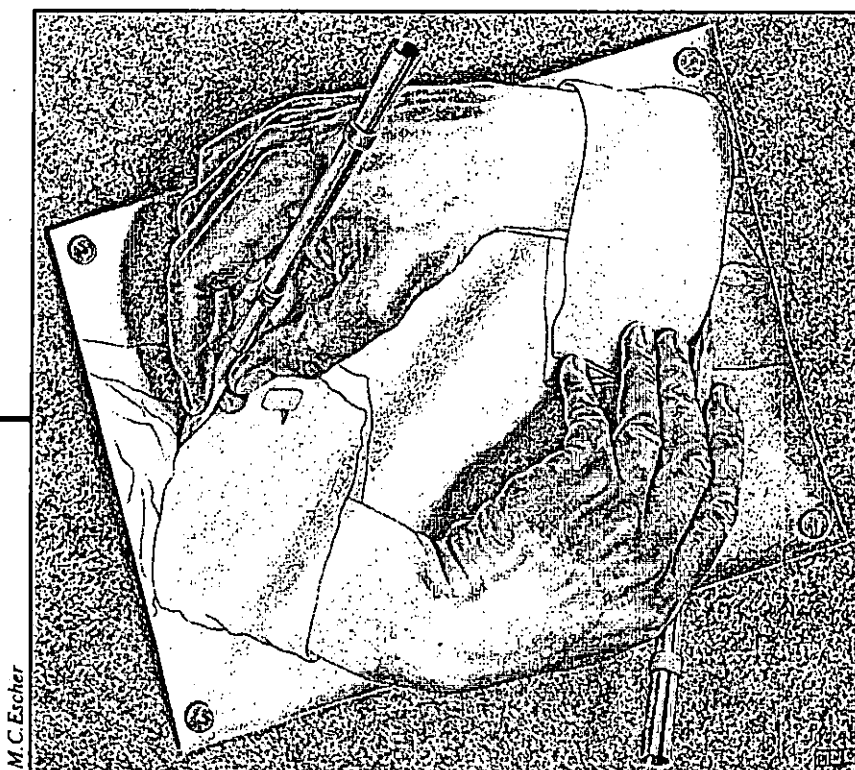




## As ONGs e o desenvolvimento institucional

O Programa de Co-Financiamento  
dos Países Baixos no Brasil

ABONG

ICCO / NOVIB / BILANCE

*Título Original*

## **NGOs AND INSTITUTIONAL DEVELOPMENT**

### **The Dutch Co-financing Programme in Brazil**

#### **ICCO**

P.O.Box 151  
3700 AD Zeist  
Holanda  
Tel: + 31 (0) 30 692 78 11  
Fax: + 31 (0) 30 692 79 87  
e.mail: admin@icco.nl

#### **NOVIB**

Amaliastraat 7  
Caixa Postal 30919  
2500 GX Haia  
Holanda  
Tel.: +3170 342 1621  
Fax: +3170 361 4461  
c.mail: admin@novib.antenna.nl

#### **BILANCE**

Rhijngesterstraatweg 40  
P.O. Box 77  
2340 AB Oegstgeest  
Holanda  
Tel.: 31 71 5159 500  
Fax: 31 71 5175 391  
e.mail: bilance@antenna.nl

## **ABONG**

#### **Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais**

Fundada em agosto de 1991, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) objetiva representar e promover o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. Neste sentido, a ABONG busca servir de veículo de expressão, em níveis nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs frente à problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira.

A ABONG reúne atualmente mais de 230 associadas e está organizada em 8 regionais: Norte, Centro-Oeste, Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Nordeste 1 (PE, AL e PB), Nordeste 2 (BA e SE) e Nordeste 3 (CE, PI e RN).

**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@uol.com.br

#### **Diretoria Executiva da ABONG:**

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

#### **Equipe dos Cadernos**

Rosangela Paz (ass. diretoria), Mariângela  
Graciano (jornalista), Iume Taga Tamoto  
(secretária), Neusa Dias (diagramação/  
editoração).

**Tiragem:** 3.000 exemplares

---

# **AS ONGs E O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

## **O Programa de Co-Financiamento dos Países Baixos no Brasil**

*Tradução*  
**Francisco Pereira**

**Emanuel de Kadt**

com

Domingos Armani  
Paulo Roberto Lopes  
Ian William Mac Arthur  
Dorine Plantenga  
Sebastião Soares  
Monique van Wortel  
e  
Nick Peacock

**\*\*Ministério de Relações Exteriores dos Países Baixos, Haia, 1997\*\***

---

## ***Apresentação***

**E**ste Caderno ABONG, fruto da parceria com ICCO, BILANCE e NOVIB, tem por objetivo contribuir para o aumento da capacidade de intervenção pública das ONGs e com a ampliação do alcance de suas ações, se somando aos objetivos do Programa de Desenvolvimento Institucional das ONGs de nossa Associação.

As experiências que temos vivenciado apontam para novas expectativas por parte de atores da sociedade civil e de órgãos públicos com relação ao trabalho das ONGs. Muitas vezes estas expectativas negligenciam a importância da autonomia de nossas organizações e nossa capacidade de elaboração própria no que diz respeito, seja ao enfrentamento dos problemas sociais, seja quanto à capacidade propositiva de nossas organizações. Reafirmamos nosso compromisso com o fortalecimento das representações coletivas de defesa da cidadania e com a participação no desenho e monitoramento das políticas públicas.

Em face da ampliação dos espaços públicos em que as ONGs atuam, das novas relações de parceria propostas pelo Estado Brasileiro em diversas instâncias e das profundas redefinições que hoje ocorrem no plano das relações com a cooperação internacional, a ABONG identifica novas necessidades de construção de uma agenda comum e do desenvolvimento institucional requeridas pelas ONGs.

Para fazer frente a uma interlocução com governos e outras organizações nacionais, torna-se cada vez mais necessário a criação de espaços de produção de um pensamento coletivo e de representação dos interesses e concepções das ONGs em nível local.

Nessa perspectiva, a proposta de fortalecimento e desenvolvimento institucional das ONGs é uma resposta a este novo nível de relações que se colocam a partir do reconhecimento da importância das ONGs e de seu papel no combate à pobreza, na construção da cidadania e na busca de soluções alternativas no campo das políticas públicas.

Atualmente as ONGs precisam estar melhor preparadas para assumir esses novos papéis, seja coletiva ou individualmente.

Assim, este Caderno ABONG vem contribuir no sentido de ampliar a compreensão da natureza dos desafios, indica como aprimorar o desenvolvimento das ONGs e superar suas dificuldades.

Também queremos salientar nossa satisfação pelo fato de ICCO, BILANCE e NOVIB terem decidido divulgar esse trabalho por meio da ABONG, o que indica o aprofundamento dos laços de parceria e o reconhecimento do papel que a ABONG vem desempenhando na representação dos interesses coletivos das ONGs.

## Lista de Abreviaturas

|           |                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| ABONG     | Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais                              |
| AdC       | Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e Pela Vida                                |
| ADEC      | Associação de Desenvolvimento de Educação e Cultura de Tauá                           |
| AP        | Avaliação do programa                                                                 |
| BID       | Banco Interamericano de Desenvolvimento                                               |
| CAPEB     | Central de Associações de Pequenos Produtores de Epitaciolândia e Brasiléia           |
| CERIS     | Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais                               |
| CESE      | Coordenadoria Ecumênica de Serviços                                                   |
| CNBB      | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil                                             |
| CNUMAD    | Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento                   |
| COAGRI    | Cooperativa de Trabalhadores Rurais e Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná Ltda. |
| CTA       | Centro de Tecnologia Alternativa                                                      |
| DGIS      | Directoraat Generaal voor Internationale Samenwerking                                 |
| DI        | Desenvolvimento institucional                                                         |
| DIFO      | Desenvolvimento institucional e fortalecimento organizacional                         |
| DO        | Desenvolvimento organizacional                                                        |
| EZE       | Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe                                      |
| FORMAD    | Fórum de Meio Ambiente e Desenvolvimento                                              |
| FUNAI     | Fundação Nacional do Índio                                                            |
| GIFE      | Grupo de Institutos e Fundações de Empresas                                           |
| IBGE      | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                       |
| ICF       | Instituição de Co-Financiamento                                                       |
| INCRA     | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária                                   |
| NDI       | Núcleo de Direitos Indígenas                                                          |
| NIF       | Nieuwe Initiatieven Fonds                                                             |
| OIT       | Organização Internacional do Trabalho                                                 |
| ONG       | Organização Não-Governamental                                                         |
| PAD       | Processo de Diálogo e Articulação                                                     |
| PADIC     | Programa de Apoio Direto às Iniciativas Comunitárias                                  |
| PDA       | Plano de Desenvolvimento Agro-ecológico                                               |
| PNB       | Produto Nacional Bruto                                                                |
| PRODEAGRO | Projeto de Desenvolvimento Agroambiental de Mato Grosso                               |
| RECA      | Projeto de Reflorestamento Econômico Consorciado e Adensado                           |
| RECOPA    | Rede de Comercialização de Pequenos Agricultores Associados                           |
| STR       | Sindicato de Trabalhadores Rurais                                                     |
| UE        | União Européia                                                                        |
| UK ODA    | Administração do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido                         |

## **RESUMO EXECUTIVO**

Este estudo aborda as atividades dos parceiros de três grandes entidades holandesas de co-financiamento (Bilance, ICCO e Novib) que promovem o desenvolvimento institucional no Brasil.

### **Capítulo 1** **INTRODUÇÃO**

Os **termos de referência** definem 'desenvolvimento institucional' como o desenvolvimento de relações entre os parceiros brasileiros que recebem apoio financeiro e outros agentes a fim de obter o desenvolvimento sustentável de certos grupos e o fortalecimento da sociedade civil. O desenvolvimento institucional amplia a esfera de controle e influência de uma organização sobre outros agentes e fatores da sociedade. O estudo deveria verificar se os serviços prometidos pelos parceiros foram prestados adequadamente aos grupos beneficiários, se os parceiros aumentaram sua capacidade de reclamar seus direitos e, em geral, se sua situação melhorou. Essas questões referentes ao *impacto* são difíceis de responder.

O desenvolvimento institucional refere-se à capacidade que têm os parceiros de influenciar outros agentes e melhorar o funcionamento da sociedade ao afetar o seu 'software institucional'. As relações com as instituições de co-financiamento (ICF) têm influenciado muito essa capacidade e são examinadas em primeiro lugar. As estruturas decisórias e financeiras dos parceiros também afetam sua interação com os grupos beneficiários.

O desenvolvimento institucional também se refere aos grupos beneficiários, às relações que eles criam com outros agentes e aos resultados dessas novas relações. As questões de gênero, a participação social, a contribuição para modos de vida sustentáveis e o fortalecimento dos instrumentos de 'poder de classe' devem ser considerados no contexto da estrutura socioeconômica do Brasil, que é muito desigual e 'excludente'.

**O Brasil de hoje: apropriação e exclusão.** As grandes discrepâncias que continuam existindo entre ricos e pobres, bem como as diferenças regionais, são examinadas brevemente. Os ricos continuam, em geral, indiferentes à falta de justiça social. O primado da lei continua sendo fraco em muitos lugares e a violência contra os pobres ainda é generalizada, embora o País seja formalmente democrático e existam mecanismos ino-

vadores que incentivam a responsabilidade de prestar contas e a participação.

**Implementação do estudo.** Um pequeno número de parceiros, amplamente representativos de todo o programa, foi selecionado para o estudo. Uma visita preparatória foi efetuada em novembro de 1996. O trabalho de campo foi realizado durante quatro semanas em março de 1997. Não se fez uma 'avaliação' individual de projetos ou parceiros; o objetivo era obter conclusões gerais, baseadas no conjunto de experiências. Para concluir a visita de março, realizou-se um seminário valioso com os parceiros visitados.

**Eficácia.** As questões que se referem diretamente ao impacto não são o foco central do estudo, mas foram mantidas em mente durante o trabalho de campo e a equipe tentou sistematicamente verificar se os projetos valeram a pena. Em sua maioria, os 'resultados' corresponderam aos objetivos visados. Às vezes, essa informação ajudou a avaliar o impacto. Mas foi impossível obter 'dados concretos' sobre os efeitos, particularmente no tocante à melhoria da situação do grupo beneficiário, que é influenciada por muitos fatores que escapam ao controle dos parceiros ou aos projetos. Informações indiretas sobre o impacto mostram que a situação dos grupos beneficiários melhorou, em termos de aumento da capacidade institucional, menos 'exclusão' ou melhoria da subsistência e das condições de vida.

### **Capítulo 2**

#### **AS ICF E SEUS PARCEIROS: A VISÃO HOLANDESA**

As atividades das três ICF no Brasil são substanciais: em 1994 forneceram US\$ 21 milhões a cerca de 270 parceiros. Utilizam estratégias de trabalho convergentes, mas distintas, e cada uma participa de uma rede de organizações internacionais semelhantes. Além disso, têm demonstrado um interesse cada vez maior no desenvolvimento institucional, através de um foco comum na desigualdade e nos grupos excluídos.

**Novib.** O Brasil tem sido um país prioritário desde o início dos anos 80, quando o foco era o retorno à democracia. No início dos anos 90, Novib, uma organização que respondia à demanda, passou a atuar em função de políticas definidas, elaborando políticas em colaboração com seus parceiros. Privilegiava-se o trabalho que tivesse im-

pacto supralocal e foram introduzidas algumas prioridades. Agora existe uma matriz de três linhas temáticas (por exemplo, democratização) e quatro dimensões (por exemplo, globalização). O desenvolvimento institucional recebe atenção especial. Novib mantém sua própria política, mas incorpora as opiniões dos parceiros. Novib tenciona elaborar modelos alternativos que possam ser reproduzidos em áreas como participação, educação e produção, habilitando os parceiros nesse processo. Novib integra o seu trabalho externo ao seu trabalho educacional nos Países Baixos e às suas atividades políticas internacionais.

**ICCO.** Desde antes da democratização, ICCO já vinha apoiando os movimentos sociais e ONGs que lhes prestavam serviços. Esse apoio continua até hoje. A ênfase na responsabilidade de prestar contas ('accountability') e eficácia por parte do governo holandês levou a escolhas mais claras em termos de prioridades, estratégias e políticas e a uma limitação geográfica. Junto com outras organizações protestantes, manteve-se um diálogo intenso com os parceiros. A política atual da ICCO, que enfatiza o desenvolvimento rural sustentável, visa reduzir o número de parceiros para manter uma relação de melhor qualidade.

**Bilance.** Anteriormente, Bilance enfatizava a solidariedade com os pobres e uma presença sustentada ao lado deles. De acordo com a sua nova estratégia, as intervenções de desenvolvimento devem ser *temporárias*, sujeitas ao princípio de '*subsidiariedade*' e vinculadas a projetos *concretos*. Os projetos devem resolver problemas locais vinculados à pobreza, criar capacidade institucional para os grupos excluídos e fortalecer a sociedade civil. Os parceiros devem ajudar as pessoas a desenvolver capacidade para resolver os problemas num sentido mais amplo. Bilance relutantemente apóia organizações populares para fortalecer sua capacidade; com as ONGs, os projetos devem fortalecer a capacidade de outras.

**Panorama Geral.** Há várias tendências gerais comuns às três ICF. Todas passaram a se preocupar com a eficiência, eficácia e responsabilidade de prestar contas e acreditam que o trabalho no Brasil deve abordar as questões de distribuição da riqueza e exclusão social. Favorecem intervenções mais focalizadas para obter maior impacto e maior profissionalismo entre parceiros. As relações com os parceiros se tornaram mais ativas e estabelecem mais condições. Os mecanismos de consulta com os parceiros foram fortalecidos. Continua havendo diferenças importantes de abordagem e cada ICF mantém suas características. Bilance quer fortalecer a base para aumentar sua participação na sociedade, também mediante apoio às

ONGs. Novib encara as ONGs como agentes independentes. ICCO concentra-se no fortalecimento de movimentos e organizações de base.

### Capítulo 3

#### AS ICF E SEUS PARCEIROS: A VISÃO BRASILEIRA

Os parceiros em geral confirmam a visão positiva que as ICF têm das relações, mas com algumas nuances. Preocupam-se com a possibilidade de que a linha tênue entre *ajudar* os parceiros a se tornar mais eficazes e impor *condições* está sendo ultrapassada. As condições têm a ver com a eficiência e eficácia em função do custo, mas também se referem (Bilance) à subsidiariedade e temporalidade. A maioria dos parceiros considera que as 'sugestões' são valiosas.

As ICF tornaram-se mais abertas, mas a liberdade de ação dos parceiros diminuiu. Algumas decisões passaram ao hemisfério Norte. Os parceiros não gostam de receber instruções para trabalhar nas áreas de participação da mulher, direitos humanos e meio ambiente, embora não discordem desses objetivos. Gostam ainda menos de receber instruções sobre *onde* atuar. Mas existe o entendimento de que as ICF também devem fazer opções.

Os parceiros querem que as opções sejam feitas numa colaboração simétrica de mão dupla. Os esforços das ICF nessa direção ainda são considerados inadequados. Os parceiros querem mais acesso aos dirigentes das ICF e que estas utilizem mais a experiência do hemisfério Sul na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades *conjuntas*, particularmente quando surgem contradições entre as justificativas das atividades do parceiro e os interesses 'comerciais' do Norte. Novib é considerada mais ativa nesse sentido. Muitos parceiros gostariam que Bilance e ICCO seguissem esse exemplo. Alguns parceiros acham que a cooperação para o desenvolvimento deve ser fundamentalmente repensada para ir além do 'financiamento' de atividades no Terceiro Mundo.

### Capítulo 4

#### AS ATIVIDADES DOS PARCEIROS

##### EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Os projetos apoiados têm-se concentrado nas necessidades sociais e econômicas dos grupos beneficiários e seus direitos como cidadãos. Os grupos beneficiários são os pobres nas áreas rurais e urbanas, mulheres, povos indígenas e outros grupos. Os parceiros incluem *associações* e *provedores de serviços*, ou *movimentos populares* e *ONGs de apoio*. Estas recebem cerca de 80% de todas as doações das ICF.

Por muitos anos, a luta não-violenta para mudar o quadro político foi a prioridade. Muitas atividades foram realizadas *em nome* dos grupos beneficiários, notadamente por advogados na área dos direitos humanos. Foram obtidos resultados significativos durante a Constituinte (1988), especialmente para as comunidades indígenas. Anteriormente, muitas vezes o trabalho era semiclandestino, envolvendo conscientização ou educação popular, e poucos parceiros avaliavam a eficácia de suas ações. A partir de 1989, passou-se a atribuir ênfase à habilitação dos grupos beneficiários para que pudessem agir em seu próprio nome, em parte sob pressão das ICF. Os parceiros ajustaram seus métodos de trabalho, embora ainda atuem *em nome* dos grupos beneficiários, particularmente em relação à violência. Têm sido bem-sucedidos, dentro de suas limitações.

Os funcionários se ajustaram bem às novas circunstâncias. Os parceiros retreinaram seus funcionários, tem havido muito contato nas redes e efetuaram-se novas contratações. Um aspecto pouco mudou: a tendência a ver o mundo em branco e preto. O 'neoliberalismo' é o inimigo atual e seus erros explicam a maioria dos males; além disso, os problemas têm soluções predeterminadas (ou não têm solução).

## Capítulo 5

### FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL DOS PARCEIROS

A capacidade de desenvolvimento institucional dos parceiros é influenciada pela sua própria estrutura administrativa: processos decisórios, mecanismos de prestação de contas e a base de legitimidade de suas ações. Nesse ponto, existem diferenças significativas entre associações e provedores de serviços ou movimentos populares e ONGs de apoio.

**Responsabilidade de prestar contas, processo decisório e legitimidade.** As associações (movimentos) são responsáveis perante seus membros - o grupo beneficiário. As ONGs são formalmente responsáveis perante as 'assembléias', nas quais apenas os membros fundadores têm direito a voto. Os parceiros grandes, vinculados à igreja católica, têm estruturas mais complexas. Quase nenhuma ONG tem representação formal dos grupos beneficiários em suas assembléias, mas é generalizada a existência de mecanismos de participação nos projetos. As assembléias das ONGs, em geral, têm pouca influência real. Vários parceiros estão buscando novos mecanismos para fortalecer essa participação formal.

As ONGs de apoio têm poucas dificuldades no tocante à sua legitimidade. Mas pode ser um problema para o crescente número que defende os grupos desfavorecidos ou atua na área pública. Suas relações com os movimentos sociais podem ser afetadas. Podem tentar ampliar a base de apoio mediante ampliação da assembléia ou procurando sócios ou 'amigos'. No final, a legitimidade vem do trabalho dos parceiros e do reconhecimento da sua qualidade.

O desenvolvimento institucional não deve basear-se na gestão irregular ou legitimidade duvidosa. Os grupos beneficiários participam dos projetos, mas têm pouca participação no processo decisório formal. As ONGs devem prestar contas de suas atividades aos agentes da sociedade civil que elas representam.

**Financiamento dos parceiros.** Em 1994 as entidades privadas de ajuda externa ao desenvolvimento concederam US\$ 74 milhões ao Brasil, dos quais cerca de 30% correspondem às três ICF holandesas. A dependência dos parceiros em relação aos recursos externos é esmagadora, podendo chegar a 100%.

As ICF passaram a financiar programas, em vez de projetos, mas continuam frugais com o apoio institucional necessário para melhorar o acompanhamento e a eficácia em função do custo e permitir que os parceiros realizem atividades 'arriscadas'.

Os extremos na proporção de apoio externo recebido variam amplamente. Vão da dependência total, para um parceiro que atua na área dos direitos humanos, a apenas um terço, para uma organização de pesquisa e defesa bem conhecida. Fora do sul e sudeste, são poucas as organizações que apóiam as atividades dos parceiros. As explicações para isso incluem a pouca conscientização cívica e a falta de solidariedade social, agravada pelo individualismo 'neoliberal'.

Mas os parceiros têm outras fontes de recursos. Os movimentos populares recebem contribuições dos membros. As ONGs recebem contratos dos órgãos do governo para prestar serviços específicos. Isso em geral se coaduna com as atividades normais dos parceiros, mas pode desviar recursos dos grupos beneficiários. Os parceiros às vezes geram renda com *atividades secundárias de índole comercial*. Essas fontes alternativas de financiamento devem ser desenvolvidas de maneira judiciosa. Do contrário, pode-se comprometer todo o esforço.

**Fortalecimento da organização e desenvolvimento institucional.** A exigência das ICF no sentido de que os parceiros aumentem a eficiência, eficácia e a responsa-

bilidade de prestar contas levou a mudanças internas generalizadas. Registrou-se grande melhoria em termos de acompanhamento das atividades, relatórios financeiros e transparência. Muitas dessas melhorias foram incorporadas aos procedimentos administrativos dos parceiros, provavelmente um legado positivo da ideologia 'neoliberal' e sua ênfase na eficácia em função do custo.

Os parceiros aceitaram que se fizesse um monitoramento externo do seu desempenho e também concordaram em manter as prioridades acordadas. Tornaram-se mais sistemáticos. Mas os indicadores de desempenho são muito quantitativos e mecanicistas. Raramente são úteis e mal servem para avaliar a eficácia ou eficiência.

A melhoria registrada na avaliação das atividades e efeitos tem sido benéfica. Mas deve-se dar mais atenção às mudanças qualitativas, processos, questões estratégicas e consideração de alternativas.

## Capítulo 6

### A ATUAÇÃO NA ÁREA PÚBLICA

Este capítulo examina as atividades realizadas *em nome dos grupos beneficiários*.

**Intervenção no debate público e influência da opinião pública.** Após o desaparecimento do Estado autoritário, os parceiros passaram a abordar os debates públicos de maneira mais positiva. Alguns efetuam e publicam pesquisas relevantes para as políticas, organizam debates, ajudam a articular pressões e apresentam propostas específicas de políticas. Outros concentram-se em área mais especializadas, como as questões de gênero, os sem-terra e direitos humanos. Nem sempre é possível avaliar os resultados, mas muitas atividades deixam sua marca no Estado e na sociedade civil. Dá-se muito pouca atenção às elites.

**Desafiando o Estado.** Muitos parceiros desafiam o Estado, nos tribunais ou na arena política, a cumprir suas obrigações. Os direitos dos povos indígenas são vigorosamente defendidos. Além disso, realizam muitas atividades na área dos direitos humanos, denunciando abusos e fazendo com que o público tome conhecimento desses abusos. Um parceiro dirige um centro de documentação amplamente utilizado. Vários parceiros possuem departamentos jurídicos que vão aos tribunais em nome das pessoas cujos direitos foram lesados.

Os parceiros têm ajudado a estabelecer comissões especiais ou designar juízes especiais. Um 'tribunal internacional' realizou audiências um ano após o massacre de Comumbiara para destacar a indiferença oficial. Os parceiros

às vezes promovem alterações na legislação, mas sempre atuam dentro da lei. O sistema judiciário precisa de uma ampla reforma para salvaguardar os direitos dos pobres: além do desenvolvimento institucional, a estrutura institucional precisa ser reformada.

**Fortalecimento da sociedade civil.** Após a redemocratização, foram realizadas muitas atividades com este objetivo, e em geral, é difícil isolar os efeitos do trabalho dos parceiros. Informações indiretas indicam que eles deram sua contribuição (por exemplo, promovendo o crescimento de organizações dos grupos beneficiários e suas redes). Os parceiros também participam de conselhos cívicos e foros da sociedade civil.

**Promovendo 'sinergias' entre a sociedade civil e o Estado.** Desde 1989, os parceiros têm-se mostrado mais dispostos a cooperar com o governo, o que criou oportunidades para 'sinergias'. Isso não acontece quando o trabalho é feito por antiquados motivos clientelistas ou mediante contrato. Foram identificados casos positivos em diversas áreas: direitos humanos, questões de gênero, ajuda aos pequenos agricultores e a assentamentos dos sem-terra. Este último aspecto é particularmente interessante, mas muito precário, pois envolve a ocupação ilegal da terra.

## Capítulo 7

### O TRABALHO COM OS GRUPOS BENEFICIÁRIOS

**Lidando com o machismo institucionalizado.** A cooperação holandesa para o desenvolvimento espera que se dedique atenção às questões de gênero. Muitos parceiros concordam com a importância desse tema, mas poucos compreendem que vai além do 'trabalho com as mulheres'. Não sabem ao certo o que significa 'trabalhar em questões de gênero', ou como operacionalizar esse conceito. Além de 'trabalhar com as mulheres no grupo beneficiário', alguns também abordam as questões de gênero dentro da organização. Isso pode provocar resistência entre os homens, pois consideram que a mudança em questões de gênero interfere em assuntos pessoais.

Muitos parceiros têm atividades e grupos separados para as mulheres, que se concentram principalmente na melhoria das condições de vida da família ou aumento da renda familiar. Além disso, podem promover a conscientização e maior auto-estima por parte das mulheres.

**Incentivar a participação dos grupos beneficiários.** Os grupos beneficiários raramente estão representados na estrutura formal de gestão, mas participam ativamente dos projetos das ONGs. Os grupos beneficiários e as

ONGs geralmente mantêm uma relação vigorosa e franca. Podem existir estruturas elaboradas de consulta, bem como uma participação intensa e efetiva que contribui para o desenvolvimento institucional sustentável. Os parceiros geralmente adotam uma estratégia participativa, dando aos grupos beneficiários grande liberdade para dirigir as atividades do projeto.

**Ajudando a criar meios de vida sustentáveis.** Recentemente, em vez dos projetos relacionados com 'direitos', passou-se a dar atenção a projetos que promovem a melhoria econômica, especialmente nas áreas rurais, onde as pessoas ainda podem ganhar a vida de maneira sustentável. Como a situação é muito mais difícil nas cidades, os migrantes rurais estão voltando ao campo mediante a ocupação organizada da terra. Apesar das dificuldades iniciais, essa mudança vale a pena para os que persistem.

Os parceiros ajudam os grupos beneficiários a elaborar métodos inovadores de subsistência. Alguns concentram-se em incentivar os produtores a abandonar a agricultura tradicional ou a criação de gado e dedicar-se a lavouras e cultivos de frutas mais rentáveis. Outros dão ênfase a variedades ecologicamente viáveis. As mulheres produtoras recebem atenção especial. Alguns especializam-se em comercialização, ajudando os agricultores a se libertar dos canais tradicionais que são prejudiciais aos seus interesses. Isso ajuda a criar meios de vida sustentáveis que vão além da mera subsistência.

**Criando instrumentos de poder de 'classe'.** O Brasil não está lidando seriamente com a crescente desigualdade e os níveis absolutos de pobreza resultantes da exclusão, que tem base econômica e apoio político. Para que a luta contra essa situação tenha êxito, é preciso que as bases exerçam uma certa pressão. Deve-se dar atenção especial à maneira pela qual alguns parceiros têm tentado criar instrumentos de poder de 'classe'. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) demonstra que é possível ter uma ação de classe bem-sucedida em nome dos sem-terra. Isso é relevante para outros grupos excluídos.

## Capítulo 8

### OLHANDO PARA O FUTURO

**As ICF e seus parceiros.** Os parceiros continuam atribuindo um alto conceito às ICF holandesas (especialmente Novib). Mas há uma certa apreensão em relação às mudanças ocorridas recentemente no relacionamento entre os parceiros e as ICF. As novas condições das ICF

holandesas são encaradas como uma pressão no sentido de mostrar resultados na forma de 'produtos' e bom rendimento. Essas condições e a insistência das ICF em suas próprias idéias têm inibido a iniciativa dos parceiros e levantam algumas questões acerca das 'parcerias'.

Com demasiada frequência, as ICF simplesmente transmitem suas decisões. Os parceiros querem influenciar as políticas mais amplas das ICF e elaborar respostas conjuntas às políticas de desenvolvimento dos países do hemisfério Norte. Querem que *as três ICF atuem vigorosamente em questões Norte/Sul na arena política holandesa.* [1] *As ICF devem incorporar as opiniões dos parceiros brasileiros de maneira mais efetiva em suas políticas e se tornar porta-vozes mais genuínas de uma parceria entre o Norte e o Sul.*

As ICF podem intensificar as abordagens conjuntas às questões Norte/Sul e dar mais atenção à cooperação em torno de questões que afetam os parceiros. [2] *As ICF devem utilizar conjuntamente os insumos dos parceiros na formação e defesa de políticas; obter mais economias de escala e maior agregação; e cooperar melhor no local para obter impacto operacional.*

Os contatos entre as ICF e os parceiros devem ser mais intensos, principalmente porque os projetos produzem muitos problemas inesperados. [3] *Deve-se aumentar o nível e a frequência da interação entre as ICF e os parceiros em torno dos programas existentes.* [4] *Além disso, deve-se ampliar a cooperação entre as ICF e outras entidades semelhantes do hemisfério Norte para obter uma contribuição mais coordenada à solução de problemas operacionais.*

**Fortalecimento institucional das ONGs.** A maioria dos parceiros tem organizações que funcionam bem, com boa responsabilidade *organizacional*. São menos eficazes em termos de *responsabilidade pelo desempenho* ou *responsabilidade pela missão*. Foram adotadas várias medidas para melhorar este último aspecto, mas tem-se registrado pouco progresso no sentido de envolver os grupos beneficiários nas estruturas formais das ONGs. [5] *Os grupos beneficiários devem participar mais formalmente da gestão das ONGs. As ICF devem incentivar as ONGs a adotar essas inovações e comunicar seus efeitos.*

A visibilidade das ONGs continua sendo muito reduzida em toda a sociedade civil: seu trabalho é virtualmente desconhecido, não se importam com a imagem pública e não procuram atingir o público. [6] *Os parceiros devem aumentar sua visibilidade pública e multiplicar seus canais de comunicação com a sociedade. As*

*ICF devem colocar sua experiência à disposição dos parceiros.*

A excessiva dependência financeira em relação à cooperação internacional continua sendo um grande problema, e os parceiros devem buscar fontes alternativas de financiamento. [7] *As ICF devem ajudar os parceiros a encontrar fontes alternativas de recursos mediante vários tipos de projetos-piloto.*

Talvez seja recomendável que as ICF passem a dar mais apoio a programas. Isso pode significar um número menor de parceiros, mas também pode melhorar o acompanhamento operacional. [8] *Nesse caso, deve haver disposições explícitas que assegurem a disponibilidade de fundos para responder às novas circunstâncias e oportunidades.*

Os parceiros devem examinar com cuidado as formas alternativas de obtenção de recursos (contratos, venda de serviços, geração de renda) para não contaminar a 'missão' principal. Não se deve proporcionar serviços de graça a clientes que podem pagar. [9] *As ONGs devem buscar oportunidades de aumentar os recursos mediante a prestação de serviços pagos a terceiros.*

Existem cada vez mais oportunidades de financiamento indireto através dos bancos de desenvolvimento. [10] *Os documentos de empréstimo devem estabelecer uma maior participação das ONG, ao definir a aplicação dos recursos dos bancos pelo Estado e governo local.*

Muitos parceiros recebem contribuições em espécie dos beneficiários e simpatizantes, e nem sempre prestam contas de todos os custos. [11] *Se possível, as contribuições devem ser incluídas nos relatórios financeiros normais.*

A exigência de que se elaborem indicadores de desempenho é trabalhosa, mas levou a um trabalho mais focalizado e maior preocupação com a eficácia e os custos. Continua sendo difícil medir processos de mudança que são complexos e elaborar indicadores sociais. As estatísticas de resultado raramente proporcionam uma boa medida do impacto. As ICF devem dividir a responsabilidade pela elaboração de indicadores diferentes para cada parceiro. [12] *Os indicadores de desempenho precisam ser adaptados às circunstâncias locais, numa cooperação entre parceiros e ICF. As ICF devem organizar treinamento apropriado.*

**O custo da focalização.** As atividades sem maiores objetivos, realizadas no início, praticamente desapareceram.

Mas a reação, às vezes, foi longe demais, atribuindo ênfase excessiva na metodologia e concentrando demais o foco. Os melhores projetos de fortalecimento da capacidade ajudam os grupos beneficiários a passar de problemas imediatos para questões institucionais mais amplas. Outros deixam o grupo beneficiário incapaz de extrapolar para outras questões relevantes de desenvolvimento institucional. O enfoque segundo o qual as atividades devem ser encaradas em termos de 'produtos' pode contribuir para isso. Um enfoque baseado no 'processo' enfatizaria a transformação, aumentaria a autoconfiança do grupo beneficiário e avaliaria se as atividades estão contribuindo para melhorar o padrão geral de vida. Alguns projetos conseguem isso. [13] *O desenvolvimento institucional pode ser prejudicado pelo excesso de especialização, negligência do 'processo' e consideração insuficiente da contribuição de um projeto à melhoria do padrão de vida de um grupo.*

Às vezes, os problemas são abordados de maneira segmentada, com atenção insuficiente à perspectiva social ou cultural mais ampla, ou à necessidade de buscar uma visão geral e considerar cada atividade em seu contexto específico. Os parceiros muitas vezes se concentram numa só área, deixando de fazer as vinculações necessárias para promover uma sustentabilidade mais ampla. Não reconhecem suas próprias deficiências e raramente procuram a ajuda de outros. [14] *Os parceiros devem tornar-se mais conscientes da necessidade de cooperação e seus méritos. As ICF devem estimular essa cooperação e fornecer recursos para tanto. O progresso deve ser avaliado mediante indicadores estabelecidos de comum acordo.*

**Enfrentando a realidade.** Muitos parceiros passaram a colaborar com o Estado, muitas vezes por motivos financeiros. Mesmo o trabalho por contrato pode produzir *sinergias* na consecução de objetivos comuns, alterando a cooperação entre os setores público e privado ou levando o Estado a melhorar a implementação. Isso pode ajudar a situação dos grupos excluídos. As ONGs precisam 'convencer' as autoridades públicas a adotar modos alternativos de operação. É a sociedade civil que precisa cooptar o Estado. [15] *As ICF devem incentivar a cooperação entre a sociedade civil e o Estado em seus projetos.*

As estratégias participativas são amplamente adotadas, mas dá-se muito pouca atenção à necessidade de manter um equilíbrio entre uma perspectiva participativa e as contribuições externas e/ou não providas 'das bases'. Estas últimas não devem dominar, mas podem ser cruciais. [16] *As ICF devem promover a capacidade de super-*

*visão dos funcionários das ONGs, inclusive promovendo vínculos entre os parceiros.*

Todas as ICF exigem que os parceiros trabalhem em questões de gênero, mas dá-se pouca atenção a isso em relação às estruturas organizacionais do parceiro. Para a maioria dos parceiros, as questões de gênero devem ser tratadas primeiro *dentro* da organização, para que sejam abordadas de maneira eficaz com os grupos beneficiários. [17] *'As condições referentes a gênero' devem concentrar-se na criação de uma perspectiva sensível ao gênero dentro da organização, seguida de um trabalho externo apropriado. Essa abordagem requer um treinamento apropriado.*

*Raça e etnicidade*, como aspectos de exclusão, necessitam receber mais atenção. É preciso empreender ação afirmativa e trabalho a longo prazo para mudar as atitudes e comportamentos. [18] *A questão 'racial' deve receber maior prioridade.*

Os jovens pobres, particularmente nas cidades, são especialmente vulneráveis e passíveis de cair em atividades criminosas ou de exploração. Pouquíssimos parceiros dedicam atenção a essa categoria. [19] *Deve-se financiar projetos e organizações que trabalham com jovens desfavorecidos.*

Deve-se atribuir atenção especial à redução da exclusão mediante o fortalecimento dos *instrumentos de poder de classe*. Os movimentos sociais ficaram enfraquecidos na última década. Somente o MST continua forte e é geralmente considerado como a única oposição efetiva ao governo.

As ONGs que representam os grupos excluídos podem tomar o lugar deles na ação, enfraquecendo ainda mais os movimentos sociais. Nada parece tão eficaz quanto a 'ação direta' dos movimentos sociais dos grupos excluídos para desafiar o *status quo* e produzir uma reforma social significativa. Mas somente um quinto dos recursos das ICF são canalizados para os movimentos. [20] *Os movimentos sociais devem ser fortalecidos, sem criar dependência do financiamento externo. As ICF devem incentivar as atividades de ONGs que reforçam os movimentos sociais.*

Muitos novos canais de participação institucionalizada tiveram um impacto mínimo sobre os excluídos. A falta de 'pressão social' por trás dos Conselhos os tornou ineficazes.

*Fatores contextuais políticos, econômicos e sociais* podem prejudicar as atividades realizadas pelos parcei-

ros. Essas atividades podem ser influenciadas pelas partes envolvidas no programa de co-financiamento. Os parceiros devem considerar a maneira como as atividades se relacionam com as políticas públicas. Os paliativos de curto prazo geralmente não valem a pena. [21] *Deve-se testar a coerência dos projetos em relação ao contexto mais amplo das políticas públicas. As atividades fúteis devem ser descartadas; atividades complementares promissoras devem ser executadas.*

Os fatores externos também influenciam as políticas públicas. O Mercosul e a globalização fazem com que a política agrícola seja contrária aos interesses dos pequenos agricultores, que deveriam ser promovidos pela reforma agrária. Nesses casos, as ICF, com apoio do governo holandês, podem fortalecer a representação de interesses pelos parceiros. [22] *O diálogo entre ICF e parceiros e os próprios esforços de representação de interesses das ICF devem concentrar-se mais em questões contextuais, especialmente no tocante às políticas dos países do hemisfério Norte e políticas globais.*

## Capítulo 9

### EXPECTATIVAS E RESULTADOS

Este estudo respondeu às perguntas formuladas nos termos de referência e sua própria interpretação do desenvolvimento institucional?

Muitos projetos tentam melhorar as relações entre *parceiros* e outros agentes, visando obter o *desenvolvimento sustentável* para certos grupos, em primeiro lugar trabalhando na 'arena pública'. Os parceiros também tentam melhorar as *precondições* do desenvolvimento sustentável (por exemplo, direitos humanos e primado da lei). Os resultados, embora limitados, são bons nas atuais circunstâncias brasileiras. A prestação de serviços aos grupos beneficiários em geral é de alta qualidade.

As relações entre os *grupos beneficiários* e outros agentes foram estimuladas por projetos destinados a aumentar a participação desses grupos, e por algumas atividades orientadas para as questões de *gênero*. Existem também projetos valiosos, mas que às vezes podem ser melhorados, referentes à criação de *meios de vida sustentáveis* e ao ciclo de produção. Provavelmente, será preciso que os movimentos populares exerçam pressão direta para melhorar a situação dos grupos excluídos.

A capacidade dos grupos beneficiários de 'reclamarem seus direitos' aumentou, mas nem sempre resultou no reconhecimento dos direitos. É difícil avaliar o impacto

mais amplo do programa sobre os grupos beneficiários, pois muitos outros fatores também intervêm. A situação dos grupos beneficiários continua sendo difícil. Mas o programa deve ter ajudado a evitar o agravamento da situação.

Os parceiros aumentaram sua influência sobre outros agentes da sociedade, mas alguns aspectos cruciais (por exemplo, arrecadação de fundos) continuam em situação precária. A visibilidade e a imagem pública dos parceiros precisam ser melhoradas. A influência dos grupos beneficiários sobre os parceiros continua sendo reduzida.

O trabalho na área de políticas públicas, questões de gênero e atividades relacionadas com os direitos humanos e o primado da lei se refere ao 'software institucional' da sociedade. Os parceiros em geral ignoram o preconceito racial e as necessidades dos jovens. É preciso que os movimentos populares, que recebem apoio insuficiente das

ICF, exerçam pressão direta para alterar as estruturas institucionais que promovem a desigualdade e a exclusão.

A sociedade civil tem sido fortalecida pelo surgimento de parceiros e organizações dedicadas a certos grupos e suas redes. A sinergia resulta da colaboração entre o Estado e a sociedade civil.

Dos temas examinados, e que não estavam incluídos originalmente nos termos de referência, o principal foi as relações entre as entidades e os parceiros, particularmente as novas noções de parceria e as alterações na margem recíproca de controle e influência. Seria aconselhável obter maior equilíbrio nessa relação. Os resultados dessa interação entre entidades e parceiros, centrada na focalização, impacto e eficácia em função do custo, e as relações das ICF com o governo dos Países Baixos, têm afetado a maneira como os parceiros realizam seu trabalho e promovem o desenvolvimento institucional.

## SUMÁRIO

|                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>                                                      | <b>1</b>  |
| 1.1 COMO INTERPRETAR O DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO BRASIL .....            | 1         |
| 1.2 O BRASIL ATUAL: APROPRIAÇÃO E EXCLUSÃO - POLÍTICA, ECONÔMICA E SOCIAL ..... | 2         |
| 1.3 IMPLEMENTAÇÃO DO ESTUDO .....                                               | 4         |
| 1.4 A EFICÁCIA DO PROGRAMA E A QUESTÃO DO 'IMPACTO' .....                       | 5         |
| <b>2. AS ICF E SEUS PARCEIROS: A VISÃO HOLANDESA .....</b>                      | <b>6</b>  |
| 2.1 O PROGRAMA DE CO-FINANCIAMENTO HOLANDÊS NO BRASIL .....                     | 6         |
| 2.2 NOVIB .....                                                                 | 7         |
| 2.3 ICCO .....                                                                  | 9         |
| 2.4 BILANCE .....                                                               | 11        |
| 2.5 UMA VISÃO GERAL .....                                                       | 13        |
| <b>3. AS ICF E SEUS PARCEIROS: A VISÃO BRASILEIRA .....</b>                     | <b>14</b> |
| 3.1 A CORRENTE DE PRESSÕES E CONDICIONALIDADES .....                            | 15        |
| 3.2 TRABALHANDO PARA MELHORAR O IMPACTO DOS PARCEIROS .....                     | 15        |
| 3.3 IMPONDO PRIORIDADES? .....                                                  | 16        |
| 3.4 O DESEJO DE EQUILÍBRIO E EQUIVALÊNCIA .....                                 | 17        |
| 3.5 A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO É UM PALIATIVO? .....                   | 18        |
| <b>4. PERSPECTIVA HISTÓRICA DAS ATIVIDADES DOS PARCEIROS .....</b>              | <b>19</b> |
| 4.1 TIPOS DE PROJETOS QUE RECEBEM APOIO .....                                   | 19        |
| 4.2 O TRABALHO NA ERA 'PRÉ-DEMOCRÁTICA' .....                                   | 20        |
| 4.3 O DIVISOR DE ÁGUAS .....                                                    | 20        |
| 4.4 ALGUMAS CONCLUSÕES .....                                                    | 21        |
| <b>5. A INSTITUCIONALIDADE DOS PARCEIROS .....</b>                              | <b>22</b> |
| 5.1 AS ESTRUTURAS DECISÓRIAS DOS PARCEIROS .....                                | 22        |
| 5.1.1 <i>Responsabilidade de prestar contas e processo decisório</i> .....      | 22        |
| 5.1.2 <i>O problema da legitimidade</i> .....                                   | 24        |
| 5.1.3 <i>Algumas conclusões</i> .....                                           | 27        |
| 5.2 FINANCIAMENTO DOS PARCEIROS .....                                           | 27        |
| 5.2.1 <i>Tipos de financiamento das ICF</i> .....                               | 27        |
| 5.2.2 <i>Fontes de recursos</i> .....                                           | 28        |
| 5.2.3 <i>Algumas conclusões</i> .....                                           | 31        |
| 5.3 FORTALECIMENTO ORGANIZACIONAL E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL .....         | 31        |
| 5.3.1 <i>As demandas de transparência, eficácia e eficiência</i> .....          | 31        |
| 5.3.2 <i>Algumas conclusões</i> .....                                           | 33        |
| <b>6. A ATUAÇÃO NA ÁREA PÚBLICA .....</b>                                       | <b>34</b> |
| 6.1 INTERVENÇÃO NO DEBATE PÚBLICO E FORMAÇÃO DE OPINIÃO PÚBLICA .....           | 34        |
| 6.2 DESAFIANDO O ESTADO .....                                                   | 36        |
| 6.2.1 <i>Denunciando crimes e abusos</i> .....                                  | 36        |
| 6.2.2 <i>Enfrentando o sistema judiciário</i> .....                             | 37        |
| 6.3 FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL .....                                     | 39        |
| 6.4 PROMOÇÃO DE 'SINERGIAS' ENTRE A SOCIEDADE CIVIL E O ESTADO .....            | 39        |

|                                                                                             |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>7. O TRABALHO COM OS GRUPOS BENEFICIÁRIOS .....</b>                                      | <b>41</b> |
| 7.1 LIDANDO COM O MACHISMO INSTITUCIONALIZADO .....                                         | 41        |
| 7.1.1 <i>Abordando as questões de gênero dentro da organização</i> .....                    | 42        |
| 7.1.2 <i>'O trabalho com mulheres'</i> .....                                                | 42        |
| 7.2 ESTIMULANDO A PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS .....                                             | 44        |
| 7.3 AJUDANDO A CRIAR MODOS DE VIDA SUSTENTÁVEIS .....                                       | 45        |
| 7.4 CRIANDO INSTRUMENTOS DE PODER DE CLASSE .....                                           | 50        |
| <b>8. OLHANDO PARA O FUTURO .....</b>                                                       | <b>51</b> |
| 8.1 AS ICF E SEUS PARCEIROS .....                                                           | 51        |
| 8.1.1 <i>Uma relação mais equilibrada entre instituições e parceiros</i> .....              | 52        |
| 8.1.2 <i>Uma colaboração mais estreita entre as ICF</i> .....                               | 53        |
| 8.1.3 <i>Apoio mais efetivo aos parceiros</i> .....                                         | 53        |
| 8.2 FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL NAS ONGs .....                                             | 54        |
| 8.2.1 <i>Responsabilidade de prestar contas, legitimidade e visibilidade</i> .....          | 54        |
| 8.2.2 <i>Financiamento dos parceiros</i> .....                                              | 55        |
| 8.2.3 <i>Medindo o impacto das atividades</i> .....                                         | 57        |
| 8.3 O CUSTO DA FOCALIZAÇÃO .....                                                            | 58        |
| 8.3.1 <i>Reforço insuficiente da capacidade e preocupação com os 'produtos'</i> .....       | 58        |
| 8.3.2 <i>Segmentação dos esforços</i> .....                                                 | 59        |
| 8.4 ENFRENTANDO A REALIDADE .....                                                           | 60        |
| 8.4.1 <i>O trabalho com o Estado e as 'sinergias'</i> .....                                 | 60        |
| 8.4.2 <i>Reconciliando participação e especialização</i> .....                              | 61        |
| 8.4.3 <i>Desenvolvimento institucional e gênero</i> .....                                   | 62        |
| 8.4.4 <i>Ampliando o foco sobre os grupos excluídos: raça, etnicidade e juventude</i> ..... | 62        |
| 8.4.5 <i>Fortalecimento dos instrumentos de poder de classe</i> .....                       | 63        |
| 8.4.6 <i>Atividades em contexto: considerando o quadro mais amplo</i> .....                 | 64        |
| <b>9. EXPECTATIVAS E RESULTADOS .....</b>                                                   | <b>66</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA .....</b>                                                                   | <b>69</b> |
| <b>APÊNDICE 1. TERMOS DE REFERÊNCIA: DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL .....</b>                | <b>71</b> |
| <b>APÊNDICE 2. PARCEIROS BRASILEIROS VISITADOS DURANTE O TRABALHO DE CAMPO ...</b>          | <b>74</b> |
| <b>APÊNDICE 3. INFORMAÇÕES SOBRE A RENDA DE ALGUNS PARCEIROS .....</b>                      | <b>75</b> |

# As ONGs e o desenvolvimento institucional: o programa de co-financiamento dos Países Baixos no Brasil

---

## 1. Introdução

O Brasil passou por 25 anos de regime autoritário e surgiu 'redemocratizado' em 1989, após uma transição intensa durante essa década. É um país relativamente rico, pelo menos em termos do PNB *per capita* (a estimativa do Banco Central para 1995 era de US\$ 3.609); assim, não é um país prioritário para a assistência bilateral ao desenvolvimento por parte dos Países Baixos. Mas a desigualdade continua grande e milhões de brasileiros nas áreas rurais e urbanas são extremamente pobres e, mesmo hoje, dependem unicamente de seus poucos recursos. Apesar da riqueza do país, certamente se qualificam para receber ajuda, e essa ajuda tem sido proporcionada nos últimos 15 anos por meio de canais não-governamentais.

Durante o período do regime autoritário, quando a atividade política era estritamente circunscrita, as ONGs proliferaram no Brasil e se tornaram canais para a expressão das preocupações sociais e políticas. Suas ati-

vidades em nome dos pobres e destituídos tinham uma importância fundamental. Muitas dessas ONGs brasileiras receberam apoio de três das quatro grandes instituições não-governamentais de co-financiamento (ICF), que recebem fundos do programa de co-financiamento do governo holandês (em 1996 o programa aplicou cerca de US\$ 288 milhões de recursos do governo). Os projetos que receberam apoio referiam-se cada vez mais a diversas formas de desenvolvimento institucional. As atividades dos parceiros brasileiros das ICF constituem o ponto de partida e principal tema deste estudo.

### 1.1 - Como interpretar o desenvolvimento institucional no Brasil

Os termos de referência deste estudo (ver o Apêndice 1) definem o desenvolvimento institucional como o desenvolvimento de relações entre os parceiros brasileiros que recebem apoio financeiro "...e outros agentes

no âmbito local, regional ou nacional, visando obter um desenvolvimento sustentável para determinados grupos da maneira mais eficaz possível e o fortalecimento da sociedade civil". Além disso, o desenvolvimento institucional refere-se ao desenvolvimento do "... grau de controle e influência sobre outros agentes e fatores da sociedade". Esses agentes incluem autoridades públicas e os políticos e funcionários que trabalham para elas, outras ONGs, organizações do setor privado, empresas e indivíduos, inclusive os que controlam recursos importantes para os grupos beneficiários, e os próprios grupos beneficiários.

Essa definição de desenvolvimento institucional cobre um espectro muito amplo de problemas e relações. Particularmente, a preocupação com o crescente "controle e influência sobre outros agentes e fatores na sociedade" sugere que praticamente tudo que afeta as chances de os grupos beneficiários obterem um desenvolvimento sustentável pode ser considerado relevante. Quanto aos objetivos específicos

cos do estudo, o primeiro é descobrir se - nos projetos relevantes - as organizações<sup>1</sup> realmente prestam serviços aos grupos beneficiários; o segundo é verificar se aumentou a capacidade de os grupos beneficiários 'reclamarem seus direitos'; terceiro, determinar em que grau as intervenções melhoraram a 'situação' dos grupos beneficiários. Esses objetivos são apresentados em ordem de dificuldade. É possível formar opiniões razoavelmente fidedignas sobre a prestação dos serviços prometidos: trata-se de uma questão dos *resultados* dos projetos. Em geral, porém, é mais difícil lidar com os *efeitos* ou *impacto* das intervenções. Existem informações que atestam se os grupos beneficiários podem reclamar melhor seus direitos (não se indica, porém, se os direitos são outorgados). Mas seria mais difícil verificar 'de maneira definitiva' se a situação dos grupos beneficiários melhorou em função do resultado direto dos projetos (ver 1.4).

Primeiro, porém, devemos assinalar que o desenvolvimento institucional tratado neste estudo ocorreu no contexto de um aprofundamento das relações entre os parceiros brasileiros e as ICF. É impossível compreender o que aconteceu no Brasil sem dar atenção a essa relação de cooperação internacional. Portanto, primeiro apresentamos esses antecedentes (Capítulos 2 e 3).

O fortalecimento institucional também inclui - além do desenvolvimento organizacional - "... tentativas de melhorar o funcionamento das sociedades mediante a criação, fortalecimento e modificação do 'software institucional' - a maneira como as pessoas se relacionam entre si no contexto da ação pública e das atividades públicas" (Moore 1995:12). Essa definição mais ampla incluiria o fortalecimento

da capacidade dos parceiros de manter relações com outros agentes, bem como as próprias relações. Após apresentar alguns antecedentes históricos no Capítulo 4, no Capítulo 5 abordamos as questões de 'fortalecimento institucional' dos parceiros. Esse capítulo investiga a influência da estrutura decisória e condições financeiras dos parceiros sobre sua capacidade de manter uma interação efetiva com os grupos beneficiários. Além disso, examina as mudanças que foram introduzidas devido à exigência de eficácia e eficiência por parte das ICF.

No Capítulo 6 apresentamos material sobre desenvolvimento institucional através de atividades dos parceiros dirigidas a outros agentes do cenário público. Também examinamos o grau em que a sociedade civil foi fortalecida e a questão das 'sinergias' entre a sociedade civil e o Estado. A maioria da análise se refere aos 'resultados'.

No Capítulo 7 examinamos mais de perto as atividades realizadas diretamente com os grupos beneficiários e para eles. O desenvolvimento institucional ocorre não só através das relações que os *parceiros* mantêm com outros agentes, mas também através do volume considerável de trabalho dos parceiros, seja ONGs ou associações, que se destina a fazer com que os *próprios* grupos beneficiários se relacionem de maneira nova ou mais proveitosa com outros grupos. A seção sobre *questões de gênero* focaliza tanto os parceiros quanto os grupos beneficiários, mas na seção sobre *participação* a atenção se volta para estes últimos. O trabalho que os parceiros realizam para ajudar a criar *meios de vida sustentáveis*, e sua contribuição à criação de '*instrumentos de poder de classe*', examinados em seguida, visa principalmente fazer com que os grupos beneficiários se

relacionem melhor com outros - e, assim, envolve a questão de proporcionar desenvolvimento sustentável aos grupos que dele estavam excluídos.

O conceito de 'software institucional', de Moore, útil como complemento da abordagem um pouco limitada dos termos de referência, abrange mecanismos de regulamentação e coordenação social, notadamente a distribuição de recursos, processo decisório e a maneira pela qual os valores culturais e simbólicos são afirmados ou modificados. No contexto brasileiro, isso se traduz em questões centrais como *o funcionamento dos mecanismos de desigualdade, exclusão, relações de poder, distribuição da renda ou primado da lei*. Portanto, o desenvolvimento institucional relevante deve abordar essas questões. Embora seu foco principal seja o *fortalecimento da capacidade institucional*, também pode envolver atividades destinadas a *mudar a estrutura institucional*. Agora, apresentaremos um breve esboço dessa estrutura institucional, que sempre mantemos em mente ao considerar os projetos com os quais os parceiros tentam promover o desenvolvimento institucional no Brasil de hoje.

## 1.2 - O Brasil atual: apropriação e exclusão - política, econômica e social

A redemocratização trouxe para o Brasil um surto de inovações institucionais promovidas pelo Estado. Hoje, existem conselhos participativos de todos os tipos, além das estruturas representativas estabelecidas nos três níveis políticos e dispositivos mais informais promovidos pelas ONGs e movimentos populares que examinaremos neste estudo. Mas essa democracia formal está superimposta numa sociedade que continua sendo desigual em termos de recursos e benefícios

1 A expressão que consta nos termos de referência é 'instituições envolvidas' - mas trata-se de uma confusão desnecessária.

disponíveis aos diversos segmentos da população, e presa numa dinâmica de exclusão através do exercício do poder econômico e político, e mesmo da força bruta, tolerada *de facto* por setores do Estado.

O nível de pobreza no Brasil continua elevado - embora fontes diferentes forneçam cifras bem diferentes, com base em definições e cálculos diferentes. As estimativas variam de um máximo de cerca de 72 milhões (PNUD 1996) a um mínimo de cerca de 28 milhões (Banco Mundial 1996). Outras cifras se situam entre esses dois extremos. A pobreza parece ter aumentado em termos absolutos durante os anos 80, embora tenha diminuído como propor-

ção do total. Seja qual for a cifra exata, os que são pobres, particularmente os que vivem na pobreza extrema (indigentes, entre um terço e metade dos pobres), sofrem várias formas de exclusão. Essa situação é agravada pela distribuição extremamente desigual da renda no País.

A renda dos 1% mais ricos é maior do que a dos 50% mais pobres. Os 10% com a renda mais alta ganham cerca de US\$ 14.000 ao ano; os 20% na parte inferior ganham menos de US\$ 300 ao ano por pessoa (Poelhekke 1996:17, com base em dados do Banco Mundial). A comparação é desfavorável com a renda dos 20% inferiores em países muito mais pobres como

a Indonésia e Bangladesh. Continua sendo uma sociedade de privilégio, com pouca participação popular ou mobilidade social. Somente cerca de 30% do PNB corresponde a salários; em outros países, com nível de desenvolvimento semelhante, a proporção gira em torno de 60%. Embora a taxa de desemprego não seja muito elevada no Brasil (em São Paulo, no início de 1996, era 8%), o chamado setor informal, composto de pessoas que são efetivamente excluídas de todos os benefícios de que normalmente dispõem os trabalhadores do resto da economia, contém de um terço à metade da força de trabalho (Grupo da Agenda Social 1996).

|              | Renda                    |      | Analfabetismo<br>(11-14 anos) | Crianças (0-5)<br>cuja moradia não<br>dispõe de<br>abastecimento de<br>água adequado<br>(%) | Crianças (0-5)<br>cuja moradia não<br>dispõe de<br>saneamento<br>adequado<br>(%) | Crianças (-5)<br>cuja moradia não<br>dispõe de coleta<br>de lixo adequada<br>(%) |
|--------------|--------------------------|------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
|              | Homens / Mulheres        |      |                               |                                                                                             |                                                                                  |                                                                                  |
|              | (em salários<br>mínimos) |      | (%)                           |                                                                                             |                                                                                  |                                                                                  |
| Norte        | 2,78                     | 1,85 | 22,9                          | 48,8                                                                                        | 92,0                                                                             | 54,3                                                                             |
| Nordeste     | 2,04                     | 1,27 | 34,0                          | 41,4                                                                                        | 84,8                                                                             | 43,9                                                                             |
| Sudeste      | 4,71                     | 2,77 | 5,4                           | 9,8                                                                                         | 29,1                                                                             | 17,5                                                                             |
| Sul          | 3,61                     | 2,21 | 3,6                           | 11,8                                                                                        | 59,6                                                                             | 15,8                                                                             |
| Centro-Oeste | 3,95                     | 2,57 | 8,0                           | 26,0                                                                                        | 70,3                                                                             | 28,2                                                                             |

Além do mais, existe uma grande desigualdade regional no Brasil, bem como desigualdade entre os sexos - como se pode observar na precedente tabela, baseada em cifras do IBGE referentes a 1991.

Os indicadores relacionados com a saúde confirmam essas desigualdades. A esperança de vida (1990) era de 61 anos no Nordeste e 68 anos no Sul; para os que ganham um salário mínimo (US\$ 100 por mês) ou menos, a

esperança de vida era de 57 anos, e para os que ganham mais de cinco salários mínimos era de 73 anos. A mortalidade infantil mostra discrepâncias semelhantes: 88 por mil no Nordeste, 75 por mil para os que ganham menos de um salário mínimo; 27 por mil no Sul e 33 por mil entre os que ganham mais de um salário mínimo (Bissio 1997).

Os ricos tendem a ser indiferentes à injustiça social e não têm um sentido

de comunidade ou de responsabilidades compartilhadas. As distinções de classe chegam a ser quase um *apartheid* (em grande medida, classe se sobrepõe a raça e etnicidade). Assim, as reformas que envolvem o abandono de privilégios encontram forte resistência. Segundo a liderança da CUT, a exclusão pode aumentar se o País se incorporar plenamente à economia internacional. Isso pode ameaçar o grupo representado pela CUT:

peças que têm um emprego, carteira de trabalho e os respectivos 'privilégios'. Reconhece-se que atualmente eles encontram-se entre os *includos* no Brasil, embora possam ser mal pagos.

A exclusão econômica é reforçada por mecanismos no domínio político-cívico. De fato, apesar de muitas conquistas desde 1985 (como o reconhecimento jurídico de uma série de direitos), na prática a situação dos direitos socioeconômicos e humanos dos grupos desfavorecidos piorou. Existe uma ameaça sempre presente do uso da força em nome dos latifundiários no campo e de 'interesses econômicos', que são menos fáceis de identificar, na cidade, exercido por capangas contratados ou agentes do Estado abaixo do nível federal - às vezes abertamente, mas em geral de maneira furtiva.

Muitos casos de violência ainda ocorrem regularmente. Alguns incidentes, como o massacre de Corumbiara, em que no final de 1995 nove pessoas - inclusive uma menina de sete anos -, foram assassinadas pela polícia, e dezenas ficaram feridas, numa demonstração de força contra a ocupação da terra, viraram manchetes, até mesmo na imprensa internacional. Centenas de outros casos não chegaram aos jornais, mas foram documentados pelos esforços dos parceiros das ICF em catálogos cuja leitura é dolorosa (ver 6.2.1). São casos de violência com apoio direto ou indireto do Estado contra camponeses sem terra ou comunidades indígenas, trabalho escravo com a tolerância do Estado, ações ilegais em bairros pobres por parte de policiais a serviço ou de folga ou violência contra menores.

A ameaça da força está sempre pre-



Cândido Portinari

sente na vida dos pobres e, assim, é uma arma poderosa de exclusão. Além disso, o funcionamento do sistema judiciário, embora esteja melhorando em termos de eficácia e imparcialidade, em muitos lugares continua apresentando tendenciosidade contra os pobres (ver 6.2.2). Grande parte das atividades dos movimentos populares procura atacar diretamente esses problemas e injustiças, enquanto muitas ONGs mobilizam seus profissionais para ajudar os grupos beneficiários a encontrar respostas mais eficazes a essas violações.

É essa questão dupla da *injustiça e exclusão* e seu confronto que estabelecem o cenário e os limites para as atividades de desenvolvimento institucional dos parceiros. Esse tema, mencionado repetidamente neste relatório, levanta as principais questões acerca do futuro do programa das ICF no Brasil.

### 1.3 - Implementação do estudo

Este estudo abrange as três ICF que têm programas no Brasil. Em resultado, a preparação e a implementação

foram mais complexas do que em estudos anteriores que se referiam apenas a uma organização. Um grupo composto de funcionários do Departamento Geral de Cooperação Internacional e colaboradores das três ICF manteve contato estreito com o chefe da equipe a partir de meados de 1996, através de reuniões em que se examinaram vários documentos e propostas, e se determinou o enfoque a ser aplicado aos estudos e ao trabalho de campo.

O trabalho começou com entrevistas com colaboradores relevantes das ICF, seguidas de um estudo dos documentos re-

levantantes para as políticas das ICF em relação ao Brasil (a base do Capítulo 2). Isso foi seguido de um rápido exame dos arquivos de uma lista preliminar de cerca de 10 parceiros de cada entidade. Em geral, foram sugeridos pelas próprias ICF como sendo razoavelmente representativos dos diversos tipos de parceiros, e também com base em sua maior ou menor eficácia em termos de desenvolvimento institucional. Isso levou a uma segunda lista de parceiros, da qual se fez conjuntamente uma escolha final, levando em conta critérios como o alcance geográfico, tipo e tamanho do parceiro e principais atividades. Havia que escolher entre, por um lado, estudar e visitar um grande número de parceiros e, por outro, assegurar que as visitas produzissem informações suficientes para habilitar a equipe a chegar a conclusões firmes. As conversações com as ICF confirmaram que no máximo 12 e 15 visitas poderiam ser feitas de maneira adequada. No final, foram escolhidos 15 parceiros (ver o Apêndice 2) de modo a incluir um número aproximadamente igual para cada uma das ICF, sendo que alguns

recebem apoio de duas entidades. A seleção final foi feita de maneira a assegurar que o conjunto fosse - pelo menos num sentido amplo - representativo dos parceiros como um todo.

A etapa seguinte foi um estudo aprofundado das informações disponíveis nos Países Baixos sobre os parceiros selecionados. Prepararam-se resumos razoavelmente padronizados para cada parceiro, que foram de muita ajuda para a equipe durante o trabalho de campo. O chefe da equipe fez uma primeira visita ao Brasil durante duas semanas em novembro. Além de tomar as providências práticas para a missão de março, seu objetivo era visitar, junto com membros da equipe brasileira, a sede de vários parceiros, para obter uma visão geral das questões que provavelmente iriam surgir durante o trabalho de campo. Nove parceiros foram visitados durante a primeira etapa. O resultado foi um esboço preliminar do relatório final, com muitas questões sem resposta, que foram discutidas com o Grupo Orientador no final de 1996 e com os seis membros da missão (sendo três brasileiros), antes de iniciar o trabalho de campo.

O trabalho de campo foi realizado em março. Durante a primeira semana, a equipe visitou parceiros em São Paulo e Paraná. Isso proporcionou uma valiosa experiência comum e permitiu que a equipe se dividisse em dois grupos para a segunda e a terceira semanas (o chefe se juntou a um grupo diferente em cada semana). Um grupo visitou parceiros em Mato Grosso e Acre, o outro foi para o Rio e Nordeste. Nessas visitas, enfatizou-se sempre que o estudo não avaliaria os parceiros individualmente, mas tentaria tirar conclusões gerais, com base no conjunto de experiências. Durante a última semana, a equipe se reuniu

novamente, para analisar as experiências e formular conclusões e recomendações preliminares. No final da semana, estas foram apresentadas num seminário de representantes dos parceiros visitados: isso foi extremamente útil e produziu informações valiosas para a versão final do estudo.

#### 1.4 - A eficácia do programa e a questão do 'impacto'

Tendo em vista a realidade social mencionada na seção 1.2, e, portanto, não só em resposta aos termos de referência, estávamos obviamente ansiosos para compreender o grau em que as atividades dos parceiros resultam em *melhorias* reais para os grupos beneficiários. Assim, durante as conversações e visitas, procuramos sistematicamente sinais que ajudassem a responder à pergunta: "valeu a pena o esforço?"

É importante afirmar desde o início que *nossa conclusão foi positiva*. O material que apóia essa conclusão encontra-se nos Capítulos 6, 7 e 8. Contudo, é preciso fazer algumas ressalvas. Primeiro, e mais importante, num estudo desse tipo, é quase impossível coletar dados concretos sobre os efeitos. Se as conclusões são aceitáveis, é principalmente porque resultam das opiniões de um grupo de pessoas com bastante experiência nessa área.

Além disso, é mais fácil abordar a questão dos *produtos* dos projetos do que a dos seus *resultados* ou *impacto*. Os produtos ou rendimentos dos projetos são muito mais bem documentados - por exemplo, em relatórios anuais - e os funcionários e grupos beneficiários podem proporcionar informações sobre as atividades e sua correspondência aos objetivos, intenções ou planos.<sup>2</sup> Algumas informações sobre produtos oferecem uma boa

indicação do impacto. Mais uma vez, a experiência e os estudos relevantes realizados em outros lugares ajudam a formar opiniões. Os exemplos, tanto positivos quanto negativos, encontram-se nos Capítulos 7 e 8. Assim, embora muitas das atividades realizadas por organizações dedicadas ao melhoramento das questões de gênero e situação da mulher parecem ter valido a pena (8.4.3), *alguns* dos esforços destinados a fortalecer a capacidade para obtenção de meios de vida sustentáveis não tiveram o impacto previsto (8.3.1).

A avaliação apropriada do *impacto sobre os grupos beneficiários* requer dados cuja coleta é impossível num estudo como este. Além disso, em muitos casos é difícil determinar ou isolar os efeitos *específicos* de certas atividades, mesmo com outras metodologias. Tomemos, por exemplo, um projeto de fortalecimento da capacidade para habilitar as pessoas a melhorarem seus meios de subsistência. Os meios de vida do grupo beneficiário provavelmente serão afetados por muitos outros fatores além do projeto. O que pode parecer um produto do projeto talvez seja (pelo menos em parte) resultado de políticas do governo, altos e baixos da economia, flutuações de preços resultantes da globalização dos mercados etc. Um estudo como este, que examina casos separadamente, não pode abordar satisfatoriamente essas questões. Por esse motivo, as questões de impacto direto não constituem o foco central deste estudo.

No entanto, como já afirmamos, tentamos fornecer uma resposta a esse aspecto de nossos complexos termos de referência. Durante as visitas de campo sempre abordamos questões de impacto com os parceiros, bem como com membros dos grupos beneficiá-

2 Mesmo assim, como argumentamos na seção 8.2.3, algumas das 'medidas' desses produtos tampouco são muito úteis.

rios. O que eles expressaram em termos do impacto dos programas e projetos sobre a capacidade das pessoas de 'exigir seus direitos', e sobre a ajuda que receberam para obter um desenvolvimento sustentável, em geral

foi positivo. Evidentemente, não aceitamos cegamente essas opiniões e, nos casos apropriados, levantamos dúvidas acerca de procedimentos, atividades e efeitos (ver, por exemplo, 8.3). Contudo, acreditamos firmemente que,

em geral, a situação dos grupos beneficiários 'melhorou' em resultado do programa - em termos de aumento da capacidade institucional, menor exclusão e melhoria dos meios de subsistência e condições de vida.

## 2. As ICF e seus parceiros: A visão holandesa

### 2.1 - O programa de co-financiamento holandês no Brasil

Em 1994, cinco grandes entidades não-governamentais de desenvolvimento holandesas destinaram um total aproximado de US\$ 21 milhões a ONGs, organizações de base e movimentos populares do Brasil. Três dessas entidades - Balance, ICCO e Novib - participam do programa de co-financiamento do governo holandês. No mesmo ano, Balance e ICCO aplicaram, cada uma, cerca de US\$ 8 milhões, e Novib concedeu pouco menos de metade dessa cifra.<sup>3</sup> Tais fundos destinaram-se a considerável número de parceiros: cerca de 130 de Balance, aproximadamente 100 de ICCO e pouco mais de 40 de Novib (dados de 1995) (Poelhekke 1996).

Portanto, estamos tratando de um esforço substancial, que nasceu de maneira modesta em 1965, ano em que, pela primeira vez, o governo holandês autorizou a canalização de fundos de assistência para o desenvolvimento através de entidades não-governamentais holandesas. A expansão realmente grande ocorreu depois de 1980, com a entrada em vigor do Acordo de Financiamento de Programas com o governo holandês, em con-

seqüência do qual tornou-se desnecessário submeter cada projeto separadamente para aprovação.

Os antecedentes de Balance, ICCO e Novib, as três entidades de co-financiamento holandesas com programas no Brasil, encontram-se em vários grupos, com freqüência pequenos e localmente organizados, que prestavam apoio aos esforços de missionários e leigos para aliviar o sofrimento do que hoje é conhecido por Sul - acima de tudo, inicialmente no império colonial holandês. As ICF foram estabelecidas numa época em que a sociedade holandesa ainda estava organizada, em grande parte, nos moldes do 'pluralismo vertical' (em holandês, *verzuiling*). Sua emergência remonta aos confrontos entre o protestantismo então dominante e o catolicismo da pré-emancipação, ocorridos no século XIX e no começo do século XX, e entre o movimento trabalhista e os donos do capital. Até mais ou menos os anos 70, protestantes, católicos e sociais-democratas passaram a maior parte de suas vidas no contexto de suas próprias organizações sociais, culturais, educacionais e políticas, separadamente. Assim, quando o governo holandês se ofereceu, pela primeira vez (1965), para canalizar, através de entidades não-governamentais,

recursos oficiais de assistência destinados a projetos em países em desenvolvimento, não é de surpreender que os principais beneficiários tivessem que atuar segundo o pluralismo vertical, então ainda florescente. Desde o início, as diferentes bases de apoio ideológico das três ICF explicaram suas diferentes abordagens de trabalho, sempre inseridas, é claro, na estrutura comum e nas regras impostas pelo governo (ele próprio uma coalizão regular dos partidos políticos que expressavam esse pluralismo vertical).

Muita coisa mudou desde aqueles dias, e hoje as linhas divisórias são traçadas de maneira diferente e menos claramente, como também ocorre com a ideologia e a política em todo o mundo. Mas, como não tardaremos a ver, apesar dessas linhas menos nítidas, as três ICF - agora com sua identidade fortalecida pela participação em redes internacionais de idêntica orientação<sup>4</sup> - mantêm estilos próprios e adotam abordagens distintas. Do ponto de vista do governo holandês, trata-se certamente de uma vantagem: se todas adotassem a mesma abordagem, as possibilidades de consecução de um objetivo tão difícil como é o desenvolvimento institucional, bem

3 Em cifras exatas: Balance, US\$ 7,5 milhões; ICCO, US\$ 8,1 milhões; e Novib, US\$ 3,4 milhões. Esses montantes representaram, respectivamente, 7,5%, 9,4% e 3,5% do total de fundos aplicado pelas ICF no ano citado (Poelhekke 1996:59).

4 A ICCO é membro de APRODEV, uma união de instituições protestantes de financiamento da Europa; a Balance é membro de CIDSE, organização similar de instituições católicas européias; e a Novib participa das redes EUROSTEP e OXFAM (Poelhekke 1996).

poderiam estar ameaçadas. Portanto, certo grau de diversidade e heterogeneidade provavelmente é positivo.

O foco *principal* de ação das ICF não tem sido o “desenvolvimento institucional” propriamente dito, embora o objetivo ainda mais impalpável de “fortalecimento da sociedade civil num sentido mais amplo” quase tenha chegado a ser o centro das atenções nos primeiros anos. Como veremos, embora as ICF certamente se tenham dedicado ao desenvolvimento institucional, em muitos casos o financiamento de projetos e a seleção dos parceiros foram motivados pela expectativa de gerar outros resultados específicos, que só poderiam guardar relação com o desenvolvimento institucional em retrospecto e ‘analiticamente’. Nesse aspecto, as diferenças na segunda metade dos anos 80 eram maiores do que as atuais. Existia, pelo menos, uma relevância indireta para o desenvolvimento institucional no enfoque permanente, compartilhado pelas três ICF, sobre a desigualdade (mais do que simplesmente sobre a pobreza em si) e sobre os grupos excluídos da participação social. O desenvolvimento institucional também encontrou sua primeira expressão no decidido apoio da Novib à articulação entre diferentes forças da sociedade civil durante o incipiente processo de democratização; na estratégia da ICCO de fortalecer movimentos sociais para habilitá-los a influenciar os rumos da mudança política; e, até certo ponto, na *presença* da Balance, ou seja, sua presença ao lado de grupos sociais em luta pela sobrevivência e nos efeitos benéficos da solidariedade expressada por essa *presença*. Com o tempo as três organizações adquiriram grande conhecimento do assunto e desenvolveram respostas mais sutis aos dilemas decorrentes da sua parti-

cipação no desenvolvimento institucional - alguns dos quais, como veremos, são, *prima facie*, mais plausíveis do que outros. No final deste capítulo, voltaremos aos aspectos comparativos; preliminarmente, apresentaremos certos detalhes sobre cada ICF e seu enfoque - para variar, em ordem alfabética contrária.

## 2.2 - Novib

A Novib começou a apoiar projetos no Brasil nos anos 70. De início, o estabelecimento de contatos dependia de encontros mais ou menos casuais com exilados brasileiros. Com a abertura política no início dos anos 80, o número de projetos recebidos começou a crescer. Em 1980, o Brasil passou a ser país prioritário para a Novib, que concentrou seu enfoque no fortalecimento da articulação entre movimentos sociais, a rede sindical e o recém-fundado PT, com vistas à formação de um novo ‘pacto social’. A meta suprema era acelerar o processo de retorno à democracia e fazer com que a agenda política incluísse os temas sociais urgentes. Em 1984, iniciou-se um programa central com uma estratégia tríplice: apoiar as ONGs que trabalham diretamente com grupos de base urbanos e rurais, que influenciam a opinião pública e que atuam no âmbito do *lobby* político. Isto resultou numa rede pluralista de cerca de 40 ONGs, visando fortalecer a sociedade civil, com mais possibilidades de participação e iniciativas no âmbito local.

Em 1989, desenvolveu-se um primeiro enfoque geral em matéria de políticas. Um dos temas centrais era a percepção da necessidade de formar uma ‘massa crítica’. Isto exigiria a concentração geográfica e temática das atividades. Os parceiros brasileiros da Novib opunham-se tenazmente a qualquer tipo de concentração, por

considerarem que a diversidade das atividades apoiadas pela Novib era uma sólida base para a mobilização da opinião pública. Sua intenção primordial era fortalecer seus laços mútuos e a cooperação. O documento normativo assinalou a passagem de uma política essencialmente de reação para um enfoque segundo o qual Novib tomaria a iniciativa.

O primeiro documento de política específico para o Brasil foi preparado em 1991 (Novib 1991). Dois eram os seus objetivos centrais: aprofundar o conhecimento sobre processos de desenvolvimento no Brasil como base para a melhoria adicional da qualidade das intervenções da Novib, e estabelecer diretrizes de política orientadas para a otimização do uso efetivo e eficiente de escassos recursos humanos e financeiros. O documento foi o resultado de um processo de diálogo entre a Novib e seus parceiros brasileiros. As discussões iniciaram-se durante o primeiro *Encontro de Plataforma* da Novib, em 1988 (no contexto da Constituinte) e prosseguiram com as reuniões de 1989 e 1990.

No contexto de uma distribuição de riqueza extremamente desigual, *aluta por mudanças políticas* era a prioridade fundamental dos parceiros brasileiros da Novib. Acreditava-se que o caminho para alcançar esse objetivo passava pelo fortalecimento da capacidade de organizações populares por meio da *educação e informação*. Dadas as mudanças políticas mais amplas que ocorriam no Brasil, considerava-se importante ir mais além dos grupos e membros tradicionalmente beneficiários e procurar abranger toda a sociedade brasileira. Considerava-se que agir somente no nível local, sem chegar a toda a sociedade, acarretava o risco de produzir uma simples ‘compensação’, perdendo-se oportunidades de avanço.

Em consonância com a preferência dos seus parceiros, a Novib decidiu cooperar com organizações que abrangiam quase a metade de toda a gama de atividades das ONGs brasileiras. Tendo em vista as suas limitações de recursos, considerava-se a 'qualidade' mais importante do que a 'quantidade'. No âmbito local, a meta das atividades consistiria no *desenvolvimento de métodos e estratégias viáveis e reproduzíveis*. Também se atentou para a articulação e o intercâmbio de conhecimentos e experiências; o investimento a longo prazo na formação de um relacionamento que era considerado essencial para a eficiência dessa estratégia.

Para apoiar a operacionalização, introduziram-se vários 'focos permanentes de atenção': gênero; minorias raciais, sexuais e culturais; e o 'futuro do desenvolvimento': o meio ambiente e a juventude. Além disso, definiram-se diversos setores de ação específica: áreas rurais, centros urbanos, educação e treinamento, comunicação social, informação e pesquisa, projetos de geração de renda, articulação das ONGs e formação de redes. A atenção dada a projetos de geração de renda deu margem a muitas discussões. Embora os parceiros temessem que uma atenção maior a esses projetos significasse menor atenção a projetos 'políticos', a Novib via a necessidade de criar alternativas econômicas para a sobrevivência dos grupos de base: por si só, a organização e a mobilização eram consideradas insuficientes.

Em 1994, acontecimentos no Brasil e nos Países Baixos levaram a Novib a iniciar um novo diálogo geral sobre políticas com seus parceiros brasileiros. Desse processo, surgiu em 1996

o seu novo documento de política para o Brasil (Novib 1996). A política está estruturada numa matriz que incorpora três linhas temáticas principais: desenvolvimento sustentável<sup>5</sup> e qualidade da vida; democratização, autoridades públicas e participação; e novos direitos e valores éticos e culturais. Quatro dimensões cruzam transversalmente essas linhas: globalização, gênero e minorias raciais, aspectos socioambientais e direitos humanos. Ao se implementar a política, definiram-se vários temas prioritários, cada qual referente a uma área prioritária.

---

*"A política atual da Novib enfatiza o potencial de novas parcerias entre as ONGs e as autoridades do governo, mas também com outros atores da sociedade civil que antes não participavam de questões sociais"*

---

Também se dará atenção sistemática ao desenvolvimento institucional e ao fortalecimento organizacional dos parceiros (DIFO). Essa clara definição de temas prioritários combinados é um novo enfoque, embora as prioridades geralmente estejam bem alinhadas com a atual concentração geográfica de parceiros e atividades.

A nova política baseia-se na conclusão a que a Novib e os seus parceiros chegaram no sentido de que os últi-

mos cinco anos de cooperação foram bem-sucedidos. Também se afirmou que a perspectiva de relacionamento a longo prazo, combinada com as atividades de DIFO, contribuiu para um aumento do nível de profissionalismo das organizações parceiras. A Novib também afirma que tais organizações acreditam que as atividades desenvolvidas durante o período contribuam para a democratização da sociedade brasileira. Obviamente, é extremamente difícil 'provar' esse argumento. Não obstante, a informação disponível sugere que essa (modesta) alegação é plausível.

A política atual da Novib enfatiza o *potencial de novas parcerias* entre as ONGs e as autoridades do governo, especialmente no nível local, mas também com outros atores da sociedade civil que antes não participavam de questões sociais, como as empresas (ver 6.4). Tais parcerias poderiam levar não apenas a um aumento da participação popular na formulação de políticas públicas, como também a um maior volume de recursos locais para as ONGs, que ainda dependem em grande escala de fundos do exterior, apesar da situação relativamente folgada da classe média brasileira. Sobre esses assuntos, existe uma clara divisão entre *resistenciais* e *modernistas*. As ONGs brasileiras sempre tiveram uma cultura de resistência. Muitas ONGs, especialmente os movimentos sociais, preocupam-se com as consequências da nova abertura: perda de autonomia, seu possível uso para compensar uma omissão das responsabilidades sociais do Estado ou como instrumento empresarial de comercialização social. A Novib está consciente desses riscos e dos motivos oportunistas de alguns novos parceiros, mas

5 Os parceiros brasileiros levantaram objeções à expressão 'desenvolvimento sustentável' porque, entre outras razões, ela não se refere à 'democratização' das instituições que regulamentam o sistema internacional. Preferiam a expressão 'sustentabilidade democrática', que agora aparece na versão em português do documento de política da Novib.

acredita que a ampliação da sociedade civil implica uma grande mudança. A seu ver, DIFO é um instrumento essencial para habilitar seus parceiros a estabelecer novos relacionamentos sem perda de autonomia.

Nos últimos anos, a Novib tem atribuído maior ênfase à necessidade de projetos *viáveis e reproduzíveis*. As ONGs podem promover a integração dos grupos beneficiários à corrente econômica, ou então desenvolver alternativas locais viáveis que podem ser reproduzidas e servir de base para a formulação de propostas alternativas para a política social do governo. Os parceiros mostram-se dispostos a trabalhar dessa maneira.

O novo documento de política também significa uma mudança no relacionamento entre a Novib e seus parceiros. Ficou mais claro que se trata de uma política 'da própria Novib', que se concentra nas questões por ela consideradas como mais importantes. A distinção entre os interesses da Novib e os de seus parceiros está mais clara do que antes, embora os interesses deste últimos tenham sido incorporados tanto quanto possível mediante amplas consultas durante o processo de preparação da política. O *Sistema de Apoio*, criado em 1994 para serviços específicos a parceiros (com a utilização de uma firma consultora independente), possibilitará um enfoque mais sistemático ao DIFO nos próximos anos.

A Novib continuará a aplicar experimentalmente o seu fundo para micro-projetos (NIF), iniciado em 1994. Além de possibilitar um procedimento rápido e flexível para pequenos projetos, a intenção é delegar parte da responsabilidade do processo decisório aos parceiros.

A Novib considera como seu *objetivo geral para os próximos cinco*

*anos o progresso no desenvolvimento de modelos reproduzíveis (alternativos) nas áreas da participação, educação e produção*. O papel da Novib consistiria em habilitar e apoiar seus parceiros nesse processo. A Novib sempre procurou integrar a cooperação com seus parceiros brasileiros em suas atividades educacionais nos Países Baixos e em suas atividades políticas internacionais, especialmente com as organizações financeiras e políticas internacionais, onde colabora estreitamente com a OXFAM. Isto é particularmente importante em função do tema da 'globalização', considerado como uma das causas fundamentais do agravamento da exclusão social e econômica no Brasil.

### 2.3 - ICCO

Até 1980, as atividades da ICCO limitavam-se principalmente às regiões de São Paulo e Salvador. Com a abertura política, sua rede de parceiros começou a crescer. De início, estabeleceram-se novos contatos com ONGs que atuavam no âmbito nacional e abrangiam uma série de temas e beneficiários. O crescimento prosseguiu com o apoio a diversas ONGs regionais, em sua maioria ecumênicas, e, mais tarde, a organizações de base, como sindicatos, associações e movimentos.

Na segunda metade dos anos 80, a ICCO tinha por meta fortalecer os movimentos, para que obtivessem reconhecimento e pudessem influenciar o processo político. Além dos grandes movimentos nacionais, principalmente os sindicatos independentes, a ICCO também visava fortalecer movimentos menores de grupos que não recebiam ajuda direta das organizações mais estabelecidas, como pescadores, mulheres chefes de família e índios. Esta política foi implementada mediante investimentos diretos em

movimentos estabelecidos e emergentes, bem como em ONGs que lhes prestavam serviços. Os temas específicos surgidos naquele momento relacionavam-se com questões de gênero, racismo e meio ambiente, que estão recebendo atenção especial até hoje.

A ICCO produziu seu primeiro documento de política sobre o Brasil em 1989, após uma reunião com 30 parceiros brasileiros (ICCO 1989), aos quais solicitara opiniões sobre essa política. Em geral, esses parceiros não se opunham às escolhas da ICCO e viam de bom grado a amplitude do seu apoio a organizações, setores e atividades. Contudo, criticaram a forma de cooperação da ICCO, dando ênfase a contatos individuais com parceiros. Mesmo assim, a avaliação programática da DGIS/ICCO de 1990 concluiu que o programa estava claramente de acordo com os objetivos dos parceiros brasileiros da ICCO. Concluiu também que os movimentos sociais se haviam tornado cada vez mais independentes e, com o apoio das ONGs, tinham contribuído para questionar e renovar a sociedade brasileira, e que as igrejas haviam desempenhado importante papel na sua legitimação e organização. As ONGs estavam se tomando organizações dedicadas a uma ampla gama de atividades.

A partir do fim dos anos 80, também sob a influência de novas demandas, tais como a responsabilidade de prestar contas e a questão da eficiência, formuladas pelo governo holandês, a ICCO introduziu uma série de alterações em sua política. Ademais das questões de impacto e eficiência, suscitou-se a questão da concentração geográfica. A ICCO preparou um novo documento normativo sobre o Brasil em 1992, que atribuía prioridade às regiões Nordeste e Norte e às favelas nas grandes cidades; as atividades no Sul deveriam ser reduzidas, concentrando-se em organizações que

correspondessem às prioridades da ICCO (ICCO 1992). Os efeitos potenciais desse afastamento parcial (e de muitos outros doadores) foram examinados em diversas reuniões com os parceiros no Sul do Brasil. Embora os resultados do substancial investimento da ICCO na organização de grupos de base nessa Região fossem animadores, a opinião era de que uma retirada completa exerceria efeitos adversos.

A ICCO concordou em que, apesar de numerosas conquistas (notadamente o reconhecimento formal, em lei, de toda uma série de direitos), na prática a situação socioeconômica e de direitos humanos de grandes grupos da sociedade brasileira se agravava. Isso foi interpretado como uma mudança no campo de trabalho para os parceiros brasileiros. Estava claro que a democratização, por si só, não bastava. O documento de política declarava a necessidade de maior fortalecimento organizacional, articulação e, possivelmente, especialização (ou seja, limitação do âmbito de atividades, frequentemente acompanhado de profissionalização) dos parceiros. Definiu-se a política em torno de *prioridades* (grupos beneficiários: mulheres, indígenas, afro-brasileiros, juventude marginalizada; questões ambientais; AIDS; e iniciativas inovadoras de igrejas protestantes), *opções estratégicas* (fortalecimento do enfoque ecumênico, independência de movimentos, concentrando-se num número limitado de ONGs influentes) e *opções políticas* (incluindo atribuição adicional de poder decisório por meio de fundos delegados). Cumpriria dar maior atenção a atividades econômicas, embora na época não se soubesse bem como fazê-lo.

Chegou-se a tais conclusões e opções em meio a um diálogo cada vez mais intenso com os parceiros. Desenvolveram-se diversos mecanismos para esse propósito. Inicialmente, a ICCO juntou-se aos parceiros em diferentes comissões de um *Grupo de Apoio*. Mais tarde, estes combinaram-se com o *Processo de Diálogo e Articulação* (PAD), iniciativa mediante a qual se reuniam regularmente oito organizações doadoras protestantes européias e seus parceiros brasileiros. Seu objetivo era obter um diálogo mais estruturado entre as organizações participantes, essencialmente em matéria de cooperação internacional, desenvolvimento organizacional dos parceiros brasileiros, *lobby* e promoção.

O novo documento de política da ICCO, divulgado em 1996, geralmente segue as mesmas linhas, embora em certos casos seja mais articulado (ICCO 1996). O desenvolvimento rural sustentável passou a ser um setor prioritário da ICCO em todos os países latino-americanos em que atua. O documento reflete o processo de concentração geográfica que ocorreu e define objetivos de política em matéria de concentração setorial e temática. Embora não vá reduzir os seus fundos para o Brasil, a ICCO pretende reduzir o número de parceiros brasileiros, de mais de 90 em 1995 para cerca de 65 em 1998. Isto responde não apenas às consequências do Plano Real, que reduziu o valor do florim holandês no Brasil, como também ao desejo da ICCO de melhorar a qualidade do relacionamento com os parceiros e seu acompanhamento.

Mesmo assim, a ICCO pretende manter uma ampla gama de parceiros. A ICCO apóia diversas ONGs e movimentos importantes no âmbito nacio-

nal com financiamento a longo prazo, que em geral é institucional. No contexto regional, apóia organizações com orientação temática ou setorial vinculada a questões regionais e organizações com orientação mais geral vinculada a assuntos nacionais. Estas, em geral, recebem apoio por um período de três a seis anos. No âmbito local, os relacionamentos são de mais curto prazo.

As *organizações de base e as associações* (incluindo sindicatos) ainda ocupam importante lugar na política da ICCO. É de lamentar que muitos movimentos menores não chegam realmente a se estabelecer, mas a ICCO continua a cooperar com vários desses movimentos. As ONGs de apoio ainda são importantes para a ICCO, embora a natureza do seu trabalho tenha mudado com o passar do tempo. A ICCO favorece a tendência rumo à especialização, que considera cada vez mais necessária para se alcançar um certo impacto. A ICCO reconhece o papel das organizações de articulação, ainda que não lhes destine maior investimento. Cerca de um quinto dos parceiros da ICCO são organizações religiosas ou ecumênicas, distribuídas por todas as categorias acima mencionadas.

A ICCO considera que a ajuda que presta à formação de uma ampla gama de parceiros contribuiu para o fortalecimento da sociedade civil como tal e afirma que, com o passar dos anos, a interação de seus parceiros tem sido muito produtiva.<sup>6</sup> Atualmente, muitos parceiros são reconhecidos pela sociedade civil em geral; além disso, solicitam colaboração e são solicitados a colaborar com autoridades, empresas e outras ONGs. Muitas ONGs passaram a ser agentes por esforço próprio. Este

<sup>6</sup> Trata-se de uma interpretação do fortalecimento da sociedade civil mais razoável do que a da simples formação de um conjunto de parceiros. Existe uma diferença entre fortalecer parceiros individuais - um fortalecimento institucional desarticulado, mas possivelmente 'cumulativo', objetivo que essencialmente é legítimo - e o fortalecimento da sociedade civil como tal.

reconhecimento era exatamente a meta dos investimentos da ICCO nos anos 80. Ainda que nem sempre tenham conseguido o que reivindicavam, os parceiros tornaram-se agentes significativos, o que é considerado como importante êxito (desenvolvimento institucional) pela ICCO.

A ICCO também observa que o estilo de trabalho dos parceiros amadureceu. Antes do final dos anos 80, tendiam a considerar tudo 'político', mas a partir de então tem aumentado o interesse por assuntos de *cultura* política, em torno dos conceitos centrais de *cidadania* e democratização. Além disso, tendem mais do que antes a pensar em termos concretos sobre o que fazer e como fazê-lo. Agora, vão além da mera *conscientização e capacitação* e ramificaram-se para *atividades geradoras de renda*. A própria ICCO também passou da 'promoção' para a 'ação' nos últimos cinco anos, considerando a organização como requisito indispensável para atividades econômicas.

Embora a ICCO encare com interesse as possibilidades de estimular mais o financiamento local (e ainda mais em regiões afetadas por políticas de concentração), não deixa de ter reservas quanto ao assunto. A seu ver, as novas parcerias de ONG com entidades governamentais geralmente não conduzem ao custeio de despesas essenciais dos parceiros: a tendência é que só exista disponibilidade de fundos públicos para financiar os programas propriamente ditos (muitas vezes concebidos pela entidade ou autoridade provedora dos fundos), deixando à ICCO e a outras instituições não-governamentais internacionais o financiamento de custos essenciais. Como veremos adiante (5.5.2)

o apoio financeiro da sociedade em geral continua precário. Os movimentos podem auferir renda substancial de contribuições dos associados e em espécie (trabalho voluntário dos membros), e a ICCO está reduzindo gradualmente o custeio de movimentos e estimulando-os a quantificar renda local em seus orçamentos. Mas, de modo geral, a ICCO acredita que as ICF possibilitam atividades que (ainda) não contam com suficiente apoio público no Brasil.

## 2.4 - Balance

Nos anos anteriores à consolidação da democracia, durante grande parte dos anos 80, os programas brasileiros dos predecessores da Balance (Vastenaktie e CEBEMO) compartilhavam com seus parceiros o ponto de vista de que a riqueza só poderia ser distribuída através da 'política' - e, devido à castração dos processos políticos do País, esta política envolvia confrontos extraparlamentares de diferentes tipos. Por isso, até 1989 a *presença* era uma importante característica das atividades da Balance<sup>7</sup> no Brasil: solidariedade com grupos pobres, especialmente nas suas lutas, e presença (sustentada). Essa idéia de presença sustentada ou permanente coadunava-se com o enfoque aplicado pela Igreja Católica e pelas organizações aos pobres. A base dos relacionamentos era a solidariedade, mais do que um acordo empresarial entre dois parceiros inibidos. Balance também investiu no fortalecimento dos grupos beneficiários mediante iniciativas de desenvolvimento organizacional. O apoio da Balance possibilitou o crescimento organizacional de várias ONGs tradicionais do Brasil.

A partir de 1989, o desenvolvimento

da visão e da política da Balance tomou rumos basicamente diferentes. Naquele ano, todos os seus parceiros latino-americanos reuniram-se em Montevideu, o que deu início a um processo de reforma fundamental.

Inicialmente, a discussão concentrou-se na mecânica da cooperação: desenvolvimento de pontos de contato entre a Balance e seus parceiros e formação da estrutura logística da cooperação. Em vários países, inclusive o Brasil, montou-se uma estrutura para incluir: uma plataforma de intercâmbio de informações entre a Balance e seus parceiros; uma entidade de consultoria, a *Instância de Assessoria e Seguimento* (IAS), para fortalecer os parceiros e assessorar a Balance acerca dos projetos propostos - potencialmente, portanto, um papel de certa influência;<sup>8</sup> e, finalmente, um diálogo regular com vários dos chamados parceiros de política - organizações dotadas de especialização específica ou de forte capacidade de análise. Isso contribuiu para a política substantiva da Balance em alguns países e para a fixação de prioridades setoriais, regionais, temáticas e dos grupos beneficiários. Em muitos casos, a Balance oferece apoio institucional aos seus parceiros de política.

Uma vez decididos esses assuntos em 1992/93, a atenção voltou-se para os objetivos a serem visados por tais estruturas, o que levou ao início de uma discussão sobre o contexto pós-ajuste estrutural na América Latina. O debate girou em torno do Documento Montevideu II, que foi essencial para o desenvolvimento da política genérica da Balance (CEBEMO 1993). Tal como explicado no documento, era necessário proceder a um ajuste estrutural não só devido às consequên-

<sup>7</sup> Para simplificar, também usamos o nome Balance ao nos referirmos a CEBEMO e Vastenaktie antes de essas duas organizações se juntarem para formar Balance.

<sup>8</sup> No Brasil, é o Departamento de Monitoria, Avaliação e Planejamento (MAP) da CERIS.

cias de políticas econômicas ineficientes, como também - o que era relevante para o debate sobre desenvolvimento institucional - porque as economias anteriores ao ajuste estrutural funcionavam em benefício de elites oligárquicas por meio do clientelismo, do 'saque' e dos privilégios oferecidos pelo Estado.

O Documento Montevideu II também oferece uma análise cultural da América Latina, concentrando-se no seu enfoque *antagonístico* à política, em que cada projeto necessita de um 'inimigo'. Inclusive a Igreja compartilhava dessa mentalidade, postando-se, muitas vezes, lado a lado com os detentores atuais do poder ou com os 'pobres'. Aqueles que adotaram esta última linha, tais como os seguidores da Teologia da Libertação, agora desprezada, também a consideravam uma opção 'contra': contra os ricos, os latifundiários, os brancos, o sistema ou o Estado. E a atual orientação de mercado reforça essa 'lei do mais forte' e esse individualismo arraigado.

Em termos de suas receitas políticas, o Documento Montevideu II foi muito controverso, provocando inicialmente uma forte resistência tanto entre os parceiros como na própria Bilance. No seu afã de apresentar uma visão alternativa própria a respeito da cooperação para o desenvolvimento - concentrando-se na necessidade de produzir resultados sustentáveis, preservar o tecido social e oferecer oportunidades para que o próprio povo resolvesse seus problemas e estabelecesse suas agendas -, o Documento chegou a recorrer a uma linguagem bastante extremista ao descrever a cooperação 'normal' para o desenvolvimento (classificando-a de tecnocrática e colonialista e, inclusive, de fascista). Contudo, a abordagem da Bilance em relação ao papel das instituições não-governamentais passou

a ser aceita pelos parceiros, e sua essência ainda persiste. Elas estão sujeitas ao princípio da subsidiariedade: as ONGs não fazem o que os grupos beneficiários deveriam fazer por si mesmos. O enfoque também enfatiza a natureza temporária da ajuda para o desenvolvimento, destinada a habilitar os pobres a desenvolver iniciativas próprias e ampliar seu espaço social. Em outras palavras, não se deveria presumir que os projetos ou atividades continuariam simplesmente porque existiam.

O enfoque da Bilance baseia-se num modelo que analisa o impacto de um projeto em três níveis:

- ◆ resolve um problema local vinculado à pobreza, por exemplo, a falta de água potável?
- ◆ gera capacidade institucional, aumentando em termos mais gerais as possibilidades de acesso para os grupos socialmente excluídos?
- ◆ promove a viabilidade da sociedade em geral?

Afirma-se que a resistência ao novo enfoque da Bilance teve duração consideravelmente maior no Brasil do que em outros países da América Latina. Em parte, isto se deve à forte rede de organizações comunitárias católicas (como as Comunidades Eclesiais de Base) e à importância histórica da conscientização e da educação popular no Brasil, ambas ligadas a um tipo de ideologia radicalmente anti-capitalista.

Até 1989, Bilance relacionava-se com seus parceiros brasileiros de maneira mais ou menos reativa. A partir daquele ano, eles passaram a tomar a iniciativa na formulação de políticas 'genéricas', mas assegurando que as decisões de fundo, referentes a certos programas, fossem consideradas em interação com seus parceiros.

A nova visão e a nova política da Bilance contêm vários princípios genéricos de política, expressos em seus contratos com os parceiros. A implementação desses princípios é negociável, mas os próprios princípios não o são:

- ◆ as intervenções devem ser temporárias;
- ◆ deve ser possível formular as intervenções em termos concretos;
- ◆ deve ser possível formular em termos concretos o resultado final ('produto'), o cronograma e as medidas para alcançá-lo.

O produto final de qualquer intervenção deve ser a promoção da participação dos grupos socialmente excluídos nas estruturas da sociedade; assim, os projetos devem visar a criação de pontos de contato e de espaço institucional. A idéia central subjacente é a de que os parceiros não devem *simplesmente procurar resolver certos problemas do povo*, mas apoiar a "criação de efeitos sociais" - ajudar o povo a desenvolver capacidade de organização e negociação, que o habilite a resolver problemas em áreas mais amplas. A Bilance considera que esta é a única maneira viável de atacar o problema da exclusão social.

Por tradição, a Bilance participa ativamente do fortalecimento de grupos de base, diretamente ou por intermédio das ONGs, fator que o novo enfoque reforça ainda mais. Contudo, a Bilance agora inclui em suas políticas uma distinção mais explícita entre apoio a organizações populares e às ONGs; além disso, retirou o apoio que dava a organizações que não se assemelhavam às primeiras nem às últimas ou que, por oportunismo, se apresentavam como sendo umas ou outras. No caso das organizações populares, os projetos devem visar o fortalecimento da capacidade *própria* da

organização e, acima de tudo, ser *temporários* (acabando com a *presença* ilimitada). No caso das ONGs, as intervenções devem visar a criação de efeitos *externos* à organização (acabando com o apoio às próprias ONGs) - e o grupo beneficiário bem poderá ser uma organização popular.

O uso de fundos delegados e a delegação de poder decisório resultaram em maior eficiência no manejo de pequenos projetos. Além disso, a responsabilidade por alguns projetos administrados por ramos locais de grande organizações foi confiada à organização central, após a criação, por determinação da *Bilance*, de estruturas no poder central capazes de gerenciar a coordenação, a administração e o acompanhamento de tais projetos. Desse modo, 47 projetos locais de três organizações foram reduzidos a quatro, a serem gerenciados pela *Bilance*. Contudo, apesar do enfoque centralizado em relação a esses projetos, a *Bilance* tende a preocupar-se mais com o nível de base, certamente na medida em que a melhoria da capacidade das organizações populares de agir por conta própria requer, acima de tudo, uma ação nesse nível.

A *Bilance* sabe que nem sempre agiu coerentemente no passado, e encara com satisfação o fato de os parceiros brasileiros estarem se mostrando mais ativos em relação aos doadores. A *Bilance* acredita que ambos os lados devem se tornar mais autoconscientes. Embora os projetos sejam iniciativas brasileiras, estão em jogo os fundos, os esforços e a credibilidade da *Bilance*. Por esta razão, há necessidade de um relacionamento de carac-

terísticas mais profissionais, ao estilo empresarial.

## 2.5 - Uma visão geral

Vimos que o desenvolvimento das relações com parceiros brasileiros e a implementação concreta de mudanças variam entre as ICF. Porém, várias tendências gerais são comuns às três entidades.

Em primeiro lugar, ocorreram mudanças nas próprias ICF. Devido a acontecimentos nos Países Baixos, um reflexo da influência mundial do neoliberalismo,<sup>9</sup> as três ICF iniciaram processos internos orientados para a *eficiência, a eficácia e a responsabilidade de prestar contas*. Todas adotam uma visão mais clara a respeito do objetivo de suas intervenções no Brasil, levando explicitamente em conta a limitação dos seus fundos. O estudo sobre impacto (Wils 1991) foi um importante fator na formação desses processos.

Em segundo lugar, as três ICF estão preocupadas com seus fundos, especialmente no contexto da mudança da opinião pública nos Países Baixos e dos maiores níveis de concorrência nos mercados de angariação de fundos. O público em geral interessa-se cada vez mais por projetos locais concretos, ou então pela ajuda de emergência em casos de desastre. A atenção do público também se desviou da América Latina. Em última análise, a opinião pública também influencia as dotações de fundos do governo holandês. Não obstante, as três ICF são fiéis à sua análise de que, no Brasil o problema essencial é de *distribuição da riqueza* e, portanto, é político. A

*exclusão social* é um fator central em suas análises. Porém, sua atenção afastou-se dos projetos 'gerais' de natureza puramente política (conscientização, formação) e agora é cada vez maior o seu interesse por projetos de promoção de atividades econômicas, entre outros.

Em terceiro lugar, as três ICF responderam à necessidade de melhorar (e quantificar) a *eficiência e o impacto* de suas atividades, concentrando suas intervenções. Isto implicou a introdução de uma série de opções, contrastando com a prática anterior de manter a diversidade; em certa medida, o desenvolvimento das atividades dos parceiros facilitou esse processo. A concentração mais evidente foi a geográfica, traduzida num aumento da atenção dedicada ao Norte e, em especial, ao Nordeste. Contudo, também ocorreram concentrações setoriais e temáticas. Assuntos ligados à mulher e questões de gênero, populações indígenas e questões ambientais, bem como o desenvolvimento sustentável, recebem atenção especial das três ICF.

A implementação dessas mudanças levou a uma significativa transformação nas relações com parceiros brasileiros. Até o fim dos anos 80, os relacionamentos eram essencialmente reativos, mas depois as ICF passaram a tomar mais a iniciativa, especialmente no que se refere a políticas gerais e a forma como os projetos funcionam (deveriam funcionar). Ao mesmo tempo, as ICF parecem ter desenvolvido um conjunto mais amplo de mecanismos para cooperar com os parceiros e escutar suas idéias e críticas. Existe também a ten-

9 O termo neoliberalismo é um *porte manteau* para a orientação política e ideológica dominante no mundo desde o início dos anos 80. Como veremos adiante, o termo é usado amplamente, sem muita precisão, por parceiros no Brasil. Para simplificar, seus princípios centrais podem ser caracterizados como um zelo pelo equilíbrio macroeconômico, favorecendo o mercado, e uma preocupação com a eficiência em função do custo. Há, porém, importantes nuances que afetam o impacto que a aplicação dessas idéias centrais exerce sobre o povo. Embora a Grã-Bretanha e os Países Baixos ou o Brasil e o Chile, sigam os ditames neoliberais em suas políticas macroeconômicas, outras políticas compensatórias produzem resultados muito diferentes em termos das oportunidades de vida para os grupos menos favorecidos.

dência de delegar as decisões aos parceiros em projetos menores.

As ICF estão insistindo em que os parceiros adaptem o seu estilo de trabalho a esses moldes. Eles deveriam formular claramente suas missões, suas metas e os objetivos de seus projetos e aumentar a eficiência das atividades destinadas a alcançá-los. O planejamento, acompanhamento e avaliação passaram a ser mais importantes na busca do impacto e na sua avaliação. O profissionalismo deve sobrepor-se às 'boas intenções'. A reação inicial dos parceiros parece ter sido de forte oposição a muitas das mudanças adotadas pelas ICF (e possivelmente à mudança no próprio relacionamento). Todavia, as ICF argumentam que muitas mudanças não só foram aceitas, como estão sendo agora mais bem compreendidas por mui-

tos parceiros. Nas próximas páginas, examinaremos o assunto do ponto de vista dos parceiros.

No decorrer desse período de mudança, as ICF têm procurado intensificar a cooperação e a complementaridade entre si e com outras entidades de financiamento (neste momento, principalmente com suas próprias redes, ou seja, a CIDSE no caso da Bilance, a APRODEV no caso da ICCO e a EUROSTEP e a rede OXFAM no caso da Novib).

Apesar dos numerosos elementos comuns na análise da estrutura e da conjuntura da sociedade brasileira e no seu estilo de trabalho, existe uma clara diferença de objetivos entre os três programas das ICF para o Brasil, como já se evidenciou a partir dos seus perfis individuais. Bilance focaliza acima de tudo o fortalecimento das

organizações de base como forma de promover sua participação na sociedade. Em consequência deste enfoque, ela acredita que as ONGs deveriam ser estritamente subsidiárias. Em contraste, a Novib acredita que as ONGs e os movimentos populares são agentes importantes por si só, não obstante a necessidade de maior responsabilidade de prestar contas e de uma boa compreensão da situação na base. A posição da ICCO é mais ou menos intermediária. A ICCO, embora reconheça o fato de que muitos parceiros, inclusive as ONG, foram reconhecidos como atores destacados, investe principalmente em atividades vinculadas ao fortalecimento de movimentos e organizações de base. Também se preocupa com o fato de as ONGs estarem sendo financiadas cada vez mais à custa dos movimentos e grupos beneficiários.

### 3. As ICF e seus parceiros: A visão brasileira

Da perspectiva das ICF, tal como revelado pelo estudo dos documentos e pelas entrevistas nos Países Baixos, não há dúvida de que o relacionamento entre as ICF e seus parceiros tem sido positivo, e os registros das ICF praticamente não oferecem qualquer evidência de 'conflito' entre estas e seus parceiros. Isto ficou claro no capítulo anterior. Do ponto de vista do Brasil, essa visão se confirma em grande parte - ainda que com matizes e reservas importantes. Passaremos agora a tratar desse relacionamento a partir da perspectiva dos parceiros: *neste capítulo, apresentaremos as opiniões dos parceiros*. O tema dominante refere-se à linha tênue e facilmente ultrapassável que se estende entre a ajuda para que os parceiros aumentem a eficácia do seu desenvolvimento institucional por meio do di-

álogo e de sugestões sensíveis, e as pressões exercidas para que os parceiros adaptem seus pontos de vista, suas atividades e suas prioridades às opiniões das próprias ICF, talvez como resultado de condicionalidades que, por sua vez, são impostas a estas entidades (3.3).

De uns cinco anos para cá, as três ICF têm imposto cada vez mais os seus pontos de vista aos parceiros, mas não existe, nas suas entrevistas ou nos seus arquivos, qualquer indicação de que os parceiros se ressintam dessas pressões. As atividades e os procedimentos dos parceiros mudaram consideravelmente como resultado da ênfase (mundial) atribuída à eficiência e à eficácia em função do custo, o que ajudou a melhorar a focalização dessas atividades (5.3.3). Mas a influên-

cia não se detém nesse ponto. Algumas das mudanças adicionais exigidas pelas ICF - nas palavras de um parceiro, "forçadas, mas não impostas" - são relativamente neutras em termos do conteúdo das atividades, podendo-se argumentar que ajudaram a aumentar a eficiência dos parceiros (Bilance foi a mais insistente, com a sua ênfase na especificidade, concretude, temporariedade e subsidiariedade). Outras condicionalidades implícitas ou explícitas reduzem a liberdade de ação dos parceiros. Ao oferecerem ou retirarem financiamento, elas transferem ao Norte o poder decisório sobre as prioridades - sobre as atividades que serão realizadas e em que região (3.3). Os parceiros manifestam repetidamente a sua preferência por um relacionamento mais simétrico, por uma genuína equivalência e uma co-

laboração nos dois sentidos, embora também reconheçam os esforços envidados nesse sentido pelas ICF (3.4). Alguns parceiros consideram que uma das contribuições que podem dar para essa maior simetria consiste em insistir em que a cooperação para o desenvolvimento - multilateral, bilateral e por meio das ONGs - seja considerada num contexto mais amplo. Ao seu ver, existem flagrantes contradições entre a orientação e as condicionalidades da ajuda e as atividades 'comerciais' no Sul, promovidas ou aceitas pelos governos do Norte (3.5). Voltaremos a abordar o relacionamento entre ICF e parceiros no parágrafo 8.1, que contém algumas sugestões para o desenvolvimento dessas relações no futuro.

Antes de apresentarmos esse material crítico, é importante reiterar uma vez mais que, em geral, as relações têm sido boas e que os parceiros consideram que as três ICF holandesas estão entre os doadores mais abertos e prestimosos. Além de oferecerem financiamento próprio, muitas vezes as ICF intermediaram a captação de recursos adicionais para os seus parceiros junto a outros doadores - especialmente à União Européia.

### 3.1 - A corrente de pressões e condicionalidades

Os funcionários das ICF representam o principal elo de ligação dessas entidades com seus parceiros brasileiros. Em suas visitas aos parceiros, eles transmitem as prioridades, pressões ou condicionalidades atuais das ICF. Por exemplo: para o Movimento de Educação de Base (MEB), a Bilance, "que nos acompanha mais de perto, é muito exigente e nos deixa 'incômodos'

---

*"...é importante reiterar que as relações têm sido boas e que os parceiros consideram que as três ICF holandesas estão entre os doadores mais abertos e prestimosos.*

*Além de oferecerem financiamento próprio, intermediam a captação de recursos adicionais"*

---

com suas demandas, mas também tem exercido a maior influência", faz-se presente por meio de visitas anuais periódicas do funcionário encarregado do Brasil.<sup>10</sup>

Embora esses funcionários essenciais e bem preparados sejam agentes por mérito próprio, inevitavelmente e acima de tudo eles 'transmitem a mensagem' originária das diretorias das ICF. E essas diretorias, embora desenvolvam suas próprias políticas e prioridades, também respondem a pressões de suas bases sociais e, acima de tudo, da fonte principal de financiamento: o governo holandês. As 'mensagens' podem referir-se a procedimentos ou mecanismos - o modo de atuação dos parceiros - ou então às ações que, na opinião das ICF, os parceiros deveriam empreender, e onde empreendê-las: suas prioridades.

Os parceiros entendem que as próprias ICF têm sofrido pressões. O assunto foi suscitado em várias discussões. Houve referências às condi-

cionalidades impostas às ICF pelo governo holandês, alguns aspectos das quais o Instituto Socioambiental (ISA) de São Paulo classifica de "fragmentos de retórica neoliberal incorporados ao pensamento das entidades, todos eles referentes à eficácia em função do custo, desempenho, impacto e especificidade", e a prioridades que não correspondiam às dos parceiros. Comentou-se também que as entidades de cooperação querem (ou devem) apresentar resultados ao público ou aos governos dos seus países, que favorecem atividades 'atraentes' e capazes de ser comentadas por escrito, mostradas em vídeos, e assim por diante.

A corrente de pressões também pode exercer resultados positivos. De acordo com a interpretação do Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR), de Fortaleza, a crescente necessidade de mostrar resultados e de responder a exigências do governo ou do poder legislativo, que requer maior informação e melhores relações com os parceiros, levou as ICF a 'se abrirem' aos mesmos (por volta de 1993). A seguir, também começaram a tratá-los de maneira mais igualitária e a levá-los muito mais a sério.<sup>11</sup>

### 3.2 - Trabalhando para melhorar o impacto dos parceiros

Muitos parceiros brasileiros mencionam esses "fragmentos de ideologia neoliberal que se imiscuíram no pensamento das entidades". Referem-se, acima de tudo, às receitas que emanam do desejo de ver (e poder mostrar) 'boa utilização do dinheiro' (eficiência) e impacto (eficácia). As ICF desejam melhorar a capacidade dos

<sup>10</sup> As frases entre aspas, que não oferecem referência adicional, são citações diretas ou paráfrases de informantes dos parceiros, entrevistados durante as visitas de novembro ou março.

<sup>11</sup> A Plataforma da Novib é tida como exemplo disso e é muito apreciada como ocasião propícia para o diálogo.

parceiros de formular claramente *suas próprias* políticas, relacionar a implementação de projetos às políticas, poder e querer efetuar com seriedade o acompanhamento dessa implementação, dispor de indicadores de desempenho e quantificar. Examinaremos na seção 5.3 os aspectos mais importantes dessas questões de 'como fazer', e aqui só mencionaremos dois exemplos de como essas pressões podem afetar a implementação, pelos parceiros, de atividades de desenvolvimento institucional.

Em certos casos, os parceiros já chegaram a conclusões sobre métodos de trabalho e impacto, muito semelhantes às que as entidades 'impuseram'. Assim, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), da Conferência Nacional de Bispos do Brasil (CNBB) concluiu quase por si só que 'subsidiariedade' e 'temporalidade' eram elementos preferíveis, de modo que os conceitos promovidos pela *Bilance* em suas *Reuniões de Montevideu* reforçaram uma opinião que já existia.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) da CNBB foi provavelmente mais influenciada por essas abordagens. Perguntada a respeito da subsidiariedade, explicou-a como "uma visão em que a CPT é secundária e os beneficiários vêm em primeiro lugar em seu trabalho: eles devem 'escrever sua própria história' e não devemos assumir a dianteira, mas possibilitar as mudanças". A CPT tem maiores problemas com a temporalidade: "não queremos simplesmente 'avançar', mas podemos querer continuar - embora talvez com outro tipo de trabalho ou projeto".

### 3.3 - Impondo prioridades?

O exercício de pressões no sentido de que os parceiros adotem determinados métodos de trabalho ou certos princípios gerais, embora usualmente aceito *ex post* como útil, certamente provoca resmungos generalizados. A influência exercida sobre as prioridades dos parceiros, o *conteúdo* do seu trabalho, a *ação* a empreender ou *onde* empreendê-la, dá margem a questionamentos mais sérios e, em muitos casos, a ressentimentos. Para a maioria dos parceiros, as 'sugestões' das ICF (sempre apoiadas implicitamente pela ameaça de não-renovação do financiamento) são experiências que reduzem sua capacidade de decidir com base em suas próprias análises - realizar atividades de desenvolvimento institucional na forma e no lugar que consideram apropriados.

Na opinião dos parceiros, certos temas são enfaticamente promovidos pelas entidades ("forçados", como nos disseram no ESPLAR, "mas não impostos"): além das questões de 'resultados' e de 'eficiência', "eles também impõem temas como o gênero, as políticas públicas e assim por diante". Embora nem todos os parceiros se sintam pressionados (em Rio Branco, a RECA, parceiro da *Bilance*, considerava que seu projeto de geração de renda sempre fora respeitado "sem que nada nos fosse imposto"), não é raro ouvirmos que "tudo tende a ser priorizado *lá*; aqui, o que se espera basicamente é que nos ajustemos, apesar da 'retórica de parceria'". Outros, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), são ainda mais veementes: "A cooperação

para o desenvolvimento tem utilizado alguns dos próprios pressupostos neoliberais que combatemos aqui. Querem impor *suas* prioridades - inclusive, e talvez especialmente, os holandeses: a mulher, os direitos humanos, o meio ambiente, e assim por diante. Mas nós temos as nossas próprias prioridades". Tais prioridades foram imediatamente apresentadas em duas folhas impressas.<sup>12</sup>

E tais opiniões são expressas por parceiros que, como a Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (CAPINA), no Rio de Janeiro, reconhecem os esforços positivos envidados pelas ICF (por exemplo, a abertura da Novib a esse respeito e o trabalho de preparação da sua Plataforma anual) e tendem a ser razoavelmente compreensivos com os próprios problemas das ICF. A CAPINA não nega que as ICF também devem estabelecer suas próprias prioridades, principalmente porque os recursos não fluem tão livremente como antes. Tal como seus parceiros, essas entidades enfrentam decisões e compensações em torno de eficácia em função do custo, prioridades e concentração, decisões que, inevitavelmente, produzem 'ganhadores' e 'perdedores'. Na Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), existe um entendimento similar sobre a necessidade de estabelecer prioridades e proceder a escolhas em condições de escassez de recursos; em resultado, as ICF "dizem sim para alguns projetos e não para outros". Os parceiros também podem aceitar "a questão do gênero ou do meio ambiente - seja como for, estamos tomando esse rumo (mesmo que haja quem nos diga:

<sup>12</sup> As entidades holandesas não são as únicas tidas como culpadas de exercer pressão sobre seus parceiros (ESPLAR afirmava que a única entidade que resistira a essa tendência era a *Brot für die Welt*). As instituições americanas eram consideradas ainda piores: "elas decidirão sobre as campanhas que são necessárias, nos informarão, pedirão que colaboremos com elas etc... E os alemães informados dizem que seus compatriotas - EZE - estão onde a ICCO se encontrava há três anos" (ISA). Em certos casos, as condicionalidades parecem assumir formas extremas. Fomos informados - mas não pudemos verificar - que o representante da ODA do Reino Unido em Brasília sugeriu o corte do co-financiamento ao MST porque este apoiara uma greve de petroleiros e, portanto, agira 'politicamente', ao passo que a União Européia, que mantém um programa de direitos humanos com o MST, teria censurado a cartilha que os sem-terra propunham usar, eliminando qualquer referência à palavra "luta". O MST indicou que a concepção vigente na Europa não parece admitir a luta, mesmo por parte daqueles que sofrem atos de violência.

'você estão fazendo isso por causa das instituições')". Contudo, aceitar ou rejeitar projetos e dar preferência a certos temas não é o mesmo que procurar influenciar a escolha do lugar de atuação no âmbito de um programa - e a decisão das ICF de se retirar do Sul do Brasil é, na verdade, um assunto altamente controverso entre os parceiros.

### 3.4 - O desejo de equilíbrio e equivalência

É quase unânime o reconhecimento dos parceiros aos esforços que as ICF têm envidado nos últimos anos para melhorar e aprofundar o 'diálogo'. Isto se aplica particularmente às reuniões organizadas no Brasil para discutir programas e estratégias, que criam "processos conjuntos muito específicos aos holandeses", embora os resultados concretos continuem muito limitados, apesar de todos os desafios que representam e de todos os sinais que geram (FASE). Também se aprecia o enfoque dos funcionários das ICF responsáveis pelo Brasil, embora se comente que estes não dispõem de tempo suficiente para um real aprofundamento das relações (CAPINA). Voltaremos ao assunto no capítulo final.

No caso da CUT, que é o maior parceiro, comenta-se que ambas as partes acreditam que o relacionamento é aberto e construtivo, e que a CUT "nunca recebeu imposições, mas foi construtivamente contestada em muitos casos". Segundo se afirma, ambos os lados respeitam-se mutuamente.

Mas nem tudo vai bem. Um parceiro importante como o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) elogia a Novib pelas medidas que adotou para melhorar suas operações, reconhece o compromisso da Novib com o IBASE e recebe de bom grado o seu apoio institucional, "que nos deu uma chance de ser ousa-

dos". Contudo, o IBASE insiste em que o diálogo continua muito limitado. "Eles sempre estão muito ocupados, têm muitos parceiros. O convite para participar da Plataforma nos Países Baixos foi maravilhoso e extremamente interessante: aprendemos muito sobre outros parceiros, a cooperação holandesa, e assim por diante. Mas até mesmo nas suas atividades políticas ainda somos 'chamados' a 'colaborar' com o que *eles* consideram necessário. Ainda não existe reciprocidade suficiente".

Essas opiniões são amplamente endossadas. No ESPLAR, foram expressadas com eloquência e em detalhes: "Gostaríamos de um relacionamento realmente mais equitativo com as entidades. É sintomático que só nos avistemos com os funcionários responsáveis pelo País, que provavelmente exercem pouca influência nas estruturas decisórias da sede. Não falamos com suas 'diretorias' e, portanto, não exercemos real influência sobre o processo de preparação de políticas. Suas decisões e prioridades simplesmente nos são comunicadas ('Vamos fechar no Sul'; 'somos mais

pelo urbano do que pelo rural'; 'enfaticamos as questões de gênero'). Queremos ser ouvidos no seu nível decisório - talvez por meio de um mecanismo como a ABONG. Também queremos mais *transparência* sobre o seu estilo de trabalho, seu financiamento, as condições que regem o seu trabalho, a fixação de suas prioridades e assim por diante".

A falta de acesso ao pessoal realmente responsável nas entidades, aos que realmente decidem, talvez seja a causa principal das reservas aos contatos com 'técnicos' das ICF - por mais capazes, compreensivos, dedicados e amáveis que possam ser. Nem todos se expressariam em termos tão fortes como os do ISA, mas muitos concordariam com os problemas subjacentes: "o relacionamento continua essencialmente colonial, e os responsáveis pelo País (sejam quais forem suas lealdades pessoais com seus 'protegidos') cumprem as instruções de suas entidades. Eles vêm e conversam, mas, em última análise, se você quiser o seu financiamento, terá que aceitar seus critérios. E as diretorias? Nunca são vistas e não se pode falar com elas.



Tudo é delegado ao funcionário encarregado do País”.

De certa forma, este relacionamento distorcido é inerente a uma situação em que uma instituição é responsável por grande número de projetos e programas em muitos países. Porém, para os responsáveis pelas organizações brasileiras, que frequentemente são muito grandes e muito importantes no nível local ou nacional - pessoas e organizações que são respeitadas, influentes, temidas ou seja o que for -, a impressão é diferente. Delas sempre se espera que abram suas gavetas e seus livros a funcionários que, segundo suspeitam, não dispõem de maior influência, e que não consideram como interlocutores propriamente ditos, mas como simples mensageiros. No entanto, nunca têm oportunidade de falar - mesmo quando estão nos Países Baixos - com pessoas que exercem cargos equivalentes aos seus. Tais pessoas sempre estão ocupadas com assuntos mais importantes.

Quanto maior e mais estabelecida for a organização, mais forte esta impressão provavelmente será, e não apenas por uma questão de prerrogativa ou ressentimento, mas também porque é real a crença de que o parceiro tem uma contribuição a dar para a ICF, que esta pode aprender e beneficiar-se com a experiência e o profissionalismo do parceiro, que as atividades deveriam ser planejadas e executadas em conjunto e que isto traria benefícios para a ICF. Como nos foi dito no IBASE, num contexto um pouco diferente: “nós, e outros como nós, somos o Norte no Sul”. E, na nossa opinião, isto é realmente assim - e mui-

tos no Norte poderiam aprender com eles.<sup>13</sup>

Nossa impressão é a de que, mais do que os departamentos latino-americanos, os órgãos decisórios das ICF não parecem levar em conta as opiniões de organizações brasileiras bem estabelecidas, em muitos casos parceiros de longa data, sobre o que é importante no desenvolvimento institucional e como este deveria ser promovido.

Nesse contexto, parceiros como o ISA acreditam que sua experiência poderia ter valor direto para as ICF: “poderíamos ajudar a montar exposições, estabelecer estruturas comerciais, realizar seminários sobre silvicultura tropical sustentável etc.” Além disso, falaram-nos a respeito de certas atividades conjuntas, como um projeto integrado com a ICCO, ainda em discussão na FASE, também com a participação do ISA e de outro parceiro local, abrangendo vários ângulos: meio ambiente, agricultura sustentável, atividades urbanas e, acima de tudo, o assunto da certificação para exportações de produtos tropicais - “em que os holandeses poderiam ou deveriam assumir a liderança na Europa”.<sup>14</sup>

São os parceiros maiores, em particular, que almejam por um relacionamento realmente mais equilibrado, por equivalência, se não por igualdade. O que pretendem é que isto ocorra não apenas no nível de pessoal (quem trata com quem), mas também ‘politicamente’, no sentido de uma relação em que a voz e o potencial de ajuda do Sul sejam levados a sério no Norte, e não apenas como algo ‘pra inglês ver’ nas reuniões anuais e nas Plataformas

das ICF no Brasil. A CUT espera “desenvolver uma parceria política mais equitativa - em que possamos ajudar a ICCO em ‘suas’ tarefas políticas”. Mais especificamente, o ISA almeja “poder manter uma discussão mais ampla com as nossas parceiras; por exemplo, sobre políticas bilaterais - ou européias - para os países em desenvolvimento, sobre cooperação e desenvolvimento - as atividades das multinacionais (atualmente, o pior infrator, o maior explorador de madeiras tropicais da Amazônia é uma empresa dinamarquesa)”. Voltaremos brevemente a este assunto na próxima seção; a questão geral do equilíbrio entre ICF e parceiros voltará a ser abordada no item 8.8.1.

### 3.5 - A cooperação para o desenvolvimento é um paliativo?

Vários parceiros opinam que as ICF devem cercar o seu trabalho de uma visão mais ampla - encará-lo no contexto de outras políticas relevantes do Norte, da Europa ou dos Países Baixos. Esses parceiros argumentam que, sejam quais forem os méritos da cooperação para o desenvolvimento, inclusive a da que é canalizada por ONGs do Sul, tais méritos, ‘em última análise’, não podem compensar os danos causados por algumas outras políticas ou não-políticas adotadas no Sul por instituições financeiras multilaterais e países ou empresas do Norte. Em outras palavras, sejam quais forem os efeitos positivos que possam ser gerados pelas atividades de parceiros financiados por ICF, tais efeitos são muitas vezes reduzidos ou anu-

13 Um parceiro observou que a principal ICF com que tratava, apesar de todo o reconhecimento que esta lhe merecia, era “antiquada, retrógrada, não tinha carisma, nem profissionais qualificados, nem capacidade de ação nos Países Baixos, para não falar de Bruxelas. Nosso pessoal local é melhor...”

14 Um projeto anterior, um pouco semelhante, apoiado pela Novib, malogrou ao surgirem problemas com a firma que deveria ter efetuado a ‘exploração sustentável de madeiras tropicais’ que, afinal de contas, não foi tão sustentável. O projeto teria envolvido uma posição ‘política’ muito mais direta em relação ao comércio (no caso, madeiras tropicais) e um envolvimento muito mais direto com a política e o público dos Países Baixos (e/ou da Europa). A FASE ainda está interessada em algo semelhante, para tornar seu relacionamento com as ICF mais ‘equitativos’ e ‘equilibrados’.

lados por outras atividades ou políticas - e até por 'não-políticas' - adotadas no Norte ou vindas do Norte. Na opinião desses parceiros, que tendem a relacionar-se mais com Balance e ICCO do que com Novib, as duas últimas entidades, especialmente, deveriam atribuir mais atenção a tais questões ou pelo menos assumir, a respeito, uma posição mais ativa do que a que adotam (às vezes). Tal como discutido na seção anterior, esses parceiros acham que, numa parceria realmente equilibrada, poderiam apoiar as ICF nesse sentido ou, talvez, exercer maior pressão sobre elas.

Na CPT, por exemplo, reina considerável insatisfação com a "cooperação internacional como projeto compensatório de todos os efeitos prejudici-

ais do 'desenvolvimento' econômico promovido por meio de bancos multinationais ou multilaterais, que subitamente descobriram a questão 'social'". Estes e outros parceiros sustentam a necessidade de um conjunto de políticas integradas no Norte, que harmonize a 'retórica' da cooperação para o desenvolvimento com a política ou as normas financeiras, comerciais e de intercâmbio. Esta demanda de coerência muito se assemelha ao outro lado do ataque desfechado pela Balance contra a chamada cooperação internacional tradicional ('normal') para o desenvolvimento (ver 2.4). A cooperação para o desenvolvimento estabelece condicionalidades, mas é possível que políticas estrangeiras, e especialmente as de comér-

cio, ignorem e até contrariem as próprias finalidades que a cooperação para o desenvolvimento deseja estimular com suas condicionalidades.

Alguns parceiros, tal como certas ICF, acreditam que a cooperação para o desenvolvimento está 'à deriva' nos dias atuais, e que é necessário repensar e reorganizar toda essa atividade. O IBASE, um dos parceiros maiores, mais firmes e mais experientes, argumentou que "os nossos doadores estão muito preocupados em 'financiar atividades no Terceiro Mundo' - e sempre parecem querer a última palavra. Eles (inclusive a Novib) precisam pensar mais a respeito do que realmente precisam ou querem fazer: estão muito apegados à sua própria rotina".

## 4. Perspectiva histórica das atividades dos parceiros

### 4.1 - Tipos de projetos que recebem apoio

Pode-se dividir de diversas maneiras os projetos apoiados pelas ICF no Brasil. Com base na *natureza* das atividades, surge das listas de projetos uma distinção geral, também assinada por Poelhekke (1996), com um tipo de projeto destinado a responder a *necessidades* sociais e econômicas, concentrando-se, portanto, na assistência e no trabalho de promoção, e outro tipo voltado para as condições de vida num sentido mais geral, abordando questões que emanam do contexto socioeconômico mais amplo. Esses projetos guardam relação com as lutas pelos *direitos* dos cidadãos, condições de trabalho, propriedade (terra/habitação), influência sindical, participação política e questões de gênero. O presente estudo concentra-se principalmente neste último tipo de projetos.

Também é possível caracterizar os projetos em função de diversos outros fatores (ver também Poelhekke 1996). Existem caracterizações por *tipo de atividade* e/ou *grupo beneficiário* (mulher, trabalhadores urbanos, índios, meninos de rua), que foram levadas em conta na seleção dos projetos a serem visitados. Também se levou em conta a *localização* das atividades: as que se realizam num *bairro*, em interação direta com o grupo beneficiário, ou as que se orientam para agentes oficiais ou não-oficiais no âmbito *municipal, estadual* ou *federal*.

Existe outra distinção importante: entre parceiros que são *associações* e parceiros que são *provedores de serviços*. Os primeiros dispõem de estruturas de gestão, com mecanismos bem definidos em matéria de responsabilidade de prestar contas para com os membros (o grupo beneficiário do pro-

jeto), ao passo que, no caso dos últimos, a responsabilidade tende a ser mais uma formalidade legal, com pouca ou nenhuma vinculação com o grupo beneficiário (ver também Flinterman 1992). Esta distinção é muito similar à que existe entre *movimentos populares* e as ONGs que prestam algum tipo de apoio ou serviço a certos grupos (inclusive os movimentos): a estas, denominamos *ONGs de apoio*.

As ONGs parecem constituir os destinatários da maior parte das doações. Estimativas da Balance e da ICCO sobre a situação em 1995 sugerem que aproximadamente 80% dos fundos destinaram-se às ONGs e 20% a organizações de apoio e associações. Para a Novib, a cifra equivalente para 1996 era de 10% (com outros 18% para organizações 'intermediárias' - ou seja, as ONGs de apoio e as associações). Ao que parece, uma proporção algo maior destinou-se a estas úl-

timas em 1989 - talvez um quarto ou um terço dos fundos. As ICF parecem ter chegado a conclusões diferentes sobre a conveniência de aumentar a ajuda a organizações de apoio: a ICCO e a Novib tendem para esse rumo e a Balance dele se afastou e "...está mais concentrada em organizações que exercem um papel de apoio direto e temporário a iniciativas e lutas de organizações de base locais" (Poelhekke 1996:65). Em termos práticos, isto também visa a evitar que as organizações de apoio, tais como os movimentos sociais, passem a depender de fundos externos.

## 4.2 - O trabalho na era 'pré-democrática'

Dá perspectiva das ICF, até 1989 a luta não-violenta por mudanças políticas era a maior prioridade dos parceiros brasileiros. Considerava-se que essa luta envolvia o fortalecimento da capacidade das organizações populares por meio de educação e informação, tentando atingir a sociedade brasileira em geral (Novib); o fortalecimento de movimentos (também os pequenos) para que estes fossem reconhecidos e pudessem influenciar o processo político (ICCO); e a aceitação de que a riqueza só poderia ser distribuída por meio da 'política' (confrontos extraparlamentares), demonstrações de solidariedade e manutenção de uma presença (Balance).

Na época, também havia grande necessidade de ação em nome dos grupos beneficiários - não apenas excluídos, mas também perseguidos, se as suas demandas fossem politicamente inaceitáveis. No caso das organizações de apoio, tal ação envolveu, acima de tudo, a mobilização de conhecimentos especializados em nome dos gru-

pos. De fato, as listas de projetos mostram numerosos casos em que o apoio prestado a esses grupos por profissionais externos, tais como advogados ou arquitetos, desempenhou papel decisivo para habilitá-los a lutar por seus direitos ou melhorar suas condições de vida. Especialmente nos anos de governo autoritário, essa ajuda serviu para proteger os pobres de reações adversas e frequentemente proporcionou os meios para passar do nível local ao regional ou nacional.

Outro fator de importância foi a necessidade, em certos casos, de ocultar o objetivo real do trabalho realizado. Foi o caso particular das ONGs dedicadas à educação, conscientização ou animação popular - tarefas que eram vistas como parte do projeto histórico, a reforma do *sistema*, que deveria conduzir à conquista do poder por aqueles que eram sistematicamente vitimados pela sociedade em geral. Durante a Guerra Fria, era de rigor falar de alternativas marxistas ou católicas para o capitalismo, cujos modelos enquadravam-se com frequência nas 'sociedades socialistas' ainda idealizadas. Até o ponto em que as atividades dessas ONGs eram, sem dúvida, guiadas por essa visão, era de esperar que elas exercessem impacto apenas limitado, já que o seu interesse por projetos produtivos e geradores de renda era pequeno. E mesmo quando essas ONGs, apesar do seu ethos e da sua retórica, na prática tentaram ser úteis aos grupos beneficiários 'dentro do sistema' - por exemplo, ajudando-os a obter acesso aos benefícios dos programas sociais do governo - , seu interesse pelo acompanhamento posterior foi pequeno. Segundo observou Wils (1991:21), referindo-se à situação no início da década atual, as ONGs do Brasil ti-

nam pouco a oferecer "... no tocante a consolidar economicamente o que fora conquistado politicamente".<sup>15</sup> Neste aspecto, ocorreram mudanças significativas nos últimos anos.

É interessante a situação do Movimento de Educação de Base (MEB), que vinha atuando desde antes do golpe de 1964. Nos anos que se seguiram à implantação da ditadura, "tínhamos que ocultar o nosso trabalho real - de forma que os projetos que eram propostos publicamente eram diferentes do que de fato ocorreria na base, onde as equipes continuaram a tentar promover a animação popular". Essa cultura da clandestinidade perdurou por muitos anos - estendendo-se inclusive até o final dos anos 80, quando já não existia qualquer razão política para sustentá-la.

Além disso, como o MEB agora reconhece, aquela abordagem ideológica deixou um legado difícil: a proposição de soluções inviáveis, o desinteresse pelos resultados reais do seu trabalho e a crença de que o trabalho com os grupos justificava-se por si só. Conscientização e animação acabaram por conduzir 'de alguma forma' ao poder - "fazia-se o trabalho pelo trabalho". "Assim, quando Balance (e Misereor) começaram a exigir 'resultados' (ver 5.3.1), elas verificaram que o trabalho era 'vago', 'não-científico' etc., e nos pressionaram a descrever o que estávamos fazendo realmente".

## 4.3 - O divisor de águas

A partir de 1989, embora em certos casos os parceiros tivessem que continuar lutando pelos grupos, principalmente com o governo federal (6.2), a ênfase foi se deslocando gradualmente para a tarefa de habilitar os grupos a atuar em seu próprio nome. Isto se

<sup>15</sup> Wils acrescenta que "... a maioria das ONGs brasileiras, tão fortes e eficientes na conscientização e organização, muitas vezes são deficientes em assuntos mais técnicos e econômicos. Há um número maior de cientistas sociais do que de economistas, engenheiros e técnicos, mas é destes últimos que muitos grupos de base e suas organizações (também) necessitam...".

deve, em parte, à influência das pressões exercidas pelas ICF, principalmente pela Balance, com sua ênfase conceptual na subsidiariedade (os parceiros não atuam em nome dos grupos e devem habilitá-los a tomar suas próprias iniciativas), na natureza temporária da assistência e na demanda de resultados concretos. Outro fato foi o fim da repressão política e a redução das ameaças de violência - uma melhoria parcial, com numerosas exceções, notadamente em relação a comunidades indígenas, muitas favelas e no 'interior', principalmente em pequenas localidades distantes do Sudeste do País, mais desenvolvido.

O MEB volta a servir como bom estudo de caso do processo e seus problemas. Já em 1986, decidiu-se no Encontro Nacional que o MEB passaria da animação para a assessoria e que deixaria de atuar em representação dos grupos (por exemplo, distribuir panfletos do sindicato local). Em vez disso, o MEB trabalharia *lado a lado* com grupos específicos dedicados a atividades específicas, deixando que os interessados falassem em seu próprio nome. Isso significou trabalhar apenas com grupos organizados e não com 'comunidades' em sentido vago - com sindicatos, organizações de mulheres, grupos organizados de bairros e organizações com atividades específicas, um projeto específico, em sua localidade. "Nosso trabalho de alfabetização parte, então, desses projetos específicos e passa a fazer parte de uma abordagem educacional mais ampla de fortalecimento da cidadania".

Contudo, essa mudança foi prejudi-

cada por uma certa 'concentração de poder' no que era então a equipe nacional, que desempenhava destacado papel de assessoria das equipes regionais - uma espécie de elite do MEB que acreditava ser *o próprio* movimento. O problema foi superado quando as equipes regionais começaram a selecionar seus assessores. "A exigência da Balance, de não atuarmos em nome dos grupos beneficiários, começou mais ou menos na mesma época que o tema da temporalidade: ensinar os grupos a manter-se de pé e não apoiá-los indefinidamente. Sendo Igreja, não temos problema em manter um apoio por tempo indefinido - ao contrário; de modo que foi uma mensagem importante".

O CIMI é outro exemplo interessante de evolução da estratégia de desenvolvimento institucional. Até meados dos anos 80, o CIMI atuou, acima de tudo, *em nome da* população indígena, que na época não dispunha de organização ou capacidade de representação própria. Mas, mesmo naquela época, a meta sempre consistia em superar essa deficiência. O CIMI ajudava os índios a valorizar sua própria cultura e estrutura social, e, com base nisso, se organizar para confrontar a sociedade brasileira 'branca'. A abordagem baseia-se no conceito de atividade missionária do CIMI: a pastoral da convivência, ou seja, viver com um povo oprimido e 'diferente', mas aceitar seu estilo de vida. "Esta perspectiva habilitou-nos desde muito cedo a passar à idéia do fortalecimento das organizações indígenas, ajudando-as a articular-se entre si, atuando mais como assessores e, inclusive, retirando-

do-nos da 'convivência' quando as circunstâncias assim o permitiam".<sup>16</sup>

#### 4.4 - Algumas conclusões

Na opinião dos parceiros do Brasil, as atividades realizadas anteriormente em nome dos grupos freqüentemente alcançaram seus objetivos específicos. Foi o que ocorreu tanto no âmbito local como em termos de estruturas, instituições e procedimentos nacionais, especialmente em relação à transição para a democracia, de maneira visível na época da Constituinte (1988).<sup>17</sup> Não obstante, também existem muitos casos de atividades que conseguiram, no máximo, 'dar dois passos para a frente e um para trás', e outras em que os parceiros diziam estar 'dando cabeçadas contra a parede'.

A atitude geral dos parceiros em relação ao assunto é realista. Eles sabem que muitos esforços malograrão e que nunca é possível prever os resultados. Durante um diálogo, a liderança da CPT argumentou que no máximo 5% dos casos de violência 'patrocinada pelo Estado' foram processados com êxito. Apesar disso, estão convencidos de que os efeitos positivos foram cumulativos. Portanto, consideram justificado o seu esforço.

Uma indagação prática consiste em saber se aqueles que aprenderam seu ofício no período anterior são capazes de atuar com êxito sob o 'novo regime'. Talvez eles não estejam preparados para certas tarefas agora consideradas essenciais - por exemplo, as administrativas ou as de ajuda para que os próprios grupos se tornem mais eficazes e eficientes ('treinamento em

16 Assim, a partir da sua teologia sobre atividades missionárias, o CIMI desenvolveu uma abordagem muito semelhante à perspectiva de 'subsidiariedade' e 'temporalidade' da Balance - e muito antes da reunião Montevideu I.

17 Com incêguvel êxito, conseguiu-se inserir uma ampla variedade de 'direitos' na Constituição, possivelmente a mais detalhada do mundo entre os documentos do seu tipo. Mas esse êxito deve ser cotejado com a capacidade mínima - em muitos aspectos previsíveis - de implementação de tais direitos. Mesmo no limitado número de casos em que as leis específicas foram aprovadas, as normas legais continuam a ser freqüentemente ignoradas em face de um sistema judicial antiquado e sobrecarregado - e integrado, no 'interior', por juízes que apoiam os interesses econômicos predominantes.

administração'). Talvez considerem difícil abandonar as rotinas de trabalho desenvolvidas durante toda uma vida profissional - por exemplo, passar da animação à assessoria. As atividades podem continuar simplesmente por inércia, mesmo quando, objetivamente, o trabalho tenha perdido relevância, ou porque os mais antigos acreditem que a organização lhes deve um cargo permanente. É possível que o pessoal perca contato com a realidade e que as folhas de pagamento se tenham inflacionado. Todas estas questões foram suscitadas pela liderança do MEB, que está considerando cuidadosamente as conclusões a serem extraídas.

Nossas visitas confirmaram problemas dessa índole em alguns outros casos, muitas vezes agravados por dificuldades financeiras. Mas, em geral, os parceiros conseguem assegurar que os métodos de trabalho do seu pessoal se adaptem pelo menos tecnicamente às novas circunstâncias - seja mediante retreinamento, contato com terceiros na rede ou nomeações

adequadas quando os colaboradores mais antigos se afastam. Pode servir de exemplo o que constatamos na FASE, em Mato Grosso. Um novo funcionário foi designado especificamente para tratar do assunto da articulação com outras ONGs no contexto do FORMAD, o fórum com funções de assessoria e acompanhamento no programa PRODEAGRO, recentemente reformulado (6.4). Outro membro do pessoal, uma agrônoma, dedica-se especialmente a assuntos de comercialização, por haver concluído que eles revestem importância particular para garantir o êxito dos aspectos mais convencionais do seu trabalho. A nosso ver, essa adaptação à situação pós-ditadura e às novas demandas formuladas por doadores foi, em geral, bem-sucedida.

Assim sendo, não há dúvida de que ocorreram mudanças significativas de uns dez anos para cá. Porém, ainda persistem certas perguntas. Entre significativos setores dos intelectuais e ativistas brasileiros, sempre existiu uma tendência a encarar o mundo em

termos antagônicos e até maniqueístas: existem os bons e existem os maus; existem os que estão conosco e os que estão contra nós. O inimigo pode ter mudado durante esse período, mas - como também foi assinalado no documento Montevideu II da Balance (2.4) - tem que existir um inimigo. No momento, esse inimigo é o 'neoliberalismo'. E, ainda mais importante, os erros do inimigo explicam a maioria dos males que se abatem sobre o País, especialmente sobre os pobres: você *sabe* a quem culpar, e por que razão. Em consequência, os problemas têm soluções predeterminadas (ou não têm solução). Pode haver mudado a maneira de encarar 'o sistema', mas o sistema (que funciona de uma maneira já conhecida), ainda é a causa fundamental do que está errado. Portanto, há pouco incentivo para raciocinar indutivamente a partir do que é encontrado 'na base'. Para o desenvolvimento institucional, o perigo é que tais atitudes podem ser transmitidas àqueles com quem se trabalha - seja colaboradores ou grupos beneficiários (8.3.1).

## 5. A institucionalidade dos parceiros

### 5.1 - A estrutura decisória dos parceiros

O desenvolvimento das relações dos parceiros com outros agentes é influenciado por sua própria estrutura decisória, especificamente por dois aspectos que serão considerados nesta seção: seus mecanismos de prestação de contas e processo decisório, e a base que dá legitimidade às suas ações. Nessa área, há diferenças significativas entre organizações de base e movimentos populares (associações), por um lado, e provedores de serviços e organizações de apoio (ONGs), por outro.

#### 5.1.1 - Responsabilidade de prestar contas e processo decisório

Todos os parceiros das ICF são organizações formalmente constituídas. Quase todas, especificamente as ONGs, são definidas como entidades sem fins lucrativos, o que lhes proporciona isenção de impostos - embora possam realizar certas atividades comerciais (ver 5.2.2).

As estruturas jurídicas das organizações de base e dos movimentos populares correspondem a associações privadas em que os sócios têm a autori-

dade máxima. Existem acordos formais para assegurar que os órgãos dirigentes sejam responsáveis perante os sócios, pelo menos através de eleições periódicas. As estruturas decisórias das ONGs geralmente são semelhantes às das associações privadas, nas quais as assembléias de 'membros' e comitês dirigentes têm o controle final.

#### Responsabilidade de prestar contas

Quando uma ICF proporciona apoio financeiro a uma associação, esse apoio se dirige - em princípio - ao grupo beneficiário. A estrutura decisória do parceiro está, pelo menos em ter-

mos formais, sujeita ao controle dos sócios: essas organizações devem prestar contas ao grupo beneficiário. O mesmo não acontece com as ONGs. Elas 'trabalham com' os grupos beneficiários, mas as pessoas que tomam as decisões sobre as atividades não são formalmente responsáveis perante o grupo beneficiário, mas perante a assembleia de 'membros', que constitui a autoridade máxima da organização. Pode ser que algumas pessoas que representam os grupos beneficiários participem dessa assembleia. Mas, mesmo assim, o grupo dominante geralmente é composto de representantes formais das organizações patrocinadoras ou contribuintes (por exemplo, as igrejas), figuras públicas ou intelectuais que simpatizam com os objetivos da organização, ou os profissionais que a dirigem.

Evidentemente, a situação difere muito entre um parceiro e outro, e não é possível generalizar (nem dispomos de informações detalhadas sobre todos os parceiros incluídos neste estudo). Mas certos aspectos da situação de quatro parceiros, em diversos pontos desse espectro de responsabilidade para com o grupo beneficiário, podem servir como ilustração do problema.

O Instituto Socioambiental (ISA), com sede em São Paulo, ilustra razoavelmente um tipo de parceiro numa extremidade do espectro. Como uma ONG moderna de serviço, que combina preocupação com o bem-estar dos povos indígenas e meio ambiente, realiza ações 'paradigmáticas' que podem ser avaliadas, produzem resultados, alteram a opinião pública e acabam influenciando as políticas. É dirigido por uma Assembleia Geral de 40 membros fundadores. Há vários outros tipos de membros, mas sem os mesmos direitos de voto que a Assembleia e os membros fundadores que

elegem o Conselho Diretor. Esses membros (secundários) são considerados importantes como 'base social' da organização, e o aumento desse contingente - conforme previsto - dará ao ISA maior 'força política'. Mas não há participação formal dos grupos beneficiários na estrutura decisória.

No entanto, o ISA também mantém muitas relações que vão além da prestação de serviços ou apoio. Seus funcionários mencionam relações 'orgânicas' com povos e movimentos indígenas, e alegam que nessas relações todas as questões importantes são discutidas de maneira construtiva. Com os grupos indígenas fazem 'contratos

---

*"Quando uma ICF proporciona apoio financeiro a uma associação, esse apoio se dirige ao grupo beneficiário. A estrutura decisória do parceiro está sujeita ao controle dos sócios: essas organizações devem prestar contas ao grupo beneficiário"*

---

apropriados', em vez de apenas prestar assessoria. O ISA também argumenta que os grupos beneficiários participam do planejamento e execução das atividades. Planeja-se criar um Comitê de Avaliação, que incluirá representantes dos grupos beneficiários.

Outro grupo de parceiros é composto de organizações mais vinculadas à igreja católica, notadamente CIMI e CPT. No caso do CIMI, os Coorde-

nadores de suas 13 Regionais, o Secretário-Executivo e o Presidente (um bispo católico) constituem seu conselho executivo mais alto, que se reúne quatro vezes por ano. A cada dois anos, reúne-se a Assembleia Geral, que inclui delegados das regionais. Em seu trabalho cotidiano, as regionais atuam independentemente das estruturas eclesásticas locais, mas estão sujeitas ao controle das dioceses.

A CPT, uma organização muito maior, tem uma estrutura mais complexa. Cada uma das suas 21 Regionais tem um Coordenador: juntos, formam o Conselho de Coordenadores. As Regionais são agrupadas em oito Grandes Regiões, cada uma com seu próprio Diretor. Esses Diretores, junto com o Presidente e o Vice-Presidente da organização (dois bispos), formam o Conselho Executivo, que se reúne três vezes por ano. A Assembleia Geral da CPT, como a do CIMI, se reúne a cada dois anos - um acontecimento importante, que reúne o Conselho Executivo, o Conselho de Coordenadores e cinco representantes de cada regional. Dentro das regionais, as equipes são compostas de agentes e voluntários: no Acre, na época da nossa visita, havia 13 agentes e 23 voluntários. Até 1995, a CPT tinha um programa geral, mas a partir de 1996 - devido a dificuldades financeiras e para facilitar a angariação de fundos - as paróquias começaram a formular projetos. As implicações dessa mudança potencialmente importante ainda não estão claras.

Finalmente, o MST pode servir de exemplo dos movimentos populares, as organizações dos grupos beneficiários. O ponto de partida é que as pessoas envolvidas nas ocupações de terras são o MST. A maioria das decisões diretamente relevantes para elas - por exemplo, decidir se a pro-

dução nos assentamentos será cooperativa ou coletiva - são tomadas neste nível, pelas próprias pessoas, embora obviamente com 'orientação' dos líderes. Há diferenças significativas no grau de 'orientação' entre acampamentos e assentamentos (ver a seção sobre participação, 7.2). Em termos formais, as decisões políticas mais amplas têm uma sólida base democrática e as linhas de responsabilidade são claras, embora alguns participantes do movimento preferissem que o MST seguisse o modelo dos 'partidos de vanguarda' e não de organizações mais abertas e fluidas. Os órgãos de coordenação nacional e estadual são eleitos a cada dois anos por representantes dos acampamentos e assentamentos. Uma vez a cada seis anos, as diretrizes gerais são elaboradas durante um congresso. Os coordenadores e outros membros são substituídos com frequência. Cerca de 100 pessoas compõem a Coordenação Nacional, que "segue a vontade do povo". As decisões são tomadas por consenso, o que geralmente leva muito tempo - "muitas questões são discutidas por meses na base antes de se chegar a uma conclusão - e sugestões da sede podem ser alteradas ou rejeitadas".<sup>18</sup>

### **Processo decisório**

Entre as ONGs, as visitas nos levaram, de maneira um tanto esquemática, a identificar três situações no tocante ao processo decisório. Na primeira, existe uma lacuna entre os mecanismos formais e reais do processo decisório. Em organizações como o PÓLIS (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais) de São Paulo, e o IBASE, a Assembléia Geral não desempenha nenhum papel decisório ou estratégico

relevante, mas existe simplesmente para cumprir os requisitos legais. As decisões em geral são tomadas pela diretoria, eleita ou designada pela Assembléia. O IBASE está procurando reduzir essa lacuna entre os mecanismos formais e reais. Na segunda situação, como na CPT e no CIMI, a Assembléia Geral tem uma participação relevante na definição das prioridades gerais da organização, mas, tendo em vista o tamanho, alcance e complexidade da organização, a Assembléia Geral não vai além desse nível nacional geral. As decisões sobre prioridades locais ou regionais e estratégias de um programa específico cabem aos órgãos regionais. Finalmente, a terceira situação é aquela em que todas as decisões relevantes são tomadas através dos mecanismos formais. Este é o caso do CAMP (Centro de Assessoria Multiprofissional), de Porto Alegre. A Assembléia Geral, composta de pouco mais de 30 pessoas, se reúne duas vezes por ano para avaliar as atividades, examinar e aprovar o plano anual, admitir novos membros e eleger a Diretoria.

Muitas ONGs visitadas passaram ou estão passando por reformas institucionais destinadas a obter maior coesão interna e divisão das responsabilidades. No caso da FASE, isso significou o fortalecimento da administração média. O ESPLAR, o IBASE e S.O.S. Corpo (S.O.S. Corpo Gênero e Cidadania, do Recife) também aliviaram as tensões e obtiveram maior coesão mediante descentralização do processo decisório.

### **5.1.2 - O problema da legitimidade**

Especialmente os parceiros que intervem no debate público e representam

os grupos desfavorecidos podem ser confrontados com questões acerca do seu 'direito' de fazê-lo, ou a fonte de sua 'legitimidade'. Isso está vinculado a questões de governo, estrutura do processo decisório e responsabilidade de prestar contas: quem os órgãos dirigentes representam? como estão constituídos? e, se os funcionários são eleitos, por quem e com que legitimidade? Deve-se concluir que esses parceiros no final são agentes e porta-vozes autoproclamados e que se mantêm indefinidamente?

A legitimidade das ONGs é sempre uma questão complexa: abertas, em processo, com frequência exigindo revisão, especialmente quando atuam num ambiente externo incerto ou quando seus papéis estão mudando. Essas circunstâncias prevalecem atualmente. Algumas, como a CPT e o CIMI, organizações pastorais ligadas à CNBB, sempre falaram e agiram *em nome dos pobres* das áreas rurais e povos indígenas, respectivamente. Sua legitimidade nunca foi questionada devido à sua forte e constante presença e seu compromisso moral com esses setores da sociedade, e também simplesmente porque falam como organizações católicas apoiadas pela Conferência dos Bispos.

Mas muitas das outras também estão se tornando 'agentes por sua conta', indo além de seu papel mais tradicional de proporcionar apoio aos grupos beneficiários e suas organizações. A maioria das ONGs que estão seguindo esse caminho, como a FASE e o MOC (Movimento de Organização Comunitária) em Feira de Santana, parecem fazê-lo de maneira judiciosa, sem abandonar seu compromisso com o fortalecimento dos grupos beneficiários. As organizações com uma

<sup>18</sup> No entanto, como acontece com frequência nesses movimentos, o funcionamento das estruturas formais é influenciado pelo líder carismático do MST, João Pedro Stedile, com seu slogan *É pau e papo* (segundo o MST, política é ação - *pau* - e negociação - *papo*). Pode ser bastante retórico e provocador em público, embora na organização seja mediador e ajude a aglutinar as pessoas.

forte base de pesquisa são casos especiais interessantes. Algumas, como o IBASE e o PÓLIS, sempre foram agentes por sua conta. Outras, como o CAMP, procuram contribuir com o debate público através de suas publicações e outras formas de comunicação, mas sem querer definir-se como agentes explícitos no campo das políticas públicas.

Quando as ONGs começam a atuar no cenário público de maneira mais autônoma - formulando propostas, vendendo serviços, participando dos conselhos paritários - esse processo cria algumas tensões, especialmente quando elas já têm relações com movimentos sociais. Assim, o MOC foi convidado a tomar parte do controvertido projeto LUMIAR promovido pelo INCRA, que sofreu forte oposição do MST. O MOC discutiu a questão com o MST e no final decidiu, com a aprovação do MST, condicionar sua participação no projeto de maneira que fosse nitidamente vantajoso para os sem-terra. O caso destaca que as ONGs que estão se tornando mais autônomas na sociedade civil preci-

sam tomar consciência de que se ariscam a perder seus vínculos com os movimentos sociais e, assim, enfraquecer sua legitimidade.

Outros fatores que podem exercer pressão sobre a base de legitimidade das ONGs são a crescente atenção a elas dirigida por organizações multilaterais como o Banco Mundial, BID e a União Européia, e a crescente intensidade das relações entre o governo e as ONGs. A participação da FASE, através do governo estadual, no programa PRODEAGRO financiado pelo Banco Mundial em Mato Grosso, é um exemplo em que as pressões parecem ter sido absorvidas sem problema. Sua participação no programa trouxe novos desafios para a FASE como ONG, exigindo maior visibilidade pública e uma interação mais intensa com os governos estadual e local, bem como com outros agentes da sociedade civil.

Aparentemente, a questão geral da 'legitimidade' das ONGs, e sua responsabilidade de prestar contas perante a sociedade brasileira, está sendo dis-

cutida mais amplamente - principalmente por seus oponentes da direita política ou econômica. Segundo os líderes da FASE, as ONGs ainda não podem lidar bem com essas questões e até certo ponto persiste a incerteza acerca delas. Além disso, para muitas ONGs a questão da legitimidade nesse sentido não existe - por exemplo, para as que foram fundadas por ex-funcionários públicos que se aposentam e continuam a trabalhar com seus antigos contatos ("sempre ganham as concorrências"). Surgiram muitas dessas organizações nos últimos anos, em parte porque os doadores bilaterais e multilaterais estão exigindo que o governo trabalhe em parceria com as ONGs. Isso faz com que muitos parceiros argumentem que há uma necessidade de 'separar o joio do trigo'. Aparentemente, a ABONG, Associação Brasileira de ONGs, está tomando a iniciativa de discutir essa questão mais formalmente.

No Quadro 5.1 descrevemos com mais detalhes a maneira como dois parceiros lidaram com a questão da legitimidade.

## Quadro 5.1

### Legitimidade

O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) está confrontando a questão da legitimidade, apesar de seu recentemente falecido líder intelectual, Herbert José de Souza (Betinho), ter sido uma figura muito carismática e conhecida nacionalmente. Suas estruturas formais decisórias não são muito diferentes das do ISA, descritas no texto principal. Também é governado por uma Assembléia, composta atualmente de 55 membros com direito a voto. Alguns são mais ativos e falam ou perguntam mais que outros. Trata-se de uma base exígua para obter legitimidade; para que a Assembléia seja mais representativa, o IBASE convida (coopta) pessoas que sejam representativas da sociedade - profissionais, artistas, membros de outras ONGs -, visando a aumentar o número de membros para 100, embora, para ser verdadeiramente representativa, deva incluir líderes dos movimentos populares, dos quais atualmente não há nenhum. "Estamos tentando criar a legitimidade para poder falar e agir pela sociedade. Pode-se dizer que nossa legitimidade está *em construção* - o êxito desse empreendimento dependerá de como seremos encarados ao passarmos por esse processo." Uma vez mais, como o ISA, e seguindo o exemplo de organizações como Anistia Internacional ou Greenpeace, o IBASE quer fortalecer suas raízes na sociedade, criando um grupo mais amplo de Amigos do IBASE - não membros com direito a voto, mas pessoas que dêem apoio financeiro e, assim, apoiem suas opiniões.

Isso é o melhor que se pode esperar, pois o IBASE não tem um grupo beneficiário que seja facilmente identificável, mas trabalha com diversos agentes da sociedade. Assim, tenta definir sua legitimidade não só criando uma estrutura decisória representativa (a Assembléia), mas também mediante outros mecanismos. "O mandato do IBASE é autodeterminado ... [e] adquire sua legitimidade como agente político através do reconhecimento obtido de outras entidades da sociedade civil, meios de comunicação e órgãos do governo com os quais interage" (IBASE 1996a:5). Muitas outras ONGs explicam

sua legitimidade em termos bem parecidos, dizendo, por exemplo, que advém da qualidade do seu trabalho.

A FASE, um dos parceiros mais importantes da ICCO (recebe o máximo possível, mais de US\$ 600.000 por ano), também está tendo alguma dificuldade com o problema da legitimidade. Em 1990, deixou de ser uma ONG tradicional, que proporcionava serviços sociais e educativos, e passou a ser uma organização com uma estratégia mais política. Tornou-se um agente por sua conta, intervindo nos debates políticos no âmbito nacional e mesmo internacional (desempenhou um papel importante nas atividades das ONGs durante a Conferência da UNCTAD realizada no Rio em 1992). Seu órgão dirigente, como no caso do ISA e IBASE, é a Assembléia Geral, composta de representantes qualificados, experientes e dedicados de vários setores sociais (bispos, setor acadêmico, ONGs, movimentos sociais, ex-parlamentares, funcionários da FASE etc). A Assembléia elege um Conselho Deliberativo, que define a política geral e designa os membros da Diretoria Executiva, responsável pela implementação da política geral, e os coordenadores dos programas regionais.

Quando a FASE atuava como ONG de apoio, considerava-se simplesmente a serviço dos movimentos, criando espaço para que pudessem 'falar'. Essa estratégia participativa e sua presença no âmbito local levaram a intensos contatos informais e institucionais com os grupos beneficiários, o que contribuiu para dar legitimidade *de facto* ao seu trabalho. Mas, gradualmente, suas atividades começaram a criar demandas e se tornou menos claro o que poderia justificar - legitimar - certas posições. "Nossos Conselhos têm representantes de movimentos populares, bem como de igrejas e do meio acadêmico, e nos ajudam a examinar com mais cuidado o nosso trabalho, fazendo perguntas e levantando debates. Num sentido, contribuem para nossa legitimidade social, mas no final nossa legitimidade vem de nosso compromisso cívico."

### 5.1.3 - Algumas conclusões

O desenvolvimento institucional não deve basear-se na gestão irregular ou legitimidade duvidosa. Para os parceiros que não são organizações de base ou movimentos populares, continua sendo importante determinar se os insumos dos grupos beneficiários ao processo decisório são suficientes: a muito alardeada questão da participação. Em termos de estruturas e procedimentos formais, parece ser, quando muito, insuficiente. Por outro lado, em geral os parceiros parecem ser bastante sensíveis às necessidades de uma estratégia participativa, e mesmo de baixo para cima, no trabalho com os grupos beneficiários: esta é a impressão dada pelos funcionários e confirmada por nossas visitas (ver 7.2). A questão de se abrir mais *formalmente* a influências dos grupos beneficiários provavelmente pode ser tratada de maneira mais adequada no contexto mais amplo da responsabilidade perante a sociedade civil, perante aqueles em nome dos quais elas falam ou atuam.

## 5.2 - Financiamento dos parceiros

As doações feitas pelas ICF aos parceiros no Brasil constituem em muitos casos uma contribuição significativa aos seus recursos. Se todos os fundos de doadores não brasileiros forem incluídos, a proporção se torna esmagadora. As cifras citadas por Poelhekke (1996:58), e obtidas em Bailey e Landim, mostram que em 1994 as entidades privadas de desenvolvimento enviaram cerca de US\$ 74 milhões ao Brasil, sendo 40% de entidades alemãs e 29% de ICF dos Países Baixos. Já que as possibilidades de financiamento nacional e geração própria de renda são extremamente limitadas, o resultado é um grau muito alto de dependência das fontes externas.

O efeito dessa dependência tornou-se flagrante na crise de financiamento de 1994 e 1995. Durante esse período, o poder aquisitivo dos recursos proporcionados aos parceiros pela cooperação internacional se reduziu devido à introdução de uma nova moeda, relativamente forte e estável, o real; subsequentemente, algumas entidades européias diminuíram o financiamento ou planejam fazê-lo. Como um resultado direto, as organizações tiveram que tomar medidas drásticas para reduzir as despesas e, na medida das possibilidades, criar novos mecanismos para obter recursos. O IBASE mudou-se para outro local de modo a reduzir seu aluguel, reduziu o quadro de pessoal e estabeleceu empresas separadas para gerar renda. Para sua atual publicação periódica e uma nova revista que planeja criar, o IBASE contratará jornalistas de fora da organização para tarefas específicas. Para grande parte do trabalho que antes fazia diretamente, agora mobiliza parceiros externos. A FASE dispensou 59 trabalhadores entre dezembro de 1994 e junho de 1995 e cancelou programas em certos lugares. Também foi forçada a vender parte de suas propriedades. CAPINA, típica das organizações menores, introduziu alterações mais simples, como um congelamento dos salários, reduzindo sua despesa predominante.

Embora a 'crise do financiamento' persista, porque as forças básicas que a provocaram persistem, os parceiros, em sua maioria, estão conseguindo se adaptar mediante a adoção dessas estratégias. A FASE reconhece que "passou num importante teste nesse período, mostrando que era capaz de fazer ajustes muito difíceis... mediante a busca de maior eficiência em suas intervenções sociais." (1995:4) Contudo, paira o espectro de cortes adicionais e imprevisíveis e, nas palavras do IBASE, "essa crise é uma das

maiores preocupações institucionais; cansa, esgota e constantemente paralisa a instituição." (IBASE 1996) Principalmente com base nas cifras obtidas dos parceiros incluídos neste estudo, consideraremos nesta seção a situação atual do financiamento, examinando a natureza da dependência dos parceiros em relação aos recursos externos em face de poucas opções.

### 5.2.1 - Tipos de financiamento das ICF

Nos últimos 10 a 15 anos, as três ICF passaram a delegar pelo menos parte do processo decisório relativo a doações, a parceiros brasileiros. Bilance e ICCO têm utilizado grandes ONGs (respectivamente, CERIS e CESE) como organizações intermediárias para avaliar os pedidos (muito importante para estabelecer a boa fé dos solicitantes) e administrar de maneira independente um fundo para pequenos projetos. Mais recentemente, Novib tomou medidas semelhantes, embora as condições no Brasil pareçam contrastar com uma situação menos 'delegada' em outros lugares.

Em parte por motivos de eficácia em função do custo, todas as três ICF estão deixando de financiar projetos, passando a financiar programas, e estão dando apoio a alguns grandes parceiros 'supra-regionais' numa base ainda mais ampla (no caso de Bilance, as proporções são cerca de 12% para projetos, 55% para programas e 33% para 'apoio ao parceiro'). Esse apoio institucional mais amplo, proporcionado para que o parceiro possa cobrir custos que transcendem os programas orientados para atividades específicas, é muito bem visto pelos que o recebem. Em geral, têm dificuldade em assegurá-lo, pois qualquer coisa que se pareça com 'doações básicas' é mal vista numa época em que o ethos dominante da 'eficácia em função do

custo' exige avaliação do impacto de cada dólar gasto (ver também 5.3.1).<sup>19</sup>

Contudo, como vários parceiros indicaram, o tipo de desenvolvimento organizacional interno que habilita o parceiro a responder às demandas dos doadores no sentido de melhor acompanhamento, maior preocupação com o impacto e eficácia em função do custo, é muito difícil de ser obtido sem apoio institucional. Quando o ESPLAR precisou de uma grande reorganização, depois que uma avaliação indicou deficiências graves na sua estrutura centrífuga e baseada em projetos, o apoio institucional recebido da ICCO foi essencial.

Além disso, o apoio institucional habilita os parceiros a realizar atividades que não dependem das decisões dos doadores - financiar ou não um determinado projeto ou programa -, promovendo a autonomia dos parceiros. Na opinião do IBASE, que em 1995 recebeu mais de 40% de sua renda na forma de apoio institucional de 23 doadores (a maior contribuição, equivalente a 14%, proveio de Novib), esse apoio possibilita que um parceiro seja 'ousado' e contribui para a sua legitimidade (ver o Apêndice 3). O ISA, que só recebe apoio institucional de um doador (ICCO), está 'desesperado' para ampliá-lo.

## 5.2.2 - Fontes de recursos

A longo prazo, a viabilidade do trabalho feito pelos parceiros no Brasil depende da sustentabilidade da sua situação financeira. Embora a incerteza seja endêmica na situação das instituições de caridade, a dependência excessiva em relação a um número

(muito) limitado de doadores pode ser perigosa. As relações a longo prazo podem reduzir esse risco, pois as contribuições são mais previsíveis. Nesta seção examinaremos as fontes de recursos utilizadas pelos parceiros, como as contribuições dos doadores (estrangeiros ou nacionais), contribuições de membros ou do grupo beneficiário, contratos para 'projetos' (normalmente com entidades públicas) e trabalho de consultoria e atividades comerciais. A maioria dos parceiros continua dependendo da cooperação internacional para a maior parte da sua renda; as ICF às vezes justificam isso argumentando que facilitam atividades que (ainda) não contam com apoio público suficiente no Brasil (ICCO).

### Recursos externos ou nacionais

Entre as organizações incluídas no estudo que forneceram informações financeiras apropriadamente organizadas, a proporção média (não ponderada) do financiamento internacional é de 74% (Apêndice 3). Isso, contudo, não dá uma idéia das variações entre os parceiros.

As experiências de alguns parceiros proporcionam exemplos ilustrativos. Num extremo encontra-se o Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDH/MP), em Natal, que depende de um só doador (Bilance) para financiar quase todo o seu orçamento (programa básico).<sup>20</sup> Devido ao tipo de suas principais atividades, investigação de homicídios não resolvidos nos quais geralmente a polícia está envolvida, os representantes do CDH/MP vêm poucas chances de conseguir recursos de outras fontes no Bra-

sil: "A sociedade geralmente não tem interesse em saber quem matou um marginal e provavelmente metade do público acha que as vítimas tiveram o que mereciam. Além disso, alguns setores do governo estadual (notadamente a Secretaria de Segurança Pública) se opõem ao nosso trabalho devido ao seu envolvimento nos crimes, e o Ministério Público, apesar de algumas boas intenções, é extremamente deficiente, em parte devido à falta de recursos." O ESPLAR encontra-se numa posição um pouco melhor, mas depende das instituições internacionais para 90% de seus recursos, sendo que ICCO fornece cerca de 50% do total ("eles podiam fechar a nossa organização"). O ESPLAR gostaria que, em 1997, 25% do seu orçamento tivesse origem em fontes locais, e acha que tem boas chances de atingir essa meta, principalmente devido a contratos com entidades federais. Por outro lado, o IBASE recebe apoio de uma ampla variedade de doadores internacionais e brasileiros (em 1993 havia 37), mas no final de 1996 dependia da cooperação internacional para cerca de um terço dos fundos. Recursos federais e estaduais, bem como contribuições de empresas estatais e (umas poucas) empresas privadas proporcionavam outro terço.

Em algumas das nossas visitas, passamos bastante tempo indagando os motivos pelos quais era tão difícil obter contribuições das empresas, fundações e indivíduos no Brasil. Devido à distribuição desigual da renda, a renda média do quintil mais rico da população provavelmente é maior do que a média geral nos Países Baixos.<sup>21</sup>

19 Os funcionários do ISA nos disseram que a maioria dos doadores americanos estão "irremediavelmente presos a uma mentalidade de projeto".

20 Uma vez recebeu aproximadamente US\$ 32.000 da CERIS, CESE e governo municipal para um projeto de criação de um banco de dados computadorizado sobre violência policial.

21 Não conseguimos relacionar as cifras sobre distribuição da renda com as cifras absolutas de renda pessoal. Mas, se tomarmos as cifras absolutas do PIB como uma aproximação em termos relativos, a afirmação feita no texto é correta. O quintil superior recebe 67,5% da renda pessoal no Brasil. Em 1994, essa proporção do PIB equivalia a US\$ 375 bilhões. O PIB dos Países Baixos nesse mesmo ano totalizou US\$ 330 bilhões. (Deiningering e Squire 1996; PNUD 1997)

Os parceiros localizados nas áreas menos desenvolvidas do País, como o ESPLAR e CDH/MP, não têm esperança de obter contribuições dos ricos, da classe média ou das fundações de empresas. As doações das fundações tendem a ser para 'ações compensatórias' ou patrocínios, principalmente de uma perspectiva filantrópica ou assistencialista. Não se destinam a atividades de desenvolvimento. Além do mais, esses doadores potenciais não gostam das opiniões 'antineoliberais' de muitas ONGs. Especialmente no Nordeste, podem estar vinculados às estruturas clientelistas de poder.

No Sul do País, o quadro é um pouco diferente. Funcionários do IBASE mencionaram o apoio surpreendentemente generalizado e generoso à Ação da Cidadania contra a Fome (AdC), especialmente através das Câmaras de Comércio. Formaram-se quase 4.700 comitês autônomos em todo o país (Poelhekke 1996:54). Desde então, o IBASE recebeu doações de algumas empresas socialmente conscientizadas, como a C&A (filial de uma empresa holandesa), e nos últimos cinco anos cerca de 70 empresas criaram suas próprias fundações. O Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que inclui cerca de 50 fundos filantrópicos de empresas, "... tenta trabalhar de maneira relativamente inovadora e promocional, financiando projetos de educação, cultura, saúde, ecologia e desenvolvimento comunitário, e dando prioridade às crianças e jovens, com um orçamento anual para projetos de cerca de US\$ 100 milhões" (Poelhekke 1996:35). O IBASE está tentando fazer com que algumas empresas participem da Balança Social, um projeto anual que verifica quantos empregos foram criados, o que aconteceu com a renda média ou baixa e com o ensino. Há outros sinais de mudança entre os

empresários. Por exemplo, a *Gazeta Comercial* publicará semanalmente os indicadores sociais do IBASE sem cobrar nada, e o Presidente da Associação das Indústrias do Rio afirmou recentemente num debate com o IBASE: "*finalmente entendemos: cidadão é fundamental para o negócio*".

Apesar dessas mudanças, o apoio continua sendo exíguo. A ausência de um sentido de solidariedade a longo prazo é amplamente comentada. O apoio recebido durante a primeira etapa da AdC esmoreceu e os esforços para reavivá-lo e dar-lhe uma base mais permanente foram infrutíferos. Todas as explicações giram em torno de motivos histórico-culturais. A sociedade civil e a conscientização cívica são novidades no Brasil - mesmo agora, as pesquisas de opinião pública indicam que, entre os países importantes, o Brasil continua sendo o país onde o apoio à democracia é mais fraco. A sociedade ainda é autoritária e paternalista. Muitos acreditam que a situação foi agravada pelo individualismo do ethos 'neoliberal' dominante: não existe um senso social comum, não existe um 'projeto' comum. Cada setor age por si numa espécie de 'capitalismo selvagem'. Nesse contexto, a perspectiva de uma campanha de angariação de fundos dirigida para a sociedade civil é um pouco irrealista, exceto em circunstâncias especiais, como no caso da AdC.

Em comparação com as possíveis fontes mencionadas até agora, as instituições multilaterais de financiamento, como os bancos de desenvolvimento, representam uma possibilidade de financiamento relativamente inexplorada. Em geral, as ONGs não se qualificam para receber financiamento direto dos bancos devido à dificuldade de provar que podem amortizar o empréstimo. Contudo, podem participar indiretamente do financiamento de

um banco, por exemplo, quando o governo estadual ou municipal repassa os recursos recebidos em empréstimo para a execução de um projeto (ver a seção sobre contratos). Nesse caso, o governo, e não a ONG, é responsável pelo empréstimo. O IBASE deu alguns passos nesse sentido em suas negociações com a Secretaria de Planejamento do Rio de Janeiro, acerca da possibilidade de elaborar indicadores sociais em áreas que serão afetadas por programas financiados pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A participação da FASE e outras ONGs no programa PRODEAGRO financiado pelo Banco Mundial é outro exemplo (ver 6.4).

### Contribuições dos 'membros'

No caso de associações ou movimentos populares, uma parte substancial da renda provém dos próprios membros.

Um caso especial, bem diferente de outros movimentos, é o da CUT. No Brasil, a renda dos sindicatos provém de taxas voluntárias pagas pelos membros e das contribuições compulsórias cobradas dos empregadores (o *imposto sindical*, um resíduo do Estado 'corporativista' da era de Vargas), e contribuem com 5% dessa renda para diversos níveis da federação. Em resultado, a CUT praticamente sustenta suas atividades básicas e só recebe doações do exterior para programas específicos, principalmente de educação e treinamento.

O MST não cobra taxas dos membros, mas as ocupações de terras são auto-sustentáveis, devido a contribuições de simpatizantes locais (uma família pode sobreviver com cerca de US\$ 50 por mês). O movimento recebe cerca de US\$ 1 milhão em 'contribuições de solidariedade', das quais 60% provém de nove grandes instituições - ICCO é a mais importante.

Cerca de metade dessa quantia vai diretamente para os beneficiários e o resto é utilizado para treinamento de líderes.

### **Contratos**

Os parceiros, com frequência, realizam atividades nas quais existe um cliente ou 'grupo beneficiário' claramente identificável, prestando certos serviços sob condições específicas, definidas por um contrato formal ou informal. Esse trabalho é distinto dos tipos mais gerais de atividades (como a produção de informação, organização de redes, participação em conferências, esforços para influenciar políticas públicas) que realizam para a consecução de sua missão geral. Em que casos devem as organizações cobrar por esses serviços?

Quando o parceiro proporciona serviços diretos para o governo, geralmente cobra. Muitos parceiros recebem uma pequena proporção de sua renda através de contratos assinados com o governo local, estadual e federal, principalmente com órgãos estaduais e federais. O MEB constitui um exemplo, embora seja um pouco atípico, já que durante vários anos recebeu a maioria de seus recursos do Ministério da Educação. Talvez isso se deva ao fato de ter um objetivo geral relativamente concreto (provisão de treinamento em alfabetização) e prestar serviços específicos (ensinar as pessoas a ler e escrever). Várias outras organizações têm uma ampla variedade de objetivos, muitos dos quais são mais abstratos, e existe uma diversidade comparável na gama de atividades realizadas para atingir as metas. Em resultado, é normal que o governo financie somente as atividades em que tem interesse, que geral-

mente correspondem a uma porcentagem muito menor do que no caso do MEB. O IBASE, por exemplo, menciona que os fundos federais e estaduais, bem como empresas estatais e privadas, proporcionam cerca de um terço da sua renda. S.O.S. Corpo, que tem conhecimento e experiência especializada em saúde reprodutiva da mulher, conseguiu alguns contratos de consultoria para atividades de assessoria em áreas como a reestruturação de um hospital-maternidade estadual ou criação de uma campanha nacional de educação sobre o câncer, mas estes proporcionam apenas uma fração da sua renda.

Essas atividades promovidas pela demanda em geral se enquadram bem dentro da área de competência e interesse dos parceiros, mas às vezes ameaçam afastá-los de seus principais objetivos. Uma avaliação externa do PÓLIS indica que "existe uma forte tendência a aceitar qualquer demanda e a missão da organização não ajuda a 'dizer não'. Os critérios [de seleção dos projetos] são muito amplos." Além disso, considera-se que muitos projetos têm um "alto grau de 'personalização'." Provavelmente, isso é uma consequência da necessidade de assumir projetos que proporcionem alguma renda para a organização. Um exemplo concreto que presenciamos durante o trabalho de campo é um projeto de nutrição infantil no Acre, que o PÓLIS assumiu porque um novo funcionário levou o projeto para a organização com o financiamento garantido. As organizações estão conscientes da tensão que existe nessas situações e, na medida do possível, fazem suas opções com cuidado, especialmente com relação ao 'perigo de cooptação' que se apresenta às vezes quando trabalham para o governo.

O trabalho mediante contrato também pode desviar os parceiros dos grupos beneficiários. Em busca de renda, os parceiros correm o risco de negligenciar cada vez mais os que não podem pagar, justamente aqueles com os quais deveriam trabalhar. Por exemplo, a CAPINA cobrou de alguns parceiros pelo treinamento em administração financeira, mas às vezes essas atividades pouco tinham a ver com os pequenos grupos agrícolas que ela geralmente assessora. Para arrecadar contribuições locais, ela preferiria cobrar uma pequena porcentagem do valor da venda aos grupos de agricultores, que recebem ajuda de um vendedor profissional para a comercialização de seus produtos. Infelizmente, esses esforços não são muito viáveis: a verdade é que a maioria dos grupos não tem condições de pagar.

### **'Geração de renda'**

Alguns parceiros realizam atividades que pouco têm a ver com a sua missão principal, destinadas principalmente a gerar renda. Na medida em que são auto-sustentáveis, proporcionam recursos adicionais para a organização e não desviam o quadro básico de pessoal de seus objetivos principais, são benéficas.<sup>22</sup> O MEB, por exemplo, recentemente inaugurou um ateliê de desenho gráfico que cobre a maior parte dos custos da equipe central em Brasília. Além disso, está considerando a criação de um centro de conferência e treinamento para organizações religiosas, que poderá financiar até metade das equipes regionais. O IBASE criou duas empresas separadas: Altercom, um provedor de acesso à Internet e de serviços de informação e IBASE Editora e Comunicação, que realiza atividades comer-

22 Às vezes, isso envolve alguns riscos. Talvez o exemplo mais dramático seja uma parceria que o IBASE está considerando com uma companhia de seguro e a Light, na qual o IBASE 'emprestará' seu nome para um anúncio da companhia de seguro que aparecerá na conta de luz. O IBASE poderá gerar recursos e, ao mesmo tempo, contribuir para a causa da 'democratização do acesso ao seguro,' mas poderá prejudicar sua reputação se algo sair errado (isto é, se houver má administração, abuso ou corrupção por parte da companhia de seguro).

ciais de comunicação. Isso permite que a organização financie cerca de um terço de seu orçamento. Outro exemplo é a Cooperativa de Vídeo do CAMP, que se tornou um produtor competitivo de comerciais para televisão e devia fornecer 25% da renda da organização no ano 2000 - mas um aumento da concorrência roubou alguns clientes e técnicos altamente treinados (entrar no mercado é algo arriscado).

Uma boa prática, que muitos parceiros têm utilizado, consiste em separar, formalmente, essas empresas da organização. Em termos de administração, isso pode ajudar a separar o quadro básico de pessoal das distrações cotidianas do componente de geração de renda. Também ajuda a manter a identidade da organização tanto pública quanto internamente.

### 5.2.3 - Algumas conclusões

A contínua dependência dos parceiros em relação ao financiamento externo, e a aparente relutância do setor privado e dos grupos de renda alta em contribuir direta ou indiretamente com as atividades dos parceiros das ICF, levantam uma questão muito séria para o futuro dos programas no Brasil, principalmente porque as instituições internacionais podem questionar a continuação do seu apoio a organizações brasileiras nessas circunstâncias. Pode-se incentivar os parceiros a realizar mais 'atividades comerciais', ou cobrar os grupos beneficiários pelos serviços, desde que se tenha em mente os possíveis efeitos negativos. Levado ao extremo, isso poderia ser caracterizado como uma cooptação ao ethos 'neoliberal' e contribuir para o declínio do sentido de solidariedade (e confiança). Até agora, não há indicações de que as ICF pressionaram demais os parceiros nessa direção.

No capítulo final, voltaremos a abordar a questão de como as ICF podem

ajudar a encontrar uma solução para a escassez de fundos (e solidariedade) no Brasil.

## 5.3 - Fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional

Os termos originais de referência deste estudo excluía a consideração da questão da reforma organizacional. Depois, aceitou-se a relevância desse tema, na medida em que estivesse vinculado a questões mais amplas de desenvolvimento institucional e desde que não dominasse a análise. Isso representou uma decisão profética, porque esse foi um dos principais temas que surgiram espontaneamente durante as visitas aos parceiros.

### 5.3.1 - As demandas de transparência, eficácia e eficiência

Praticamente todas as reformas organizacionais internas foram promovidas pelas demandas das ICF no sentido de que os parceiros deveriam aumentar sua eficiência, eficácia e responsabilidade de prestar contas. Em resultado, os relatórios de atividades dos parceiros são mais detalhados e precisos, o que, por sua vez, permite que as reações das ICF sejam mais focalizadas. Existe um maior acompanhamento das 'promessas', e, acima de tudo, os relatórios financeiros e a transparência melhoraram muito, agora que os parceiros têm que usar os procedimentos contábeis formalmente aceitos no Brasil. No início, essas demandas das ICF eram quase invariavelmente encaradas como 'difíceis' e intrusivas, mas todos os parceiros acabaram apreciando a maioria das reformas organizacionais sugeridas, especialmente as referentes ao controle financeiro, que muitas vezes foram incorporadas aos seus procedimentos administrativos gerais.

Mesmo assim, existe uma certa ambivalência na resposta dos parceiros. Muitos consideraram as demandas de precisão e quantificação como expressão de políticas neoliberais, ou como a maneira pela qual o neoliberalismo tomou conta das ICF. Num certo sentido, isso é verdade: essas questões são essenciais no ethos de eficácia em função do custo que tem sido dominante nas duas últimas décadas, junto com um enfoque de *gestão e controle*. Mas a preocupação com os custos, resultados e precisão pode ser um dos legados positivos de uma ideologia que, em outros aspectos, teve efeitos considerados indesejáveis pela maioria dos que atuam no campo do desenvolvimento.

A resposta inicial dos parceiros às exigências das ICF foi quase sempre de resistência. Um relatório de avaliação externa do IBASE concluído em 1996 afirma: "parece que o planejamento até agora era visto pelo IBASE como algo exigido de fora da organização que provoca muita tensão e pressão interna. Em geral, esse planejamento coincide com negociações financeiras com as instituições internacionais de financiamento. Contudo, devia ser encarado como um instrumento estratégico indispensável para melhorar o trabalho da organização e obter impactos substanciais e resultados concretos" (IBASE 1996a: 33).

"Hoje, os holandeses são alemães..." foi a resposta da CUT a essa questão. No entanto, essa preocupação dos holandeses com os resultados, com a avaliação do impacto, foi bastante útil para a CUT, pois estimulou a introdução de uma nova cultura administrativa. Agora existem procedimentos contábeis específicos, e sua utilização facilita o trabalho administrativo. "Agora utilizamos esses métodos em nossos projetos, e não ape-

nas nos financiados pelas instituições de cooperação internacional. Por exemplo, agora exigimos de uma federação estadual de sindicatos o mesmo tipo de responsabilidade financeira que ICCO exige de nós.”

A CPT teve uma reação semelhante. Durante sua reunião com o Conselho Diretor houve consenso geral de que foi muito positivo a CPT ter sido ‘forçada’ por Bilance a adotar maior uniformidade administrativa e financeira e profissionalismo, melhor planejamento e priorização. Aqui, também, as reformas exigidas por Bilance foram aplicadas às outras atividades da CPT.

Contudo, vários parceiros, inclusive a CPT, manifestaram certas reservas, especialmente no tocante ao fato de as ICF lhes pedirem que mostrem resultados mediante o uso de ‘indicadores de desempenho’. Segundo os parceiros, os indicadores que as ICF esperam receber são *demasiadamente* quantitativos e focalizados nas questões econômicas, e podem deixar de lado outros objetivos importantes do parceiro. A situação pode ser particularmente difícil para uma organiza-

ção como o IBASE, para a qual a mobilização da opinião pública é uma estratégia importante: “Como podemos medir o impacto da presença do Betinho num programa de televisão?” O CIMI expressou repetidamente seu ceticismo quanto a esse aspecto. Muitas de suas atividades e objetivos, como o “fortalecimento das comunidades e organizações indígenas” ou “recuperação da cultura indígena” não são fáceis de medir. Embora apreciem o diálogo com Bilance, que consideram como um parceiro no sentido ‘existencial’ de um compromisso com a solidariedade, preocupam-se com a ‘imposição’ das opiniões de Bilance e sua insistência em indicadores, relatórios e avaliações. Isso levou-os a pensar em elaborar seus próprios indicadores. A resposta do ESPLAR foi semelhante. Alguns diretores reclamaram que as entidades ecumênicas, “que insistem particularmente em avaliações e coisas desse tipo, e articulam essa demanda de quantificação entre elas, só querem que mostremos *resultados*, que devem ser *medidos* e apresentados em *indicadores*”. Mas também reconheceram que a estratégia da organização melhorou em resultado disso, e que começaram a buscar indicadores que fossem relevantes para o trabalho que realizam.

O MST também concorda que algumas dessas demandas ajudaram a tornar o movimento mais ‘sistemático’, menos ‘espalhado’. Mas argumenta que a preocupação com a eficiência organizacional levou a uma mudança nas relações entre as ICF e os parceiros, notadamente entre ICCO e o MST. No início, as relações giravam em torno de um ‘diálogo’ sobre problemas. Agora, a interação se concentra em ‘negociações’ sobre questões técnicas, impacto, indicadores de desempenho etc. E essa obsessão com dados quantitativos e indicadores pode desviar a atenção de questões mais qualitativas, principalmente de políticas e contexto sociopolítico. Assim, segundo o MST, a longo prazo pode ter efeitos negativos para todos.

Na maioria dos documentos das organizações sobre suas atividades, tenta-se efetuar uma quantificação, mas em geral o resultado são ‘indicadores de produção’, basicamente cifras sobre as atividades realizadas (ver o Quadro 5.2). Por si só, essas referências não são muito significativas; em termos de avaliação da eficácia (impacto final), para não falar da eficiência, são praticamente inúteis.

## Quadro 5.2

### Exemplos de indicadores de produção (quantificação do item) apresentados ao menos por duas organizações

Reuniões sobre o programa  
Assistência às reuniões  
Sessões de treinamento  
Publicações produzidas  
Participação em conferências internacionais e locais  
Contatos com grupos beneficiários

Há exceções à regra. Isso acontece quando se pode obter uma medida do produto final. Por exemplo, o MST pode ser capaz de identificar o número de famílias que ocuparam terras, adquiriram o direito à terra e obtiveram sustentabilidade em resultado de suas atividades durante um certo período. Então, se compararmos essa informação com objetivos e dados de períodos anteriores equivalentes (sempre levando em conta as influências externas), e a combinarmos com informações financeiras, pode-se deduzir algo sobre a eficácia e eficiência. Além disso, parece ser possível elaborar indicadores significativos sobre projetos específicos quando envolvem um elemento de 'produção'. O MOC tem um fundo rotativo para financiar projetos agrícolas de pequenos produtores. Suas metas gerais incluem aumento da renda familiar dos pequenos produtores em resultado dos investimentos em atividades produtivas e estímulo ao uso de crédito de instituições formais. As características mensuráveis do fundo incluem o volume de recursos em circulação, taxa de amortização e porcentagem que o fundo representa no volume total de crédito de uma área definida. Com base nisso, pode-se considerar aspectos do projeto relacionados com a eficácia (infra-estrutura produtiva implantada), eficiência (renda adicional x custo) e impacto (variação na renda após a aplicação do investimento). Infelizmente, como vimos anteriormente, quando esses métodos são empregados no âmbito de um programa, o grau de abstração é muito maior.

Em geral, a experiência dos parceiros com os 'indicadores' levou a uma maior sistematização do seu trabalho. São mais cuidadosos em descrever e

apresentar suas atividades por escrito. O CIMI afirmou em seu Relatório de Avaliação de 1993 que os relatórios dos escritórios regionais não permitiam uma "avaliação clara, sucinta e sistematizada do trabalho do CIMI. É óbvio que havia muito trabalho, muitas atividades eram realizadas, obtinham-se resultados positivos para as comunidades, os índios e suas organizações, mas os dados estavam dispersos" (CIMI 1994:5). Em 1995, a perspectiva havia mudado: "Em geral, os relatórios mostram progresso em termos de indicar, com clareza e dados concretos, os resultados do trabalho do CIMI em 1995. Os relatórios são ricos em informações sobre projetos, parcerias com os índios, ONGs e o governo, os resultados obtidos com as atividades e os motivos pelos quais as metas foram ou não atingidas" (CIMI 1996:19).

O fracasso geral na elaboração de indicadores não constitui necessariamente um sinal de fraqueza dos parceiros. Trata-se de uma tarefa notoriamente difícil nos 'setores sociais' em que as organizações atuam. Além disso, talvez ainda não tenhamos a palavra final. A maioria dos parceiros afirma que ainda estão envolvidos no processo de incorporar a quantificação em sua cultura institucional. Quando perguntados se os indicadores 'funcionavam', representantes do MOC responderam que era muito cedo para saber. O tema havia surgido recentemente e não estavam totalmente satisfeitos com os resultados. No mesmo sentido, os funcionários da FASE afirmaram: "a complexidade desse processo [adoção de um sistema de indicadores relevantes] . . . significa que elaboramos somente uma primeira aproximação das áreas e variáveis que consi-

deramos importantes, mas ainda não os traduzimos em indicadores. Esperamos que até o final de 1997 tenhamos avançado na produção desse sistema" (FASE 1997: 1).

### 5.3.2 - Algumas conclusões

Tudo isso pode ser resumido em algumas conclusões bem simples, às quais voltaremos no item 8.2.3.

- ◆ Em geral, tem sido benéfica a maior atenção dada à eficácia e eficiência, bem como à necessidade de fazer um acompanhamento das atividades e efeitos.

No entanto, a ênfase excessiva na quantificação, resultados precisos, medidas e controle pode:

- ◆ fazer com que as pessoas se esqueçam de que há mudanças qualitativas que muitas vezes podem ser descritas, mas não podem ser medidas ou quantificadas de maneira exata;
- ◆ enfatizar excessivamente os 'produtos' das atividades, em oposição ao processo;
- ◆ fazer com que se deixe de lado a necessidade de manter uma visão estratégica: deixar de ver o conjunto por estar preso aos detalhes;
- ◆ desviar a atenção da consideração de 'que tipo': a ênfase na avaliação das atividades realizadas pode levar à negligência de possíveis resultados alternativos; o que pode ser medido não é necessariamente o mais aconselhável;
- ◆ diminuir a importância da manutenção de um sentido de confiança entre pessoas que compartilham objetivos básicos.

## 6. A atuação na área pública

Este capítulo e o próximo ordenam sob diversos títulos a informação sobre as atividades concretas dos parceiros, relacionando-a com objetivos que estes, muitas vezes, expressam em termos um pouco distintos. Não obstante, seja qual for a terminologia usada, os parceiros compartilham entre si e com as ICF a meta geral de reduzir a exclusão social e a desigualdade, ou a melhoria da participação dos socialmente excluídos nas estruturas da sociedade. Os parceiros imprimiram matices próprios à forma da sua contribuição para essa meta geral e extraíram diferentes conclusões sobre o seu próprio trabalho - o que também se deve, naturalmente, aos seus antecedentes heterogêneos como movimentos ou como ONGs de apoio de diferentes tipos.

Tal como se verá principalmente neste capítulo, parte do trabalho no Brasil continua a ser realizado *em nome* dos grupos beneficiários, mais do que diretamente *com* esses grupos. Assim, demos atenção especial ao grau em que os parceiros mantiveram contato com os grupos beneficiários e ouviram - formal ou informalmente - suas opiniões. Já assinalamos que a representação formal dos grupos beneficiários nas estruturas decisórias é muito rara (5.1), mas veremos adiante, com mais detalhes, que existe uma ativa participação nos projetos (7.2). Em essência, não encontramos nenhum caso de parceiros manifestamente introspectivos, mais interessados

em si próprios e em suas atividades do que nas opiniões e necessidades dos grupos beneficiários.

### 6.1 - Intervenção no debate público e formação de opinião pública

Diversos parceiros consideram que a análise de problemas de política pública e a proposta de soluções específicas - em outras palavras, a intervenção bem informada no debate público - é uma meta importante e um aspecto central do desenvolvimento institucional. É o caso da FASE, grande organização nacional dedicada a projetos de ação produtivos, geradores de renda, educacionais e organizacionais. Contudo, um dos seus dois objetivos gerais consiste em promover uma abordagem democrática da política de desenvolvimento e o universalismo na política social, em contraste com o espírito prevalecente que "pretende privatizar as políticas públicas".

Outra organização, já mencionada neste contexto, é o ISA: "agora que-

remos ser 'propositivos' em comparação com o passado, quando nossa tarefa principal era denunciar, denunciar e denunciar outra vez". Ao formular suas propostas e ao procurar fazer com que sejam implementadas, o ISA é orientado pela crença de que "tem que fazer o que tem que fazer". Isto implica a necessidade de contar com um orçamento substancial e com bons profissionais ou parceiros, de modo que as coisas realmente sejam feitas quando e onde devem ser feitas. "Uma boa intervenção no debate público requer advogados que ganham causas (a jurisprudência é indispensável para se obter qualquer coisa no Brasil), mas que também escrevam e publiquem nas melhores revistas jurídicas ou na imprensa responsável, a fim de influenciar os juízes ainda muito tímidos, os políticos e a opinião pública".

Mas o IBASE é, sem dúvida, o parceiro mais conhecido nacional e internacionalmente por seu trabalho no campo da política pública. O IBASE

começou como organização de apoio dedicada à divulgação de "informação democrática" - relevante, livre de censura, disponível para todos - ao público e a organizações de orientação semelhante. A partir de 1989, passou a orientar-se para a ação, com idéias e interesses próprios em torno do conceito de "democracia radical", questionando visões estabelecidas, inclusive da 'Esquerda' (por exemplo, o efeito que



Oswaldo Gredli

as greves no setor social têm sobre os pobres).

Sua primeira incursão pública deu-se no movimento que culminou com o *impeachment* do Presidente Collor; a partir de então, passou a ser o eixo organizacional da Ação da Cidadania, o que dotou a organização de uma nova metodologia e razão de ser: a de intervir no debate público em parceria com outros agentes com o apoio de pesquisas, em vez de efetuar a pesquisa e depois ingressar no debate público. Exemplo amplamente admirado e influente dessa atividade foi o seu trabalho em torno da “democratização do orçamento”: primeiro, ajuda-se o povo a entendê-lo; depois mostra-se como acompanhar o processo, indicando os momentos exatos em que se pode exercer pressão sobre os políticos; finalmente, ajuda-se a exercer essa pressão. Mais recentemente, o IBASE organizou o apoio à candidatura (malograda) do Rio de Janeiro como sede das Olimpíadas de 2004, mas só depois de o governo municipal ter concordado em implementar uma “Agenda Social” nesse ínterim, e mesmo assim com claras metas de escolarização, integração de favelas, melhoria da situação dos meninos de rua, e assim por diante.

As intervenções no debate sobre políticas públicas, especialmente quando acompanhadas de ações e mobilizações, podem fortalecer os pontos de vista e a influência dos grupos menos favorecidos. Nos anos 80, durante o processo de redemocratização, essas intervenções, combinadas com pressões mais diretas da sociedade civil, resultaram em significativas conquistas sociais. São exemplos a anistia a presos políticos, as eleições diretas para a Presidência e, acima de tudo, a elaboração da nova Constituição, em 1987/88.

Alguns parceiros também realizam

ações mais difusas para influenciar a opinião pública. É o caso da significativa presença do S.O.S Corpo nos meios de divulgação do Recife. Não se pode contestar a influência positiva que exerce sobre a maneira como as questões de gênero são atualmente abordadas naquela cidade e, até certo ponto, em outros lugares do Brasil (ver o Quadro 7.1). Em Natal, o CDH/MP instituiu e continua a auspicar o Prêmio Estadual dos Direitos Humanos, conferido anualmente, que recebe substancial cobertura no Rio Grande do Norte e abrange amplos setores da sociedade civil, assim promovendo o interesse pelo tema e tornando-o mais conhecido. O CDH/MP reconhece os matizes do trabalho de formação da opinião pública e mudança de atitudes. “No fim dos anos 70 e no começo dos anos 80, nossa organização estava sempre ‘contra’ o governo. Nesse período, nosso trabalho era mais fácil por se tratar do ‘bem’ contra o ‘mal’”. Hoje, é necessário trabalhar de maneira positiva (propositivamente). Mesmo agora, sempre estamos à caça do negativo, denunciando, por exemplo, os esquadrões da morte. Temos que usar o ‘estúpido’ mecanismo da provocação para conseguir que as pessoas façam o que devem fazer. Porém, sempre é necessário procurar equilibrar o negativo com o positivo, ou as pessoas se cansarão”. Nesse sentido, o CDH/MP iniciou um programa piloto de educação em direitos humanos numa escola pública de um dos bairros pobres mais violentos de Natal. Também organizou campanhas, eventos públicos e seminários sobre temas tais como a pena de morte, a violência e a reforma do aparelho de segurança pública. Os resultados desses esforços preliminares são difíceis de avaliar, mas sua existência é certamente necessária para estimular o debate público.

O MST é, certamente, a organização

mais consciente da importância de influenciar as percepções do público a fim de angariar apoio para a sua luta. Durante a nossa visita de campo, ocorreram pelo menos três acontecimentos relevantes desse tipo: a ampla publicidade dada à concessão na Bélgica do Prêmio Rei Balduino ao MST - ajudada pela reação negativa e obviamente inepta do Ministério das Relações Exteriores do Brasil; a organização de uma exposição itinerante de fotografias sobre o tema ‘Luta pela Terra’, que percorreu o País; e, acima de tudo, o impacto, sobre as localidades por onde passavam, das crescentes colunas de sem-terra e seus simpatizantes, que marcharam de diferentes regiões do País para Brasília, nos meses de março e abril.

Historicamente, essas ‘demonstrações de força’ e, ainda mais, o temor de uma intensificação das agitações, do crime e da violência têm chamado a atenção das elites para a situação dos grupos desfavorecidos. Na Europa, a mudança de percepção das elites foi decisiva para as reformas políticas que levaram à aceitação de obrigações sociais mais amplas pela comunidade em geral - e ao eventual surgimento do Estado previdenciário. Em contraste, até agora as elites do Brasil, ainda em grande parte insensíveis aos apelos no sentido de abrirem mão de uma parcela dos seus privilégios cada vez maiores a fim de incorporar os que continuam excluídos, valem-se dos seus representantes no Congresso para bloquear, tanto quanto possível, os projetos de lei relevantes.

Embora se mencione freqüentemente a importância de trabalhar para ‘amolecer o coração’ das elites, na realidade o trabalho dos parceiros quase não lhes dá atenção - seja os grupos com renda mais alta, ou aqueles que influenciam a opinião pública. Além das organizações acima identificadas, par-

ticularmente o IBASE, somente o CIMI se ocupa do assunto: uma de suas principais linhas de ação consiste em informar e influenciar a população em geral a respeito dos direitos e reivindicações dos povos indígenas. Trata-se, a seu ver, de uma luta desigual contra grandes pressões econômicas, ainda eficientemente exercidas em nome de grandes proprietários ou no interesse da silvicultura.

## 6.2 - Desafiando o Estado

Influenciar o debate público e mudar efetivamente a opinião pública, especialmente entre as elites, são objetivos escorregadios e muito demorados. Desafiar o Estado a honrar suas obrigações é um objetivo mais concreto e imediato.

Uma das áreas em que essas obrigações são explícitas é a dos direitos dos povos indígenas. Tais direitos - especialmente os territoriais - foram claramente expressos na Constituição, mas a tradução dessas disposições constitucionais gerais em atos legislativos específicos tem sido dolorosamente lenta, tanto quanto a demarcação de terras indígenas (somente um quarto dessa demarcação foi concluído desde 1989). Entrementes, grandes proprietários, especuladores de terras, pecuaristas, empresas florestais, mineradores (grandes e pequenos) e até mesmo colonos pobres têm invadido em ritmo alarmante territórios indígenas tradicionalmente demarcados, e os índios acabam tendo que lutar para recuperar as terras que lhes haviam sido garantidas pelo Estado.

Veremos um pouco mais adiante (6.2.2) que, nessas circunstâncias, o

ISA atua acima de tudo por meio dos tribunais. Em contraste, o CIMI acha que as ações 'administrativas' e políticas são mais eficientes e rápidas. De acordo com o CIMI, as batalhas judiciais podem estender-se por décadas e só devem ser travadas como último recurso. Portanto, os serviços jurídicos do CIMI não atendem fundamentalmente as comunidades indígenas, mas existem para habilitar o próprio CIMI a agir com mais eficiência na sua luta política em prol dos índios, especialmente com o governo, a FUNAI e o Congresso.

Uma das grandes batalhas foi travada em torno do Decreto-Lei 1775, segundo o qual qualquer proprietário pode contestar um procedimento de demarcação de terras indígenas (quase 2.000 contestações foram apresentadas imediatamente após a aprovação do Decreto). O CIMI voltou agora a exercer pressão para que o Congresso aprove o Estatuto dos Povos Indígenas, um texto negociado em 1992 entre a FUNAI, o CIMI e o MDI (predecessor do ISA), que seria a Lei Complementar dos artigos da Constituição que tratam dos índios, e a ratificar a Convenção 69 da OIT. Em geral, após o êxito considerável registrado durante a Constituinte, os resultados têm sido limitados. "O governo continua a prometer ação ano após ano, mas nada acontece. Vamos ter que trazer os índios de volta às ruas de Brasília".<sup>23</sup> Contudo, o CIMI acha que as perspectivas são muito melhores, notadamente porque a rede de organizações indígenas tem sido bastante fortalecida. Por meio do confronto entre o Estado e o grupo beneficiário, e o subsequente fortalecimento de organizações comunitárias índias, o CIMI tem contribuído para o desenvolvimento institucional.

### 6.2.1 - Denunciando crimes e abusos

Já nos referimos, na Introdução deste documento, ao uso de violência por capangas contratados ou por policiais (principalmente fora do horário de serviço), contra os grupos desfavorecidos. O Estado pós-transicional não conseguiu livrar-se desse legado de autoritarismo, nem pôde suprimir o remanescente de séculos de coerção exercida pelas classes dominantes, especialmente nas áreas menos desenvolvidas do país. Nos primeiros meses de 1997, diversos casos de corrupção e abuso de poder e de direitos humanos envolvendo a polícia viraram manchetes nacionais. O caso mais conhecido talvez seja o ocorrido em Diadema, São Paulo, onde a tortura de vários favelados e o homicídio de um deles por militares do batalhão encarregado da segurança da área foram gravados em vídeo. Num dia de março em que os moradores de uma favela do Rio de Janeiro não pagaram o dinheiro sistematicamente exigido pela Polícia Militar, os policiais cumpriram a sua ameaça de executar a primeira pessoa que entrasse na favela à noite. No Ceará, foram recentemente reveladas as atividades delituosas de membros da Polícia Militar e Civil: tráfico de drogas, extorsão de outros traficantes, assaltos a bancos, agressões etc. Estes acontecimentos certamente nada têm de incomuns e, para muitos, os maus tratos infligidos aos pobres pelo 'braço forte do Estado' são uma ocorrência diária bem familiar. Para o Brasil, este é um dos maiores desafios na sua luta pela democracia.

Numerosos parceiros expõem, denunciam e combatem a criminalidade e os abusos a direitos humanos que ocorrem nas suas áreas de trabalho.

<sup>23</sup> Durante a Constituinte, ao serem discutidas as disposições referentes aos índios, centenas de indígenas afluíram a Brasília, onde permaneceram por três semanas, para reforçar seus argumentos com manifestações, marchas e outras iniciativas.

A documentação dos fatos é essencial, e neste ponto a CPT está na vanguarda. Na sua sede, em Goiânia, existe um admirável centro de documentação, com arquivos atualizados que contêm recortes de jornais e outras informações, e substanciais resumos de casos bem conhecidos de conflitos de terras, violência rural, violência contra comunidades indígenas, trabalho escravo e trabalho infantil. Segundo se afirma, o trabalho do centro é amplamente utilizado nos tribunais e, de modo mais geral, por outros parceiros - notadamente o CIMI, em relação a perseguições de índios resultantes das já mencionadas tentativas de usurpação de suas terras (Poelhekke 1996). A propósito, o CIMI utiliza esta informação para o louvável propósito de mobilizar a opinião internacional, o que tem sido muito efetivo, para desgosto das autoridades.

A própria CPT completa essa informação com desafios mais diretos, especialmente junto aos tribunais, à contínua violência estrutural e parestatal e aos mecanismos 'reciclados' de repressão (a Polícia Militar, dentro e fora dos horários de serviço, que é extremamente difícil de confrontar devido aos seus vínculos com elites e políticos locais). A CPT instituiu uma rede de advogados para defender agricultores e índios que se vêem às voltas com um sistema judicial que, em muitos casos, ainda trabalha contra eles. De fato, muitos parceiros prestam ajuda na defesa das vítimas em juízo, uma atividade que não está isenta de perigos para os que dela participam.

O CDH/MP, embora utilize uma abordagem semelhante, vai ainda mais lon-

ge ao processar os autores dos abusos. Seus advogados tiveram atuação decisiva na recente instalação de uma comissão especial de direitos humanos, da qual também participam representantes do Ministério Público, encarregada de investigar aproximadamente 40 casos de homicídio ainda não resolvidos, que envolvem membros da polícia. O CDH/MP divulgou os nomes das pessoas (em sua maioria membros da Polícia Militar e Civil) acusadas pelos crimes.<sup>24</sup> Como resultado dessa iniciativa e da sua atividade jurídica em representação das famílias das vítimas, um dos seus advogados foi executado pelo 'esquadrão da morte', que inclui alguns dos indivíduos processados, sabendo-se também que outro está na lista negra, razão pela qual recebe proteção constante da Polícia Federal.

Apesar dos obstáculos e perigos, o CDH/MP prossegue no seu trabalho e acredita ter contribuído para a melhoria da situação dos direitos humanos, principalmente ao procurar angariar a opinião do público. "Quando os casos de violência são divulgados, as pessoas começam a falar e a violência diminui temporariamente. Pouco a pouco, as pessoas se sensibilizam e o sistema começa a mudar. Nesse sentido, a opinião pública internacional é decisiva".<sup>25</sup> Mudar percepções locais é mais difícil. Os direitos dos ricos e da classe média raramente sofrem abusos. Muitas das vítimas nos casos ajuizados pelo CDH/MP são figuras de comunidades pobres ligadas ao crime organizado. Assim, nas pesquisas de opinião, nada menos de 50% dos entrevistados (inclusive os pobres) aceitam a tortura e a execução desses 'marginais' como uma questão de justiça. O

que talvez não saibam é que os policiais que assassinam o fazem por motivos pessoais. Para a maioria das pessoas, os direitos humanos são um assunto abstrato, que só importa quando a elas se aplica.

### 6.2.2 - Enfrentando o sistema judiciário

Para os pobres do Brasil, o acesso ao sistema judiciário é extremamente difícil. Vários parceiros desenvolvem atividades que visam superar os obstáculos, oferecendo, por exemplo, serviços gratuitos de assistência judiciária, especialmente em matéria de abusos de direitos humanos, questões de propriedade e trabalho.

Há claras limitações à abordagem 'assistência judiciária' e, em geral, ao trabalho dentro dos procedimentos existentes. Não só muitas leis são desfavoráveis aos grupos beneficiários, como também o próprio sistema judiciário necessita de profundas reformas. Não obstante, os parceiros não têm outra opção no seu trabalho diário senão atuar dentro da estrutura legal existente e obter o melhor resultado possível em face de leis muitas vezes iníquas e contraditórias, ou de um sistema jurídico deficiente.

Há numerosos exemplos dessas situações. No Acre, observamos as atividades do CIMI na denúncia dos crimes cometidos por policiais contra dois índios caxinauas. A CPT alega que o sistema judiciário local é "uma ameaça ao povo". Na Paraíba, os juízes do interior, tradicionais e vinculados aos proprietários, obstruíam as soluções dos conflitos de terras, mas um juiz especial designado após as pressões exercidas pela CPT conseguiu dar conta do acúmulo de proces-

<sup>24</sup> O crime mais comum é o homicídio de um traficante de drogas que não contribua com uma porcentagem de sua renda para a polícia.

<sup>25</sup> As pressões exercidas pela Anestesia Internacional, America's Watch e outros grupos contribuíram para que o Ministro da Justiça solicitasse a um Governador a remoção do Secretário de Justiça e Segurança Pública vinculado ao esquadrão da morte.

sos “de maneira justa”. Embora esses casos de êxito limitado, mas inegável, ainda sejam raros, os parceiros estão convencidos de que eles justificam as batalhas freqüentemente perdidas. A CPT também foi um dos patrocinadores do ‘tribunal internacional’ que, exatamente um ano após o massacre de Corumbiara, perpetrado por policiais em pleno serviço, realizou audiências informais para ressaltar o fato de os processos oficiais não terem registrado qualquer avanço significativo em 12 meses.

O MST espera ansiosamente por numerosas reformas legislativas, mas atua dentro da lei. O movimento se valerá de procedimentos judiciais para acelerar a desapropriação de terras ocupadas, nos termos da Lei da Reforma Agrária, e também recorrerá aos tribunais para desafiar a violência contra agricultores ou sem-terra. Em geral, o MST “tira o melhor partido de leis inadequadas” - imediatamente após uma ocupação, por exemplo, a área é plantada coletivamente para assegurar sua posse pelo grupo: a lei protege as lavouras plantadas, mesmo que os ocupantes sejam expulsos. Não lhe cabe outra opção senão observar os procedimentos judiciais vigentes. O grupo de ocupação que é desalojado judicialmente acata essa ordem - muito embora, se for “muito forte”, possa tentar negociar com o proprietário. Mas, tendo-se deslocado da terra, digamos, para uma área à margem da estrada, muitas vezes seus integrantes procurarão retornar à propriedade, onde permanecem à espera de outra expulsão: eles “aproveitam ao máximo as oportunidades dentro da lei”. O próprio governo oscila entre a estrita aplicação da lei e uma atitude mais tolerante: algumas vezes os encarregados da aplicação da lei parecem ‘dar o tom’, aparentemente por instruções diretas do Ministério da

Justiça (como foi o caso no começo de 1997); outras vezes, os reformadores do Instituto de Reforma Agrária parecem ter voz mais forte (ver a seção 6.4). As considerações políticas numa coalizão que inclui o PFL, partido que é apoiado pelos grandes proprietários, tornam essas oscilações quase inevitáveis.

À semelhança do MST, o CDH/WP trabalha em Natal dentro dos limites do sistema jurídico vigente, embora também proponha reformas mais pro-

---

*“O sistema judiciário está entupido, carece de pessoal, está preso a regras antiquadas e é freqüentemente acusado de corrupção, o que torna difícil obter uma decisão em tempo razoável e, no caso dos pobres, conseguir que se faça justiça”*

---

fundas. “O essencial é fazer o sistema funcionar como deveria. Primeiro, é necessário compreendê-lo; segundo, fazê-lo trabalhar; terceiro, criar a curto prazo novos mecanismos para os pobres”. Estes mecanismos incluem o aumento do número de defensores públicos (apenas quatro existem atualmente em todo o Estado do Rio Grande do Norte); a criação de um escritório de recursos humanos, pelo menos na câmara municipal de Natal, e a designação de um mediador no gabinete do prefeito; a formação de um conselho para monitorar o

desempenho de juízes, que muitas vezes defendem o acusado; e a expansão do juizado de pequenas causas - por exemplo, para que as pessoas pensem duas vezes antes de brigar por causa de um acidente automobilístico. Finalmente, para tornar o sistema ‘mais justo’, é necessário eliminar os meios de que se valem os (relativamente) ricos e poderosos para evitar condenações ou penas pelos crimes que hajam cometido.

Em sentido mais amplo, a necessidade de reforma judicial é amplamente reconhecida no Brasil e, cada vez mais, pelas autoridades mais altas do próprio sistema judiciário. O sistema está entupido, carece de pessoal, está preso a uma rede de regras antiquadas e é freqüentemente acusado de corrupção, o que torna extremamente difícil para qualquer um obter uma decisão em tempo razoável e, no caso dos pobres, conseguir que se faça justiça. Muitas vezes, preservar os interesses corporativos dos membros do judiciário e manter seus privilégios parece ser mais importante do que atacar os problemas que afligem o público. No ‘interior’, muitos juízes mantêm vínculos pessoais com grandes proprietários, não ouvem com simpatia os casos ajuizados em representação dos pobres e estendem os processos além da demora inevitável. No entanto, os pobres são os mais vulneráveis a despedidas sem justa causa e outras práticas trabalhistas injustas, a expulsões de seus lares e à violência policial - tanto no campo como na cidade.

O exame da necessidade de reforma judicial confirma a observação formulada anteriormente (seção 1.1), de que, ademais do *fortalecimento da capacidade institucional*, o desenvolvimento institucional também necessita preocupar-se com a *reforma da estrutura institucional*.

### 6.3 - Fortalecimento da sociedade civil

O fortalecimento da sociedade civil é um dos objetivos gerais mais importantes do programa de co-financiamento. É difícil recolher indicações *diretas* sobre o efeito que um objetivo tão impalpável como esse exerce sobre os parceiros, especialmente em relação a um período em que o Brasil testemunhou uma febril atividade que parecia exercer tal efeito. Contudo, procuramos um apoio indireto que fosse aceitável. Esse apoio indireto pode ser encontrado na contribuição dos parceiros à criação de uma rede de organizações vigorosamente interativas e até interconectadas (entre si ou com as dos grupos beneficiários), ou na participação em conselhos consultivos de governos locais ou estaduais.

Após a redemocratização, registrou-se um crescimento exponencial das organizações de grupos beneficiários no Brasil, para o qual os parceiros têm contribuído. Em muitos casos, tais entidades estão mais ou menos organizadas em redes e incluem numerosos grupos femininos. A densidade e a vitalidade dessas redes têm fortalecido a sociedade civil e contribuíram para a capacidade dos parceiros de exercer impacto em termos de desenvolvimento institucional.

Muitos parceiros estão ativamente envolvidos em articulações com outras organizações similares; também existe uma ampla participação em conselhos locais ou cívicos. O PÓLIS participa de foros culturais e sobre outros assuntos e assessora a articulação de movimentos sociais urbanos. No Mato Grosso, a FASE desempenha um papel ativo e às vezes central no FORMAD, um foro de aproxima-

damente 20 ONGs, e entidades similares envolvidas no grande programa patrocinado pelo Banco Mundial para comunidades locais (PADIC); também atua na articulação das diversas associações de produtores em Pontes e Lacerda. O IBASE estabeleceu nexos de amplo alcance com outras ONGs e com empresas e órgãos estatais. O ESPLAR participa do Conselho de Desenvolvimento Social do Ceará e de outros foros e conselhos no município de Tauá. Muitos outros parceiros têm experiências semelhantes.

Contudo, a colaboração nem sempre é fácil ou fluente. Desconfianças mútuas, que às vezes parecem basear-se em percepções errôneas, podem impedir uma colaboração mais estreita e até qualquer colaboração entre parceiros, como resultado de 'rotulagem ideológica' ou de diferenças táticas ou estratégicas genuínas. Problemas desse tipo têm ocorrido entre organizações que trabalham com os sem-terra - o MST, deliberadamente, 'mantém sua distância' de outras organizações dedicadas ao mesmo tema - e com organizações indígenas, como o CIMI e o ISA. Não obstante, mesmo quando as reservas sobre terceiros são expressadas 'na sede', é freqüente a colaboração entre as que trabalham na base, com os próprios grupos beneficiários. A sociedade civil pode ser mais forte em certos níveis do que em outros.

### 6.4 - Promoção de 'sinergias' entre a sociedade civil e o Estado

Recentemente, além de darem atenção ao fortalecimento da sociedade civil como tal ou às oportunidades de melhoria do funcionamento do Estado, os analistas começaram a exami-

nar as possibilidades de 'sinergias'. Em vez de estabelecer um contraste entre os potenciais do 'Estado' e da 'sociedade civil', a atenção concentra-se no modo como estes se complementam, ou até mesmo se entrelaçam. Argumenta-se que bens (por exemplo, habitação) e serviços (saúde, mas também extensão agrícola ou proteção civil) procurados podem ser produzidos de maneira mais eficaz quando os agentes públicos e privados se complementam entre si ou trabalham em conjunto na mesma tarefa (Evans 1996).

Todas as ICF destacam o potencial dos parceiros nessa colaboração, não só com o Estado, mas também com os agentes econômicos (por exemplo, empresas), principalmente pelos benefícios a serem auferidos em termos de maior participação popular na formulação de políticas públicas e de maior financiamento local das ONGs. Nos últimos anos, certamente melhorou a disposição geral das organizações em colaborar com órgãos de governo. É verdade que algumas ainda preferem manter distância do Estado, principalmente por não terem perdido a desconfiança gerada durante muitos anos de oposição, mas a grande maioria considera o governo nacional e os governos estaduais e municipais como colaboradores em potencial e como fontes de recursos.<sup>26</sup> Os raios de ação de muitas ONGs são limitados, e é no âmbito local que suas atividades provavelmente são mais bem conhecidas pelas autoridades e que as oportunidades de cooperação, embora talvez não de financiamento, aparecem com mais freqüência.

Muitas circunstâncias afetam a disposição dos parceiros de trabalhar com autoridades públicas, e vice-versa. Os governantes podem ou não es-

<sup>26</sup> Assinale-se, porém, o que foi mencionado anteriormente (5.1.2): tem havido um ressurgimento de 'ONGs oportunistas', e não se pode dizer que a sua colaboração com o Estado gere qualquer sinergia.

tar genuinamente interessados em cooperar com parceiros na consecução dos objetivos que estes almejam. Mesmo um interesse genuíno pode dever-se a 'razões erradas': o governo municipal no Brasil ainda é geralmente visto como um 'projeto' pessoal do Prefeito, cujas realizações são utilizáveis em relações de clientelismo que servirão para fortalecer ainda mais sua posição. Alguns parceiros favorecem esse jogo ao iniciar projetos com amigos que estão no governo - projetos que não deixam qualquer traço depois que estes deixam o governo.

Muitos parceiros trabalham com entidades do governo, e para elas, mediante o conhecido mecanismo brasileiro do convênio (basicamente, um contrato). Quando se trata realmente de uma consultoria, esse trabalho talvez seja financeiramente importante para o parceiro, mas não é provável que resulte em algo que se pareça com uma sinergia. Alguns parceiros estão mais interessados na colaboração 'política' - por exemplo, o IBASE ou a CUT. Esta última desempenha papel muito ativo em encontros tripartites, às vezes com certo constrangimento, porque a Esquerda critica essa participação. "Hoje, devido ao nosso interesse por questões mais amplas e não apenas pelo bem-estar dos nossos membros, falamos de sindicalismo propositivo ou sindicalismo cidadão, além do tradicional sindicalismo reivindicativo - e estamos preparados para colaborar nessa matéria com as empresas e com o Estado em foros, conselhos etc. Porém, existe na CUT uma corrente dissidente, decepcionada com o fato de tudo isto não ter dado resultados mais positivos. E, obviamente, outros tipos de pressão continuam sendo necessários".

Todavia, encontramos alguns exemplos interessantes de colaboração, em que a sinergia é possível ou já existe.

Em primeiro lugar, um caso duvidoso. No Ceará, o ESPLAR concentrou suas atividades nos agricultores e suas associações até 1993, e a partir daí começou a trabalhar com o governo - principalmente autoridades municipais, mas em grande parte com recursos oriundos do Governo Federal. Os três programas do ESPLAR estão unificados pelo tema do 'desenvolvimento local'. Sob este título, o ESPLAR tem participado da elaboração de planos agroecológicos a serem implementados com as autoridades municipais. O ESPLAR correu os riscos de 'procurar sinergias' quando começou a trabalhar no município de Tauá -, onde vinha atuando há bastante tempo na formação de capacidade para a agricultura ecologicamente sustentável - com fundos externos de prazo relativamente curto, e sem um apoio institucional apropriado das autoridades municipais. Depois de dois anos, o programa teve que ser interrompido, e só recentemente iniciaram-se contatos institucionais que poderão resultar na sua retomada e implementação.

Um caso menos desafortunado de cooperação sinérgica com autoridades municipais é o do CDH/MP, em Natal, que era responsável pela introdução de um programa piloto de direitos humanos numa escola pública situada num dos bairros pobres mais violentos da cidade. O programa exerceu diversos efeitos: os métodos de ensino foram revisados e os professores tomaram consciência das questões de direitos humanos em geral; os alunos e, em muitos casos, os seus pais, foram informados a respeito das questões morais envolvidas; e as ONGs entraram em contato com as realidades do sistema educacional. Em Recife, no setor da saúde, foi o S.O.S. Corpo - em conjunto com outras atividades mais amplas em questões de gênero - que ajudou a melhorar a pre-

venção do câncer do colo uterino entre as classes populares, ao imprimir maior eficiência às campanhas existentes e ao conseguir que os serviços de saúde oferecessem um atendimento de melhor qualidade. O S.O.S. Corpo também ajudou a orientar e a monitorar as atividades dessas instituições de saúde pública, assim contribuindo para melhorar a implementação das políticas públicas.

No âmbito estadual, o exemplo mais notável talvez seja o da influência de um grupo de ONGs (em que a FASE desempenha um papel proeminente) na reformulação de um grande programa financiado pelo Banco Mundial em Mato Grosso. A avaliação intermediária do programa PRODEAGRO revelou fraquezas substanciais, especialmente em relação ao grau em que os agricultores mais pobres realmente se beneficiavam com o programa. As organizações - entre as quais ONGs, sindicatos, grupos ambientais, organizações de apoio de povos indígenas e a universidade local - aproveitaram a oportunidade oferecida pelo Estado de Mato Grosso para uma participação mais ativa. O resultado foi uma reorientação fundamental da implementação do programa nos dois anos finais, com a inclusão de um novo subprograma (PADIC) de US\$ 40 milhões para projetos comunitários no campo do desenvolvimento e do meio ambiente, além de um papel de assessoria e assistência técnica institucionalizada para as ONGs (ver a seção 8.4.2).

Finalmente, parece ter surgido uma forma pouco comum de 'sinergia' em torno da maneira como o MST forçava o governo a cumprir as promessas documentadas nos orçamentos anuais do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, em termos do número de famílias sem-terra a serem assentadas nos anos seguintes. Já que o Instituto tende a não se esforçar para assegu-

rar a implementação dos objetivos quantitativos, o MST tem 'dado uma mão', organizando tantas invasões quantas se encaixem nas metas já anunciadas pelo governo. O processo pareceu dar resultado até ocorrer inesperadamente, no começo de 1997, uma repressão a invasões de terras: até então, o governo tendia a respon-

der com desapropriações das terras ocupadas ou oferecendo uma alternativa de 'acomodação'. Trata-se, evidentemente, de uma forma precária de sinergia: afinal de contas, as ocupações de terras são ilegais, e para um governo não é fácil tolerar essas táticas. O resultado é sempre incerto porque o governo se vale de variados

expedientes - declarações contraditórias de ministros, ou então dizendo uma coisa e fazendo outra - para mantê-lo assim. Mas, quando pode ocorrer, trata-se de uma participação muito produtiva entre uma organização da sociedade civil e o Estado, para produzir um resultado que de outra forma seria improvável: uma sinergia, sem dúvida.

## 7. O trabalho com os grupos beneficiários

### 7.1 - Lidando com o machismo institucionalizado

A atenção às questões de gênero é uma das 'condicionalidades gerais' de toda a cooperação holandesa para o desenvolvimento - inclusive o programa de co-financiamento. Trata-se de um assunto que encontra ressonância em muitos parceiros, para os quais a sua importância independe do incentivo dos doadores nessa direção. Não obstante, a maioria dos parceiros não está bem segura quanto às implicações de uma perspectiva de gênero ou às expectativas das ICF nesse sentido: quando empregam o termo, querem de fato se referir a 'trabalho com mulheres' ou à 'organização de grupos específicos de mulheres'. Na verdade, em sua maioria os parceiros 'trabalham com mulheres'; muitos têm em seu quadro técnico um membro que responde explicitamente por essas atividades; e alguns colaboram com ONGs como a S.O.S. Corpo, que é especializada em questões de gênero. Mesmo assim, muitas vezes eles se perguntam se o que estão fazendo pode de fato ser considerado 'trabalho em questões de gênero', e não têm idéia de como integrar essa questão em seu trabalho e operacionalizá-la.

É claro que expressões do tipo 'planejamento que leva em conta as ques-

tões de gênero' e 'trabalho com mulheres' precisam ser mais bem definidas e operacionalizadas tanto pelas ONGs como pelas ICF, preferivelmente em parceria. Como as questões carecem de clareza, afloram sentimentos de desconforto e resistência. A situação piora devido ao fato de que todas as ICF pressupõem que o planejamento leva em conta questões de gênero para cumprir essa condicionalidade, e por isso ele não é discutido a fundo. Não obstante, o quadro técnico de quase todos os parceiros mostra interesse em adquirir mais conhecimentos sobre essas questões. Todos eles ressaltam as dificuldades enfrentadas para encontrar tempo e recursos financeiros a serem aplicados em processos de pesquisa, treinamento e conscientização, visando a incorporação das questões de gênero em seu trabalho real. Alguns se empenham a fundo neste sentido, como é notadamente o caso da FASE; outros não têm uma política nessa área e nem acham que faça sentido formular esse tipo de política (IBASE).

Confusão e desconhecimento marcam o conceito de gênero relacionado com o trabalho do desenvolvimento. Assim, o CIMI considera o 'trabalho com gênero' como algo 'imposto pelo Ocidente'. Ainda que seus membros es-

tejam dispostos a trabalhar com grupos de mulheres, o mesmo não vale para as questões de gênero, 'porque isso não é aceito pela cultura dos indígenas'. O mesmo tipo de declaração foi feito repetidamente por ONGs convencidas de que a cultura machista específica de sua região (gaúchos, seringueiros, vaqueiros, pecuaristas do sul) inviabilizaria 'naturalmente' toda atividade que leve o gênero em conta.

Retornaremos em seguida à natureza do trabalho com questões de gênero para demonstrar o quanto essa resistência é infundada. Todavia, é preciso não esquecer a situação especial dos parceiros que trabalham com comunidades indígenas, para os quais o apoio das culturas indígenas - há muito ameaçadas - é um princípio central. O CIMI tem convicções profundamente arraigadas sobre a abordagem correta das atividades missionárias: a da 'pastoral da convivência', ou seja, viver com um povo oprimido e 'diferente', mas aceitando sua visão da vida. Consequentemente, eles não entendem a insistência de Bilance no sentido de que devem "dar atenção específica às mulheres e ao gênero". Embora obviamente se preocupe com a posição e o bem-estar das mulheres nas comunidades em que traba-

ilha, o CIMI acha que não pode e não deve seguir o 'último modismo do mês' importado da Europa e está determinado a não começar a impor os pontos de vista dos 'brancos' às comunidades indígenas - mesmo quando tiver que passar por uma avaliação externa em 1997.

### 7.1.1 - Abordando as questões de gênero dentro da organização

Somente alguns dos parceiros que visitamos têm idéia clara do que significa 'gênero e desenvolvimento'. Eles seguem uma estratégia dupla. Concentram-se no 'trabalho com mulheres no âmbito do grupo beneficiário', mas tratam também explicitamente das questões de gênero dentro da própria organização. Buscam maior igualdade entre homens e mulheres não apenas mediante o aumento do número de mulheres em seu quadro técnico, mas também desafiando o predomínio masculino na organização, na declaração de sua missão, nos seus procedimentos de trabalho, em sua cultura e nas suas estruturas decisórias. Essa abordagem tem sua definição e operacionalização mais clara no S.O.S. Corpo, de Recife. Numerosas outras ONGs, como a FASE, o ESPLAR, o CAMP e o MOC, estão elaborando suas próprias políticas nessa área e procuram (FASE, ESPLAR) o apoio do S.O.S. Corpo nas áreas de pesquisa e treinamento.

Conquanto 'trabalhar com mulheres' seja uma tarefa de fácil aceitação (voltaremos ao assunto em seguida), a incorporação da perspectiva do gênero em *todas* as atividades dos parceiros, em especial o tratamento das questões de gênero *dentro* da organização, tende a provocar resistência. Isto nos foi explicado por um membro (masculino) da equipe da FASE em Cáceres. A experiência em Cáceres não é

atípica, e situações semelhantes foram observadas em todo lugar (por exemplo, a CPT, no Acre). Ele relatou que em 1993 a FASE, o IBASE e o S.O.S. Corpo colaboraram num programa de pesquisa relativo a treinamento. "O gênero constou sempre como o último item da agenda." Era óbvia a resistência às questões de gênero na equipe: "Havia medo de tratar da questão. As pessoas temiam que isso trouxesse mais trabalho; o projeto já tinha começado, e as pessoas alegavam que era tarde demais para mudá-lo. O 'machismo' se manifestava no sentido de que os membros da equipe temiam que 'tudo' tivesse que ser mudado, não apenas em sua organização, mas também em sua vida pessoal. Medo de que o mundo se desintegrasse." Não obstante, o projeto, foi concluído de maneira razoavelmente bem-sucedida, e nosso informante declarou que todos se beneficiaram com a experiência.

De fato, a pesquisa parece um bom caminho para se dar às questões de gênero um enfoque que vá além do 'trabalho com mulheres'. No projeto de pesquisa mencionado, a FASE pediu a colaboração do S.O.S. Corpo para analisar as atividades de homens e mulheres na região de Mato Grosso. Os membros masculinos e femininos da equipe da FASE, juntamente com os do Centro de Tecnologia Alternativa (CTA), estavam realizando entrevistas com pequenos agricultores de ambos os sexos. A pesquisa foi considerada um sucesso, não apenas pela FASE/CTA, mas também pelo próprio S.O.S. Corpo. Eles coletaram um grande volume de dados sobre o grupo, e o treinamento e a orientação recebidos pela equipe no processo de pesquisa constituíram o ponto de partida para uma maior sensibilização com relação às questões de gênero. Também ajudou a acalmar o nervosismo existente em

torno da questão entre todos os membros da equipe. As mulheres da equipe sentiram-se estimuladas pela experiência a lutar de maneira mais consciente pela inclusão das questões de gênero no trabalho da FASE/CTA. Mas detectaram um problema: embora pudessem identificar-se facilmente como *agrônomas* e criar seu espaço como profissionais no ambiente da FASE/CTA dominado pelos homens, elas tinham dificuldade em se posicionar como *mulheres*. Na verdade, é exatamente neste ponto, onde as linhas profissional e pessoal se encontram, que os membros masculinos e femininos da equipe 'ficam nervosos'. O ambiente profissional tem um 'discurso masculino', ao passo que as questões de gênero parecem levar ao plano pessoal e individual, passando conseqüentemente a constituir uma ameaça. Percebendo isso, as mulheres da equipe da FASE gostariam de que uma delas recebesse treinamento profissional em questões de gênero de modo a facilitar o processo para as demais.

### 7.1.2 - 'O trabalho com mulheres'

No que diz respeito ao 'trabalho com mulheres', muitos parceiros têm atividades voltadas para grupos separados de mulheres nos projetos executados com sindicatos, cooperativas e outros grupos. Ainda que as mulheres dificilmente freqüentem 'reuniões gerais' em companhia de seus maridos (embora por vezes elas os *representem*), elas comparecem a eventos organizados separadamente. Nesses casos, demonstram grande interesse em participar, tanto em *apoio* a objetivos e atividades mais gerais dos grupos, quanto para iniciar e gerenciar *suas próprias* atividades. O Dia Internacional da Mulher, 8 de março, foi comemorado em muitos locais que visitamos, reunindo de 70 a 100 mulheres mesmo em vilarejos afastados.

A maioria dos grupos de mulheres concentra-se na melhoria das condições de subsistência da família, alguns objetivam aumentar a renda familiar e outros buscam ambas as coisas. Poucos tratam explicitamente da conscientização no que diz respeito à igualdade entre homens e mulheres. Não obstante, muitos se empenham manifestamente pela criação de maior autoconsciência entre seus membros e pela elevação de seu auto-respeito. Eis algumas expressões típicas: "Eu era fechada, nunca falava com ninguém. A única coisa que fazia era cuidar da casa e do marido. Hoje eu me abri." "Antes eu vivia entre a roça e a cozinha, ou a cozinha e a roça." "Eu me achava burra e feia. Aí descobri minha beleza interior e exterior e minha inteligência."<sup>27</sup>

Todas as atividades dos grupos de mulheres que encontramos, urbanos e rurais, estão voltadas para a

melhoria das condições de vida de suas famílias. No entanto, as limitações à participação nesses grupos também se relacionam com a família: maridos 'machistas', que temem que suas mulheres abandonem o lar, filhos doentes, cansaço e falta de tempo livre por causa da dupla responsabilidade, como dona de casa e trabalhadora rural. Todas as mulheres precisam desenvolver estratégias para manobrar entre as restrições e as exigências de sua família. Seu espaço de manobra fora de casa é definido em primeiro lugar pela família, depois pelos procedimentos e obrigações de sua organização (como horário de reuniões, contribuições em dinheiro, trabalho ou mercadorias) e, por último, mas não menos importante, pelas normas e valores da sociedade em que vivem.

Apresentamos no Quadro 7.1 um retrato do parceiro que deu a contribuição mais significativa à nova abor-

dagem do gênero no Brasil: o S.O.S. Corpo.

Poderíamos, finalmente, mencionar a ênfase atribuída ao novo conceito de 'agricultura familiar', adotado pela FASE e por alguns outros parceiros que lidam com a agricultura, como o ESPLAR. A FASE refere-se a ele como 'um conceito em construção'. O ponto de partida é o reconhecimento de que o trabalho das mulheres é tão importante quanto o dos membros masculinos da família. Isso possibilita abordagens mais sensíveis ao gênero. Agricultores de ambos os sexos são chamados de 'agricultor familiar'. Essa postura opõe-se à do *Censo Agropecuário*, que chama as mulheres que trabalham no campo de 'mulheres do produtor' ou 'membros da família, não remuneradas'; a atividade agrícola das mulheres é persistentemente descrita no censo como 'ajuda'.<sup>28</sup>

### Quadro 7.1

#### Um parceiro que tem o gênero como missão: S.O.S. Corpo

O único parceiro incluído neste estudo cuja missão central se relaciona com o gênero é o S.O.S. Corpo Gênero e Cidadania, de Recife. É amplamente reconhecida como uma ONG bem-sucedida, que contribuiu para melhorar o tratamento de grande variedade de questões relativas ao gênero no Brasil (da posição legal das mulheres, passando pela saúde e pela situação das trabalhadoras, à violência contra a mulher). Uma sólida abordagem analítica, a formulação competente de projetos e a abertura à negociação e colaboração - o S.O.S. Corpo realiza muitas atividades para órgãos governamentais ou com eles, do nível federal ao local, sendo que cerca de um quinto de sua receita provém desse trabalho - respondem pela excelente imagem pública de que desfruta e pela influência significativa que exerce sobre as políticas públicas.

O S.O.S. Corpo tem presença marcante nos meios de comunicação do Recife; como resultado, as questões de gênero são debatidas com seriedade, as mulheres são mais ativas na política que em outros locais e aceita-se mais facilmente que elas assumam papéis políticos. A organização colabora com várias outras grandes ONGs - notadamente, a FASE e o IBASE - e sua abordagem geral consiste na realização de atividades em parceria com o grupo beneficiário. O S.O.S. Corpo é considerado como a melhor organização profissional desta área, embora faça questão de destacar que nenhum dos membros de sua equipe teve qualquer treinamento profissional específico em questões de gênero e que sente a necessidade de obter treinamento e aprimorar seus conhecimentos.

27 Essas citações são extraídas de uma avaliação de grupos de trabalhadoras rurais no Acre, em resposta à questão: "Quais as mudanças que ocorreram em sua vida depois que você começou a participar dos grupos de mulheres?"

28 A CUT tentou modificar a rubrica 'membros não remunerados' numa campanha realizada em cinco estados do sul do Brasil, mas não teve êxito (ver Pacheco, 1997).

## 7.2 - Estimulando a participação dos grupos

Nestas páginas, já nos referimos inúmeras vezes à participação. Ela é considerada condição *sine qua non* da prática do desenvolvimento, e uma característica central do desenvolvimento institucional. Trata-se, não obstante, de um conceito muito amplo, que abrange numerosos aspectos diferentes.

Ainda que na prática todos os parceiros enfatizem sua importância, vimos na seção 5.1 que os grupos beneficiários quase nunca são representados nas estruturas formais de gestão dos parceiros: os grupos não participam do processo decisório e do planejamento *geral* do parceiro. Em contrapartida, é substancial a sua participação nos projetos, contribuindo para o fortalecimento das relações de confiança e reciprocidade. Na maioria dos casos, os projetos são planejados a partir de informações fornecidas pelos grupos; que também contribuem para as avaliações. Os grupos são capazes de criticar as ONGs, e vice-versa. São frequentes as reuniões organizadas nas comunidades para discutir prioridades e elaborar pedidos de financiamento; as opiniões do grupo são consideradas como uma necessidade. São numerosos os exemplos desse tipo de abordagem de baixo para cima. Trataremos resumidamente de dois deles: o Plano de Desenvolvimento Agroecológico em Tauá, no Ceará, em que o ESPLAR desempenhou papel importante, e a participação do Centro de Tecnologia Alternativa (CTA) e da FASE no Projeto de Desenvolvimento Agrícola Familiar em Mato Grosso.

O ESPLAR é um dos parceiros que está considerando a criação de um Conselho de Referência Social para fortalecer a participação formal da sociedade civil em seu processo de-

cisório, inclusive a de representantes dos grupos com que trabalham. No momento, porém, a participação está limitada aos projetos - mas aí ela se manifesta com força (mesmo nos casos em que o objeto da participação, como se verá, é definido de cima para baixo, pelo próprio ESPLAR). As principais atividades do ESPLAR giram em torno da agricultura ecologicamente sustentável. Uma delas é a elaboração de planos de desenvolvimento agrícola ecologicamente sustentável: visitamos as organizações envolvidas na elaboração do Plano de Desenvolvimento Agroecológico (PDA) em Tauá. O ESPLAR criou uma rede de organizações interessadas em colaborar na elaboração dos planos - inclusive departamentos universitários, sindicatos e, com algum atraso, as autoridades municipais. Todavia, o componente mais importante da rede é constituído pelas organizações dos pequenos agricultores, sobretudo o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), cujos membros são, na maioria, pequenos agricultores que a duras penas conseguem sobreviver. Uma organização separada, a *Associação de Desenvolvimento de Educação e Cultura de Tauá* (ADEC), é responsável pela coordenação das contribuições para o Plano. O sindicato organizou a participação de seus membros por meio de conselhos em vários níveis, até o das 24 microrregiões em que se divide o município de Tauá. Os representantes desses conselhos constituem uma comissão de administração, que serve de ligação entre os agricultores e a ADEC. As prioridades são discutidas por microrregião; e a assembléia semestral da ADEC faz um levantamento geral. Tudo indica que as relações são abertas e francas nas duas direções e que a participação contribuiu para a elaboração de um Plano de ampla aceitação. O único problema - que aliás não é pequeno - é que não se

promoveram de maneira adequada os vínculos com o município (ver 6.4), de modo que todo o exercício corre o risco de não sair do plano das hipóteses. Isto foi reconhecido tardiamente, e o desafio agora consiste em implementar o plano.

O Projeto de Desenvolvimento Agrícola Familiar em Mato Grosso foi elaborado com a ajuda da FASE e do CTA em cerca de oito meses, com repetidas reuniões comunitárias para aprimorar os detalhes de um pedido complexo de financiamento. Na realidade, sua aprovação acabou sendo agilizada graças à transferência de recursos não gastos do Comunidade Solidária para o estado um pouco antes do final do exercício financeiro de 1996.

Um dos componentes que se tinha em mira para permitir que 150 famílias de agricultores elevassem sua renda mediante o aumento do valor agregado era a produção da polpa de fruta refrigerada, em vez de apenas a fruta. O demorado processo de consulta e participação conduziu à decisão de se instalar uma mini-usina para essa finalidade (uma máquina de extração da polpa e um congelador) em cada uma das 12 associações de agricultores, em vez da instalação de apenas uma ou algumas mais centrais. Esses dados foram incluídos no projeto sem uma análise séria de sua viabilidade econômica. Pouco antes de nossa visita, um grupo de membros do CTA visitou o projeto RECA no Acre para observar o funcionamento de uma usina do ponto de vista técnico, organizacional e econômico. O grupo produziu um relatório abrangente, e nós estivemos presentes na reunião em que o pessoal da CAPINA ajudou seus membros a refletir, juntamente com o corpo técnico do CTA e da FASE, sobre as implicações do que tinham visto. Num processo extremamente bem conduzido de aprendizagem par-

ticipativa, foram guiados passo-a-passo na decisão sobre as 12 mini-usinas - se tinham ou não probabilidade de apresentar rentabilidade (no final, até mesmo a proposta de *uma só* usina acabou se revelando economicamente duvidosa). Analisaram cuidadosamente os detalhes técnicos do transporte, do processamento e da comercialização das frutas. A atuação do moderador da CAPINA garantiu que as decisões tomadas fossem basicamente as do grupo, mostrando aos presentes "as consequências de suas próprias decisões". Um deles disse: "Somente hoje eu entendi realmente todo o processo de produção e que o preço final para o produtor de R\$ 0,40 por quilo de fruta não é exploração!" Esse processo decisório fortaleceu ainda mais a confiança mútua, aumentou o sentido de responsabilidade e levou em conta ações alternativas.

Esses dois casos são exemplos da abordagem de baixo para cima, que em geral é utilizada. Ocasionalmente, porém, os beneficiários ou membros dispõem de muito menos espaço para expressar seus desejos com relação ao rumo das atividades. Este é o caso dos primeiros meses nas ocupações de terra organizadas pelo MST. As ocupações de terra podem envolver um número muito grande (literalmente milhares) de pessoas de antecedentes heterogêneos, poucas das quais se conhecem entre si. Muitas deixaram o campo anos atrás, tentando desde então, sem muito êxito, sobreviver à margem da economia urbana. Fazer parte de um acampamento significa viver em condições extremamente duras, em barracas improvisadas cobertas com folhas de plástico preto, praticamente sem nenhum 'conforto' durante meses a fio - em muitos casos, por mais de ano. O maior perigo nessas circunstâncias é a falta de colaboração e a desintegração social; por isso, a 'participação' nos acampa-

---

*"Hoje, as três ICF e a maioria dos parceiros são de opinião que o problema essencial da sociedade brasileira é a distribuição da riqueza, que assume conotações políticas, e a exclusão social constitui um fator central em suas análises"*

---

mentos envolve uma abordagem estritamente de cima para baixo, diretivista e disciplinadora.

Na prática, o MST fornece treinamento aos líderes locais, as pessoas que ajudam as famílias a se organizar e realizar ocupações - uma tarefa altamente complexa do ponto de vista organizacional. Envolve necessariamente conflito (ou negociação) com os fazendeiros, comumente requer o comparecimento a tribunais para responder a processos legais e com frequência acarreta confronto com a polícia. Além do mais, "o acampamento ou assentamento é tanto uma espécie de minimunicípio, que oferece serviços como saúde, educação, infraestrutura, quanto uma empresa produtiva. É necessário muito conhecimento institucional para se ter êxito em qualquer uma das duas empreitadas." Os objetivos de mais longo prazo desses líderes são fazer com que o próprio grupo adquira a capacidade de criar (assumir) essas novas relações e mostrar como pode participar do mercado de maneira rentável.

O MST, apesar de indicações ocasionais em contrário, de maneira geral parece estar alcançando esse objeti-

vo. É interessante e significativo que a abordagem estritamente de cima para baixo e a rigorosa estrutura organizacional que a acompanha (alguns a chamam de 'leninista') não parecem exercer efeitos negativos a longo prazo sobre os que permanecem nos assentamentos controlados pelo Movimento. Neles, os pequenos agricultores organizam suas vidas como bem entendem, participando 'de baixo para cima', usando os serviços e as instalações do Movimento em seu próprio benefício e cooperando onde e como desejam, dependendo das circunstâncias e das preferências pessoais.

### 7.3 - Ajudando a criar modos de vida sustentáveis

Costumava-se dizer que as ONGs brasileiras tinham pouco a oferecer "... quando se tratava de consolidar economicamente as conquistas políticas" (Wils 1991:21). Hoje, as três ICF e a maioria dos parceiros são de opinião que o problema essencial da sociedade brasileira é a distribuição da riqueza, que assume conotações políticas, e a exclusão social constitui um fator central em suas análises. Mas certamente ocorreram mudanças em relação à época em que Wils realizou seu estudo. As ICF dão hoje maior ênfase à necessidade de que os projetos sejam *viáveis e reproduzíveis*, por meio da integração dos grupos à economia geral, ou por meio do desenvolvimento de alternativas locais utilizáveis na política social do governo (este último aspecto se aplica especialmente à Novib). As ICF e os parceiros desviaram pelo menos parte de sua atenção de projetos relacionados a 'direitos' (direitos humanos, direito à segurança, direitos de propriedade) para projetos que promovem a melhoria econômica - o que Novib já defendia desde 1990.

A maior parte do trabalho dos parceiros está voltada para o campo. Não

que os problemas nas cidades estejam resolvidos - pelo contrário, a criação de meios de vida para os pobres na cidade é cada vez mais difícil. A razão está no fato de que no Brasil ainda é inteiramente possível viver de maneira *sustentável* no campo, desde que, obviamente, se garanta o controle apropriado da terra e de outros insumos. Sobretudo no Sul, são frequentes as famílias que, como resultado das forças do mercado ou das ações de latifundiários, foram expulsas das terras que tradicionalmente cultivavam. Essas famílias migram para as cidades na esperança de encontrar trabalho.

Todavia, são poucas as suas chances no mercado urbano de trabalho: é extrema a escassez de novos empregos como resultado do processo de ajuste estrutural em andamento por mais de uma década, e da abertura internacional mais recente da economia brasileira. Além disso, seu nível educacional é baixo em comparação com o das pessoas criadas nas cidades. Quando percebem esta realidade, muitos decidem retornar ao campo. Em princípio, com um pouco mais de treinamento e outros recursos, inclusive organização, serão capazes de sobreviver 'decentemente'. A CPT e o MST concordam com essa análise. A CPT defen-

de a 'luta pela terra e na terra' - luta pela posse da terra e luta para manter as pessoas na terra, pela reforma agrária e pela reforma social. O MST concentra-se na organização e no desenvolvimento institucional, para ajudar as pessoas a conseguir, conservar e trabalhar com êxito seu pedaço de terra. Na prática, muitas das famílias que estão afastadas do campo há anos encontram mais dificuldade em sua readaptação à vida rural - e sobretudo às duras condições dos acampamentos. Isso vale de forma bem mais intensa para seus filhos, particularmente os adolescentes.<sup>29</sup> Para os que persistem, em geral o sofrimento acaba sendo recompensado. É o que exemplificamos no Quadro 7.2.

Existem áreas em que a reforma agrária não é (tão) essencial e em que os pequenos agricultores têm acesso a terras que podem fornecer meios de vida sustentáveis. Nesses casos, os parceiros terão que se concentrar nos métodos agrícolas, em recursos adicionais, como crédito, ou na comercialização. Damos três exemplos desses casos.

No extremo oeste de Mato Grosso, a FASE está tentando introduzir uma nova cultura de trabalhar a terra numa área em que a atividade tradicional é

a criação extensiva de gado. Ao redor de Pontes e Lacerda, ela se empenha no fortalecimento da agricultura de subsistência, com a introdução de 'sistemas agroflorestais' (SAFs) paralelos - projetos-piloto de gestão florestal. Desenvolveram-se combinações de três a quatro frutas tropicais, por vezes associadas com espécies de árvores, cultivadas de tal maneira que a floresta é preservada com uma gestão sustentável. Entre as frutas estão o cupuaçu, a banana, a pupunha e o abacaxi. Elas reforçam a dieta de subsistência, mas também propiciam uma base mais sólida para competir nos mercados regionais e nacionais de frutas tropicais e espécies de árvores comerciais, lançando as bases para a sustentabilidade social e ambiental a longo prazo.

A FASE também esteve por trás da criação do CTA, um centro voltado para tecnologias agrícolas alternativas, que tem uma fazenda modelo de agricultura orgânica. A FASE e o CTA, trabalhando em conjunto, estimularam a criação da Central de Comercialização e da Feira Permanente em Pontes e Lacerda, que procuram, respectivamente, desenvolver estratégias de comercialização por atacado e vender o excedente da produção de subsistência aos moradores da cidade.

29 No Acampamento Giacometti no Paraná, que começou no início de 1996 com aproximadamente 3 mil pessoas, cerca de metade, na maioria oriundas de favelas, desistiu no decorrer de um ano.

## Quadro 7.2

### Pequenos agricultores em assentamentos do MST no Paraná

No centro-oeste do Paraná, na microrregião próxima de Laranjeiras do Sul, o MST luta para vencer o desafio de tornar sustentáveis dezenas de assentamentos de 30 a 2 mil famílias. Trata-se de uma região favorecida, com excelentes recursos naturais para a agricultura, mas carente de infra-estrutura. No contexto do Mercosul, é cada vez mais acirrada a concorrência pelos mercados de produtos alimentares, e as políticas nacionais não favorecem os pequenos produtores (os preços mínimos para os produtos tradicionais são extremamente baixos). Os agricultores dos assentamentos são membros do MST filiados à cooperativa COAGRI, que fornece assistência técnica, bons armazéns e insumos agrícolas, e até mesmo supermercados em que seus produtos são oferecidos diretamente aos consumidores. Examinaremos alguns casos típicos.

No assentamento de 160 famílias em **Cavaco**, visitamos um agricultor estabelecido desde o início. Depois de 11 anos, ele mal conseguiu equilibrar suas contas. Afirmou que as políticas agrícolas nacionais são a causa principal de suas dificuldades, especialmente as políticas de acesso a crédito e do preço mínimo para as lavouras comerciais (arroz, trigo, milho, feijão). Recebe regularmente ajuda financeira da filha, que mora em São Paulo, mas sua situação melhorou ao longo do tempo: com o apoio técnico da COAGRI, ele diversificou sua produção a partir da dupla tradicional constituída de arroz e feijão preto; no momento, ele se dedica à criação de gado leiteiro, peixe e pequenos animais (porcos, patos, gansos). Nos últimos 10 anos, viveu num barraco em condições precárias, mas agora está construindo uma casa sólida de alvenaria, com instalações sanitárias adequadas, em que sua família terá conforto.

Os colonos do assentamento de **Xagu**, instalado há 11 anos e com cerca de 164 famílias, encontram-se em situação semelhante, mas, além do cultivo de seus lo-

tes individuais de terra, criaram uma empresa coletiva: dois grupos, cada um deles com o máximo de 10 famílias, produzem leite em sociedade, o que é chamado de 'consórcio de leite'. Um dos consórcios que visitamos tinha 16 vacas (o outro será apresentado no Quadro 7.3). O leite é recolhido diariamente por uma empresa regional de laticínios, que determina o preço. O experimento está em seu estágio inicial, e parece que vai bem, só que os lucros ainda não apareceram. Até o momento, todos os ganhos foram reinvestidos.

O assentamento **Estrela** existe há 12 anos e consiste de 27 famílias que compartilham praticamente tudo numa experiência do tipo *kibbutz*. O grupo é estável: 23 famílias, que vivem aí desde o início. O assentamento ocupa uma terra muito fértil e fica bem localizado - às margens de uma rodovia estadual e próximo da cidade. Dispõe de instalações sofisticadas de estufa, montadas com a assistência técnica da COAGRI, nas quais produzem atualmente pepinos em conserva para uma empresa agroindustrial. Diz-se que os preços de mercado são muito bons.

Estrela é o caso excepcional: Cavaco e Xagu estão ainda lutando para sobreviver decentemente depois de mais de uma década de assentamento. Sua situação se tornou mais difícil depois da criação do Mercosul, no qual os mercados para os produtos agrícolas são extremamente competitivos. As chances de sobrevivência a longo prazo dependem em grande parte do sucesso da COAGRI em ajudar os pequenos agricultores a se modernizar, desenvolvendo transporte adequado e capacidade de comercialização e melhorando o planejamento da produção nos lotes. Além disso, precisam exercer pressão efetiva sobre as autoridades municipais e estaduais para conseguir assistência técnica de mais qualidade e melhorias nas deploráveis condições das estradas vicinais.

A Feira Permanente ainda não é rentável, mas contribui para a sustentação da Central de Comercialização. Os produtores conseguem preços melhores para suas verduras e legumes na Feira do que nos supermercados. Os consumidores também ganham com a eliminação dos intermediários. Mas o abastecimento continua irregular e imprevisível, sobretudo em razão de estradas não confiáveis e do isolamento da maioria dos agricultores, e também por causa do planejamento inadequado da produção. O controle da qualidade é outro problema cuja solução é demorada. A Central encontra-se ainda em fase bastante experimental e até agora obtém poucos resultados em suas atividades de comercialização. Como alternativa, está se tentando atingir os grandes mercados metropolitanos de São Paulo e do Rio de Janeiro. A Central e a Feira ainda não dispõem de meios para recolher a produção dos lotes, o que constitui séria limitação e fonte de constantes problemas para o suprimento contínuo exigido pelo mercado.

São interessantes as lições no caso do Mato Grosso. Instrumentos como o CTA, a Feira e a Central aumentam as chances de sustentabilidade no longo prazo, porque ajudam a obter melhores preços para produtores e consumidores, e a ênfase em métodos de produção ecologicamente sa-

dios está começando a gerar efeitos benéficos. A FASE pretende sistematizar e depois publicar as informações sobre essa experiência, que em breve será reproduzida em mais quatro áreas de Mato Grosso, inclusive alguns assentamentos recentes do MST.

Antes de passarmos ao exemplo seguinte, convém ressaltar que as mulheres estão sendo cada vez mais reconhecidas como fundamentais para a criação de meios de vida sustentáveis. O interesse recente pelo conceito da agricultura familiar é testemunha disso. No Quadro 7.3, apresentamos alguns exemplos interessantes que conjugam as questões de gênero e os meios de vida sustentáveis.

Desde o início de suas atividades, no começo dos anos 80, o ESPLAR vem trabalhando com pequenos agricultores locais em tecnologias agrícolas ecologicamente viáveis nas áreas rurais do Ceará. Com o decorrer do tempo, essa abordagem ganhou ampla aceitação, e o ESPLAR passou a dedicar-se à agricultura sustentável e à biodiversidade, criando um banco de sementes nativas para promover o uso de sementes adaptadas ao meio ambiente local. Este trabalho continua, mas agora no contexto mais amplo da segurança alimentar. O ESPLAR administra há anos um centro de treinamento regional e vem complementando o seu trabalho nas áreas da tecnologia e dos meios de vida com o fortalecimento

da capacidade organizacional dos sindicatos.

A CAPINA também é solicitada com frequência a colaborar na capacitação e na organização - por exemplo, quando grupos de agricultores acumulam somas substanciais graças a novas linhas de crédito e depois não sabem como administrá-las. Mas, segundo a sua experiência, a comercialização é uma questão muito mais importante e negligenciada.

Uma das razões para tanto é a existência dos canais tradicionais de 'comercialização' que funcionam em detrimento do produtor. Portanto, a primeira tarefa na tentativa de ajudar os pequenos agricultores a construir redes de mercado é mostrar-lhes, por meio da experiência, que eles podem, sem consequências negativas, romper a ultrapassada dependência clientelista do intermediário local que compra seu produto 'na porteira'. A CAPINA os coloca em contato com mercados alternativos e espera criar efeitos-demonstração por meio de uma comercialização bem-sucedida e rentável - muitas vezes longe da área de produção. Outra razão é que, nos anos de 'animação popular', pensou-se que esses agricultores, e suas associações formais ou informais, deveriam pôr grande ênfase aos objetivos 'sociais' ou 'políticos', prestando-se pouca atenção à produção, administração ou comercialização. Naquela época, o mercado era visto como 'sujo', 'pecaminoso' ou 'capitalista'.

### Quadro 7.3

#### As mulheres e os modos de vida sustentáveis em três regiões do Brasil

As hortas de ervas medicinais de um grupo de mulheres do MST filiado à COAGRI no Paraná fez tanto sucesso que os homens resolveram tomar conta do projeto. Isso reflete a persistente cultura machista. Só que as mulheres, que trabalhavam nessas hortas aproveitando suas horas livres, à noite e nos fins de semana, tinham todo direito de achar que as hortas eram suas. Recusaram-se, portanto, a deixar que os homens assumissem seu trabalho. Uma delas disse ao marido: "Ou plantamos juntos ou eu planto sozinha". Aquele casal tomou então a decisão de trabalhar *junto* na horta, dividindo os sacrifícios e os benefícios financeiros. No final das contas, porém, ela utiliza seus benefícios em prol da família, enquanto ele os considera como um extra 'para si próprio'.

Em Xagu, um dos assentamentos do MST no Paraná, os agricultores deram início a alguns empreendimentos de produção de leite, em que as vacas são de propriedade comum, enquanto o restante da produção do assentamento continua sendo individual. Passados alguns anos, um deles conseguiu se firmar e apresentar bons resultados. Hoje, a ordenha é feita com equipamentos elétricos e o leite está sendo vendido a preço lucrativo. No entanto, como acontece com frequência quando as atividades de subsistência se transformam em atividades comerciais, as mulheres, que costumavam dividir a ordenha com seus homens, têm agora de trabalhar dobrado na roça, porque os homens se dedicam à produção de leite. O trabalho no campo exige muito mais esforço físico e, embora apreciem o aumento da renda familiar, as mulheres não estão satisfeitas com a mudança em suas atividades diárias. Neste caso, a geração de renda contribuiu para agravar a situação das mulheres, mas as mulheres não pensaram nisso.

Uma das associações de agricultores do Acre é a Central de Associações de Pequenos Produtores de

Epitaciolândia e Brasília (CAPEB). Algum tempo atrás, os membros do sexo feminino iniciaram seu próprio grupo autônomo, apoiado pela CPT. Quando a venda dos produtos deste grupo (como frutas processadas e ervas medicinais) começou a aumentar, os homens da Central lhes perguntaram: "Afim de contas, a que vocês pertencem, à CPT ou à CAPEB?" As mulheres replicaram que eram autônomas e que não pertenciam a nenhuma das duas entidades. Mas os provocadores da CAPEB eram os seus maridos, e as tensões foram levadas para dentro das famílias. Isso fez com que as mulheres finalmente se decidissem pela filiação à CAPEB, esperando poder preservar um pouco de autonomia no contexto mais amplo da organização. A responsável na CPT pelos grupos de mulheres ficou desapontada com este 'passo atrás', mas respeita a estratégia escolhida.

Outro exemplo de manipulação dos grupos de mulheres vem do ESPLAR. Um dos grupos que ele apóia é a Associação de Desenvolvimento de Educação e Cultura de Tauá (ADEC). A ADEC nasceu como uma organização que tinha por objetivo ajudar grupos de mulheres a executar projetos de geração de renda (confeção, produção de frutas) - como parte do compromisso mais amplo do ESPLAR de reduzir as desigualdades por razão de sexo. Todavia, desde a época em que a ADEC assumiu a responsabilidade pela coordenação das contribuições para o Plano de Desenvolvimento Agroecológico (PDA) em Tauá (ver 7.2), os grupos de mulheres passaram a funcionar por conta própria. A equipe do ESPLAR hoje tem dúvidas quanto à sua rentabilidade. Contudo, no contexto da agricultura familiar, novo conceito a que o governo dá destaque e que ressalta a importante contribuição das mulheres e seu duplo papel na produção e reprodução, surgiram planos de proporcionar treinamento especial a algumas mulheres do grupo, ao que parece sobretudo para capacitá-las a aumentar sua produtividade.

Hoje, a CAPINA e a RECOPA - rede formada especificamente para promover a boa comercialização - parte da eficiência econômica, mas ressalta a necessidade de transparência administrativa e aceitabilidade social. A CAPINA leva os agricultores ao mercado, ajudando-os a vender rentavelmente seus legumes e verduras, e espera criar efeitos-demonstração por meio de comercialização bem-sucedida e rentável - muitas vezes longe da área de produção. Os dois parceiros ampliam os horizontes dos agricultores para além da 'produção', concentrando-se na importância dos últimos estágios do processo. Atualmente, terra, crédito, sementes e ferramentas, água, serviços de extensão e organização são elementos aceitos de meios de vida sustentáveis, embora nem sempre sejam aplicados. Mas é a atenção aos canais de distribuição, atualmente ainda muito negligenciados, que garantirá a possibilidade de se obter *meios de vida sustentáveis além da subsistência*.

#### 7.4 - Criando instrumentos do poder de classe

Muitos dos confrontos 'em nome dos' grupos têm por objetivo final o fortalecimento da posição política e social dos menos favorecidos. Muitas vezes, são dirigidos contra o Estado, e a elite que o apóia faz tudo ao seu alcance para impedir que ações locais produzam efeitos secundários no âmbito regional ou nacional. Isso ficou demonstrado no México, onde os agentes do Estado ou da elite têm se servido normalmente da força para frustrar as tentativas das comunidades indígenas de formar organizações que defendam seus interesses (Fox 1996).

Já em Kerala (Índia), a razão fundamental do êxito dos esforços para

melhorar a situação dos menos favorecidos foi precisamente a tradução dos "... laços sociais das máquinas de lealdade paroquial em veículos para formas muito mais abrangentes de organização" (Evans 1996a:1125). Nesse caso, a militância dos grupos de classe inferior, organizados de baixo para cima nas comunidades locais ao longo de muitos anos, abalou as estruturas tradicionais de dominação; a *pressão de baixo* possibilitou então que o Estado fornecesse proteção social, o que, por sua vez, fortaleceu os pobres nas áreas urbanas e rurais (Heller 1996). "O impulso redistributivo do desenvolvimento de Kerala implicou um ataque direto às estruturas tradicionais de poder e às prerrogativas do capital, e acarretou um realinhamento fundamental das forças de classe." (*ibid*: 1057)

Como os governos do Brasil pós-autoritário não conseguiram solucionar efetivamente a crescente desigualdade e os níveis absolutos de pobreza, deve-se prestar atenção especial à maneira como alguns parceiros enfatizaram a necessidade de desafiar as estruturas tradicionais do poder e *criar instrumentos de poder de 'classe' a partir de baixo* - como em Kerala. Quaisquer que sejam os méritos de outras atividades relacionadas com o desenvolvimento institucional, talvez seja preciso um enfoque baseado em 'classe' (que no Brasil inclui atributos de desvantagem como raça ou etnia) para se obter o tipo desejado de mudança. Poelhekke também parece pensar dessa maneira: "Talvez uma tradução justa do termo desenvolvimento institucional no contexto brasileiro possa ser mesmo 'luta': luta para ganhar um lugar melhor na sociedade." (1996:78) Chegamos a uma conclusão semelhante na seção sobre como se deve interpretar

o desenvolvimento institucional no Brasil (1.1). Ressaltamos que isso ocorre no contexto da *regulamentação social e da alocação de recursos*; no Brasil, esses pontos giram em torno dos mecanismos de desigualdade, exclusão, relações de poder e supremacia do direito. Argumentávamos então que, além do *fortalecimento da capacidade institucional*, talvez se faça necessário o desenvolvimento institucional voltado para a *reforma da estrutura institucional* - inclusive a estrutura das relações de classe.

Como revelaram as visitas a vários parceiros, ao longo dos últimos 10-15 anos a capacidade de exame dessas questões ficou seriamente comprometida. Esse foi o resultado, em parte, da influência da ideologia 'neoliberal' dominante. Mas também aconteceu porque as 'respostas' das décadas de 60 e 70 se destacaram pelo excesso de simplificação - e não apenas porque a ideologia *marxizante* daqueles anos se demonstrou incapaz de ver os erros (e horrores) do 'socialismo real'. Na FASE, foi-nos dito que sua leitura anterior da realidade, enfocada nas 'contradições de classe', fora questionada nos últimos anos e que as organizações vêem hoje outras 'contradições' além das de classe, como gênero e raça, e outras questões, como o meio ambiente.<sup>30</sup> Tudo isso é certamente relevante - mas mesmo assim se pode argumentar que a questão básica da sociedade brasileira, e a questão básica enfrentada pelos parceiros e ICF, são as desigualdades resultantes da exclusão, que tem base econômica e apoio político. A raça e a etnia em princípio nada têm a ver com essa dinâmica, embora na prática sejam um reflexo dela (o que não justifica que as ONGs negligenciem essas questões, como fazem muitas delas).

30 O IBASE sente que se perderam até mesmo as ferramentas de análise das questões da dominação de classe e construção de classe.

Afora a CUT, cuja missão, como uma federação de sindicatos trabalhistas, é precisamente o fortalecimento do poder dos empregados frente a seus empregadores, o parceiro mais obviamente orientado para a construção de instrumentos de poder de classe é o MST: de fato, essa é sua principal razão de ser. Durante séculos, o 'deslocamento de fronteiras' ofereceu aos pequenos agricultores a migração como alternativa para o confronto. Hoje, essa rota está fechada. A maior parte das terras está sendo cultivada por grandes empresas comerciais ou mantida inexplorada na esperança de ganhos especulativos (Poelhekke 1996:36f, citando J.B. Feres). A reforma agrária e, na sua ausência, a ocupação da terra, são as únicas alternativas para os sem-terra. O MST está conseguindo alterar a distribui-

ção das terras mediante a organização de ocupações de terra e a luta para dar terra a quem pode trabalhá-la. Ao se fortalecer, o Movimento espera ainda fazer com que o governo implemente uma reforma agrária séria em todo o País.<sup>31</sup> O MST também vê as ocupações como o principal instrumento de politização (mostra aos sem-terra quem é a favor e quem é contra) e o principal instrumento de mobilização - obviamente, além de considerá-lo como o mecanismo apropriado para a obtenção de melhores condições para os sem-terra. Até o momento, ninguém duvida de que a abordagem vem conseguindo grande êxito - apesar de reveses ocasionais. As ocupações recebem amplo apoio dos parceiros, e as ICF também concordam em que o método 'funciona'. É inevitável que isso

acarrete problemas ocasionais - como no caso em que terras pertencentes a descendentes de colonos holandeses foram ocupadas e esses se queixaram ao ICCO.

O MST mostra que é possível ter êxito na 'ação de classe'. Mas a situação dos sem-terra, num país com recursos abundantes de terra, muitas vezes não usados e extremamente mal distribuídos, é provavelmente única. A questão que se impõe, com toda a sua complexidade, é a da viabilidade da construção de instrumentos de poder de classe para ajudar outros grupos 'excluídos' a se (re)incorporarem na economia e na sociedade. Não temos uma resposta clara para essa questão, mas voltaremos às implicações dessa análise no final do capítulo seguinte.

## 8. Olhando para o futuro

### 8.1 - As ICF e seus parceiros

A questão das relações entre as ICF e seus parceiros é bastante complexa. Por um lado, não há dúvida de que os parceiros apreciam o enfoque aplicado pelas ICF holandesas, que em geral se compara favoravelmente com o de instituições de outros países. Comentam-se amplamente os esforços no sentido de manter contato, a disposição de discutir questões de políticas, a determinação de não ser um mero instrumento de transmissão de recursos. Deve-se assinalar que Novib recebe elogios especiais nesse sentido, inclusive das poucas organizações que têm experiência com uma das outras ICF. Voltaremos a essa questão mais adiante.

Por outro lado, há uma certa inquie-

tação acerca das mudanças que vêm ocorrendo nessas relações desde o início dos anos 90. Nesse período, as três instituições formularam novas políticas e diretrizes, se tornaram mais 'orientadas para o produto', mais preocupadas com a eficácia em função do custo e com o impacto, bem como com a capacidade de demonstrar esses resultados. Comenta-se que, com essa mudança, perderam-se elementos valiosos da dinâmica dos anos anteriores.

Embora todas as ICF tenham documentos de política 'estratégica', a nova orientação para o produto trouxe um certo 'imediatismo' e uma preocupação com resultados que podem ser medidos a curto prazo (abordamos a questão da avaliação mais adiante). O tipo de visão que habilitou as ICF a

dar uma contribuição verdadeira e amplamente reconhecida ao estabelecimento de precondições para a democracia (por exemplo, apoiando sindicatos independentes e outros movimentos que surgiram durante o regime autoritário) está cada vez mais ausente da negociação diária em torno de projetos e programas. As pressões às quais as próprias ICF estão sujeitas se traduzem numa certa 'pressão' sobre os parceiros, em torno de condições e prioridades que frequentemente são exigidas sem muita margem para manobra.

Na verdade, formou-se um debate em torno dessa questão num seminário realizado com os parceiros no final da missão de março. A opinião manifestada nessa ocasião ("não somos realmente parceiros") talvez não repre-

31 As 'prioridades nacionais' do MST visam mudar a estrutura institucional e ter repercussões em termos de fortalecimento da capacidade institucional. São elas: 1) assentar (mediante título legal de propriedade) as famílias acampadas (em terras ocupadas); 2) fazer com que o Congresso aprove as três leis sobre Reforma Agrária em tramitação; 3) continuar a opor-se ao governo de Fernando Henrique Cardoso e suas 'políticas neoliberais'; 4) desgastar o governo no âmbito local.

sente a escolha de palavras de todos os presentes, mas expressa uma preocupação generalizada. A relação inentemente desigual entre doador e cliente esteve escondida durante a interação mais 'relaxada' de dez anos atrás. Tornou-se mais abertamente problemático falar de parceria agora que existem novas condições a serem cumpridas; os parceiros acham que essas condições - ligeiramente diferentes entre as três ICF - são impostas, mesmo nos casos em que há diálogo sobre a sua implementação. Os parceiros também acham que as ICF sabem aonde querem chegar, seja qual for a duração ou intensidade do diálogo (Bilance foi mencionada especialmente nesse aspecto), às vezes até com idéias já prontas que inibem a iniciativa dos parceiros. Se o diálogo estivesse realmente aberto, as conclusões sobre o método de trabalho talvez não fossem muito diferentes das aplicadas, mas provavelmente haveria alguma diferença em termos de prioridades e tipos de problemas a serem enfatizados (como a decisão unilateral da ICCO de não mais trabalhar no Sul do País, que, para crédito dessa instituição, foi modificada após muita pressão dos parceiros).

Já que os resultados dos diálogos são mais ou menos óbvios, os parceiros queixam-se de sua situação (principalmente no caso de ICCO e Bilance), enfatizam a desigualdade da relação com as ICF, se perguntam "o que elas são sem nós?", e clamam por "uma renovação da parceria" ou "uma parceria genuína". Na opi-

nião deles, o que deve ser feito no Brasil requer uma nova maneira de pensar que se baseie tanto nas preocupações e opiniões dos parceiros quanto nos desejos e condições das instituições. Essa reformulação poderia proporcionar novos insumos para as políticas das ICF nos Países Baixos.

Estamos convencidos de que é preciso modificar as relações entre as ICF e seus parceiros, bem como entre as próprias ICF. Essas relações têm várias facetas, que examinaremos brevemente. Em primeiro lugar, existe o aspecto mais 'político', que leva à expressão da inquietação mais ampla indicada anteriormente. Segundo, temos a relação entre as ICF, e como elas lidam - entre si - com seus parceiros. Em terceiro, existem questões operacionais de acompanhamento do projeto e apoio.

### 8.1.1 - Uma relação mais equilibrada entre instituições e parceiros

O aspecto 'político' tem diversos ângulos. No ângulo mais simples, os parceiros acham que as ICF não são transparentes em seu relacionamento com eles. Os parceiros são informados acerca de decisões que os afetam no final de um processo que é comparado a uma 'caixa preta'. Embora alguns dos parceiros maiores (como a CPT no caso de Bilance, ou IBASE no caso de Novib) sejam relativamente bem informados, em geral os parceiros pouco sabem acerca dos procedimentos das ICF, especialmente no tocante ao processo decisório, os interesses que elas representam ou as pressões a que estão submetidas. Como argumentamos na seção 3.4, as relações entre as ICF e seus parceiros é inevitavelmente de-

sigual, pois são elas que decidem a distribuição dos recursos. Mas pode-se reduzir esse desequilíbrio e deve-se aumentar a 'equivalência' entre parceiros e ICF. Os parceiros também têm dúvidas acerca das relações entre os escritórios encarregados do País e outros departamentos das instituições. Normalmente, só lidam com os primeiros, mas parece que as 'decisões' são tomadas por outros funcionários das ICF. Raramente têm acesso a essas pessoas, o que é vexatório, especialmente para as autoridades das organizações brasileiras.<sup>32</sup>

Eles querem obter esse acesso menos para falar sobre projetos do que para delibe-



Caribé

<sup>32</sup> Há exceções - por exemplo, os parceiros maiores de Bilance, o CIMI e, especialmente, a CPT, vinculada diretamente à CNBB, na qual os bispos desempenham papéis proeminentes.

rações mais amplas. Gostariam de poder considerar as condições que as ICF recebem do governo holandês e discutir o problema que consiste em lidar 'criativamente' com essas condições, que afetam a determinação de suas próprias prioridades. Hoje, as prioridades são a pobreza, questões de gênero e meio ambiente; amanhã, podem ser outras. Os parceiros também acham que podem contribuir para a discussão de questões políticas mais

amplas das relações entre Norte e Sul que *deveriam* preocupar a liderança das ICF. Os parceiros têm uma longa experiência de análise e ação no Brasil (e, em alguns casos, em outros países da América Latina), que poderia ajudar as ICF a aprofundar seu conhecimento do mundo e tomar melhores decisões sobre sua atuação. Aham que, devido à semelhança dos papéis que desempenham no hemisfério Sul, as três ICF (e não só Novib) deviam

desempenhar um papel forte e visível em relação a questões Norte/Sul no cenário político dos Países Baixos. Argumentam que um processo de interação com as ICF, no qual atuassem como verdadeiros *parceiros*, ajudaria a obter essa maior visibilidade, *legitimariam* as ICF como algo mais que meros distribuidores de recursos do governo e proporcionaria outros benefícios práticos.

***Recomendação 1.** Sugerimos que as três ICF, em particular Bilance e ICCO (que aplicam respectivamente 9,4 e 7,5% do total de seus fundos no Brasil), considerem a possibilidade de incorporar institucionalmente as opiniões de seus parceiros brasileiros de maneira mais efetiva no processo decisório, tornando-se assim porta-vozes mais genuínos de uma parceria entre Norte e Sul. O aumento do número de visitas de representantes dos parceiros às ICF e um maior contato com as autoridades dessas instituições poderiam ajudar. O aumento do número de visitas das autoridades das ICF ao Brasil também poderia melhorar o conhecimento e entendimento mútuo.*

### 8.1.2 - Uma colaboração mais estreita entre as ICF

Compartilhamos a preocupação dos parceiros com a segunda questão: as relações *entre* as ICF; que, em parte, está relacionada com o enfoque 'político'. As relações Norte/Sul, em que as ICF podem ter um impacto 'global' através de sua possível influência sobre a opinião pública e o gover-

no dos Países Baixos, devem ser abordadas pelas três ICF *de maneira conjunta*. Sabemos que os contatos entre elas se intensificaram nos últimos anos. Mas os parceiros acham que a cooperação entre as ICF, no que se refere a eles, tem sido fraca e indiferente.<sup>33</sup> As ICF parecem bastante possessivas em relação aos 'seus' parceiros (especialmente os que podem ser-

vir como exemplo de dinheiro bem empregado). Pouco se faz para promover - junto com os parceiros - *economias de escala, divisão do trabalho e ajuda mútua*. Também devido aos problemas operacionais de apoio e acompanhamento, examinados mais adiante, que requerem maior cooperação no campo, achamos que a questão da cooperação precisa ser urgentemente abordada pelas ICF.

***Recomendação 2.** Recomendamos que as ICF examinem a possibilidade de utilizar conjuntamente os insumos combinados de seus parceiros na formação e promoção de políticas, obter mais economias de escala e agregação em seus programas, sem perder seu caráter individual, e melhorar a cooperação no local para obter maior impacto operacional.*

### 8.1.3 - Apoio mais efetivo aos parceiros

A terceira questão refere-se estritamente a aspectos operacionais: a maneira como os programas e projetos são manejados e apoiados. Escutamos expressões de agradecimento pelos

esforços envidados por funcionários das ICF no sentido de manter contato e por seu conhecimento geral da situação brasileira. No entanto, após passar três semanas de visitas em organizações (durante as quais não encontramos respostas a todas as perguntas), temos dúvidas quanto à intensi-

dade dos contatos entre as ICF e seus parceiros.

Especificamente, questionamos se as visitas dos funcionários das ICF, que em sua maioria são semestrais, junto com os relatórios preparados pelos parceiros, proporcionam informações

<sup>33</sup> A colaboração com outros parceiros europeus da mesma 'crença', por exemplo CIDSE, parece ter-se desenvolvido mais (ver a seção 2.5).

suficientes sobre os resultados e problemas de projetos e programas *específicos*. Após financiar os projetos, as ICF esperam 'resultados', 'produtos' e 'impacto' (prova disso é a ênfase atribuída aos indicadores de desempenho). Mas os parceiros fazem mais do que 'produzir produtos' ou atingir metas e objetivos: estão envolvidos em *processos* de ação social. Esses processos provocam problemas

que, na nossa opinião, exigem uma compreensão mais detalhada das questões subjacentes por parte das ICF. Somente um contato mais intenso poderá ter esse resultado.

Para melhorar o impacto de todo o programa, e como parte de sua tarefa, as ICF devem conhecer os problemas e ajudar a superá-los, proporcionando o apoio necessário. Deduzi-

mos que elas mantêm um diálogo com o governo holandês sobre a melhor maneira de fazê-lo. Esperamos que esse diálogo tenha resultados concretos. Não temos uma opinião formada sobre a melhor maneira de proporcionar esse apoio: a experiência limitada com apoio local mediante redes e escritórios locais em outros países da América Latina não parece ser totalmente positiva.

***Recomendação 3.** Acreditamos que é preciso dar (ainda) mais atenção à manutenção de um espaço suficiente para diálogo ou negociação nas interações entre ICF e parceiros, sobre projetos e programas. Sugerimos a adoção de medidas positivas, após examinar a questão com o governo holandês e os parceiros, para aumentar o nível e frequência do diálogo entre ICF e parceiros em torno dos projetos e programas.*

***Recomendação 4.** Também recomendamos que se examinem várias maneiras de ampliar e aprofundar a cooperação entre as ICF e com instituições semelhantes dos países do hemisfério Norte, de modo a obter uma contribuição mais coordenada à solução de problemas operacionais. Neste aspecto, as ecumênicas - PAD - parecem estar à frente das outras. As instituições devem aprender ainda mais umas das outras e colaborar ainda mais entre si.*

## **8.2 - Fortalecimento institucional nas ONGs**

### **8.2.1 - Responsabilidade de prestar contas, legitimidade e visibilidade**

Na seção 5.1.1 examinamos a relativa precariedade dos mecanismos de prestação de contas nas estruturas decisórias dos parceiros. Na verdade, a responsabilidade tem várias dimensões (Tandon 1996). Os parceiros parecem ter um desempenho melhor em termos de *responsabilidade organizacional ou operacional*, isto é, em termos de ser uma entidade bem organizada, transparente e confiável, com bons instrumentos de prestação de contas, planejamento e avaliação. Em termos de *responsabilidade pelo desempenho*, isto é, seu grau de eficiência, o impacto social que produzem e a adequação de seu

desempenho, a situação é menos positiva. Conforme examinado na seção 5.3, o principal problema é que ainda não existem bons instrumentos para medir o desempenho. Além disso, registrou-se pouco progresso em termos de *responsabilidade pela missão*, embora algumas organizações, como o IBASE, CDH/MP e ESPLAR, estejam experimentando novos enfoques. A participação da sociedade civil nas ONGs através das estruturas organizacionais, ou seu controle sobre elas, continua bastante limitado. Muitos mencionaram a auto-regulamentação. Mas as assembléias de sócios tendem a ser pequenas e, na maioria dos casos, as reuniões dessas assembléias (que acontecem apenas uma ou duas vezes ao ano) são encaradas como mera formalidade.

O CDH/MP e ESPLAR estão tentando aumentar seus vínculos com a

sociedade civil mediante conselhos cujos membros não tenham vínculos formais com as ONGs, mas representem uma ampla gama de setores da sociedade civil. O Conselho de Referência Social do ESPLAR e o Conselho de Gestão do CDH/MP estão encarregados de examinar criticamente o trabalho das ONGs e propor linhas de ação. Além disso, proporcionarão uma caixa de ressonância para novas alternativas e algum tipo de controle social. O IBASE criou um grupo de Amigos do IBASE com objetivos semelhantes, mas também para obter apoio financeiro. Esse tipo de iniciativa deve aumentar a transparência e ajudar a melhorar a responsabilidade das ONGs perante a sociedade civil, embora se tenha registrado pouco progresso no tocante a mecanismos que possam proporcionar aos grupos beneficiários maior acesso às estruturas formais das

ONGs. Desde que se dedique mais atenção a esta última questão, essas iniciativas podem fortalecer a legiti-

midade das ONGs, que parecem cada vez mais depender de seus vínculos com os grupos beneficiários e a soci-

idade civil, seu compromisso social, a qualidade de seu trabalho e o impacto social que podem produzir.

**Recomendação 5.** *Consideramos importantes esses esforços no sentido de aumentar a transparência e responsabilidade de prestar contas. Contudo, deve-se dar atenção especial à participação dos grupos beneficiários na gestão das ONGs. Sugerimos que as ICF incentivem as ONGs a examinar essas inovações estruturais e informar sobre os seus efeitos. A ABONG pode desempenhar funções de assessoria e consultoria.*

As iniciativas relacionadas com a responsabilidade de prestar contas e transparência também devem começar a aumentar a visibilidade das ONGs, que continua muito reduzida em toda a sociedade civil. A única exceção significativa era a AdC, que conseguiu atingir amplos setores da sociedade. Mas parece que não deixou praticamente nenhum efeito residual na comunidade de ONGs, cujo trabalho - com algumas exceções,

como o IBASE - continua praticamente desconhecido do público brasileiro. A escassez de fundos e uma indiferença geral ao trabalho das ONGs nos meios de comunicação representam parte da explicação. Mas, em geral, as ONGs negligenciam sua imagem pública, produzem publicações de má qualidade e que só circulam dentro da rede de ONGs e não têm idéia do que significa 'entrar em contato com o

público' - na verdade, muitas nem acreditam na importância desse esforço. Isso prejudica tanto a transparência e responsabilidade de prestar contas, quanto a capacidade das ONGs de obter fundos de novas fontes (ver 5.2.2). O que falamos na seção 6.1 sobre falta de atenção às elites - grupos com renda alta ou que influenciam a opinião pública - também se aplica aqui.

**Recomendação 6.** *Acreditamos que para os parceiros é crucial aumentar sua visibilidade pública, bem como melhorar e multiplicar seus canais de comunicação com a sociedade. Nesse aspecto, deve-se dar mais atenção às elites: os grupos particularmente ricos ou que podem influenciar o processo decisório. A experiência das ICF nesse aspecto e seu conhecimento das 'melhores práticas' das ONGs em outras regiões podem ser bastante úteis para as ONGs brasileiras. Portanto, sugerimos que, paralelamente ao aumento da interação entre ICF e ONGs, se adotem mecanismos alternativos que possam ajudar as ONGs brasileiras a aumentar sua visibilidade pública e manter contato com os grupos influentes.*

## 8.2.2 - Financiamento dos parceiros

A dependência excessiva em relação à cooperação internacional, como vimos na seção 5.2, continua sendo um grande problema. A capacidade de angariação de fundos locais continua muito baixa no Brasil. Embora essa

capacidade deva aumentar se as ONGs conseguirem maior visibilidade, conforme indicado anteriormente, elas precisam buscar fontes alternativas de financiamento. Se a dependência excessiva em relação às ICF é considerada indesejável atualmente, pode constituir uma preocupação

ainda maior a médio prazo. Não se deve fazer nenhuma suposição acerca da futura disponibilidade de recursos da cooperação internacional e, nos próximos cinco a dez anos, o co-financiamento para o Brasil, na melhor das hipóteses, se manterá estável e talvez sofra redução.

**Recomendação 7.** *Acreditamos que, nessas circunstâncias, as ICF têm o dever de ajudar seus parceiros a buscar fontes alternativas de financiamento. É preciso estabelecer vários tipos de projetos-piloto, levando em conta a relevância da experiência de angariação de fundos das ICF para as circunstâncias brasileiras.*

Quanto à modalidade da assistência das ICF, os parceiros desejam apoio institucional, ou pelo menos apoio amplo e a longo prazo para os programas. Na última década, as ICF passaram a fazer isso. Pode ser que outros fatores estejam levando

as ICF a destinar uma proporção cada vez maior de seus fundos a um número cada vez menor de parceiros (ICCO afirmou sua intenção nesse sentido, principalmente para melhorar a qualidade da relação). Se isso acontecer, poderá ajudar a

abordar alguns dos problemas da interação ICF-parceiros indicados anteriormente, em particular no tocante a um maior acompanhamento operacional. Inevitavelmente, haverá ganhadores e perdedores.

**Recomendação 8.** *Se as ICF quiserem implementar uma política de maior provisão de apoio institucional ou aos programas - com o que concordamos, desde que se dê atenção à necessidade de maior contato, acompanhamento e apoio - e maior concentração, sugerimos o estabelecimento de algum dispositivo que assegure a disponibilidade de fundos para responder a novas circunstâncias e oportunidades, por exemplo, mediante um fundo para iniciativas inovadoras.*

Além da angariação de fundos, existem várias fontes alternativas de financiamento, baseadas em diversos tipos de atividades de captação de recursos. Infelizmente, somente alguns parceiros foram bem-sucedidos nesse aspecto. As principais modalidades são os contratos com autoridades públicas, convênios, venda de serviços mediante consultorias e geração de renda por meio de atividades não diretamente relacionadas com o trabalho normal da organização.

A obtenção desse tipo de financiamento pode pôr em risco o caráter da organização e as atividades puramente comerciais no campo normal de ação da ONG podem contaminar o trabalho vinculado à sua missão ou desviar pessoal de tarefas essenciais. Desde que se tenha isso em mente, os parceiros não deviam desperdiçar essas oportunidades, tomando medidas para lidar criativamente com esses conflitos de interesses. Aqui cabe uma

observação adicional. Na nossa opinião, deve-se evitar a provisão de serviços gratuitos aos clientes que podem pagar - municípios, autoridades estaduais. Isso ocorre às vezes com assessoria ou treinamento - um exemplo são as 'Dicas' da PÓLIS, estudos de casos de boa gestão, interessantes e valiosos enviados grátis às prefeituras, bem como o treinamento de professores municipais pela FASE.

**Recomendação 9.** *Recomendamos que as ONGs, nos casos apropriados, aproveitem as oportunidades de aumentar seus recursos mediante a provisão de serviços a terceiros. Normalmente, não devem realizar gratuitamente atividades em benefício de clientes que podem, ao menos, fazer alguma contribuição para cobrir os custos. A disposição de pagar essa contribuição, mesmo se não cobrir todos os custos, indicaria que o serviço é apreciado e, em certa medida, gerado pela demanda.*

Também queremos chamar de novo a atenção para as crescentes oportunidades de obtenção de recursos junto às instituições multilaterais, como os bancos de desenvolvimento, em que os parceiros podem participar indiretamente do financiamento através

de contratos com órgãos do governo estadual ou municipal que recebem empréstimos (o programa PADIC em Mato Grosso é um exemplo digno de nota). Além disso, pelo menos um banco, o BID, criou programas para fornecer doações a ONGs através de

uma entidade intermediária, normalmente um órgão do governo estadual ou municipal.<sup>34</sup> Nos últimos anos, o BID, como a outros organismos, passou a atribuir ênfase ao investimento nos setores sociais.

34 O pressuposto é o de que as ONGs geralmente não têm capacidade financeira e administrativa adequada, especialmente com respeito à contabilidade, e, assim, precisam da orientação de um órgão supervisor que esteja familiarizado com esses procedimentos. Além disso, utiliza-se a infra-estrutura existente no âmbito local, evitando-se assim que o banco tenha que manter relações com cada uma das ONGs. Um exemplo dessa estratégia do BID no Brasil é o programa de assistência a menores e adolescentes, mediante financiamento a cerca de 50 ONGs que prestam serviços diretos.

*Recomendação 10. Sugerimos que os parceiros e as ICF investiguem a possibilidade de assegurar uma maior participação das ONGs nos documentos de empréstimo que definem a aplicação dos recursos dos bancos pelo governo estadual ou municipal. Também devem tentar aumentar o diálogo acerca da criação de programas de doações baseados em certos temas ou áreas geográficas.*

Finalmente, é óbvio que muitos parceiros recebem contribuições em espécie de seus beneficiários, bem como de simpatizantes, e alguns de seus custos talvez não sejam contabilizados. Artistas locais podem se apresentar gratuitamente, gráficas talvez não cobrem pela impressão de folhetos, participantes de seminários e cur-

sos de treinamento podem fornecer refeições, os participantes podem pagar seus próprios gastos de viagem, os funcionários talvez executem trabalho administrativo e outras tarefas fora das horas de expediente. Esses insumos grátis, provavelmente mais importantes em pequenos projetos, quase nunca aparecem nas contas da

organização e as ICF não exigem que os parceiros indiquem as contribuições em espécie. Sabemos que a exigência de mostrar essas contribuições gera mais trabalho para as organizações, que já sofrem muita pressão. Contudo, acreditamos que o esforço vale a pena em termos de transparência financeira e promoção do espírito de cooperação e parceria.

*Recomendação 11. Portanto, sugerimos que as ICF examinem com representantes dos parceiros a melhor maneira de incorporar essas contribuições nos relatórios financeiros normais.*

### 8.2.3 - Medindo o impacto das atividades

Na seção 5.3, examinamos a crescente ênfase atribuída à medição dos resultados. Esse quadro é complexo e existem diferenças tanto entre os parceiros quanto entre as ICF.

Temos consciência do fato de que Novib levantou essa questão em Plataformas sucessivas, está ajudando com metodologia e discute indicadores a fundo em seu último documento de política para o Brasil. Estamos menos seguros quanto à participação de outras ICF. Algumas das nossas visitas nos deixaram a impressão de que a demanda de indicadores muitas vezes permaneceu num nível geral e abstrato. Mas, paradoxalmente, o objetivo é superconcreto: medir um certo impacto, em vez de documentar um processo de mudança complexo. Na verdade, buscar e elaborar indicadores apropriados, especialmente para atividades nos setores sociais, é um processo lento e exigente. Ambos os aspectos servem como outro lembrete da necessidade de as ICF esta-

rem envolvidas com os parceiros num processo contínuo de relacionamento.

Os parceiros freqüentemente sugerem que a demanda de indicadores de desempenho os ajudou a compreender a importância do que fazem, como fazem, quanto custa (eficiência) e o que conseguem (eficácia, impacto), apesar dos inconvenientes causados. E alguns estão mais avançados do que outros nesse processo de elaboração de indicadores. No entanto, parece que os ajudou menos do que suas declarações indicam, pois os indicadores utilizados atualmente raras vezes proporcionam uma compreensão do impacto. Na melhor das hipóteses, são conjuntos de estatísticas de produção, onde faltam até mesmo comparações de eficiência através de tabulações cruzadas entre custos e produtos. As ICF parecem pouco exigentes em relação ao que lhes é apresentado. Isso sugere que elas também têm muito a aprender nesse aspecto.

Tudo isso desperta a questão de como as ICF devem abordar esse problema

no futuro. Trata-se de uma área em que ainda pode haver progresso, ou sua utilidade já se esgotou? A resposta provavelmente dependerá do parceiro, pois o nível de capacidade está longe de ser uniforme. As ICF devem ter cuidado para não oferecer uma receita generalizada. Embora seja benéfico aprender com a experiência, e sem dúvida há muitas lições a serem aprendidas, as ICF não devem tentar criar um conjunto de indicadores padronizados que, dada a diversidade das atividades dos parceiros, seriam de pouca utilidade e poderiam até aumentar a frustração.

Mesmo que proporcionem pontos de partida úteis com base na experiência comparativa, as ICF devem manter um diálogo individual com cada parceiro e contribuir integralmente para o desenvolvimento de indicadores mutuamente satisfatórios. Assim, a responsabilidade é dividida, em vez de ficar apenas com os parceiros (esta última hipótese é a maneira mais fácil de as ICF manejarem a situação quando não têm uma noção clara do que realmente querem). Essa coope-

ração, e maior orientação da parte das ICF, poderá ajudar a reduzir um pouco da ansiedade expressa pelos par-

ceiros durante as visitas. Também ajudará a sensibilizar as ICF para a situação dos parceiros e o fato de que,

em muitos contextos, provavelmente não será possível obter verdadeiros indicadores de desempenho.

*Recomendação 12. A importância de se avaliar o impacto e a eficácia em função do custo já foi amplamente aceita, embora os parceiros continuem preocupados com o excesso de quantificação na avaliação dos processos sociais. Atualmente, poucas das cifras produzidas — geralmente sobre produtos em vez de processos — são relevantes em termos de impacto ou eficiência. As soluções precisam ser adaptadas às circunstâncias locais, mediante a cooperação entre parceiros e ICF. Contudo, existe também muita experiência relevante com a qual as ICF estão familiarizadas. Estas devem divulgar mais essa experiência e organizar treinamento apropriado sobre o tema.*

### 8.3 - O custo da focalização

Com a recente ‘insistência’ na necessidade de ter impacto, o enfoque abstrato ou de ‘presença’ utilizado anteriormente foi abandonado por quase todos. Os projetos se tornaram concretos e os objetivos mais explícitos; os meios se adaptam melhor aos fins, as metodologias foram atualizadas e o profissionalismo é mais generalizado. Vemos isso como um resultado positivo da pressão exercida pelas instituições. Mas há o outro lado da moeda. Na reação, o pêndulo parece ter se deslocado para o outro extremo, onde a metodologia recebe ênfase demasiada e o foco é muito limitado, muito especializado. Encontramos dois conjuntos de problemas que parecem estar relacionados com essa tendência: primeiro, cria-se pouca capacidade e não se encara o trabalho como um *processo*; segundo, há um excesso de especialização e segmentação dos esforços.

#### 8.3.1 - Reforço insuficiente da capacidade e preocupação com os ‘produtos’

No primeiro nível, observamos vários casos em que projetos destinados a criar uma ampla capacidade institucional num grupo, aparentemente conseguiram pouco mais que uma *capacitação* para uma certa atividade. De

maneira bem sensata, esses projetos geralmente começam a partir de um problema específico encontrado pelo grupo: regularização da propriedade da terra (CAMP), melhor acesso aos fatores de produção (FASE, Cáceres ou MOC), melhor planejamento da produção rural e seu apoio (ES-PLAR). Alguns grupos são tão excluídos, estão separados da economia ou da sociedade, têm uma base tão pequena de conhecimento e capacidade, que o progresso numa questão tão limitada é o máximo que podem esperar a curto prazo. Outros, porém, podem aprender mais rápido a passar do específico ao geral, e, assim, ver analogias e aplicar a experiência adquirida em outros contextos.

Não há dúvida de que alguns grupos passam de sua experiência inicial a outras questões institucionais importantes. A reunião que presenciamos em Mato Grosso, quando CAPINA repassou com os agricultores os cálculos de custos e benefícios das *mini-usinas* (7.2), é realizada não só pelos benefícios imediatos, e como parte do treinamento organizacional, mas para ajudar as pessoas a enfrentar o mundo. Ao aprender a manejar a assistência técnica e as relações com os bancos e autoridades locais ou estaduais, ou mesmo seu próprio sindicato, os pequenos produtores ampliam seus horizontes. A CAPINA sabe que é

um processo lento, mas considera-o como parte da luta pela cidadania. “Alguns vão mais rápido que outros. Os mais rápidos tendem a acumular posições de liderança, no sindicato, na associação, talvez no Conselho local.”

No entanto, muitas vezes os projetos parecem deixar o grupo preso na atividade inicial, com pouca capacidade de extrapolar ou estender-se a outras questões relevantes do desenvolvimento institucional. Assim, o projeto do CAMP nos bicos de Vila Jardim, em Porto Alegre, habilitou os moradores a lidar com obstinação com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, mas não os preparou para lidar com outros órgãos públicos que afetam sua vida, como a secretaria de saúde ou educação. Do mesmo modo, o CIMI, no Acre, diz que está educando os índios num sentido mais amplo, para incluir o fortalecimento de sua organização, liderança e autoconsciência. Mas em Feijó não havia indicações de qualquer reflexão sobre o processo de aprendizagem. O ensino no idioma vernacular (caxinaua) parecia bem deficiente, sendo que apenas um dos cinco professores falava sua própria língua. A metodologia de ensino não era participativa e seguia as regras gramaticais do português numa sala de aula tradicional.

A criação de capacidade transferível

é algo difícil. Em geral, talvez devido à maneira como a questão dos indicadores de desempenho foi levantada pelas ICF. Os parceiros parecem estar preocupados principalmente com resultados específicos, produtos determinados. Não vêem esse tipo de desenvolvimento institucional como um *processo*.

Não é de surpreender que essa mesma orientação para o produto exista entre os grupos beneficiários: tendem a solicitar soluções já prontas, como um posto de saúde, uma creche ou uma escola. Mesmo quando o grupo já existe há bastante tempo, as pessoas muitas vezes esperam passivamente por essas soluções, em vez de tentar encontrar soluções alternativas e provavelmente mais sustentáveis. Assim, as mulheres dos bicos de Vila Jardim estavam simplesmente espe-

rando que a prefeitura proporcionasse uma creche e um posto de saúde, e não tinham intenção de iniciar um processo autônomo. O CAMP também estava envidando nenhum esforço para incentivá-las e afirmou que "só apoiava propostas que viessem do povo" e nunca tomaria a iniciativa.

Um enfoque baseado no processo enfatiza o potencial de *transformação*, trazendo autoconfiança, sentido de coresponsabilidade e força organizacional para o grupo, talvez especialmente através de treinamento e apoio de líderes populares. Esse enfoque pode ajudar os membros dos grupos beneficiários a passar do específico para o geral. Além disso, pode promover uma visão mais holística do desenvolvimento, que - sem reverter à ambigüidade do enfoque de presença - avaliaria certas atividades com base na

sua contribuição à melhoria do padrão de vida.<sup>35</sup> E precisaria encontrar expressão institucionalizada através da criação de conexões entre projetos e cooperação com outras organizações: a criação deliberada de vínculos (ver mais adiante).

Contudo, também é certo que os grupos excluídos, especialmente as mulheres e os que trabalham na roça, frequentemente acham que as atividades de um projeto lhes deram uma abertura para o mundo. Começam a desenvolver um grau de autoconfiança e respeito, escapando do isolamento. Aprendem a ver o mundo de maneira diferente e adquirem uma nova compreensão da sua situação. Na melhor das hipóteses, isso ajuda-os a aprender a aprender: um pré-requisito do desenvolvimento institucional.

*Recomendação 13. Estamos conscientes de que esses processos psicológicos e de aprendizagem são complexos e parecem ser influenciados por uma ampla gama de fatores. Contudo, acreditamos que tanto as ICF quanto os parceiros deveriam tomar mais consciência da maneira como a especialização e a ênfase excessiva nos produtos, em oposição aos processos, e o fato de não avaliarem suficientemente se as atividades contribuem para a melhoria do padrão de vida do grupo beneficiário, podem limitar o potencial de desenvolvimento institucional. Nessa área, mais do que em qualquer outra, não se deve dar por assentado que os resultados obtidos são os melhores.*

### 8.3.2 - Segmentação dos esforços

Um segundo nível de preocupação está mais relacionado com a organização e os métodos de trabalho dos parceiros. Geralmente, existe boa capacidade técnica no campo de especialização do parceiro - agronomia, por exemplo.<sup>36</sup> Em contraste com a dispersão anterior, agora a perspectiva e a atividade frequentemente são li-

mitadas. Mas os parceiros podem ficar presos a certas rotinas, utilizando sempre os mesmos métodos, com pouca imaginação ou criatividade.<sup>37</sup> Em geral, os problemas são abordados de maneira segmentada ou atomizada, sem considerar o contexto mais amplo ou questões contíguas. Em vez de preocupar-se com a subsistência, um projeto pode concentrar-se em questões técnicas ou comerciais de 'produção'. Ao abordar as

questões isoladamente, talvez se dê pouca atenção a uma perspectiva social ou cultural mais ampla. Às vezes, projetos que têm seu próprio coordenador parecem ter vida própria. Nem todos os parceiros parecem ter capacidade analítica para tomar uma visão geral e ver as atividades num contexto mais amplo.

Temos a impressão de que alguns parceiros concentram demais seus esfor-

35 Na Índia existe um acalorado debate em torno dessa questão, sob o título 'Além dos fragmentos', que foi iniciado por Kamla Bhasin (Bhasin 1995).

36 A situação é bem diferente do que, segundo Wils (1991:21), ocorria no início desta década, quando as ONGs tinham muitos cientistas sociais, mas poucos profissionais e técnicos.

37 Uma exceção é o MST, cujos líderes querem lidar com a 'sociedade brasileira' e participar da solução de todos os principais problemas políticos e econômicos, embora na base o movimento pareça mais realista, especialmente depois que as pessoas são assentadas.

ços numa só área: agricultura, questões urbanas, educação etc. Criam-se vínculos insuficientes com outras áreas do desenvolvimento que são essenciais para os modos de vida sustentáveis ou o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos. Áreas clássicas do desenvolvimento, como saúde e educação, podem ser deixadas de lado e, quando são reconhecidas, as soluções podem ser simplistas ('um posto de saúde', ou - pior - 'um médico'). Num caso em que o enfoque era

mais geral e atribuía-se ênfase à cidadania, isso não estava relacionado com outras atividades, havia uma preocupação excessiva com os conselhos em geral e, após um exame adicional, provavelmente sua eficácia era mais limitada do que os primeiros relatórios sugeriam.<sup>38</sup> Os parceiros geralmente não reconhecem suas próprias limitações e deficiências e, raramente, buscam a colaboração de outras ONGs ou de outras organizações de cooperação técnica ou empresas

como bancos. A FASE e CAPINA em Mato Grosso são uma exceção - mas a FASE passou 18 meses elaborando um projeto sem reconhecer que necessitava de ajuda em questões elementares de cálculo da rentabilidade.

Existem cem pastorais e mil ONGs. As ONGs deveriam reexaminar a questão da cooperação entre si, pois os resultados têm sido realmente minúsculos, apesar de décadas de diálogo e da existência da ABONG.

*Recomendação 14. Acreditamos que os parceiros precisam conscientizar-se mais da necessidade de cooperação e dos benefícios que ela proporciona. Recomendamos que as ICF considerem o estímulo dessa cooperação como uma prioridade (e não somente entre seus próprios grupos separados de parceiros), examinem as possibilidades de promover essa cooperação e dediquem recursos para esse objetivo. O progresso deve ser avaliado mediante indicadores estabelecidos de comum acordo.*

## 8.4 - Enfrentando a realidade

### 8.4.1 - O trabalho com o Estado e as 'sinergias'

Devido à redução dos gastos públicos e terceirização de muitos serviços, várias tarefas anteriormente realizadas pelo setor público para os grupos mais pobres agora só são oferecidas pelo setor privado a um preço que os pobres não podem pagar: a saúde é o exemplo mais evidente. Isso criou novas oportunidades de corrupção e comportamento venal nos âmbitos municipal e estadual, que podem afetar as relações de cooperação com parceiros. Escutamos vários casos - que, infelizmente, não podiam ser comprovados - de autoridades locais que compraram produtos ou serviços a preços inflados para atividades envolvendo ONGs, com comissões para os funcionários municipais ou estaduais. Este é um dos fatores contextuais

que, como indicamos na seção 8.4.6, influenciam a capacidade dos parceiros de realizar atividades bem-sucedidas de desenvolvimento institucional.

Não é de surpreender, portanto, que vários parceiros continuem se negando a interagir com órgãos do governo com medo de serem 'contaminados' ou cooptados. Acreditam que o trabalho com os grupos beneficiários deve continuar sendo sua responsabilidade exclusiva. Não aceitam nem mesmo os convênios para prestação de serviços ao Estado.<sup>39</sup> Outros aceitam esses contratos, em geral para ampliar suas opções financeiras. Contudo, deve-se assinalar que esse trabalho contratual não produz necessariamente 'sinergias': geralmente, apenas executa *para* o Estado tarefas que este bem poderia realizar.

A sinergia só se torna uma possibilidade quando o trabalho feito sob con-

trato altera a maneira como as entidades públicas e privadas interagem, ou atuam juntas, ou quando a intervenção dos agentes da sociedade civil leva o Estado a melhorar a execução de suas tarefas. A longo prazo, pode haver perspectivas de mudança nas ações do Estado e de atividades complementares por parte dos agentes da sociedade civil que promovam a consecução de objetivos comuns. A colaboração do Fórum de ONGs com a PADIC em Mato Grosso é um bom exemplo de ambos os aspectos, embora ainda não se tenha constatado até que ponto esse potencial pode se concretizar.

A interação entre o parceiro e um órgão do governo (por exemplo, a Prefeitura) também pode ocorrer no contexto das relações pessoais. Nesse caso, é improvável que haja sinergia com efeitos a longo prazo, independentemente de quem tomar a iniciati-

38 Referimo-nos ao projeto de movimentos sociais do MOC em Feira de Santana - um parceiro que aparentemente mantém uma boa colaboração com organizações de bairro e outras ONGs em áreas como habitação e empresas do setor informal.

39 Isso talvez se deva ao fato de continuarem analisando a situação política em termos maniqueístas (ver 4.4).

va de cooperação. Esse tipo de cooperação é semelhante a uma relação clientelista que não deixa traço depois que as pessoas saem de cena. A cooperação que ocorre com oponentes políticos tem mais probabilidade de obter efeitos a longo prazo e, portanto, sinergia: o caso mais impressionante é o do MST no Paraná, que trabalha com qualquer governo municipal

disposto a cooperar em atividades que aumentassem o bem-estar dos assentados. Outros parceiros que merecem menção especial nesse aspecto são o IBASE, FASE, S.O.S. Corpo e CDH/MP.

Embora respeitemos as escolhas feitas por cada parceiro, e estejamos conscientes dos riscos contextuais, há algumas indicações de que, na maioria das circunstâncias, uma cooperação judicio-

sa com o Estado provavelmente terá um efeito benéfico sobre a situação dos grupos excluídos. Alguns parceiros temem ser cooptados pelo Estado. Talvez o oposto seja necessário: as ONGs, ao trabalhar com as autoridades públicas, precisam convencê-las a atuar de maneira a proporcionar alternativas à rotina atual. É a sociedade civil que precisa cooptar o Estado.

*Recomendação 15. Portanto, recomendamos que as ICF incentivem a cooperação entre a sociedade civil e o Estado nos projetos por elas financiados.*

#### 8.4.2 - Reconciliando participação e especialização

Os parceiros geralmente enfatizam a importância de um enfoque de baixo para cima, que leve em conta os desejos e conhecimentos dos grupos beneficiários. Os projetos visam aumentar a capacidade dos grupos excluídos de atuar por si só no mercado, na sociedade civil e com o Estado. Isso levanta a questão, raramente abordada de maneira apropriada, de encontrar um equilíbrio entre a perspectiva de baixo para cima e a necessidade de utilizar especialistas externos. Esse insumo é necessário para atender demandas de baixo para cima com conhecimento e experiência técnica ou profissional, sem se tornar tecnocrático. Dois exemplos podem esclarecer essa questão.

Em Pontes e Lacerda, Mato Grosso, FASE e CTA trabalharam com cerca de 150 famílias de pequenos produtores, organizados em 12 associações locais, ajudando-os a diversificar sua produção e melhorar as possibilidades de geração de renda. Como vimos na seção 7.2, as propostas de um grande projeto, finalmente financiado pelo Estado de Mato Grosso com fundos

repassados pela Comunidade Solidária, foram examinadas durante vários meses com os produtores. As distâncias são grandes nessa região do Brasil e as estradas e o transporte extremamente precários. Assim, a sugestão dos produtores, de que cada uma das 12 associações tivesse sua própria mini-usina para a obtenção de polpa da fruta e seu congelamento, foi aceita e incluída na proposta: essa era a vontade do povo. Não está claro até que ponto a questão da viabilidade econômica havia sido considerada durante essas deliberações. Mas sabemos que, quando o projeto ia ser implementado, e quando o assunto foi seriamente examinado em resultado da visita a uma fábrica no Acre, chegou-se à conclusão de que a vontade do povo teria resultado num desastre econômico.

O segundo exemplo, em que se evidenciou maior precaução por parte das ONGs envolvidas, vem do PADIC, um programa financiado pelo banco Mundial em Mato Grosso (R\$ 40 milhões em um ano e meio), que visa vincular as atividades de agrosilvicultura à sustentabilidade ambiental em projetos formulados pelas co-

munidades. FORMAD, o Foro de ONGs que prestava assessoria sobre esses projetos, previu pouca probabilidade disso acontecer se a escolha dos projetos fosse entregue simplesmente às comunidades. Muitas comunidades tinham aspirações limitadas e previsíveis para os projetos - em geral focalizados em necessidades como um posto de saúde. Assim, as ONGs concordaram em tentar concentrar seu trabalho na capacitação para a sustentabilidade e planejam desenvolver treinamentos para as comunidades.

Além disso, as ONGs do Forum tentam desempenhar um papel de vinculação, visando obter maior integração entre os projetos e as comunidades, também para obter 'valor adicionado'. Isso exigiria mais cooperação entre as ONGs, para dar uma chance a projetos inovadores. Pouco existe nesse sentido, e os membros do Forum estão falando em colaborar mais, planejar atividades conjuntas sob o prisma da formação, promover a idéia da sustentabilidade com as comunidades e incentivá-las a adotar uma perspectiva a prazo mais longo e com um horizonte geográfico mais amplo.

***Recomendação 16.** Sugerimos que as ICF reservem uma parte de seus recursos especificamente para ajudar a criar esse tipo de capacidade de 'visão geral' entre os funcionários dos parceiros. Nossa recomendação anterior, de que as ICF devem ajudar a promover vínculos entre os parceiros, também é relevante nesse contexto.*

### 8.4.3 - Desenvolvimento institucional e gênero

Uma das condições apresentadas inextricavelmente pelas ICF é a de trabalhar em questões de gênero. Esta é uma das três condições gerais da política holandesa de cooperação internacional, junto com o meio ambiente e pobreza. A maioria dos parceiros reconhece a importância dessa perspectiva, muitas vezes sem necessidade de exigências externas, mas o trabalho em questões de gênero, como vimos na seção 7.1, não está isento de problemas.

A questão do gênero e desenvolvimento deve ser abordada em dois níveis distintos, mas interligados. O primeiro é o nível do grupo beneficiário; o segundo é o nível institucional - a organização - do parceiro. Os parceiros que visitamos tinham muito mais atividades no primeiro nível do que no segundo e achavam muito mais fácil examinar o primeiro. Embora houvesse uma ignorância considerável sobre como lidar profissionalmente com

questões de gênero no âmbito do grupo beneficiário, havia ainda mais ignorância, combinada com resistência e incômodo com o feminismo e mudança do *status quo*, no nível organizacional.

Como classe, raça (etnicidade) e idade, o gênero é uma questão que passa *todas* as atividades dos parceiros. O planejamento sensível ao gênero inclui não só o trabalho junto ao grupo beneficiário, para promover a igualdade entre homens e mulheres no acesso e controle dos recursos e benefícios, mas também requer um trabalho no âmbito institucional da organização, para fazer com que a missão, as atividades, os procedimentos, os mecanismos de avaliação e o processo decisório levem em conta as questões de gênero. Na verdade, é assim que as ICF definem o planejamento do desenvolvimento sensível às questões de gênero.

Endossamos plenamente o objetivo geral de mudar as atitudes e padrões de comportamento em relação ao gê-

nero. Mas chegamos à conclusão de que para a maioria dos parceiros - com algumas notáveis exceções (por exemplo, S.O.S. Corpo) - as questões de gênero devem ser, primeiro, abordadas no nível interno da organização. Para que as questões de gênero possam ser abordadas de maneira efetiva com os grupos beneficiários, primeiro devem ser confrontadas pelos funcionários da organização. A contratação de um especialista em gênero para organizar trabalhos isolados com mulheres provavelmente terá um impacto muito mais limitado do que a integração de uma perspectiva mais ampla de gênero no trabalho de todos os funcionários. Isso deve também ajudar a obter uma melhor adequação às circunstâncias locais para o trabalho externo: o enfoque então será definido por pessoas com conhecimento dos aspectos sociais e culturais locais, de preferência após realizar pesquisas relevantes. As atividades relacionadas com gênero não seriam mais derivadas de princípios gerais ou elaboradas num contexto cultural diferente.

***Recomendação 17.** Portanto, recomendamos que as ICF refocalizem as condições relativas a questões de gênero em primeiro lugar na criação de uma perspectiva sensível ao gênero dentro das organizações. Isso deve ser seguido de um elemento de pesquisa para traduzir os novos conhecimentos num trabalho apropriado dentro das atividades da organização. As ICF devem realocar recursos de modo a oferecer treinamento para esse novo enfoque. O treinamento pode ser proporcionado no Brasil.*

### 8.4.4 - Ampliando o foco sobre os grupos excluídos: raça, etnicidade e juventude

Conforme argumentamos nas seções 1.2 e 7.4, a exclusão no Brasil parece estar predominantemente vinculada aos mecanismos de classe social - me-

canismos relacionados com a maneira como as pessoas ganham seu sustento, onde se situam na estrutura econômica. Todavia, como descobrimos nas nossas visitas, *raça e etnicidade* no Brasil são questões que necessitam de uma atenção muito maior do que receberam até agora. O nível de

preconceito e discriminação em torno dessas características é muito alto; muitos brasileiros usarão qualquer desculpa para se distanciar dos considerados 'inferiores'. Isso encontra sua expressão mais forte num preconceito racial aberto e insidioso que contradiz o velho mito de que o Brasil é

um paraíso racial, sugerindo a necessidade urgente de ação afirmativa para mudar gradualmente as atitudes socioculturais e os padrões de comportamento. As ONGs podem desem-

penhar um papel importante, tanto trabalhando com grupos onde a exclusão é fortemente influenciada por raça e etnicidade, quanto influenciando as atitudes e comportamentos dos que

têm preconceito. Isso envolve um trabalho com uma perspectiva a longo prazo, já que visa mudanças socioculturais. Mas sua *expressão institucional* pode ser promovida antes que ocorra a mudança.

**Recomendação 18.** *As ICF devem examinar com seus parceiros a possibilidade de atribuir maior prioridade à questão racial em seu trabalho, destinando para tanto os recursos necessários.*

Outra coisa que constatamos em nossas visitas é que, entre os grupos excluídos, os jovens parecem ser os mais atingidos. Os jovens com pouca educação, em termos quantitativos ou qualitativos, têm grande dificuldade em conseguir emprego; assim, sua integração na economia e na sociedade é precária e se dá com bastante atraso. Tendo em vista a vulnerabilidade desse grupo - especialmente no contexto urbano, onde há muita pressão para os jovens pobres se envolverem em atividades criminosas ou exploradoras - e seu 'potencial', nos perguntamos por que as organizações não atribuíram mais ênfase a projetos com jo-

vens. O IBASE é um parceiro que tentou seriamente abordar a questão dos jovens, principalmente de uma perspectiva de política pública. Por exemplo, realizou os primeiros levantamentos dos jovens de rua no Rio de Janeiro (e colaborou em outras cidades, como Salvador, com atividades semelhantes) que tiveram implicações importantes para o planejamento de serviços das ONGs e das autoridades municipais. Além disso, apóia vários projetos que trabalham diretamente com os jovens (principalmente através de angariação de fundos e desenvolvimento da imagem pública e presença nos meios de comunicação),

incluindo *Se Essa Rua Fosse Minha*, que trata dos jovens de rua, e o Grupo Cultural Afroreggae, que promove eventos culturais e treinamento musical para jovens na favela de Vigário Geral, no Rio. O fato de não termos encontrado outras atividades desse tipo pode ser devido à possibilidade de que os parceiros que visitamos se dedicam a outras questões e simplesmente têm outras prioridades. Contudo, como nossa amostra é razoavelmente representativa dos parceiros financiados pelas ICF, não é muito provável que outras organizações dediquem atenção especial aos jovens.

**Recomendação 19.** *Acreditamos que as ICF devem investigar a possibilidade de financiar projetos ou organizações promissoras que trabalham com jovens desfavorecidos, das quais há centenas no Brasil.*

#### 8.4.5 - Fortalecimento dos instrumentos de poder de classe

De modo mais geral, estamos preocupados com o grau em que o trabalho realizado contribui suficientemente para reduzir a exclusão através do que chamamos anteriormente de *instrumentos de poder de classe*. De todos os parceiros, dois tipos concentram suas atividades nos grupos excluídos: as pastorais vinculadas à igreja católica e os movimentos sociais dos próprios grupos excluídos.

A deficiência das pastorais encontra-se acima de tudo na sua diversidade e dispersão de esforços, o que dimi-

nui o impacto até mesmo das maiores (como a CPT). Embora as ICF - particularmente Balance - possam ser capazes de abordar essa questão com a CPT e o CIMI, achamos que se trata de uma questão mais ampla que precisa ser abordada pela CNBB, não uma das organizações que esperaríamos sugestões nossas.

Por outro lado, os movimentos sociais se tornaram menos diversificados e perderam força na última década, e o surgimento de 'foros' não compensa adequadamente essa perda de vigor. O movimento estadual de organizações de moradores em São Pau-

lo, com o qual entramos em contato através do PÓLIS, é um exemplo de movimento reemergente focalizado em questões locais. Há outros casos em que as ONGs estimularam 'protomovimentos' - por exemplo, quando, na época da Constituinte, o CIMI, em conjunto com as associações indígenas ainda embrionárias, levou a Brasília centenas de índios para pressionar os membros da Constituinte. Todavia, atualmente só o MST representa uma força com algum significado.

A liderança nacional do movimento acredita que a contra-violência dos

proprietários significa que eles não podem prosseguir com as ocupações, de modo que devem crescer para os lados, incorporando as lutas de outros movimentos (moradores, índios, vítimas de barragens), transformando tudo isso num movimento político mais amplo. Mas podem perder a simpatia que angariaram na luta contra os proprietários se tentarem desempenhar esse papel de movimento político mais amplo. Mesmo assim, em todo o espectro político existe o consenso de que atualmente o MST constitui a única oposição efetiva ao governo.

Concordamos com essa opinião, mas achamos que isso acontece apesar das suas incursões na política geral, e não devido a elas.

Continuamos acreditando que o fortalecimento dos instrumentos de poder de classe provavelmente será essencial para reduzir a exclusão no Brasil. Concordamos com Bilsen em que existe o risco de que as ONGs que representam os grupos excluídos atuem em seu lugar, reduzindo ainda mais as chances de fortalecimento dos movimentos sociais. Se essas duas afirmações forem realmente válidas,

as ICF devem reexaminar seus programas, que atualmente canalizam apenas um quinto dos fundos para os movimentos (ICCO continua enfatizando o apoio a esses movimentos). Não queremos dar a impressão de subestimar o volume considerável de trabalho excelente realizado em outras áreas, mas acreditamos que nas atuais circunstâncias a ação direta dos movimentos sociais dos grupos excluídos apresenta um dos poucos desafios efetivos ao governo e à sociedade no Brasil, e um dos poucos mecanismos que pode resultar numa significativa reforma social

***Recomendação 20.** As ICF devem examinar as possibilidades de fortalecimento dos movimentos sociais, sem criar dependência do financiamento externo, considerando especialmente as atividades que realizam através de canais institucionalizados. Além disso, devem dar atenção especial às atividades de ONGs que podem ajudar a reforçar os movimentos sociais, realocando recursos nesse sentido.*

Defendemos ainda mais fortemente essa posição pelo fato de que muitos dos canais de participação institucionalizada, desenvolvidos nos últimos cinco anos, tiveram apenas um impacto marginal sobre a situação dos excluídos. Apesar da proliferação de conselhos em todos os níveis e em muitas esferas, cujos membros podem representar direta ou indiretamente os excluídos, há poucas indicações de que suas atividades tiveram grande impacto nesse sentido: a falta de pressão social tornou-os ineficazes. Na verdade, os grupos excluídos sentem frustração com a falta de progresso e desencanto com essas novas arenas de debate que parecem incapazes de resolver os problemas básicos. Concluímos que há argumentos consideráveis em favor da opinião de que a voz dos excluídos não é levada a sério nos foros institucionalizados de participa-

ção, a menos que seja apoiada por uma pressão social mais direta.

#### **8.4.6 - Atividades em contexto: considerando o quadro mais amplo**

Em vários pontos deste relatório, tivemos ocasião de observar que os fatores políticos, econômicos e sociais de um contexto mais amplo podem ter influenciado negativamente as atividades realizadas pelos parceiros, e até mesmo anulado essas atividades. Somos tentados a pensar que se encontram fora do alcance das partes envolvidas no programa de co-financiamento. Por exemplo, o que pode fazer uma ONG para contrabalançar os efeitos da globalização sobre a economia brasileira, e que impacto pode ter sobre a política econômica do Brasil? Não temos ilusão a respeito, mas podemos examinar algumas opções.

No nível mais simples, os parceiros

que executam projetos e atividades precisam considerar o seu relacionamento com as políticas públicas e tomar consciência de que essas atividades só farão sentido se forem articuladas com essas políticas. Por exemplo, o que os serviços de saúde pública fazem, ou não fazem, estabelece o contexto para projetos de promoção da saúde das ONGs e determinam seu efeito. Isso é considerado por alguns parceiros, notadamente S.O.S. Corpo, cujos projetos, atividades e enfoques acabam influenciando as políticas no campo da saúde pública. No caso de alguns parceiros, a influência sobre as políticas públicas é seu principal objetivo: o IBASE é o mais conhecido. Mas muitos outros parceiros parecem estar menos conscientes dessa vinculação entre os efeitos de suas atividades e o contexto mais amplo, e podem efetuar apenas atividades paliativas, com pouco efeito a longo prazo.

*Recomendação 21. Sugerimos que as ICF e os parceiros, ao considerar as atividades a serem executadas, verifiquem se os projetos são coerentes com as políticas públicas. Isso pode resultar no abandono de certas atividades que provavelmente serão inúteis nesse contexto, ou, nos casos em que é possível influenciar as políticas, na execução de atividades complementares, possivelmente em cooperação com outras organizações mais especializadas nesse tipo de estratégia.*

Contudo, em algumas áreas de trabalho é particularmente difícil influenciar as políticas públicas, porque estas são influenciadas por fatores que escapam ao controle imediato até mesmo do Governo Federal. Este é o caso, pelo menos em parte, da política agrícola. Muitos parceiros, notadamente o MST, se esforçam para melhorar a situação dos pequenos agricultores e dos sem-terra. As ocupações visam forçar o governo a assentar os sem-terra. A política de reforma agrária do governo, embora seja considerada muito tímida, também procura ajudar esse grupo. Mas, ao mesmo tempo, a política agrícola - no contexto do Mercosul - não só favorece as propriedades agrícolas grandes e eficientes, mas incentiva-as a ampliar suas operações expulsando os pequenos agricultores de suas terras. Em várias ocasiões es-

cutamos a equação: 70.000 sem-terra assentados, 70.000 agricultores ficaram sem terra. Falta à política agrícola do Brasil o elemento social presente nas políticas agrícolas da União Européia. Estas, evidentemente, contrariam os interesses dos produtores do Hemisfério Sul, mas protegem os meios de subsistência dos pequenos agricultores da Europa. A falta de coerência entre políticas adotadas por diversos órgãos do mesmo governo não é incomum (e foram mencionadas no contexto das políticas sobre comércio internacional e cooperação internacional dos países do Hemisfério Norte). Mas para deter o aumento contínuo do número de excluídos no Brasil, essas incoerências exigem atenção.

Anteriormente, recomendamos que as ICF tomassem medidas para incorpo-

rar de maneira mais efetiva as contribuições de seus parceiros em suas políticas, para que se tornem 'porta-vozes mais genuínos de uma parceria entre Norte e Sul'. A voz dessa parceria precisa ser ouvida precisamente em relação a áreas em que as políticas do Norte e as políticas globais obstaculizam o melhoramento da situação dos grupos excluídos e marginalizados. Por um lado, as ICF podem ser a voz dessa parceria nos Países Baixos, tanto junto ao governo quanto junto à opinião pública. Novib já realiza várias atividades nesse sentido e está colaborando com o IBASE em algumas delas. Por outro lado, os parceiros se sentirão fortalecidos se souberem que contam com o apoio das ICF; e o apoio do governo holandês pode aumentar as probabilidades de uma resposta positiva das autoridades brasileiras.

*Recomendação 22. Sugerimos que essas questões contextuais, principalmente as referentes a políticas globais ou dos países do Hemisfério Norte, sejam colocadas no centro do diálogo entre as ICF e os parceiros brasileiros, bem como nas atividades de promoção das ICF junto à opinião pública e ao governo dos Países Baixos.*

## 9. Expectativas e resultados

Chegamos ao fim da nossa jornada. Fomos orientados pelo termos de referência e pela nossa própria compreensão do desenvolvimento institucional na realidade brasileira. Seguimos rigorosamente o itinerário? Deixamos de visitar alguns lugares ou visitamos mais lugares do que o esperado? Nessa seção final tentaremos, brevemente, responder a estas questões.

A nossa maneira de abordar o desenvolvimento institucional baseou-se em várias fontes; em primeiro lugar, obviamente, nos termos de referência. Tratamos de cada elemento separadamente.

1) Desenvolvimento institucional refere-se ao desenvolvimento de relações entre parceiros e outros agentes locais, no âmbito regional ou nacional, visando obter o desenvolvimento sustentável para grupos específicos, da maneira mais eficaz possível.

Aqui se juntam vários elementos, os quais já foram tratados nos capítulos 6 e 7. Descobrimos que vários parceiros estavam atuando no 'cenário público', desenvolvendo relações com agentes locais para o benefício dos grupos beneficiários. Algumas dessas relações são mais extensivas do que intensivas, como no caso dos parceiros que influenciam a opinião pública ou estão envolvidos na organização de debates ou foros destinados a melhorar a situação dos grupos beneficiários. Acreditamos que, nesse contexto, deve-se dar mais atenção às elites, cujas atitudes e comportamentos têm muita influência (indireta) na probabilidade de que os grupos beneficiários obtenham um desenvolvimento sustentável. (Recomendação 6)

Os parceiros também colaboram com outros agentes para tentar melhorar

as condições básicas do desenvolvimento sustentável – sobretudo com respeito ao 'primado da lei'. Concluímos que o trabalho estava bem focalizado e, em geral, muito bem concebido. Seus efeitos, embora longe de serem uniformemente positivos, parecem ser tão bons quanto se poderia esperar nas atuais circunstâncias brasileiras. Além do mais, apesar do limitado sucesso, nunca duvidamos da sua importância.

Nesse sentido, uma das nossas metas era verificar se os serviços prometidos eram devidamente prestados aos grupos beneficiários. Nossos resultados foram, na maioria das vezes, positivos. Embora tenhamos encontrado alguns aspectos que podem ser melhorados (Recomendação 13), ficamos impressionados com o cumprimento geral das promessas, bem como com a qualidade dos serviços.

Os termos de referência não dão muita atenção ao *contexto* do trabalho de desenvolvimento institucional. Entretanto, estamos convencidos de que as atividades devem levar em conta os fatores do contexto econômico, social e, especialmente, político, devendo-se verificar se essas atividades são coerentes com as políticas públicas. (Recomendação 21)

2) O desenvolvimento institucional também se refere ao desenvolvimento das relações entre os grupos beneficiários e outros agentes, e aos resultados dessas (novas) relações.

Os projetos que tentam aumentar ou aprofundar a participação dos grupos beneficiários referem-se a este aspecto do desenvolvimento institucional, como acontece com algumas atividades relacionadas a questões de gênero. Muitos projetos, que têm como

objetivo a criação de *meios de vida sustentáveis*, devem preocupar-se com as relações entre os grupos beneficiários e outros agentes. Muitas dessas relações no ciclo de produção funcionam em detrimento dos grupos beneficiários - desde as relações com instituições de crédito e outros fornecedores, a relações com os agentes da comercialização. Encontramos muitas atividades valiosas nessa área, mas também aspectos que precisam ser melhorados. (Recomendações 13 e 16)

Além disso, concluímos que a situação dos grupos excluídos provavelmente não vai melhorar sem um *fortalecimento dos instrumentos de poder de classe*. Isso se refere às pressões sociais e políticas que os movimentos populares podem exercer sobre o Estado e a sociedade mediante vários tipos de mobilização, sempre envolvendo os grupos beneficiários com outros agentes. Preocupa-nos o fato de que as ICF dediquem apenas uma parcela modesta de seus recursos direta ou mesmo indiretamente a esse aspecto do desenvolvimento institucional. (Recomendação 20)

Devíamos também verificar se a capacidade dos grupos beneficiários de reclamar seus direitos havia aumentado. Tivemos a impressão de que os grupos estavam mais habilitados a reclamar seus direitos. Mas devemos fazer duas ressalvas. Primeiro, a capacidade de reclamar direitos muitas vezes parecia restringir-se a questões específicas levantadas por um projeto, e nem sempre ocorreu a geração de uma capacidade civil mais ampla. (Recomendação 13) Segundo, o fato de estar mais habilitado a reclamar seus direitos não quer dizer necessariamente que os direitos vão ser outorgados.

Uma questão relacionada com isso é a de saber se a situação dos grupos beneficiários melhorou em resultado do programa. Nessa questão do impacto, somos cautelosos - mas não esperávamos ser muito concludentes (1.4). Geralmente, um grande número de fatores externos influenciam a situação dos grupos beneficiários e não é possível julgar o impacto de um projeto ou conjunto de atividades. Embora tenhamos presenciado resultados significativos, a situação de muitos grupos continua sendo difícil. Mas, mesmo nesses casos, o programa provavelmente ajudou a evitar um agravamento da situação.

3) O desenvolvimento institucional inclui também a ampliação do grau de controle e influência da organização sobre outros agentes e fatores da sociedade.

Embora tenhamos presenciado pouco que possa ser qualificado de aumento do grau de controle das organizações visitadas, foi mais fácil encontrar indicações de um aumento da sua influência. Alguns dos resultados mencionados em (1) e (2) se aplicam também aqui. Este aspecto também foi considerado em relação ao que chamados de 'fortalecimento institucional' dos parceiros. O fato de que tão poucos são capazes de captar recursos no Brasil significa que, nesse aspecto, sua influência sobre os agentes relevantes continua bastante limitada. (Recomendações 7, 9 e 10) De modo mais geral, verificamos que os parceiros têm pouca visibilidade na sociedade brasileira e não dão atenção suficiente à sua imagem pública. Isso limita a possibilidade

de aumentar a sua influência. (Recomendação 6)

Nosso exame dos mecanismos de responsabilidade e fontes de legitimidade se refere ao outro lado dessa moeda: a maneira como os agentes relevantes da sociedade podem aumentar sua influência, e mesmo controle, sobre as organizações. Observamos a influência formal muito limitada dos grupos beneficiários sobre os parceiros, embora tenhamos encontrado muitos mecanismos informais vibrantes, particularmente no âmbito dos projetos. (Recomendação 5)

4) O desenvolvimento institucional visa também a melhoria do funcionamento da sociedade, mediante alterações no 'software institucional'.

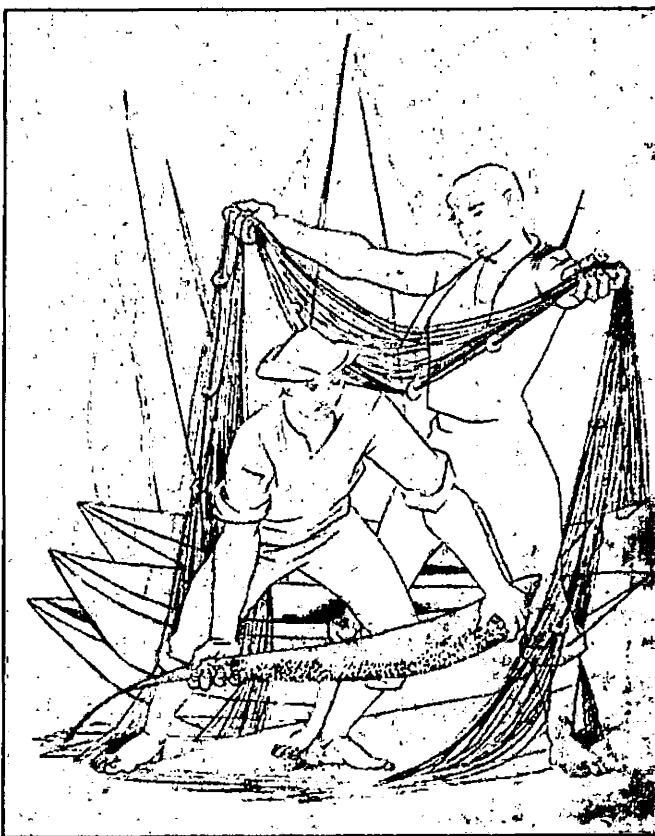
Encontramos esse aspecto principalmente no trabalho com outros na área pública, examinado em (1). Ouvimos falar de muitas intervenções bem-sucedidas no período de transição final

à democracia, notadamente com respeito às emendas constitucionais destinadas a melhorar a situação dos povos indígenas.

Grande parte do trabalho na área de direitos humanos também afeta esse aspecto do desenvolvimento institucional. Tenta assegurar, primeiro, o funcionamento adequado do 'software institucional' - por exemplo, que a lei seja respeitada e que haja um procedimento judicial justo. Mas também ajuda a promover o debate sobre a natureza do 'software' institucional, bem como sua adequação, incorporando-o ao debate sobre reforma judicial. Acreditamos que essas atividades continuam desempenhando um papel importante, e até crucial, no Brasil de hoje.

Nossa preocupação com a relativa falta de peso das atividades que podem fortalecer os instrumentos de poder

de classe dos grupos excluídos, já mencionada, também se aplica aqui. As instituições brasileiras discriminam por razão de sexo, têm um certo grau de preconceito racial e negligenciam as necessidades especiais dos jovens. Às vezes, os parceiros também sofrem - talvez sem muita consciência - desses defeitos do 'software' institucional da sociedade. (Recomendações 17 a 19) Em geral, há muitos poucos sinais de que a desigualdade e exclusão, e as estruturas institucionais que os apóiam, irão ceder sem uma pressão direta das bases. Repetimos nossa conclusão de que as ICF devem reconsiderar a distribuição de fundos entre ONGs e movimentos sociais ou ONGs que lhes prestam apoio direto.



Enrico Bianco

5) Quanto ao fortalecimento da sociedade civil, encontramos indicações indiretas disso na proliferação de organizações dos grupos beneficiários que recebem apoio dos parceiros, especialmente na contribuição dos parceiros ao surgimento e fortalecimento de todos os tipos de redes. Também identificamos casos de sinergia, resultando em certos tipos de colaboração entre parceiros e o Estado. (Recomendação 15)

Essas eram as questões que devíamos considerar. Mas também abordamos algumas questões que não estavam diretamente na nossa agenda - talvez porque achamos que tinham uma importância intrínseca e estabeleciam o contexto para um trabalho mais específico, talvez porque tenham surgido repetidamente durante as visitas e

obviamente eram importantes para os parceiros.

A exploração das relações entre as ICF e seus parceiros foi nosso 'desvio' mais extenso: dedicamos dois capítulos a esse tema. O primeiro apresenta os antecedentes para as pessoas que não estão familiarizadas com o programa de co-financiamento e seus principais agentes. O segundo trata principalmente das noções de parceria na relação e alterações no controle e influência recíprocos. Essas questões teriam uma influência direta sobre o desenvolvimento institucional, que devíamos tratar se os agentes fossem nacionais, em vez de internacionais. Mas os resultados dessa interação entre ICF e parceiros afetam a maneira como os parceiros realizam seu trabalho, como eles abordam o desenvolvimento institucional. E

as relações institucionais das ICF com o seu doador, o governo holandês, tem uma influência considerável sobre o programa de co-financiamento no Brasil.

Consideramos particularmente a demanda de melhor foco, bem como mais eficiência, eficácia e responsabilidade de prestar contas. (Recomendação 12) Concordamos com o desejo expresso freqüentemente, de uma relação parceiro-instituição mais equilibrada, e concluímos que o trabalho local se beneficiará de uma maior colaboração entre as instituições e um apoio mais efetivo aos parceiros. (Recomendações 1 a 4) Finalmente, achamos que uma relação mais equilibrada entre parceiros e instituições terá efeitos benéficos sobre o papel que as ICF desempenham no seu próprio país e suas relações com o governo holandês. (Recomendações 1 e 22)

## Bibliografia

- BANCO MUNDIAL, 1993, Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1993, Banco Mundial, Washington DC.
- BANCO MUNDIAL, 1996, *Trends in Developing Economies*, Banco Mundial, Washington DC, setembro.
- BHASIN, Kamla, 1995, *Gender trainings endangered by fragmented thinking. A view from the South*, FAO-FFHP, New Delhi.
- BISSIO, Roberto (org.), 1997, *Social Watch*, Nº 1, Instituto del Tercer Mundo, Montevideu.
- CEBEMO, 1993, 'Basisdocument Montevideo II', *mimeografado*.
- CIMI, 1994, *Relatório Anual de Avaliação 1993*.
- CIMI, 1996, *Relatório Anual de Avaliação 1995*.
- DEININGER, Klaus e Lyn SQUIRE, 1996, 'A New Data Set Measuring Income Inequality', *World Bank Economic Review* Vol. 10 No. 3, págs. 565-591.
- EVANS, Peter (org.), 1996, Special Section: Government Action, Social Capital and Development: Creating synergy across the Public-Private Divide, *World Development*, Vol. 24 Nº 6, June.
- EVANS, Peter, 1996a, 'Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy', em: EVANS, Peter (org.), 1996a, págs. 1119-1130
- FASE, 1995, *Plano Trienal 1993-1995, Relatório Final*.
- FASE, 1997, *Boletim FASE Hoje*, nº 7.
- FLINTERMAN, Cees et al, 1992, *SINAKHO 'We can do it', The Role of non-governmental organisations in the building of a just and democratic South Africa*, ICCO/Cebemo/DGIS, Haia, outubro.
- FOX, Jonathan, 1996, 'How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico', em: EVANS, Peter (org.), 1996, págs. 1089-1103.
- GRUPO DA AGENDA SOCIAL, 1996, *Cidades Divididas Contra Si Mesmas. O Caso de Fortaleza*, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington DC.
- HELLER, Patrick, 1996, 'Social Capital as a Product of Class Mobilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India', em: EVANS, Peter (org.), 1996, págs. 1055-1071
- IBASE, 1996, *Plano Estratégico 1997-2001*.
- IBASE, 1996a, *Informe de Valorização*.
- ICCO, 1989, 'Kerngegevens ICCO-profiel in Brazilië'.
- ICCO, 1992, 'Beleid t.a.v. de regio Amazonia, RJ, MG, MS, GO, ES en de stad São Paulo'.
- ICCO, Feb. 1996, 'Landennotitie Brazilië', *mimeografado* (versão preliminar).
- MOORE, Mick, 1992, 'Competition and pluralism in public bureaucracies', *IDS Bulletin*, Vol 23 No 4, pp 65-77.
- MOORE, Mick, com Sheelagh Stewart e Ann Hudock, 1995, *Institution Building as a Development Assistance Method. A Review of Literature and Ideas*, SIDA Evaluation Report 1995/1, SIDA, Estocolmo.
- NOVIB, 1991, 'Documento de Política de Cooperação para o Brasil', *mimeografado*.
- NOVIB, 1996, 'Resumo da análise da política de cooperação para o Brasil 1996-2001', *mimeografado* (versão preliminar), agosto.

- PACHECO, Maria Emilia, 1997, 'Sistemas de produção: uma perspectiva de gênero', *Proposta*, 71, FASE, Rio de Janeiro.
- PNUD, 1997, *Human Development Report 1997*, OUP for UNDP, Nova York.
- POELHEKKE, Fabio, 1996, *Brazil*, Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering (GOM), Oegstgeest.
- TANDON, Rajesh, 1996, 'Board Games: Governance and Accountability in NGOs', em: Edwards, M. e D. Hulme, *Non-Governmental Organisations - Performance and Accountability - Beyond the Magic Bullet*, Save the Children Fund/UK, Earthscan, Londres.
- TENDLER, Judith e Sara FREEDHEIM, 1994, 'Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in North-East Brazil', *World Development*, Vol. 22, Nº 12, págs. 1771-1791.
- WILS, Frits, 1991, *NGOs and Development in Brazil. An overview and analysis*, NGO Landenstudie Brazilie, Impactstudie Medefinancieringsprogramma, Maart.

## Apêndice 1

### Termos de Referência: desenvolvimento institucional

No âmbito do Convênio de Co-Financiamento dos Países Baixos, decidiu-se realizar uma série de Avaliações de Programas para examinar a contribuição das instituições de co-financiamento (ICF) Cebemo, Hivos, Icco e Novib e seus parceiros no campo do desenvolvimento institucional (DI).

#### O conceito de desenvolvimento institucional: alguns antecedentes

Existem muitas interpretações da expressão 'desenvolvimento institucional', tanto entre as ICF quanto no contexto internacional. Após intensos debates, as partes concordaram em utilizar as seguintes noções, que seriam aplicadas em todas as avaliações de programas, a menos que sua aplicação local se mostrasse inviável.

O 'desenvolvimento institucional' implica o desenvolvimento de relações entre uma organização (organização não-governamental, organização do grupo beneficiário) e outros agentes, no âmbito local, regional ou nacional, visando obter o desenvolvimento sustentável para grupos específicos, da maneira mais eficaz possível, e o fortalecimento da sociedade civil.

O DI pode-se limitar a um determinado setor (por exemplo, saúde, meio ambiente) ou pode estender-se a toda a sociedade civil. A sociedade civil é distinta do Estado e das forças do mercado; trata-se do espaço social em que as pessoas e organizações atuam para promover seus próprios interesses ou de outras pessoas, e, se necessário, equilibrar e controlar as forças do mercado e do Estado.

Quando participa do DI, uma organização precisa compreender e desenvolver seu grau de controle e influência sobre outros agentes da sociedade. A energia de uma organização que realiza atividades de DI se dirige principalmente a influenciar processos externos à organização. Isso pode ser feito mediante articulação, formação de alianças e estabelecimento de vínculos (ad hoc ou sistemáticos) com outros agentes e indivíduos.

Geralmente, essas relações têm a ver com os setores em que a ONG atua. Nesse caso, a ONG procura aumentar a sustentabilidade, escala e impacto das iniciativas de desenvolvimento mediante atividades de DI.

Paralelamente, a ONG, como agente autônomo da sociedade civil, pode ter o objetivo explícito de fortalecer os processos democráticos mediante atividades de DI, criando condições mais favoráveis para o desenvolvimento em geral.

Para desempenhar uma função efetiva no DI, a organização deve ser profissional. Em outras palavras, o desenvolvimento organizacional (DO) é um aspecto importante do DI, mas não deve ser confundido com este. A energia de uma organização envolvida em DO se dirige principalmente aos seus processos internos.

#### Objetivos da Avaliação do Programa

O principal objetivo dessa série de avaliações de programas é verificar:

- a) se, mediante as intervenções da ONG no campo do DI, o grupo beneficiário tornou-se (mais) capaz de reclamar seus direitos num determinado setor; se 'as instituições' prestam realmente os serviços aos grupos beneficiários;
- b) se a ONG, como agente autônomo na sociedade, contribui para o fortalecimento da sociedade civil;
- c) se, e em que medida, as ICF contribuem para a elaboração de políticas e instrumentos que habilitam as organizações a atuarem de maneira mais eficaz no campo do DI.

## **Principais questões**

Conseqüentemente, as principais questões da avaliação se situam em três níveis:

### **I - ONG**

Determinar o alcance, eficácia e possibilidades das intervenções da ONG no campo do DI com referência:

- a) ao grupo beneficiário (impacto, sustentabilidade das intervenções);
- b) ao fortalecimento da sociedade civil.

### **II - Grupo beneficiário**

Determinar os efeitos das intervenções da ONG no campo do DI sobre a situação do grupo beneficiário.

### **III - ICF**

Determinar as possibilidades de contribuição das ICF às intervenções das ONGs no campo do DI.

Contribuir à formulação de políticas e instrumentos para intervenções eficazes no campo do DI.

Esboço preliminar de questões para pesquisa (informações necessárias, níveis de análise).

#### **1 - Parceiro:**

##### **- Gerais:**

- ♦ visão, políticas (explícitas, implícitas), objetivos, programas, capacidade.

##### **- Mais específicas:**

- ♦ posição na área de intervenção: relações com outros agentes - governo, setor privado, ONGs etc;
- ♦ relações com o grupo beneficiário;
- ♦ relações com a ICF;
- ♦ limitações.

- **Intervenções:** políticas, estratégia, resultados, eficácia e eficiência em termos de DI.

#### **2 - Grupo beneficiário**

- Necessidades; expectativas; posição no setor: antes, durante e após as intervenções de DI por parte da ONG.
- Níveis de participação em relação a cada aspecto do processo de intervenção por parte da ONG.
- Sustentabilidade dos resultados.

#### **3 - Contexto setorial e sociopolítico:**

- Principais agentes: suas políticas e intervenções; posição da ONG e do grupo beneficiário no setor; limitações.

#### **4 - ICF**

- Políticas (explícitas e implícitas), estratégias, instrumentos em termos de apoio à ONG, especialmente no tocante ao DI; efeitos e resultados.

---

**Resumo:**

O relatório deve conter as seguintes informações:

- análise ou avaliação da alteração na posição do grupo beneficiário: se passou de dependente a autônomo, tornando-se capaz de se auto-administrar e reclamar seus direitos devido às intervenções no campo do DI;
- análise ou avaliação das alterações introduzidas na prestação de serviços ao grupo beneficiário por parte de outros agentes em resultado de intervenções no campo do DI;
- análise ou avaliação do impacto sobre a sociedade civil das políticas e intervenções da ONG no campo do DI;
- análise das contribuições e possibilidades de as ICF ajudarem seus parceiros no campo do DI;
- resultados e conclusões;
- recomendações.

## **Apêndice 2**

### **Parceiros brasileiros visitados durante o trabalho de campo**

Central Única dos Trabalhadores (CUT Nacional) - São Paulo - SP

Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP) - Porto Alegre - Rio Grande do Sul

Centro de Direitos Humanos e Memória Popular (CDH/MP) - Natal - Rio Grande do Norte

Centro de Pesquisa e Assessoria (ESPLAR) - Fortaleza - Ceará

Comissão Pastoral da Terra (CPT) - Goiânia - Goiás

Conselho Missionário Indigenista (CIMI) - Brasília - DF

Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa (CAPINA) - Rio de Janeiro - RJ

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) - Rio de Janeiro - RJ

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) - Rio de Janeiro - RJ

Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS) - São Paulo - SP

Instituto Socioambiental (ISA) - São Paulo - SP

Movimento de Organização Comunitária (MOC) - Feira de Santana - Bahia

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) - São Paulo - SP

Movimento Educação de Base (MEB) - Brasília - DF

S.O.S. Corpo Gênero e Cidadania (S.O.S. Corpo) - Recife - Pernambuco

Apêndice 3, Tabela 1

Informações sobre a renda de alguns parceiros (US\$)

| Organização                        | CAPINA     |       | CDHMP*     |       | CIMI         |       | CPT          |       | FASE**       |       |
|------------------------------------|------------|-------|------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| Ano                                | 1993       | %     | 92-95      | %     | 1995         | %     | 1994         | %     | 1996         | %     |
| Renda total                        | 148.329,05 | 100,0 | 154.881,00 | 100,0 | 2.996.625,68 | 100,0 | 2.276.894,98 | 100,0 | 3.363.909,33 | 100,0 |
| Doadores internacionais            | 142.230,38 | 95,9  | 112.892,00 | 72,9  | 2.707.877,18 | 90,4  | 1.541.317,54 | 67,7  | 3.363.909,33 | 100,0 |
| Bilance                            |            |       | 112.892,00 | 72,9  |              |       | 665.876,08   | 29,2  |              |       |
| ICOO                               |            |       |            |       |              |       |              |       | 905.787,74   | 26,9  |
| Novib                              | 85.532,39  | 57,7  |            |       |              |       |              |       | 210.352,62   | 6,3   |
| Outro                              | 56.697,99  | 38,2  |            |       |              |       | 875.441,46   | 38,4  | 2.247.768,97 | 66,8  |
| Geração de renda própria           | 6.098,67   | 4,1   | 41.989,00  | 27,1  | 200.106,62   | 6,7   | 290.486,38   | 12,8  |              |       |
| Serviços (contratos e empresas)    | 5.959,74   | 4,0   |            |       |              |       | 1.920,80     | 0,1   |              |       |
| Venda de publicações, videos, etc. |            |       |            |       | 10.493,26    | 0,4   | 11.251,68    | 0,5   |              |       |
| Doadores locais                    |            |       |            |       | 189.613,36   | 6,3   | 213.919,53   | 9,4   |              |       |
| Contribuições dos membros          |            |       |            |       |              |       | 5.843,58     | 0,3   |              |       |
| Recuperação dos gastos             |            |       |            |       |              |       | 57.550,79    | 2,5   |              |       |
| Aluguel                            |            |       |            |       |              |       |              |       |              |       |
| Outro                              | 138,93     | 0,1   |            |       |              |       | 9.854,74     | 0,4   |              |       |
| Renda de investimento              |            |       |            |       | 88.641,88    | 3,0   | 344.234,57   | 15,1  |              |       |
| Empréstimos                        |            |       |            |       |              |       |              |       |              |       |
| Outro                              |            |       |            |       |              |       | 100.856,49   | 4,4   |              |       |
| Número de doadores internacionais  | 3          |       | 1          |       |              |       | 21           |       | 15           |       |

\* "geração de renda" representa o valor da contribuição estimada do parceiro, não necessariamente monetária

\*\* financiamento nacional (próprio) não estimado

Apêndice 3, Tabela 1  
Informações sobre a renda de alguns parceiros (US\$)

| Organização                        | IBASE+       |       | ISA          |       | MEB++        |       | MOC        |       |              |       |
|------------------------------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|------------|-------|--------------|-------|
| Ano                                | 1995         | %     | 1995         | %     | 1995         | %     | 1990       | %     | 1995         | %     |
| Renda total                        | 4.840.583,98 | 100,0 | 1.431.041,62 | 100,0 | 5.215.737,29 | 100,0 | 367.709,96 | 100,0 | 1.007.546,09 | 100,0 |
| Doadores internacionais            | 1.478.638,02 | 30,5  | 1.062.202,83 | 74,2  | 1.038.402,70 | 19,9  | 347.296,84 | 94,4  | 724.120,91   | 71,9  |
| Bilance                            |              |       |              |       | 334.498,13   | 6,4   | 62.939,46  | 17,1  | 43.448,07    | 4,3   |
| ICCO                               |              |       |              |       |              |       |            |       |              |       |
| Novib                              | 498.018,65   | 10,3  |              |       |              |       |            |       |              |       |
| Outro                              | 980.619,37   | 20,3  |              |       | 703.904,57   | 13,5  | 284.357,38 | 77,3  | 680.672,84   | 67,6  |
| Geração de renda própria           | 3.325.415,49 | 68,7  | 368.838,79   | 25,8  | 4.175.386,82 | 80,1  | 20.413,12  | 5,6   | 283.425,18   | 28,1  |
| Serviços (contratos e empresas)    | 343.324,39   | 7,1   |              |       | 3.524.242,06 | 67,6  | 20.413,12  | 5,6   | 223.624,36   | 22,2  |
| Venda de publicações, videos, etc. | 129.517,35   | 2,7   |              |       |              |       |            |       |              |       |
| Doadores locais                    | 1.161.458,83 | 24,0  |              |       | 440.643,42   | 8,4   |            |       | 59.800,82    | 5,9   |
| Contribuições dos membros          |              |       |              |       | 44.802,92    | 0,9   |            |       |              |       |
| Recuperação dos gastos             |              |       |              |       | 24.079,33    | 0,5   |            |       |              |       |
| Aluguel                            |              |       |              |       | 12.608,59    | 0,2   |            |       |              |       |
| Outro                              | 328.842,92   | 6,8   |              |       | 129.010,50   | 2,5   |            |       |              |       |
| Renda de investimento              | 36.530,47    | 0,8   |              |       | 1.947,77     | 0,0   |            |       |              |       |
| Empréstimos                        |              |       |              |       |              |       |            |       |              |       |
| Outro                              |              |       |              |       |              |       |            |       |              |       |
| Número de doadores internacionais  | 23           |       | 14           |       | 6            |       | 13         |       | 13           |       |

+ "serviços" inclui contratos do governo (US\$ 16.796,67) e renda gerada por AlterCom

++ "serviços" inclui contratos com o MEC (US\$ 3.171.781,44 - 61% da renda total) e um serviço gráfico (Arte e Movimento: US\$ 352.460,62 - 7% da renda total)

Apêndice 3, Tabela 1  
Informações sobre a renda de alguns parceiros (US\$)

| Organização                        | MST (National) |       |            |       | POLIS      |       |            |       | SOS Corpo#    |       |
|------------------------------------|----------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|---------------|-------|
| Ano                                | 1993           |       | 1995       |       | 1992       |       | 1995       |       | 1996 (1osem.) |       |
|                                    |                | %     |            | %     |            | %     |            | %     |               | %     |
| Renda total                        | 591.310,47     | 100,0 | 901.519,00 | 100,0 | 269.401,00 | 100,0 | 727.855,58 | 100,0 | 367.928,53    | 100,0 |
| Doadores internacionais            | 315.149,69     | 53,3  | 567.077,00 | 62,9  | 242.656,00 | 90,1  | 664.790,88 | 91,3  | 320.599,56    | 87,1  |
| Bilance                            |                |       |            |       |            |       |            |       |               |       |
| ICCO                               |                |       |            |       |            |       |            |       |               |       |
| Novib                              |                |       |            |       | 30.000,00  | 11,1  | 101.054,00 | 13,9  | 146.363,00    | 39,8  |
| Outro                              |                |       |            |       | 212.656,00 | 78,9  | 563.736,88 | 77,5  | 174.236,56    | 47,4  |
| Geração de renda própria           | 46.895,02      | 7,9   | 261.999,00 | 29,1  | 26.745,00  | 9,9   | 45.784,17  | 6,3   | 47.328,97     | 12,9  |
| Serviços (contratos e empresas)    | 10.074,02      | 1,7   |            |       |            |       | 15.150,00  | 2,1   |               |       |
| Venda de publicações, videos, etc. | 14.675,73      | 2,5   | 84.797,00  | 9,4   |            |       | 10.889,93  | 1,5   |               |       |
| Doações locais                     | 9.583,12       | 1,6   | 4.514,00   | 0,5   |            |       | 12.644,26  | 1,7   |               |       |
| Contribuições dos membros          | 12.562,15      | 2,1   | 172.688,00 | 19,2  |            |       |            |       |               |       |
| Recuperação de gastos              |                |       |            |       |            |       | 7.099,98   | 1,0   |               |       |
| Aluguel                            |                |       |            |       |            |       |            |       |               |       |
| Outro                              | 29.016,70      | 4,9   | 11.985,00  | 1,3   |            |       | 11.653,27  | 1,6   |               |       |
| Renda de investimento              | 6.775,45       | 1,1   | 7.583,00   | 0,8   |            |       | 17.280,53  | 2,4   |               |       |
| Empréstimos                        | 222.490,31     | 37,6  | 64.860,00  | 7,2   |            |       |            |       |               |       |
| Outro                              |                |       |            |       |            |       |            |       |               |       |
| Número de doadores internacionais  |                |       |            |       | 5          |       | 10+        |       | 8             |       |

# "geração de renda": 20% - venda de produtos e serviços; 80% parcerias com outras organizações e pequenos projetos

Apêndice 3, Tabela 2  
 Informações gerais sobre a renda de alguns parceiros (US\$)

| Organização | Orçamento de 1994 (US\$) | Contribuição das Organizações Internacionais (% do orçamento) |
|-------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------|
| CAMP        | 100-200,000              | 98                                                            |
| CDHMP       | 50,000                   | 88                                                            |
| ESPLAR      | 300-400,000              | 98                                                            |
| ISA         | 1.5-2M                   | 50                                                            |
| CAPINA      | 100-200,000              | 100                                                           |
| FASE        | 2.3-3M                   | 90                                                            |
| IBASE       | 2-2.5M                   | 70                                                            |
| PÓLIS       | 0.5-1M                   | 80                                                            |
| MOC         | 400-500,000              | 100                                                           |
| SOS Corpo   | 300-400,000              | 95                                                            |

Referência: Landim, Leilah e Leticia L. Cotrim. 1996. *ONGs: Um Perfil: Cadastro das Filiadas à Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. São Paulo: ABONG/ISER  
 Informações enviadas pelas ONGs em resposta a um questionário

IMPRESSÃO E ACABAMENTO



Pabx: (011) 7209-1387