dar maior clareza ao argumento.

O conteúdo dos documentos reflete a complexidade das questões que

têm sido discutidas. Ao elaborar um texto em que se pretende sugerir as bases para um novo pacto de cooperação internacional entre ONGs e agências, chamamos a atenção para o risco de simplificação que podemos correr. A realidade é sempre rica e complexa, e um documento, seja ele qual for, conseguirá apenas tocar uma parte dessa complexidade, servindo como um ponto de partida para o diálogo.

Modelo de Desenvolvimento/Neoliberalismo

A crítica ao neoliberalismo e ao modelo de desenvolvimento - ambos marcados pelo economicismo que resulta em exclusão social e destruição do meio ambiente - permeia as discussões entre as ONGs. Existe hoje, entretanto, uma maior preocupação de buscar a melhoria da capacidade propositiva dos atores da sociedade civil, para que eles não mais se restrinjam à crítica e denúncia. Vários documentos apontam para a necessidade de que não haja somente uma postura reivindicatória, mas também capacidade propositiva.

No relatório do Encontro CIDSE, ressaltou-se que "estamos construindo um projeto de cooperação para o desenvolvimento que se coloca numa perspectiva centrada na pessoa humana e na promoção social, oposta ao modelo neoliberal. Este projeto tem como ponto de partida a prática, baseada no princípio da so-

lidariedade como valor fundamental na opção pelos excluídos, na perspectiva da promoção da mudança social, econômica, política e cultural" (CIDSE, out. 95, p.7).

Ao discutir o ponto "Relações entre nós mesmos: Que elementos podemos identificar para a construção de um futuro consenso na política de cooperação?", foi colocada a "necessidade de consenso de que o projeto neoliberal é ruim". Ressaltou-se, ainda, que "deveríamos partir de um consenso mínimo sobre a qualidade do projeto neoliberal, para se construir uma proposta alternativa a ele". Mais adiante, entretanto, revela uma crença equivocada: "Nossas sociedades no Norte estão muito felizes com o projeto neoliberal. No Sul, a classe dominante está também apostando nesse projeto" (CIDSE, out. 95, p.21). Ou seja, o documento parece supor que "todos" os estratos

das sociedades do Norte estejam satisfeitos com o neoliberalismo, ou que não haja conflitos intestinos nas elites do Sul a respeito da implantação desse projeto. O crescimento da exclusão no Norte e os problemas de hegemonia internos aos países do Sul tornam problemática afirmação tão peremptória.

Vale lembrar, contudo, que talvez não exista consenso absoluto entre as ONGs em torno da negação do modelo neoliberal na sua íntegra. Além disso, não possuímos ainda modelos alternativos. Essa ausência parece ser o cerne da questão. O Relatório CIDSE também aponta para esse problema: "Houve questionamento das propostas que visam ligar o modelo alternativo de desenvolvimento à cooperação internacional. Este questionamento foi feito a partir dos seguintes pressupostos: não há consenso quanto ao modelo de desen-

volvimento. Há divergência interna no Brasil. A cooperação internacional se orienta por princípios: democracia, participação e transparência, mas não seria possível vincular cooperação a determinado modelo de desenvolvimento sobre o qual não há consenso” (CIDSE, out. 95, p.13).

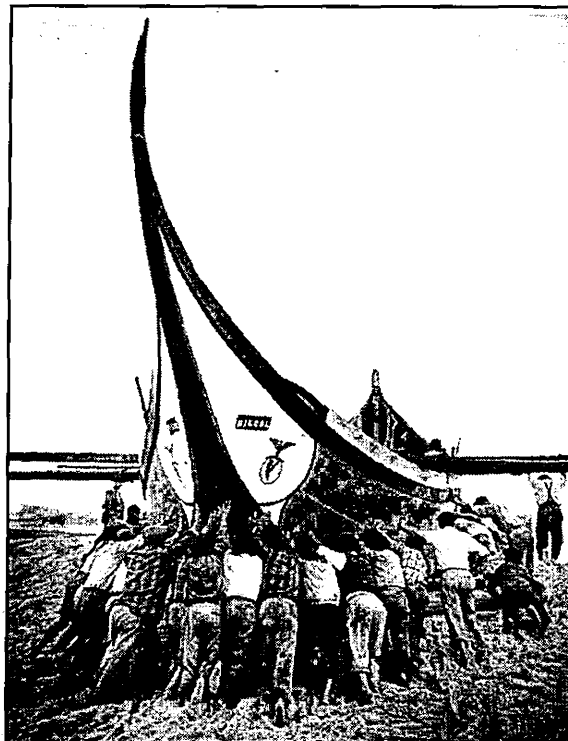
Sujeitos

No documento CIDSE (out. 95), foi destacada a necessidade de se precisar melhor quais são os sujeitos sociais prioritários para a política de cooperação, aprofundando-se a reflexão sobre os excluídos. O texto indaga se trabalhar com os excluídos significa ficar apenas no nível da emergência, sem considerar a ação de desenvolvimento (p. 4). Reconheceu-se que os sujeitos sociais prioritários são os excluídos, embora fosse questionado se eles podem ser os formuladores de um novo projeto político. Há uma prioridade na luta contra a exclusão. Porém, orientar a cooperação exclusivamente para esses atores seria um erro político (p. 11).

Além disso, é preciso notar que há uma tendência à redução das categorias organizadas. Ao perder o seu emprego, muitas vezes o trabalhador perde seu contato com o sindicato e a categoria organizada. Poderia então militar “somente” (!?) como morador, negro, mulher etc. Ao mesmo tempo, houve o reconhecimento de que não se está conseguindo organizar os excluídos. Em relação às políticas públicas, os mais excluídos não conseguem sequer fazer o movimento de pressão e negocia-

ção. Ou se criam alianças com outros grupos ou os excluídos estarão mais excluídos do que nunca.

No mesmo documento (CIDSE, out. 95), destacou-se o crescimento da discussão de gênero em todas as reuniões. Esse tema, na forma como vem sendo colocado, tem merecido maior atenção e apoio. E a negritude também se torna um assunto central. “Tais questões devem ser parte do projeto que queremos.”



Jean Duvignaud

“modelo alternativo” de desenvolvimento que simplesmente substitua o atual. Nesse momento da história, precisamos pensar as mudanças de forma mais modesta, muito mais como processos do que como substituição de paradigmas.

No entanto, um ponto deve ser ressaltado. A discussão de gênero em geral é iniciativa do movimento de mulheres. Sobretudo para as agências, gênero tem sido sinônimo de “mulheres”, o que demonstra a incapacidade para perceber uma nova tendência cultural da sociedade brasileira, que já afetou algumas ONGs, isto é, a busca pela redefinição e discussão de papéis por parte dos homens. Na verdade, essa é uma questão mais ampla, que envolve o reconhecimento da diversidade das identidades como conceitos relacionais. Ao continuar discutindo gênero enquanto “assunto de mulher”, corremos o risco de ser deixados para trás em mais esse tema emergente.

Ainda sobre a questão de identidades, o texto CIDSE ressaltou que os grupos que fundem discussão de gênero com a de raça/etnia e classe sabem o que querem para si, embora não saibam como chegar lá. O grande desafio colocado para esses grupos é garantir que o “para si” não se torne exclusivo, mas sim uma contribuição para um projeto abrangente de sociedade. Nesse sentido, apontou-se o risco de se cair num “multiculturalismo fragmentado” (CIDSE, out. 95).

Quanto aos sujeitos a serem priorizados, o documento ressaltou que é preciso combinar ajuda de emergência com projetos mais estratégicos, buscando-se articulação com:

- sujeitos históricos e sujeitos populares que se organizaram entre 75-90: ONGs, MST, Justiça e Direitos Humanos;
- novos movimentos: ambiente, mulheres, negros, crianças, índios, gays, cooperativas de produção e consumo, luta por moradia, Central de Movimentos Populares/CMP;
- atores que atuam nos espaços criados pelos conselhos paritários: crianças e adolescentes, saúde, orçamento participativo;
- ações de cidadania (com um público que não se enquadra nas formas anteriores e que é chamado de excluído. Aqui, alguns grupos têm capacidade de organização e outros são miseráveis).

Enfatizou-se a necessidade de se re-

lacionar conhecimento e poder, para se pensar em democratização do poder/saber na relação de trabalho junto aos sujeitos prioritários, que não deveriam ser considerados como objetos de estudo, mas sim como protagonistas.

Foi lembrado, ainda, que todos esses grupos são sujeitos prioritários, mas a definição das prioridades depende da noção de desenvolvimento das agências e dos recursos humanos, materiais e financeiros. Essa definição também é política. Deve-se exigir que os critérios usados pelas agências na sua parceria com ONGs grandes, médias ou pequenas sejam transparentes. A mesma transparência também deve ser exigida em relação aos critérios utilizados ao se priorizar movimentos sociais, ONGs ou regiões geográficas específicas.

Outro ponto importante é que existem hoje novas formas de exclusão, que devem ser identificadas e pensadas num sistema econômico baseado na informação e nas novas

tecnologias de comunicação. Entre tais formas, é crucial entender e buscar superar a exclusão tecnológica. Ela ocorre em vários níveis, por exemplo, entre escolas que sejam ou não capazes de proporcionar aos alunos acesso a “ferramentas de trabalho” como computadores.

Nesse sentido, chamamos a atenção para um assunto que vem ganhando destaque na agenda internacional: a “Global Information Infrastructure” (complexo de realizações jurídicas, operacionais, técnicas, educacionais, comerciais e políticas que pavimentam o caminho da chamada Sociedade Global da Informação). Esse tema deve também fazer parte da agenda de discussão dos atores da sociedade civil, já que se trata de um dos determinantes das posições de poder em nível global. A propósito, a experiência brasileira nesse campo tem sido bastante positiva. O Brasil é um dos países que estão na vanguarda da implementação e discussão desse tema, contando, inclusive, com organizações da sociedade civil diretamente ligadas à questão.

Relações e papéis das agências, ONGs e Estado

Para refletir sobre as relações e papéis dos atores envolvidos na cooperação internacional, é importante partir de um pressuposto básico, que é a diferença entre os atores e seus papéis. Nesse sentido, precisamos ver a cooperação como “um pacto político entre parceiros desiguais; não só entre Estados, mas entre todos nós. Exercemos o nosso papel, mas reconhecemos que não somos iguais. A desigualdade é um pressuposto, não um empecilho. Precisamos partir dela e incorporá-la para

definir pactos” (Cândido Grzybowski, IBASE, Terra e Democracia, dez. 95).

As agências

Uma diferença fundamental entre várias ONGs no Sul e as agências no Norte consiste na posição bastante acentuada das primeiras a favor de mudanças radicais das injustas estruturas mundiais. Isso se deve ao fato de tais ONGs se verem confrontadas diariamente com as conse-

quências dessas estruturas. Elas esperam que seus “parceiros do Norte” transmitam essa posição. As agências, por seu lado, embora entendam e até apoiem essas preocupações, na maioria dos casos têm problemas para comunicá-las dessa maneira ao público europeu. A dificuldade está em que, no Norte, embora exista uma pobreza crescente, a grande maioria da população tem uma vida confortável, ou pelo menos suportável, e não sente o peso de tais estruturas (Doc. PAD, out. 95).

As atividades de comunicação, educação e lobby das agências enfatizam a questão das estruturas econômicas mundiais, mas fazer isso de maneira mais ou menos radical prejudicaria sua posição na sociedade e, assim, a capacidade de arrecadar fundos. Em outras palavras, a população no Norte em sua grande maioria quer ajudar, porém não gosta muito do discurso contra as estruturas (Doc. PAD, out 95).

Tem sido questionado o papel dos atores intermediários no processo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Algumas comunidades dos países do Norte optaram por "contornar" as agências e cooperar diretamente com comunidades nos países do Sul. Na opinião dessas comunidades, as agências apenas burocratizam a cooperação e/ou são meras repassadoras de fundos (ver Doc. PAD, out. 95: p. 48). Crítica essa, aliás, curiosamente semelhante à crítica neoliberal do Estado.

Isso aponta para a necessidade de se refletir e estabelecer o papel das agências (e das ONGs), como atores intermediários importantes no processo. Ademais, é preciso enfatizar seu papel político de coordenação das ações, evitando duplicidades e, principalmente, tentando dar um direcionamento estratégico às práticas de cooperação. Dessa forma, assume-se que a cooperação internacional pode e deve contribuir para mudanças estruturais, não se reduzindo a um mero assistencialismo.

Além disso, o texto acentuou que é um equívoco pensar que só os parceiros do Sul são dependentes das agências do Norte. Sem bons parceiros, com programas relevantes

para os pobres do Sul, elas não teriam razão (nem fundos) para existir. Nesse sentido, elas são inteiramente dependentes dos seus parceiros. Parceria significa reconhecer a fundamental interdependência entre ONGs no Sul e agências no Norte e as suas respectivas responsabilidades nas próprias sociedades, que são muito diferentes (PAD, out. 95, p. 49).

Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9: p. 22) aponta alguns dilemas para as agências: mandato limitado de suas sociedades em relação à problemática mundial do desenvolvimento; conflito entre uma configuração institucional burocratizada e a necessidade de um posicionamento mais político de intervenção e educação; compartimentação interna que muitas vezes separa departamentos mais "operacionais", que se encarregam dos programas e projetos, dos departamentos "políticos", incumbidos do diálogo; falta de recursos para o próprio desenvolvimento institucional e maior profissionalização do seu pessoal. Ademais, um dilema que atinge as bases da cooperação internacional, decorrente da ideologia neoliberal, envolve a crescente substituição da lógica da solidariedade pela "lógica do êxito".

Quanto à relação com os Estados, vale lembrar que as agências no Norte se relacionam com seus governos de forma diferente daquela verificada entre as ONGs brasileiras. No caso do Norte, trata-se de relações antigas e complexas, já que boa parte dos recursos de muitas agências vem de ministérios, agências governamentais e também, de forma crescente, da União Européia. Em países como Holanda, Inglaterra,

Alemanha e Suíça, existe legislação específica dispendo, por exemplo, sobre autonomia, direitos e obrigações dessas entidades. Em alguns deles há, inclusive, incentivos fiscais (isenções e deduções, impostos voluntários). Além disso, algumas agências participam de grupos de discussão com representantes dos seus governos, em questões relativas às políticas de cooperação para o desenvolvimento. Nesse quadro, para as agências, as relações com o Estado funcionam como um incentivo. Em certos casos, porém, também como uma limitação. Algumas das exigências e procedimentos adotados em relação às ONGs do Sul são decorrentes de práticas das burocracias estatais no Norte (o relatório CIDSE menciona condicionamentos governamentais à cooperação).

No Relatório dos Encontros Regionais Brasileiros PAD, de novembro de 1995, ao se analisar a fragilidade das agências diante das pressões pela apresentação de resultados, foi questionado se a falta de autonomia das agências na obtenção de recursos não tem comprometido sua independência em relação às diretrizes e políticas de seus governos.

As ONGs brasileiras

Nos Encontros Regionais PAD, as discussões se concentraram na necessidade de refletir sobre o papel e a importância das ONGs e movimentos no cenário político atual. Nos debates, constatou-se que:

- As relações com o Estado são contraditórias e ambíguas, ora de parceria, ora de cooptação. As ONGs são valorizadas quando sua

existência é funcional diante do desmonte do Estado; mas são hostilizadas ou não contam com nenhuma simpatia do governo quando se assumem como expressão da sociedade civil organizada, pressionando ou fiscalizando suas políticas.

- No tocante às relações com a sociedade civil, há uma necessidade de parceria e ação junto à opinião pública, em que a prestação de contas é um imperativo ético e político para as ONGs construir sua legitimidade e credibilidade. Nesse sentido, é necessária uma postura menos imediatista quanto à imagem de seus trabalhos, a fim de que elas alcancem credibilidade junto à sociedade brasileira e não sejam cobradas por responsabilidades que não são as suas. Foi também destacado o papel da comunicação, que é colocada no centro das estratégias para o momento atual.

- Em relação à articulação entre as ONGs, é preciso ampliar parcerias, articulações entre entidades populares e a definição de ações globais, bem como aprofundar a discussão sobre a crise das entidades representativas e as formas de gestão de seus trabalhos.

- Uma questão presente em todos os encontros é a dos processos de “reengenharia” ou reorganização das ONGs brasileiras. As discussões têm-se dado em torno da auto-sustentação financeira e da emergência de novas espécies de ONGs: organizações empreiteiras sociais; organizações consultoras; de mediação ou multimediação social; de pressão, lobby e formação de opinião pú-

blica; de fomento de formas de sustentabilidade.

ONGs e Estado

No relatório PAD (out. 95), foi colocado que parceiros no Sul deveriam articular-se melhor com entidades públicas locais e regionais relevantes para sua atuação.

É complexa a questão do relacionamento com o Estado, que não é um todo unitário e monolítico. As relações podem se dar em vários níveis e setores da Federação. Por outro lado, a própria diversidade entre as ONGs faz com que existam possibilidades de diversas formas de relações (vide Saavedra Durão, Terra e Democracia, 1995: p. 28).

Uma das iniciativas de diálogo entre ONGs e governo federal está ligada à questão de fundos públicos e do programa Comunidade Solidária. Quanto ao acesso a fundos públicos, por exemplo, a maior parte das intervenções numa das reuniões mensais da ABONG-PE focalizou o problema da terceirização dos serviços públicos por parte do Estado. Os mais “precavidos” pedem cautela e alertam para o perigo de reprodução

do que se passou com os sindicatos rurais. Em resumo, haveria o risco de termos um “Estado terceirizado e ONGs estatizadas”. Outros são “entusiastas” que defendem parcerias com a União. Os “precavidos” acreditam que é necessário diferenciar a parceria do diálogo. Eles acentuam que “o governo é um todo, mas só sentam para dialogar dois ministérios” (Jornal da ABONG, agosto de 1995).

Para Saavedra Durão (Jornal da ABONG n.º 11, agosto de 1995), é importante exigir acesso a fundos públicos, desde que sejam respeitadas as condições de publicidade e transparência. Segundo ele, há um consenso básico quanto à legitimidade de parcerias entre ONGs e Estado. O enfrentamento das políticas públicas passa eventualmente pela implementação de políticas pelas ONGs, numa lógica de complementaridade de ações governamentais e de instituições privadas. A questão é como isso será feito. Não se pode aceitar que a participação nas políticas públicas se reduza a um papel meramente instrumental.

No debate em torno do acesso a fundos públicos (Jornal da ABONG



André Keriéz

n.º 11, agosto de 1995), foram levantadas diversas questões:

- O que significa e para onde vai a parceria e o acesso a fundos públicos?

- Para que servem e para quem se destinam os fundos públicos?

- Qual nossa concepção de parceria? Em que aspecto ela se aproxima da concepção do governo? Há indícios de que o governo não tem interesse real de aproximação com a sociedade organizada.

- Quanto à identidade das ONGs, Cândido Grzybowski aponta para um problema crucial: "(...) Do ponto de vista legal e para as políticas governamentais, somos parte de uma espécie confusa e difusa, sem identidade própria".

Como grupo, as ONGs não são governamentais, mas tampouco organizações privadas. São entidades públicas, em busca de um desenvolvimento sustentável e democrático. Cândido Grzybowski (Jornal da ABONG n.º 11, agosto de 1995) afirma que essa questão merece prioridade na relação com o Estado. Pela sua natureza, exige atuação e diálogo na esfera parlamentar.

Uma nova esfera pública

Em vários documentos, chama-se a atenção para o processo hoje em andamento de edificação de uma nova esfera pública não estatal, envolvendo espaços públicos construídos e controlados pela sociedade civil. Nesse sentido, Silvio Caccia Bava (Jornal da ABONG, janeiro de 1995) aponta para uma concepção de Es-

No tocante à área internacional, a posição do Itamaraty evoluiu de uma antiga postura de fechamento, herdada do período autoritário, para uma crescente abertura e diálogo com organizações da sociedade civil. Houve estímulos nesse sentido por parte da cooperação internacional. Organismos como UNICEF, PNUD e a cooperação não-governamental tiveram influência inequívoca nessas mudanças. São alguns passos desse processo o programa de diálogo Terra e Democracia; o seminário Desenvolvimento e Cooperação (PNUD, ABC), de 1991; a criação do Grupo de Trabalho MRE (DCT)-ABONG; e o workshop realizado em março de 1994 para se coordenar a ação conjunta de apoio à Ação da Cidadania, no âmbito da cooperação internacional (Saavedra Durão, Terra e Democracia, 1995: pp. 28-29).

Entre as questões levantadas sobre esse tema por Saavedra Durão (Terra e Democracia, 1995: pp. 28-29), estão:

- Além da complexidade que lhe é própria, o campo da cooperação internacional apresenta dificuldades adicionais para a interlocução entre sociedade civil e Estado, dada a complexa articu-

lação de atores e a fragmentação, no Estado brasileiro, dos espaços de formulação e viabilização de políticas (diversos ministérios, níveis de poder diferenciados na União, Estados e municípios);

- Falta transparência na agenda externa brasileira (apesar dos recentes esforços de divulgação feitos pelo Itamaraty).

É importante mencionar ainda que a crise do Estado brasileiro - com a perda do seu papel de impulsionador do processo de crescimento econômico - faz-se acompanhar de importantes deslocamentos políticos, onde os atores dominantes na sociedade brasileira vão estabelecendo um novo pacto voltado para a redefinição do papel do Estado e, conseqüentemente, passam a pôr em questão o papel das organizações da sociedade civil e as relações entre governo e sociedade civil. A emergência das ONGs na cena pública - acelerada com a criação da ABONG e a ECO'92 - passa a ter o seu significado interpretado e disputado por diferentes correntes de opinião, em debates onde muitas vezes o objeto central de disputa é o papel do Estado (Saavedra Durão, Terra e Democracia, 1995: p.27).

tado que não é a do Estado mínimo (neoliberal), nem a do Estado forte (socialismo real, social-democracia). Trata-se de um Estado regulado por esferas públicas não estatais.

Saavedra Durão (Terra e Democracia, 1995: p.27) chama a atenção para o processo de constituição de

uma nova esfera pública, resultante das lutas sociais dos anos 80 e 90. Nesse processo, é central a ascensão dos movimentos sociais e das ONGs a novos patamares de ação sócio-política, em que as disputas em torno da definição e da implementação de políticas públicas passam a ocupar um lugar central. Quanto às

relações internacionais, as ONGs adiantaram-se a outros setores da sociedade ao reivindicarem que essa participação da sociedade civil em relação às políticas externa e de cooperação internacional também tivesse reconhecida a sua legitimidade. Vale ressaltar que essa é também uma tendência global. Nesse sentido, é possível dizer que está se constituindo uma esfera pública transnacional, espaço em construção da sociedade civil planetária.

O quadro geral é bastante adverso para a afirmação dos atores sociais populares e para os movimentos culturais, tanto do ponto de vista nacional como internacional. Ademais, a situação se agudiza com a perda da capacidade de regulação pública sobre a violência privada (as chacinas de Corumbiara, Eldorado de Carajás, prisões políticas de líderes do MST). No entanto, Maria Emília Pacheco argumenta, na mesma linha de Jorge Eduardo Saavedra Durão, que novas concepções e novas formas de ação política passam a conferir outros contornos à sociedade civil, identificando a capacidade dos atores de se constituírem em sujeitos mais complexos, em redes de movimentos. Maria Emília destaca (Terra e Democracia, 1995: p. 64):

- Uma maior articulação de atores e movimentos em vários níveis no país.
- Nesse processo de articulação, há movimentos em que atores sociais, de uma forma interativa e sem corporativismo, questionam as regionalidades, o modelo de desenvolvimento em vas-

tas regiões do Brasil, expressando-se publicamente através de grandes mobilizações.

“As ONGs do Sul assumem cada vez mais funções de liderança no conjunto das organizações não-governamentais, durante as conferências das Nações Unidas”

- O pluralismo organizacional, com movimentos cujos atores combinam e fazem confluír várias identidades em diversas organizações.
- Atuação no campo cultural e institucional. No campo cultural, há um processo de construção da capacidade de atuar junto à opinião pública, contribuindo para reverter, ou inverter, a visão de muitos setores quanto às prioridades do país. Do ponto de vista político-institucional, essa rede complexa de movimentos tem questionado o caráter das políticas públicas excludentes e predatórias.
- A transnacionalidade como um aspecto dessa rede de movimentos, que são sujeitos coletivos complexos. A relação com outros atores na cena internacional é parte da construção da identidade dos movimentos nascidos nes-

ses últimos anos. Como exemplo, Maria Emília cita a transformação de conflitos e incidentes locais em questão internacional (Candelária, Carandiru, Corumbiara, Eldorado de Carajás).

Nesse contexto, ao lado dos projetos de desenvolvimento, enfatizam-se como papéis das ONGs o trabalho de advocacy (defesa de direitos) e o de lobby em nível nacional e internacional. No primeiro caso, com os processos de redemocratização, têm sido criados novos espaços, aproveitados pelas ONGs a partir de vários métodos, que vão da atuação em lobbies até as campanhas públicas (Hitzler, Terra e Democracia, 1995:)) internacional, o entrelaçamento entre ONGs do Sul e do Norte está aumentando. As primeiras assumem cada vez mais funções de liderança no conjunto das organizações não-governamentais, durante as conferências das Nações Unidas ou então no grupo de trabalho formado pelas ONGs e Banco Mundial. Organizações doadoras não-governamentais mudam sua auto-imagem; de tradicionais entidades financiadoras para agentes de política social. Essa compreensão do seu papel produz efeitos sobre a parceria entre ONGs do Norte e do Sul. Dessa forma, têm crescido a influência e o significado das ONGs na política internacional. Por exemplo, o trabalho em lobbies influenciou decisivamente nas declarações da Conferência da Mulher em Beijing. Entretanto, segundo Hitzler, essas organizações não têm o menor consenso acerca do papel que lhes cabe na implementação desse tipo de declaração (idem).

Instrumentos/operacionalização/concretização dos objetivos

A opção das agências ecumênicas de só financiar os programas que são pensados e executados por parceiros do Sul, além de não interferir operacionalmente nesses programas, é muito mais difícil de explicar ao seu público. Todavia, são importantes os relatos de experiências concretas de comunidades de base que, pelos seus próprios esforços, com a assessoria de uma ONG e com um financiamento temporário de uma agência, chegaram a um nível de vida melhor. É com base nesses relatos que grande parte do trabalho de comunicação e educação das agências tem obtido sucesso (PAD, out. 95).

Nesse sentido, algumas agências enfatizam a importância da iniciativa de muitas ONGs de enviar material informativo, que é assim utilizado nas campanhas de conscientização e publicações dessas agências. Um exemplo foi a apreciação especial e positiva do Departamento de Comunicação e Educação da Christian Aid, em relação às informações específicas enviadas regularmente pelos parceiros brasileiros, que demonstram sensibilidade e competência nesse campo. Isso indica que a importância das relações com o Brasil vai além do volume financeiro dos projetos. Uma outra agência, entretanto, mencionou o problema da falta de material em inglês, diante da dificuldade de tradução de informações em português.

Como consequência da postura mais crítica das sociedades nos países do Norte em relação à cooperação com

o Sul, a ênfase na melhoria dos sistemas de prestação de contas e avaliação de impacto será um tema que ocupará um espaço cada vez maior nas relações de cooperação. Além da questão de impacto dos projetos, será necessário um consenso em torno da criação de sistemas de avaliação mais objetivos. Parece que os relatórios dos projetos não têm sido suficientes para demonstrar efetividade. Ao mesmo tempo, no entanto, que as agências necessitam de retorno sobre as estratégias gerais das ONGs no Sul, essas organizações também têm cobrado informações sobre atividades das agências.

Esse processo foi apenas iniciado. Contudo, em muitos casos, as avaliações foram utilizadas no passado como justificativas para terminar o apoio fornecido. Isso gerou um certo "medo" e alguma desconfiança de que processos de avaliação poderiam diminuir a autonomia das ONGs. As discussões em torno de impacto/avaliação devem partir do princípio de que os fundos utilizados são públicos. Assim, há a necessidade de algum tipo de controle social sobre sua utilização.

Hoje, a questão tem sido discutida de forma mais madura, procurando considerar a avaliação como uma forma de contribuição para a melhoria da qualidade dos projetos. Têm sido desenvolvidas novas práticas de avaliação, que a introduzem já na fase de planejamento das atividades a serem analisadas. Por outro lado, há um esforço de reflexão sobre conceitos como impacto e sobre a

questão da definição dos indicadores. No relatório CIDSE, foi colocada a necessidade de um processo democrático de planejamento, acompanhamento e avaliação, com ampla participação e diálogo com os vários sujeitos, que seriam o marco para a definição de indicadores.

Segundo o documento do PAD (out. 95: p.43), nas relações entre a ICCO e seus parceiros que recebem apoio institucional³, é possível discutir indicadores válidos para analisar os efeitos de certos programas e atividades, levando em consideração a cultura do país e dos grupos-alvo. Nessa busca de indicadores, é enfatizado que essas informações são, em primeiro lugar, interessantes e importantes para os responsáveis das organizações no Sul e, em segundo lugar, para o(s) financiador(es) do programa. Toda discussão sobre os efeitos teria que ser vista pela ótica de que tanto o parceiro como a agência financiadora estão em situação de permanente aprendizado e que esse "aprender um-do-outro" é elemento essencial da parceria.

Um problema apontado foi a relativa escassez de tempo para o diálogo político entre as agências e as ONGs. Entre os motivos estão o excesso de demandas e número reduzido de pessoal, que acaba sendo absorvido quase que exclusivamente pela rotina de atendimento das solicitações de apoio a projetos e programas. Isso dificulta, de certa forma, um aprofundamento da discussão sobre processos de avaliação.

³A ICCO distingue três tipos de apoio: institucional (com um número limitado de entidades no Sul); programático; e pontual.

Uma tendência considerada positiva tem sido a criação pelas agências de fundos para pequenos projetos, em vários casos gerenciados por

grupos de ONGs do Sul. Esses projetos visam apoiar pequenas iniciativas locais e novas formas de organização de base, levando em consi-

deração que pequenas e/ou novas iniciativas dificilmente têm acesso direto a recursos do exterior.

IV- Propostas para um novo pacto de cooperação

Procuramos extrair dos documentos analisados conteúdos propositivos para o futuro da cooperação internacional. Esses textos foram classificados a partir de sua relação com princípios, objetivos e instrumentos. O documento da NOVIB, por sua própria natureza, dá mais ênfase a essa perspectiva de futuro. Por outro lado, nesta parte, são acrescentados comentários e visões prospectivas.

Preliminarmente, contudo, para analisar as perspectivas de parceria internacional para as ONGs brasilei-

ras, cabe ressaltar algumas questões levantadas por Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9, 1995: pp. 12-13). Como ponto de partida, deve ser feita uma avaliação adequada da situação atual, levando em conta os seguintes aspectos: (i) reconhecimento público das ONGs; (ii) ampliação do espectro de interlocutores em nível do Estado e da sociedade civil; (iii) capacidade propositiva e de mobilização, pelas ONGs, de outros setores da sociedade, em campanhas e ações relevantes na luta pela consolidação da cidadania e contra a apartação social; (iv) contribuições positivas na

busca de alternativas ao projeto hegemônico de desenvolvimento.

A evolução institucional das ONGs brasileiras, se seguisse seu curso histórico natural, requereria hoje um volume crescente de recursos. Portanto, mesmo a mera estabilização - que parece ser a linha média de consenso entre as agências na avaliação das perspectivas financeiras da cooperação não-governamental para o Brasil nos próximos anos -, representa na prática uma relativa redução de recursos (Saavedra Durão, Caderno ABONG n.º 9: p.16).

Princípios

Para o futuro, as garantias vislumbradas nos documentos residem num "consenso metodológico" quanto à indispensabilidade do diálogo. Esse princípio deve permear permanentemente as relações entre atores no Norte e no Sul.

Deve-se, entretanto, reconhecer nossas desigualdades e diferenças. "A desigualdade é um pressuposto, não um empecilho. Precisamos partir dela e incorporá-la para definir pactos" (Cândido Grzybowski, Terra e Democracia: 1995). Não podemos ter uma agenda rígida, mas fortalecer o processo que esse pacto conflituoso - "pacto dinâmico", dirí-

amos - pode gerar. Precisamos tirar partido da desigualdade, das diferenças e da diversidade para avançar e estabelecer, inclusive, o que não é negociável.

No campo do inegociável devem estar:

a) A vida. É inaceitável que haja gente morrendo de fome e que não se faça nada em relação a isso. Essa questão é inegociável, não há justificativa "técnica" que legitime esse problema. O mesmo se aplica quanto à urgência na busca de soluções.

b) A continuidade da exclusão aos direitos de cidadania. O con-

ceito de cidadania enquanto vetor da luta política é uma das maiores vitórias da sociedade civil brasileira. Pode-se afirmar, até mesmo, ser essa uma de nossas contribuições originais na luta contra o apartheid global. Qualquer retrocesso ou "qualificação" do universo de valores representados, hoje, pelo conceito de cidadania seria perda irreparável para a sociedade civil brasileira.

c) A crítica a formas de desenvolvimento não sustentáveis de um ponto de vista sócioambiental. Nesse ponto, as ONGs brasileiras terão que superar quaisquer

resquícios de hierarquização entre determinadas lutas sociais, na medida em que todas são sociais - o que justifica o uso do termo "sócioambiental". Essas organizações não devem cair na tentação de, na atuação prática, secundarizar os aspectos ambientais de seus trabalhos. Devemos levar o social para o ambiental, mas também o ambiental para o social. Esse movimento de duplo sentido é um dos eixos fundamentais para a reconstrução da "lógica da cooperação internacional", desaparecida com o fim da Guerra Fria.

d) O meio ambiente e a natureza enquanto um patrimônio de toda a sociedade. É importante que se trave um combate intelectual e político contra vertentes privatizantes do meio ambiente, que evidenciam mais uma tentativa de colonização insidiosa de espaços por parte da lógica de mercado. Esse discurso é mais elaborado nas sociedades do Norte e pode vir a contaminar os atores da cooperação internacional.

e) Liberdade, participação, igualdade, diversidade e solidariedade como princípios éticos essenciais para se

atingir uma sociedade democrática. O governo FHC vem tentando construir em nível internacional uma imagem supostamente democrática. Mas ele faz do "respeito às regras do jogo democrático" um objetivo final e limite, ao invés de - partindo das garantias do jogo democrático - expandir o atendimento a direitos historicamente constituídos ou permitir a geração de novos direitos.

Sem esses princípios e marcos que delimitam o negociável, não teremos legitimidade para estabelecer um novo pacto de cooperação.

Instrumentos/mecanismos

Conforme já foi mencionado, a maioria dos documentos analisados aponta para a tendência de que assuntos relativos a resultado e impacto dos projetos de cooperação, prestação de contas, avaliação, etc. irão ocupar espaço cada vez mais importante nas discussões entre agências e ONGs nos próximos anos.

As discussões em torno de impacto/avaliação devem partir do princípio de que os fundos utilizados são públicos. Assim, há a necessidade de algum tipo de controle social sobre sua utilização. O que deve ser focalizado, nesse sentido, é a criação de mecanismos/instrumentos de avaliação adequados a partir do diálogo entre os diversos atores envolvidos no processo de cooperação, ou seja, ONGs, agências, comunidades no Sul e no Norte. Falta identificar e definir indicadores que



realmente auxiliem na avaliação da cooperação, chamando a atenção para o fato de que o foco não deve estar somente nos seus resultados finais, mas no processo como um todo.

Cândido Grzybowski (Dezembro 1995) questiona alguns aspectos re-

lativos à avaliação de impacto. Na sua opinião, não se trata de pensar a cooperação no plano da geração de um empreguinho a mais ou a menos. Não é esse o significado principal da cooperação, o impacto a ser avaliado. É necessário perguntar: a cooperação cria espaços para construirmos a nossa agenda de intervenção sobre os nossos governos, sobre os processos de globalização e os mercados? Assim, devemos avançar juntos na elaboração de parâmetros comuns sobre a questão do desen-

volvimento e as estratégias de sua implementação, destacando o papel da cooperação internacional.

Outro ponto para o qual gostaríamos de chamar a atenção é a comunicação, que vem sendo enfatizada na maioria dos documentos. Devemos buscar a melhoria dos mecanismos

de comunicação, tanto entre os atores da cooperação - ONGs, agências e comunidades -, como entre eles e a sociedade como um todo, através da mídia eletrônica ou impressa. Os textos apontam, ainda, para a necessidade de se disputar espaço nos meios de comunicação de massa. Nesse processo, faz-se necessária a colaboração das agências para que as ONGs melhorem seus fluxos de informação.

Outra questão envolve a demanda por uma maior profissionalização do pessoal das ONGs e agências. Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9, 1995: p. 12) assinala que, para receberem fundos de fontes nacionais e de organismos multilaterais,

Objetivos

Um objetivo a ser reafirmado - e que, na verdade, já deveria estar estabelecido como um "princípio" -, é o de ir além da mera dimensão financeira. Temos que dar uma politicização crescente a nossas relações. A busca de novos parâmetros de avaliação (a discussão sobre impactos etc.) deve acontecer e prosseguir num contexto em que os pressupostos políticos estejam sempre em questão.

Há hoje melhores condições para a idéia de cooperação internacional se tornar concreta e transparente, pois os problemas atualmente são mundiais, estão presentes tanto no Norte como no Sul (CIDSE, out. 95: p.10). Essa possibilidade está colocada, ao menos no plano teórico. Cabe a nós a tarefa de fazer com que tome corpo e se transforme numa efetiva cooperação de mão-

as ONGs precisam ter uma capacidade institucional e política ampliada que as habilite a enfrentar os desafios de sua atuação e que combine flexibilidade, profissionalismo e fidelidade a suas referências políticas fundamentais.

De acordo com Saavedra Durão (Caderno ABONG n.º 9, 1995: p. 13), a problemática da consolidação institucional das ONGs brasileiras é crucial, já que elas vivem a contradição representada pela defasagem entre institucionalização e crescimento do espaço político das ONGs, aumento da sua credibilidade e das demandas que a sociedade civil e por vezes o próprio Estado lhes dirigem e as mudanças de qualidade na sua

dupla. Devemos participar das atividades de lobby, educação para o desenvolvimento e conscientização no Norte, além de desenvolver estratégias de comunicação e aumentar nossa atuação em redes internacionais. Ademais, as ONGs do Sul devem participar da intervenção de suas parceiras do Norte junto a seus governos e sociedades civis, em temas relativos ao Sul, a questões da estrutura internacional ou a problemas das próprias sociedades do Norte. Não podemos nos furtar a essa participação integral, decorrente de uma verdadeira relação de parceria.

Por outro lado, devemos buscar a incorporação de grandes preocupações nacionais, ou temas emergentes, na definição de políticas e práticas de cooperação. Por exemplo, a cooperação internacional com o Bra-

relação com os movimentos populares (que passam a lhes colocar demandas num nível qualitativamente superior). Além disso, devemos citar os desafios decorrentes dos avanços qualitativos da cooperação, de um crescente envolvimento nos mais diversos processos de diálogo, articulações e redes internacionais. Tudo isso vem impondo às ONGs um esforço de profissionalização, capacitação política e técnica de seus quadros, de busca permanente de maior eficiência, de incorporação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação, de institucionalização e de capacitação administrativa e de gestão, aperfeiçoamento da sua infra-estrutura e do seu nível de informatização.

sil não pode deixar de levar em consideração a característica de sermos um país majoritariamente urbano cuja agenda política tem como tema crucial a Reforma Agrária.

Na busca de um modelo de desenvolvimento alternativo, podemos partir da sugestão de Osvaldo Russo (Terra e Democracia, 1995): um padrão de desenvolvimento democrático, socialmente justo, onde se possa incorporar os avanços da revolução tecno-científica e a distribuição social dos seus benefícios. Esse processo de desenvolvimento deve estar vinculado à sustentabilidade ecológica, integrando justiça social, pluralismo cultural e respeito ao meio ambiente. E, acrescentaríamos, precisa levar em conta a interdependência econômica e ambiental do mundo globalizado.

No entanto, no tocante a esse tema, podem apenas ser sugeridos tópicos para a construção de um "programa de debates" que leve à clarificação dos conteúdos de um futuro modelo de desenvolvimento. Por exemplo, a transformação ecológica no Norte e a cooperação para o desenvolvimento no Sul são dois lados da mesma moeda. (Misereor, Seminário Terra e Democracia, 1995).

O fortalecimento das relações dialógicas entre ONGs do Sul e do Norte acentua a importância da discussão em torno da sustentabilidade no Sul, embora seja o Norte que, primordialmente, precisará reduzir o uso excessivo de recursos naturais, criando condições para a constituição da justiça em nível global. O debate acerca dos caminhos para um desenvolvimento sustentável nos desafia tanto no Norte como no Sul. (Misereor, Seminário Terra e Democracia, 1995).

Como as questões essenciais não mais poderão ser resolvidas isoladamente no nível do Estado, o debate sobre o modelo de desenvolvimento precisa se articular entre as sociedades civis no plano internacional. É necessário que se estabeleça um novo contrato social, com base na solidariedade com a natureza e com as gerações presentes e futuras (Misereor, Seminário Terra e Democracia, 1995).

No âmbito da sociedade civil, é preciso identificar semelhanças e diferenças existentes entre as diversas sociedades e no seu próprio interior, lembrando também que o autoritarismo, a xenofobia, os fundamentalismos e a violência, antes de serem problemas de Estados ou empresas, são problemas nossos. São valores

que nascem no interior de nós mesmos e devemos combatê-los no seu nascedouro. "Para que uma perspectiva democrática seja hegemônica na sociedade é necessário que ela seja construída nas mentes e corações das cidadãs e cidadãos." Temos hoje a necessidade de "conquistar, convencer as sociedades civis, mudá-las" (Cândido Grzybowski).

*"Não se trata de
mais ou menos
Estado. Devemos
buscar a reinvenção
democrática do
Estado, que precisa
ser capaz de
regular de nova
forma os processos
de globalização"*

No relatório CIDSE, essas sugestões ficam implícitas no foco dado aos excluídos do atual modelo de desenvolvimento. A construção de um novo modelo de desenvolvimento é vista como um processo dialogal com esses excluídos, sendo para isso necessário:

a) identificar novas formas de exclusão, localizar onde estão os indivíduos excluídos;

b) diferenciar os distintos atores: movimentos de base, pastorais, ONGs, agências, todos com papéis distintos;

c) afirmar o direito à diferença/pluralismo (ou seja, o respeito às

identidades culturais, fortalecendo a confiança, a complementaridade e diversidade);

d) garantir maior influência e significado na política internacional.

A partir da perspectiva de que as ONGs são atores globalizados, Cândido Grzybowski (Terra e Democracia, 1995) faz algumas propostas que têm seu necessário contraponto no âmbito de um novo pacto de cooperação:

I) A ação das ONGs como organizações cidadãs. Devemos "inverter a questão", colocar problemas na agenda, fazendo com que o governo seja obrigado a discutí-los. Devemos criar novas organizações, mudar estratégias, gerar grandes movimentos de opinião pública. Tentar criar aquela sensação de vontade coletiva, de grande movimento de opinião... conquistar o coração da sociedade civil para uma mudança cultural. Para isso, devemos contar com a solidariedade ativa de nossos parceiros do Norte.

II) Em relação aos Estados, deve-se buscar sua reinvenção democrática. Não se trata de mais ou menos Estado. Mas de um outro Estado, capaz de, para dentro e para fora, regular de nova forma os processos de globalização. Essa nova visão de Estado está ausente também nas formulações dos parceiros do Norte, daí a incidência de práticas e discursos de matiz neoliberal. Devemos, de forma solidária, fazê-los ver que tivemos avanços significativos nesse campo, talvez mais do que algumas sociedades do Norte. Um novo pacto de cooperação não po-

derá ter como referência o modelo estatal do passado, mas, muito menos, a falácia do Estado mínimo da lavra neoliberal.

III) Lembrar que os Estados, principalmente no Sul, funcionam "empurrados" pela sociedade. A sociedade civil brasileira já adquiriu relativa capacidade de definir agendas e prioridades, contrapondo-se a outros atores que historicamente o fizeram e ainda o fazem. Um novo pacto de cooperação precisa levar em conta esses avanços e ter como um de seus focos e objetivos o alargamento dessa capacidade de balizamento da agenda pública por parte da sociedade civil brasileira. A propósito, essa proposta é tributária do projeto utópico (no melhor sentido da expressão) de Silvio Caccia Bava, de um Estado controlado por esferas públicas não-estatais.

Ainda a respeito de um modelo de desenvolvimento alternativo, devemos insistir na dicotomia que os países do Norte apresentam entre políticas de cooperação e políticas externas e/ou econômicas. Precisamos identificar assuntos em que interesses econômicos se chocam com os princípios da solidariedade internacional. Existem algumas iniciativas expressivas nesse campo. Por exemplo, o governo suíço declarou que é necessário considerar a totalidade das relações externas do país (econômicas, políticas e sociais). No caso suíço,

essa conclusão leva a desdobramentos interessantes em relação a comércio de armas, migração, restrição a importações de produtos do Sul, além do sigilo bancário.

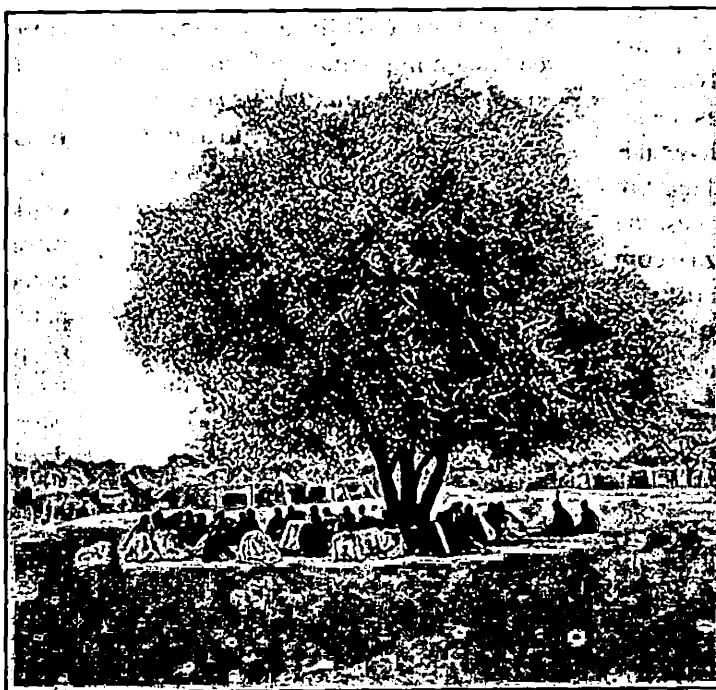
Ou seja, é necessário desvelar as contradições entre as políticas mais gerais do Norte e as políticas de cooperação. Devemos incitar nossos parceiros do Norte a atuarem na crítica a essas contradições, oferecendo para isso todas as potencialidades da nossa parceria.

Associado à superação da dicotomia presente nas políticas dos países do Norte, está o tema do combate à pobreza. Essa deve ser considerada uma tarefa central para todas as relações entre o Norte e o Sul. Entretanto, é necessário lembrar que, mesmo na hipótese absurda de que parte significativa do PIB de um país do Norte fosse transferida para o Sul (20% do PIB alemão, por exemplo), os brasileiros ainda continuariam

consideravelmente pobres e em condições desiguais se fossem mantidas as atuais estruturas internacionais, bem como as estruturas internas do Brasil.

A globalização é tema e preocupação recorrentes nos textos analisados. No documento CIDSE, menciona-se inclusive a necessidade de um diálogo permanente para se compreender o processo de globalização. Uma primeira contribuição nesse sentido deve ser um esforço conceitual para distinguir "globalização" de "neoliberalismo". A primeira é um fenômeno abrangente com aspectos sócioeconômicos, políticos e culturais. O neoliberalismo, por sua vez, representa uma ideologia fundamentalista que busca o consenso hegemônico para práticas que interessam a alguns setores transnacionalizados da economia e tenta levar a "lógica do mercado" para outras esferas da vida humana.

O maior problema conceitual não se encontra na definição de neoliberalismo, mas na de globalização e no modo como separá-la da vertente ideológica que lhe vem ditando as regras. Os historiadores do futuro provavelmente não terão dificuldades de fazer a distinção. Mas, hoje, para fins práticos na esfera da cooperação internacional, podemos apenas evitar ficar "hipnotizados pelo fantasma do neoliberalismo" (Saavedra Durão, Caderno ABONG n.º 9, 1995). É provável que,



Michel Huei

quanto mais avancemos nessa diferenciação, mais cresça o consenso na rejeição ao neoliberalismo - preocupação do documento CIDSE. Afinal, a globalização é também a criação de redes internacionais de ONGs, o tratamento global de temas como direitos humanos, meio ambiente, população etc., além de diversas tendências culturais. Talvez seja mesmo possível indagar se o surgimento e disseminação de ONGs em nível global não seria um epifenômeno da transnacionalização da economia e dos processos produtivos. Afinal, a expansão dessas organizações ocorreu nos últimos 20 ou 25 anos, isto é, o mesmo lapso de tempo apontado pelos analistas como de instauração do presente processo de globalização.

Parece, entretanto, que também estamos num caminho sem retorno. Mesmo na hipótese de um desastre econômico-financeiro de alcance global - o que não é uma possibilidade remota, tendo em vista as crises do México, do banco Barings e do sistema monetário europeu -, as alternativas para sair da crise provavelmente não estarão assentadas na reedição dos modelos de Estado do passado.

Sabemos que assim como não existe "fim da história", ela também não se repete. No ambiente de crise avassaladora que nos afeta desde o fim dos anos 80, o que "restou", ou melhor, o que surgiu de novo foi a crescente participação das organizações da sociedade civil. Não podemos absolutizar a importância dessas organizações (ONGs etc.). Como o Estado no passado, elas são hoje ferramentas institucionais para a consecução de objetivos que es-

*“Um novo pacto de
cooperação deve
reconhecer as
contingências de um
mundo globalizado e,
ao mesmo tempo, a
fragilidade dos atores
que oferecem
alternativas à
barbárie neoliberal”*

tão no plano dos valores, da ética. Mas nossas organizações têm se mostrado as mais originais e eficazes para a consecução desses objetivos éticos - talvez o deixem de ser no futuro.

O que nos angustia é a assimetria entre os “anões” e “gigantes”, para usar a alegoria sugerida por Hitzler. Apesar de ainda serem os principais atores do sistema internacional, os Estados gradativamente perdem espaço e transferem poder para instâncias econômico-financeiras (Leis, citado por Saavedra Durão, Caderno ABONG n.º 9, 1995), o que é acentuado pelas crises dos partidos políticos e a elas está associado. As empresas transnacionais, por sua vez, se posicionam como os principais atores a moldar a globalização. O neoliberalismo é uma ideologia totalitária que atende, principalmente, aos interesses desse setor da economia mundial. Não se pode dizer, contudo, que não exista em curso nenhuma tentativa de regular o processo de globalização, ainda que incipiente. Essas tentativas vêm se dando em instituições como a OMC (Organização Mundial de Comércio), o Banco Mundial, o FMI e o Conse-

lho de Segurança das Nações Unidas. O problema central dessas instituições não é de eficácia, mas sim o fato de serem despóticas. Todas elas estão fundadas em princípios de desigualdade e contribuem para a manutenção e aprofundamento das relações desiguais. Em face desses atores, realmente, não deixa de ser pertinente a imagem que compara as organizações da sociedade civil a “anões”. O Documento NOVIB afirma que em nível global a sustentabilidade democrática requer a democratização das instituições reguladoras do sistema internacional.

Logo, um novo pacto de cooperação internacional deve partir do reconhecimento desse duplo fenômeno: as contingências de um mundo globalizado e, ao mesmo tempo, a fragilidade daqueles únicos atores que vêm criativamente oferecendo alternativas à barbárie neoliberal. As ONGs e demais organizações da sociedade civil são um signo de esperança nesses tempos bastante sombrios.

Para podermos “sair do século XX”, teremos que buscar no nosso futuro próximo mecanismos democráticos de regulação da globalização. As ONGs são atores privilegiados para contribuir nessa tarefa. De fato, o ciclo de conferências das Nações Unidas (Rio 92, Viena 93, Cairo 94, Copenhague e Beijing 95 e Istambul 96) é o único exemplo de tentativa de regulação democrática do processo de globalização. E, se tal tentativa pode ser chamada de democrática, isso se deve não à participação dos Estados, mas à presença e crescente contribuição das organizações não-governamentais.

Esse nos parece ser o principal desafio a ser enfrentado por um novo pacto de cooperação internacional, o principal objetivo a ser perseguido no longo prazo. Como já foi dito (Leis, citado por Saavedra Durão, Caderno ABONG n.º 9, 1995), o mundo globalizado cria as condições objetivas para que se intensifique a cooperação internacional. Mas os parâmetros para que isso ocorra não serão os mesmos da cooperação do segundo pós-guerra. Um novo pacto de cooperação deverá ter como um de seus primeiros e principais fundamentos a busca da gestão democrática da globalização. Já existem propostas nesse sentido, que não cabe aqui discutir. Mas os indivíduos, ONGs e movimentos sociais do Sul não podem aceitar o despotismo vertical das atuais tentativas de regulação, ou ainda as especulações em torno de uma possível e estável (?) "federação oligárquica" global. Não podemos aceitar, e isso também deveria entrar no rol dos princípios inegociáveis, nada menos do que a mais ampla democracia para gerir a globalização. O mercado nos homogeneizou, nos trata como iguais - desde que possamos pagar. Os mesmos produtos, serviços e bens culturais são consumidos em vários continentes. Nada mais lógico, portanto, que a essa equalização por parte da "oferta" respondamos com uma "demanda" de radicalização democrática.

Nesse sentido, são inúmeras as tarefas a serem realizadas. No caso brasileiro, podemos vislumbrar algumas lacunas que precisam ser supridas e, para essa tarefa, contamos com nossos parceiros do Norte. Como já foi dito, até o momento as sociedades civis têm vindo a reboque dos Esta-

dos e das conferências internacionais (Cândido Grzybowski, Terra e Democracia, 1995). No Brasil, para podermos trabalhar nossa própria agenda, é importante que a sociedade civil constitua mecanismos de acompanhamento de compromissos internacionais assumidos pelo governo brasileiro. A experiência nos mostrou que muitas vezes é mais fácil atingir nossos objetivos estabelecendo uma triangulação internacional. Essa articulação gera pressões internacionais, levando o governo a agir ou então a se engajar em compromissos, por meio de tratados e outros diplomas legais. Devemos refinar nossa competência em trabalhar com essas interfaces. Ainda estamos apenas engatinhando no plano da implementação dos compromissos internacionais, em que há toda uma gama de questões a serem implantadas - fruto, por exemplo, das conferências internacionais da ONU.

Um campo em que existe uma lacuna ainda mais significativa relaciona-se às atividades de empresas transnacionais no Brasil. Aqui, a escassez das iniciativas no meio não-governamental é curiosa, pois é como se tivéssemos passado de um nacionalismo econômico autárquico para uma quase capitulação no presente. Ao reconhecer a primazia das empresas transnacionais no processo de globalização, não podemos deixar de dedicar atenção especial à



Manuel Guimarães

sua atuação no Brasil. Já existem articulações voltadas para o monitoramento de organismos multilaterais (Banco Mundial etc.), mas muito pouco tem sido feito a respeito da atuação de empresas. Esse será, certamente, um aspecto complexo na negociação de um novo pacto de cooperação com nossos parceiros do Norte.

Nesse sentido, o Documento NOVIB acentua que a renovação dessa agência está baseada em grande parte em dois pilares: (i) efetuar uma maior integração no que diz respeito aos seus objetivos centrais e às ações no Sul e no Norte. Essa integração deverá ocorrer a partir de um melhor planejamento interno dos métodos utilizados e "agendas" dos seus diferentes departamentos, além de uma melhora dos fluxos de informações entre seus funcionários; (ii) maior cooperação com outras organizações e agências. Ademais, o texto chama a atenção para a necessidade de integração efetiva entre as ativida-

des de projetos no Sul e o trabalho educativo e de pressão política no Norte.

Esse documento leva em conta o fato de que a política mundial, embora mantendo os mecanismos decisórios centrados nos Estados, vai ficando cada vez mais multicêntrica, o que dificulta a manutenção da não-intervenção em assuntos domésticos. A constituição da chamada sociedade civil internacional, ou mundial, dirí-

amos, faz parte desse mundo multicêntrico, onde a criação de laços transnacionais entre ONGs (acrescentaríamos agências e movimentos) pressiona os Estados "por cima".

Nesse contexto, os atores envolvidos no processo de cooperação internacional encontram-se numa fase de reorientação. Muitos se perguntam quais as parcerias a serem feitas e os objetivos a serem alcançados por elas. Nesse sentido, pensamos que

um dos objetivos de longo prazo das ONGs brasileiras dever ser o de trabalhar para a constituição de um controle social sobre o processo de globalização. Devemos intensificar nossa articulação com outros atores em nível planetário para que sejam estabelecidos mecanismos que dêem conteúdo civilizatório ao processo de globalização. O que vivemos hoje é a barbárie economicista, que está na raiz de todas as mazelas causadas pela crise dos Estados nacionais.