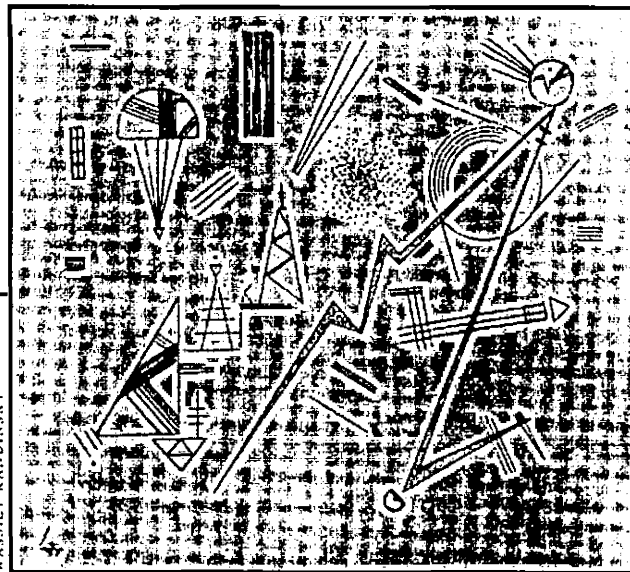


AS ONGS E A REALIDADE BRASILEIRA - 2



WASSILY KANDINSKY

Perspectivas de Parceria com a
Cooperação Internacional

JORGE EDUARDO SAAVEDRA DURÃO

DEMO

CENTRO LUÍZ FREIRE - ETAPAS - CENTRO JOSUÉ DE CASTRO - FASE - CENTRO DOM HELDER CÂMARA - SACIES

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E METODOLOGIAS DE TRABALHO EM ONGS DO NORDESTE

Rua Joaquim Felipe, 101, Recife - PE. Cx Postal 1655 - Cep 50050-340 - Tel.: (081) 221-3064 - Fax.: (081) 222-1959

ABONG Programa de Desenvolvimento Institucional das ONGs

Rua Dr. Renato Paes de Barros, 684, São Paulo - SP - Cep 04530-001 - Tel.: (011) 829-9102 - Fax (011) 822-6604

Cadernos ABONG são publicações da Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais

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

Diretoria Executiva da ABONG: Silvio Caccia Bava (presidente), Maria Emília Lisboa Pacheco (secretária), Sérgio Haddad (tesoureiro), Benno Asseburg, Magnólia Saíd, Maria Irony Bezerra, Sônia Correu, Vandevaldo Nogueira

Equipe dos Cadernos: José Tadeu Arantes (editor), Sérgio Gonzales (projeto gráfico), Lucia

Silveira da Motta (editoração eletrônica), Iume Taga Tamoto (secretária).

Impressão: Gráfica e Editora Peres Ltda. Tiragem: 1000 exemplares

É encorajada a reprodução total ou parcial dos artigos desta publicação, desde que citada a fonte.

APRESENTAÇÃO

Com este caderno estamos lançando o segundo volume da série "As ONGs e a Realidade Brasileira", iniciada em junho passado com o fascículo *A Questão do Estado - Vulnerabilidade Social e Carências de Direitos*, de autoria de Francisco de Oliveira. A série, que prevê para este ano a edição de oito cadernos, é uma produção conjunta da ABONG e do Projeto DEMO (Desenvolvimento Institucional e Metodologias de Trabalho em ONGs do Nordeste) e conta com o apoio do SACTES (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social).

A série faz parte de um projeto mais amplo, envolvendo publicações e seminários, que tem como objetivo uma leitura da conjuntura com ênfase no contexto de intervenção das ONG, nas transformações vividas pelos atores que provocam impactos sobre o trabalho das ONGs e na problemática da exclusão/inclusão social.

Tal identificação e análise de tendências é elemento chave para que o Projeto DEMO possa elaborar um diagnóstico sobre o processo de transformação do perfil institucional das ONGs. Esse "olhar ao redor das ONGs" será complementado com um "olhar para dentro das ONGs", através da identificação e classificação de diferentes formas de intervenção social, formato organizacional e aprendizado institucional das organizações não governamentais.

Para Jorge Eduardo Saavedra Durão, ex-presidente da ABONG e diretor executivo da FASE, lançamos o desafio de produzir o texto do presente caderno, sobre as perspectivas de parceria das ONGs com a cooperação internacional, nas suas facetas não governamental, governamental, bi e multilateral. Seguindo novos paradigmas, modelos e estratégias, a cooperação internacional tem colocado em xeque os planos de sobrevivência de muitas organizações não governamentais.

Uma das prioridades definidas pela ABONG em sua última Assembléia Geral é justamente acompanhar a evolução da crise da cooperação internacional e intervir ativamente na construção de novas formas de solidariedade entre as ONGs do Norte e as ONGs do Sul. Formas de solidariedade em que as ONGs latino-americanas em geral, e brasileiras em particular, assumam o papel de sujeitos da cooperação, estabelecendo relações mais amplas do que as meramente financeiras. Esperamos que as reflexões contidas no presente caderno possam contribuir para o processo atual das ONGs empenhadas na redefinição de seu papel, missão, perfil institucional, alianças e parcerias.

Na sequência desta série, abordando comportamentos e tendências de atores fundamentais para as perspectivas das ONGs e movimentos sociais, apresentaremos nos próximos dois cadernos uma análise sobre as políticas sociais do Governo Federal nos últimos dois anos e as propostas do Governo FHC para a área social - especialmente para a Assistência Social.

Perspectivas de Parceria com a Cooperação Internacional

JORGE EDUARDO SAAVEDRA DURÃO

Jorge Eduardo Saavedra Durão é advogado, diretor executivo da FASE,
ex-presidente da ABONG e atual suplente de seu Conselho Fiscal .

As Perspectivas de Parceria com Instituições de Cooperação Internacional: Um Olhar Conjuntural

Introdução

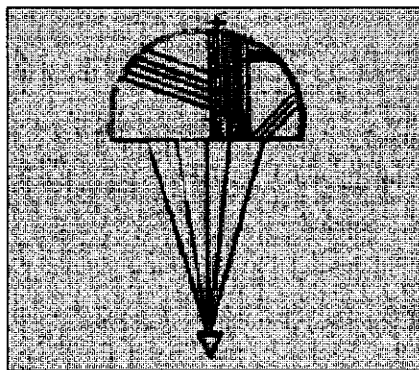
Após aceitar confiantemente o convite do Projeto DEMO e da ABONG para a elaboração do presente texto, comecei a me dar conta de que a leitura pedida da conjuntura internacional e nacional, para dentro dela situar os principais atores da cooperação internacional e entre eles as próprias ONGs brasileiras, apresentava complexidades bem maiores do que eu tinha suspeitado.

Não me refiro apenas à óbvia dificuldade de focar um espectro tão amplo de atores como o da cooperação internacional - com a inevitável referência aos contextos global e de muitos e diferentes países, o que nos condena desde logo à superficialidade -, mas sobretudo à percepção de que, ao falarmos hoje da cooperação internacional, estamos falando de um sistema cuja racionalidade, cujo sentido interno e cuja re-

lação com uma ordem internacional em profunda mutação tornam-se cada vez mais tênues e difíceis de captar. Se levarmos em conta, além disso, que o sistema originário já era extremamente complexo e confuso - uma vez que, à matriz inicial desenvolvimentista e voltada para responder a objetivos do bloco ocidental na guerra fria, foram-se somando ao longo de décadas novas "camadas geológicas" decorrentes de novos problemas globais e de tentativas mais ou menos coerentes ou fragmen-

tadas de responder a eles-, temos então um quadro mais aproximado das dificuldades.

Em texto recente, Hector Leis¹, partindo da constatação do contraste entre a crescente globalização da economia e a decrescente governabilidade política global, contraste este associado não apenas à crise do Estado-Nação mas à perda de poder do sistema político internacional face ao sistema econômico internacional, acaba por apontar um paradoxo que está presente no mundo pós-globalizado da pós-Guerra Fria em que, "ao mesmo tempo que existem menos obstáculos políticos para estabelecer laços de cooperação internacional, existe também uma sensível perda de governabilidade política dos problemas globais, na medida que o poder está se deslocando, em forma gradual mas firme, de antigas instâncias políticas e militares, bem definidas ter-



1 Cf. LEIS, Hector R., "Os Problemas Globais da Sociedade Contemporânea: a Propósito do *Social Summit* de Copenhague e Outras Conferências Internacionais", UFSC, março de 1995.

ritorialmente, para novas instâncias econômicas e financeiras, quase ou totalmente des-territorializadas”.

Se a contradição apontada por Leis é extremamente preocupante do ponto de vista do futuro da humanidade, nem por isso deixa de sugerir, para a abordagem da problemática mais delimitada aqui abordada, isto é a das perspectivas para as ONGs, no tocante às suas relações (não apenas de parceria, mas muitas vezes de conflito) com as instituições de cooperação internacional, um campo de possibilidades muito mais amplo, decorrente de uma crescente desarticulação e fluidez do sistema de cooperação internacional, inerente à perda daquela racionalidade oriunda do período da Guerra Fria e das propostas desenvolvimentistas, fazendo com que a cooperação internacional se torne, cada vez mais, um campo de disputa política e de significados entre múltiplos e diferenciados atores e interesses.

Em seu atualíssimo estudo sobre o novo panorama da cooperação internacional com a América Latina, a ser publicado em livro, Valderrama² lembra que “hoje o conceito de cooperação se diluiu e já não se associa ao desenvolvimento. Os paradigmas e modelos de desenvolvimento implícitos na cooperação dos anos 60 e 70 entram em crise. A noção de cooperação se vincula agora a conceitos diversos: estabilização

econômica, segurança, pobreza, ecologia etc”.

Se a quebra dos paradigmas da cooperação afeta praticamente todos os atores da cooperação dotados de alguma vitalidade, por outro lado destaca-se à primeira vista o realinhamento incessante das instituições que integram esse sistema, a perda de coesão e de

A opinião pública mundial, quando se ocupa da cooperação internacional, com frequência é incapaz de distinguir o papel dos diferentes atores.

qualquer sentido de complementaridade entre elas, e mesmo uma clivagem demarcadora de campos políticos, que opõe ao Banco Mundial (e ao sistema de Bretton Woods) um número crescente de ONGs do Norte e do Sul, e até mesmo outras agências do sistema das Nações Unidas. Essa constatação suscita imediatamente indagações acerca das implicações dessa oposição no tocante às relações das agências de co-financiamento dos países capitalistas mais ricos com os respectivos governos, detentores do poder nas instituições de Bretton Woods.

Ao apontar essa relativa desarticulação do sistema de cooperação internacional não

quero dizer, nem de longe, que as ONGs tenham agora diante de si problemas de mais fácil equacionamento político. Num certo sentido, poderíamos dizer que a(s) crise(s) dos diferentes atores - Estados, instituições de Bretton Woods (embora seja difícil encarar o FMI como um ator da cooperação internacional), agências vinculadas às Nações Unidas, agências não-governamentais etc - com que se relacionam as ONGs - estas instituições (mal) definidas pela negação - repercutem, cada uma a seu modo, sobre estas, até mesmo sobre sua identidade, e seguramente sobre suas estratégias de reprodução institucional, a curto e médio prazo. É preciso considerar, no entanto, que as crises desses atores têm significados e alcances muito diversos e, por vezes, sinais contrários do ponto de vista político e social, o que, em certos contextos pode ter um impacto bastante tensionante para as ONGs. É importante ainda observar que a opinião pública mundial, quando se ocupa da cooperação internacional, com frequência é incapaz de distinguir o papel dos diferentes atores, sejam eles governamentais ou ONGs, daí as referências às ONGs como “exército do neocolonialismo” (*Newsweek*, agosto de 94, citado por Valderrama, op. cit.) ou como “contrárias à soberania nacional” (no caso das ONGs do Sul), tão a gosto de certos círculos militares no Brasil.

1. As ONGs latino-americanas em meio às sucessivas ondas do ajuste

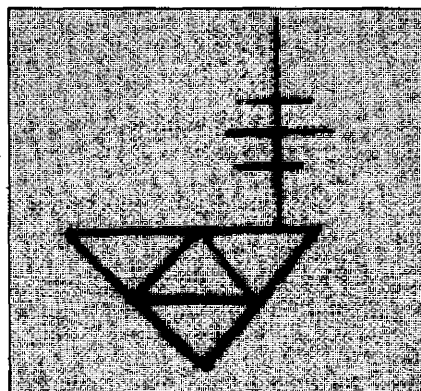
Na I Conferência Anual do Banco Mundial sobre o Desenvolvimento na América Latina e no Caribe, recentemente realizada no Rio de Janeiro, evidenciou-se significativa confusão em torno da questão das etapas do ajuste estrutural inspirado pelo ideário neoliberal, de cuja reiteração essa conferência foi um cenário privilegiado. Tendo começado sob a rubrica (otimista?) de “América Latina na era pós-ajuste”, e depois de variadas incursões pelo tema da “segunda etapa das reformas” (isto é, a fase das reformas do Estado, pela qual, feitas as reformas econômicas, estaríamos enveredando agora), os participantes da Conferência acabaram por deparar com a seguinte advertência, do vice-presidente para a América Latina e do economista chefe para a região³, que a meu ver vale a pena citar um pouco longamente: “De fato, a crise do México se converteu em um alerta não somente para o México como para todos os países da ALC. Essa crise tornou claro aos políticos, intelectuais e ao público que existem tarefas urgentes por terminar. A complacência, a autocongratulação e o sentido de triunfo com que os políticos de alguns países começaram a ver o desempenho

e as possibilidades futuras de suas economias, há somente alguns meses atrás, deram lugar a um sentido de urgência.”

“Os acontecimentos no México também mostraram, claramente, aos líderes da região que reformar é um processo contínuo e ininterrupto, e que eles devem estar permanentemente em alerta para as mudanças no ambiente em que operam. A economia global no final do século XX iguala-se a ‘Alice Através do espelho’: têm-se que correr como um demônio para ficar no lugar e, para ir para a frente, tem-se que correr ainda mais rápido. Líderes de um número cada vez maior de países da região concluíram que profundas reformas - feitas com agilidade - são a única forma de conter o ceticismo que emergiu entre os analistas financeiros internacionais e, mais importante,

para avançar firmemente em direção à prosperidade e à harmonia social”.

Apesar de devidamente prevenidos acerca do risco de nos deixarmos hipnotizar pelo “fantasma do neoliberalismo”⁴, confundindo essa “ideologia que concebe a globalização sob a ótica particular dos setores de ponta do capitalismo” com “a tendência histórica objetiva no sentido da globalização”, não posso deixar de constatar que, seja pela força dos processos sociais e econômicos objetivos, seja pelo poder dos que os impulsionam movidos por tal ideologia, todos nós que vivemos na América Latina, e em outras partes menos cotadas do mundo capitalista, devemos estar prevenidos para conjunturas difíceis, para reviravoltas em que “tudo que é sólido desmancha no ar”, e, no mínimo, para a continuidade, como ocorre hoje no Brasil, de dramáticos processos de reestruturação.



Não tenho elementos suficientes para proceder a uma avaliação sistemática da evolução das ONGs latino-americanas nos últimos anos, sob o impacto das políticas de ajuste estrutural, mas também como consequência das mudanças de suas posições face aos respectivos Estados nacionais, em contextos de democratização mais ou menos

3 Cf. BURKI, Shahid Javed e EDWARDS, Sebastian, “América Latina e a Crise Mexicana: Novos Desafios”, Banco Mundial, Washington, D.C., junho de 1995. Text of Footnote

4 Cf., a esse respeito, FRANCO, Augusto, “O Fantasma do Neoliberalismo”, Brasília, 1995.

restrita (Chile, Argentina, Uruguai, países centro-americanos etc.), de recuo ou colapso de processos revolucionários (Nicarágua, Cuba), de avanço na luta contra o autoritarismo estatal (México) ou de devastação econômica e social (Venezuela, ou seria o caso de incluir todos os demais?)⁵. Entretanto é importante considerar que as vicissitudes a que estiveram sujeitas as ONGs desses países, nessas conjunturas pós-democra-

tização e de imposição dos programas de ajuste, não são alheias à leitura que delas fizeram os atores da cooperação internacional, sobrepondo à força objetiva das novas situações suas interpretações estratégicas, como, por exemplo, a decisão de agências de cooperação bilateral dos países escandinavos de se retirarem do Chile depois do fim do Governo militar, a saída de várias agências não-governamentais de países como Uruguai e Argen-

tina etc. Na medida em que os processos de estabilização passaram por políticas cambiais de valorização (ou paridade) das moedas nacionais face ao dólar, como aconteceu na Argentina, o impacto sobre as ONGs foi devastador. Segundo depoimento do representante de uma agência que atua naquele país, as grandes ONGs que havia lá desapareceram, ONGs que antes chegavam a 100 funcionários, hoje não contam com mais de 35 pessoas.

2. As ONGs brasileiras face à reestruturação em marcha

No caso brasileiro, a reestruturação em curso, bem como a crise do Estado que se encontra na sua origem, não apontam, ao menos a curto prazo, e ao contrário do que desejaríamos (em consonância com Augusto de Franco), para uma interação construtiva entre o Estado e o Mercado, devidamente controlados e orientados pela Sociedade. Pelo contrário, não apenas assistimos à eminência de contra-reformas sociais muito mais graves do que a reforma da ordem econômica (estas sim, até certo ponto, expressão de transformações já operadas pela globalização numa economia há muito internacionalizada como é o caso da brasileira), como à mar-

cha acelerada do processo de desregulação social e a intentos de desarticulação das entidades coletivas das classes subalternas enquanto atores sociais e políticos⁶.

As nossas ONGs, com todo o seu comprometimento histórico com a emergência e consolidação de direitos individuais e coletivos (inclusive pelo papel destacado que tiveram na luta por sua inscrição na Constituição de 1988), com sua vinculação muitas vezes estreita, e às vezes beirando o orgânico, com o fortalecimento ou constituição de sujeitos coletivos populares, têm um desafio enorme pela frente à medida em que interiorizam o processo

da globalização como um dado objetivo, e tentam influir na disputa dos seus rumos. Enfrentam também grandes desafios face a outros pontos da agenda política atual, como a reforma do Estado - a que as ONGs, depois de décadas de crítica e enfrentamento do autoritarismo, do privatismo e do clientelismo estatais, não podem se fechar -, e a relação entre estabilização econômica e superação da apartação social. Este último ponto teve a sua relevância demonstrada após o Plano Real, que evidenciou o cansaço da população com a inflação crônica (muitas vezes beirando a tenebrosa hiperinflação), o que certamente reforça a posição dos

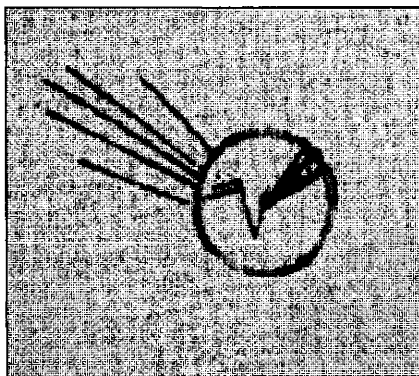
5 Sobre os casos chilenos e nicaraguense ver os quadros incluídos no texto "Esplendor e Miséria das ONGs", DURÃO, Jorge E.S., ABONG, Rio de Janeiro, junho de 1994.

6 Ver a propósito o excelente artigo de ABREU, Haroldo, "Globalização, Reestruturação e Crise dos Padrões de Regulação Sócio-Estatal", in PROPOSTA, número 64, FASE, Rio de Janeiro, março de 1995.

executores das políticas de estabilização.

As ONGs têm enfrentado os desafios da globalização com todas as suas limitações, que, no caso brasileiro, muitas vezes são as mesmas que alguns observadores lúcidos reconhecem afetar grande parte, senão a totalidade, da “esquerda”⁷.

A nível internacional, as ONGs avançaram bastante na crítica do ajuste estrutural e das políticas do FMI e do Banco Mundial. Estudo recentemente publicado pela Oxfam⁸, a partir de sua posição privilegiada de observação e competência analítica, renova uma conclusão que parece corresponder a um forte consenso entre as ONGs brasileiras: “Após mais de uma década de ajuste, e mais recentemente de [políticas de] redução da pobreza, mais latino-americanos estão vivendo em condições de pobreza, e suas vidas são mais inseguras como resultado da erosão dos seus direitos básicos. A estratégia de redução da pobreza do Banco Mundial está falhando porque ela é minada pela relutância do Banco em lidar com as desigualdades existentes e com o cerne das políticas econômicas do FMI e do Banco Mundial, que têm permanecido essencialmente



imutáveis. A própria estratégia de redução da pobreza tem como premissa o desmonte dos direitos dos trabalhadores, o que exacerbará ainda mais a pobreza e a insegurança” (tradução de Jorge Eduardo S. Durão).

Não vemos a mesma segurança na análise das perspectivas da economia, a nível internacional ou nacional, e muito menos na formulação de propostas alternativas. No tocante às perspectivas econômicas, mesmo aqueles, como Galbraith ou Sachs, para quem uma crise mundial, apesar da bola de neve financeira que varre o planeta, ainda está longe, não fazem muita cerimônia em reconhecer que o atual peso da especulação financeira internacional poderá causar novos estragos na periferia do capitalismo mundial, ameaçando os programas de estabilização de países como o Brasil ou a Argentina. Outros chegam a conclusões

semelhantes às de Michel Chossudovsky, professor de economia da Universidade de Ottawa, para quem, “à medida que a crise econômica se aprofunda, estreitam-se crescentemente os caminhos políticos disponíveis. E, frente à ausência de reformas sócio econômicas fundamentais, um desastre mundial parece quase inevitável”⁹.

Numa ou noutra hipótese, é este o contexto dramático frente ao qual as ONGs devem não apenas continuar atuando na busca de alternativas de desenvolvimento para a sociedade brasileira, mas também definir as suas estratégias futuras de sobrevivência e consolidação institucional.

No processo de formulação e implementação dessas estratégias, as ONGs estarão lidando com os mesmos atores e instituições, não custa repisar este ponto - aliás bem sensível para a ABONG na sua experiência atual de diálogo com o Governo Federal em torno da crise financeira das ONGs - , com que se defrontam e muitas vezes entram em conflito, na implementação de suas estratégias políticas de conjunto.

Se nos deixássemos aprisionar pela lógica formal, poderíamos chegar facilmente à conclusão de

7 Cf. a propósito o artigo “A Reforma da Esquerda”, do Deputado Federal JOSÉ GENOÍNO, PT-SP, no *Jornal do Brasil*, de 14/05/95. Refiro-me às ONGs como parte da esquerda, no sentido que é atribuído a essa categoria política no recente livro de Norberto Bobbio, “Direita e Esquerda - Razão e Significado de uma Distinção Política”, Editora UNESP, 1995.

8 Cf. OXFAM, “*Structural Adjustment and Inequality in Latin America: How IMF and World Bank Policies Have Failed the Poor*”, Oxfam, UK and Ireland Policy Department, setembro de 1994.

9 Cf. CHOSSUDOVSKY, Michel, “A Globalização da Pobreza”, in PROPOSTA, n. 64, FASE, Rio de Janeiro, março de 1995.

que, num quadro desses, ou as ONGs se subordinam a estratégias que nada têm a ver com seus projetos político-institucionais, como atores comprometidos com a erradicação da miséria e o fim da apartação social (e aí virariam instrumentos que conservam a forma ONG, mas nada conservariam do conteúdo que elas passaram a encarnar nos últimos anos), ou estão fadadas a só sobreviverem na estrita medida de sua capacidade de ganharem e conservarem apoio junto às agências não-governamentais de cooperação internacional (desde que estas sejam igualmente capazes de fazê-lo, em bases compatíveis com os projetos de suas contrapartes do Sul, em suas próprias sociedades). Para fugirmos a esta armadilha do pensamento escolástico, temos de enfrentar em profundidade, e no mais curto prazo possível, a discussão de todos os temas que dizem respeito ao papel das ONGs como organizações voltadas “para a ampliação ou fortalecimento de uma (nova) *esfera social-pública*”¹⁰, com a devida atenção às “reservas de poder” com que contam as ONGs na sociedade contemporânea, na medida que se constituem como atores necessários “para o processo de radicalização da democracia” e que contribuem, **objetivamente**, para a ampliação ou o fortalecimento de uma

“(nova) *esfera social-pública* (...)” (Franco, op. cit.).

No caso brasileiro, não são estranhas à existência dessas “reservas de poder” as contradições do projeto político do Governo FHC, que adotou uma agenda social de difícil, senão impossível, conciliação com seu

Para receberem fundos de fontes nacionais e de organismos multilaterais, as ONGs não precisam se entregar a “mimetismos”, nem “vender a alma ao diabo”.

programa de reestruturação da economia e da sociedade brasileiras (que vai muito além da reforma do Estado). Também no tocante a instituições como o Banco Mundial, que está longe de se submeter ao controle de uma *esfera pública mundial*, ainda por se constituir, existe, mesmo incipientemente, um espaço de disputa política e ideológica que torna viável um acesso, muitas vezes conflituoso, mas cada vez mais legitimado das ONGs aos foros de debate e aos financiamentos do Banco.

O que está em jogo, assim, é a própria identidade das ONGs. Como compatibilizar os seus projetos e a sua autonomia com o

desafio de sobreviverem captando mais recursos no país, de fontes públicas ou privadas, ou externamente de fontes multilaterais (direta ou indiretamente, isto é, via agências), sem prejuízo de promoverem uma significativa racionalização dos seus gastos?

Para receberem fundos de fontes nacionais e de organismos multilaterais, as ONGs não precisam se entregar a “mimetismos”, nem “vender a alma ao diabo”, mas precisam ter uma capacidade institucional e política ampliada, que as habilite a enfrentar os desafios de uma atuação que combine fidelidade a suas referências políticas fundamentais, flexibilidade e profissionalismo. Não podemos analisar as perspectivas de parceria internacional para as ONGs brasileiras sem termos como ponto de partida uma avaliação adequada do seu estado atual.

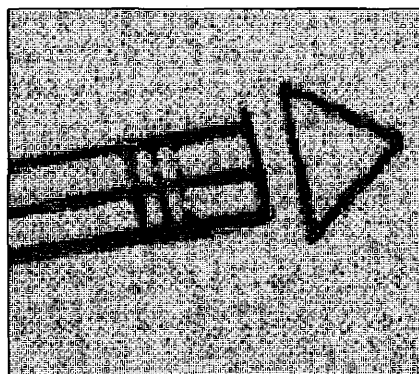
No texto “Esplendor e Miséria das ONGs”, de 1994, elaborado por mim e assumido pela ABONG, procurei apontar alguns elementos desse balanço que me parece oportuno retomar neste ponto, partindo da constatação dos significativos avanços relativos ao reconhecimento público das ONGs, da ampliação do espectro dos seus interlocutores a nível do Estado e da Sociedade Civil, e de sua capaci-

dade propositiva e de mobilização de outros segmentos da sociedade, em campanhas e ações relevantes na luta pela consolidação da cidadania e contra a apartação social. Além disso, foi possível constatar as contribuições positivas das ONGs na busca de alternativas ao projeto hegemônico de desenvolvimento para o Brasil.

Por outro lado, uma leitura mais atenta da realidade das ONGs brasileiras já não permitia, então (em 1994), nenhuma espécie de visão ufanista. Apontava-se o fato de que em diferentes campos de atuação as ONGs se caracterizavam ora por uma abordagem parcial e fragmentada da problemática em questão, ora pela atuação em escala insuficiente e inadequada para o enfrentamento prático dos problemas, ora por uma atitude de militantismo pouco afeito à busca de soluções práticas efetivas para os problemas que nos desafiam. Cheguei mesmo a considerar a possibilidade de situações em que poderia gerar-se uma dinâmica perversa resultante da inoperância do Estado e da impotência ou incapacidade das ONGs. Na conjuntura que seguiu a eleição dos atuais governantes do país, é possível que se tenham espreado ainda, no meio das ONGs, alguns elementos de frustração política e de desânimo.

No entanto me parece crucial reafirmar alguns pontos-chaves daquele texto de 1994, na medida que a análise das perspectivas

da parceria deve ter como referência uma clara identificação dos interesses e objetivos de ambas as partes. No tocante às ONGs brasileiras, então como agora não poderíamos fugir à problemática da sua consolidação institucional, já que uma grande contradição vivida pelas nossas ONGs diz respeito à defasagem entre o crescimento do espaço político das ONGs, do aumento da sua credibilidade e das demandas que a sociedade civil e por vezes setores do próprio Estado dirigem às ONGs, mudanças de qualidade na sua relação com os movimentos populares (que passam a dirigi-lhes demandas num nível de exigências qualitativamente superior) etc. Tudo isso vem impondo às ONGs um esforço de profissionalização, de capacitação política e técnica dos seus quadros, de busca permanente de maior eficiência, de incorporação de sistemas de planejamento, monitoramento e avaliação, de institucionalização e de capacitação administrativa e de gestão, aperfeiçoamento da sua infraestrutura, informatização etc. A manutenção de um quadro técnico qualificado requer



evidentemente níveis aceitáveis de remuneração, cuja defasagem (para baixo, evidentemente) em relação ao mercado não exceda os limites do que pode ser compensado pelo espírito de militância dos seus integrantes. Uma dimensão não desprezível da sobrecarga crescente para as ONGs latino-americanas se relaciona com a própria cooperação internacional, seja pelas crescentes exigências por parte das agências de avaliação de resultados e de eficiência dos projetos, seja pelas demandas, decorrentes dos avanços qualitativos da cooperação, de um crescente envolvimento dos parceiros latino-americanos nos mais diversos processos de diálogo, articulações e redes internacionais.

Na minha avaliação, o aspecto que mais preocupava naquele momento, ainda nos primórdios da crise financeira que se abateu sobre as ONGs a partir do Plano Real, era já a “contradição dilaceradora - em alguns casos explosiva - entre as suas crescentes responsabilidades sociais e a sua crescente precariedade de meios. Não podemos continuar a tratar dessas questões de maneira vaga e abstrata. Não faz sentido especular acerca do papel cada vez maior que uma ONG poderá ter na sociedade civil quando as suas energias estão sendo em grande parte consumidas na administração de cortes de salários e em outras medidas de contenção de despesas”.

O debate que se seguiu já apon-

tava para alternativas de interpretação, sendo revelador, a meu ver, dos enfoques que provavelmente prevalecem entre as agências de cooperação. Já na assembléia da ABONG, Wolfgang Kaiser expunha de forma clara e incisiva sua contestação ao equacionamento do problema nos termos colocados pela ABONG¹¹: “Vendo o texto da ABONG, a resposta das ONGs brasileiras parece ser apenas ou principalmente: ‘Precisamos de mais recursos’; para a expansão e consolidação institucional das ONGs, para o aproveitamento de espaços políticos etc. Surpreende que só a estratégia de aumento do financiamento externo (internacional ou nacional¹²) esteja mencionada como solução. A idéia de uma racionalização de recursos mal foi tocada. Será que um tal passo geraria conflitos nas ONGs (assim como nas agências) ou no campo das ONGs, onde as articulações só com dificuldades transformam-se numa maior divisão de trabalho? Existiria uma tendência de evitar estes conflitos ou até de usar (in)conscientemente as agências como reguladoras de dificuldades internas que impedem os ajustes necessários?”

Por mais que os “ajustes necessários” se façam agora, em

meio à crise financeira que beira a catástrofe, e por isso sob a forma de cortes mais ou menos irracionais, considero o debate sobre as alternativas aventadas por Kaiser como uma necessidade ineludível. Outras contribuições ao conhecimento analítico das ONGs brasileiras, que certamente ajudarão ao nosso

No Brasil, existe ainda uma falta de densidade desse tecido de ONGs, com muitas ONGs pequenas e frágeis, má distribuição regional e poucas ONGs grandes.

objetivo de relacionar a problemática de consolidação institucional das ONGs com as perspectivas que para elas se abrem ou se fecham no campo da cooperação internacional, dão novas pistas para pensarmos as reais ou supostas resistências à racionalização de recursos preconizada por Wolfgang Kaiser.

Augusto de Franco dá novos elementos para entrarmos nesse debate sobre o desafio da “racionalização” de recursos com duas idéias que não se excluem, mas, até certo ponto revelam aspectos contraditórios das ONGs.

A primeira é a de que “a multiplicação dessas organizações tem um efeito radicalizador da democracia ao aumentar a **complexidade** da realidade social, isto é, a sua pluralidade, a sua diversidade e a sua interconectividade, mesmo que elas, enquanto nodos-elos das redes que vão formando, não apresentem, individualmente, padrões orgânicos democráticos. É por isso que se pode afirmar que as ONGs contribuem, **objetivamente**, para a ampliação ou o fortalecimento de uma (nova) *esfera* pública, a qual, imagina-se, não existirá como espaço social vazio e abstrato ou como massa amorfa, e sim como **tecido** mesmo, com propriedades intrínsecas porquanto internamente estruturado por novos processos sociais geradores, por sua vez, de novas expressões orgânicas”¹³. Esta primeira idéia de A. de Franco contrapõe-se a meu ver a certas leituras do panorama das ONGs brasileiras, segundo as quais haveria excesso ou proliferação de ONGs no Brasil. Pelo contrário, longe estamos da constituição daquele **tecido** a que Franco se refere, sendo, neste particular, bastante contrastante o quadro das ONGs no nosso país com a realidade de outros países latino-americanos - em alguns dos quais, graças a uma forte presença da cooperação bilateral,

11 Cf. KAISER, Wolfgang, “Cooperação Internacional: uma Segunda Olhada”, cadernos ABONG, número 7, janeiro de 1995.

12 Grifo meu.

13 Cf. FRANCO, Augusto, “Redefinindo ONG”, Belo Horizonte, 1994.

multiplicaram-se as ONGs, por vezes assumindo papéis substitutivos do Estado, em áreas como saúde, extensão rural etc - , enquanto no Brasil existe ainda uma evidente falta de densidade desse tecido de ONGs, com muitas ONGs pequenas e frágeis, má distribuição regional da presença das ONGs, poucas ONGs grandes (e estas perdendo densidade), entre outros fatores da insuficiente consolidação institucional deste segmento da sociedade civil brasileira.

A segunda idéia de Franco que interessa retomar aqui é a de que “as ONGs que existem *de facto* parecem ser, em sua maioria, ‘pequenos castelos’, centralizadas por indivíduos (ou ‘dinastias’), com grau de rotatividade nos cargos de coordenação próximo de zero (em média muito

menor do que os próprios partidos políticos atuais), perseguem objetivos econômicos (por imperativos de sobrevivência, inclusive pessoais de seus membros) e competem entre si (sobretudo pelo acesso a fontes externas de recursos financeiros)”¹⁴. Sem dúvida há muito fundamento empírico para essa avaliação e estes elementos dificultarão inevitavelmente um esforço futuro de busca de uma racionalidade maior para o mundo ONG no Brasil. Isso já ficou evidente em muitas tentativas de estabelecimento de parcerias, em que o esforço para se chegar a uma síntese das partes acabou sendo minado pela lógica de interesses particularistas. É o mesmo fenômeno que faz com que muitas vezes se prefira ultrapassar conflitos intra-institucionais sem resolvê-los, o

que à vezes chega à geração de novas ONGs por cissiparidade.

Qual seria no entanto, na parte brasileira, um “ajuste dos dois lados” como sugere Wolfgang Kaiser, referindo-se aos esforços que as agências e as ONGs brasileiras deveriam fazer para se adaptarem às mudanças em curso no campo da cooperação internacional? Esta busca de maior racionalidade passaria possivelmente por uma revisão do perfil institucional das atuais ONGs, por fusões, parcerias com efetiva redução de custos e eliminação das menos “aptas”, pela adoção de critérios de maior eficiência (relação custo / benefício) e eficácia, avaliações de impacto etc? Estes são pontos cruciais para serem aprofundados entre nós e retomados neste texto na parte relativa às agências.

3. A aceleração do “ajuste”: a resposta dos parceiros do Norte

Parece-me, no entanto bastante contra-producente que o enfrentamento dessas contradições, que fazem parte do processo de amadurecimento e consolidação institucional das ONGs no Brasil, se dê em ritmo forçado, o que poderá levar em muitos casos a decisões que sigam a linha de menor resistência e que, por isso mesmo, podem levar à reprodução das distorções mencionadas anteriormente.

A atual crise financeira das ONGs representa um verdadeiro desastre do ponto de vista da sua capacidade de responder aos desafios do quadro de crise e reestruturação por que passa a sociedade brasileira. Muitas ONGs avançaram do ponto de vista da sua inserção social - que, no que concerne ao universo das associadas da ABONG, é ampla e diversificada com vínculos im-

portantes com os movimentos sociais -, aceitação por atores governamentais, reconhecimento público (em geral limitado, mas bem mais consistente do que num passado recente), adquiriram maturidade política e institucional para se inserirem numa conjuntura nacional complexa etc. No entanto muitas sofreram perdas enormes do ponto de vista da sua capacidade de intervenção na re-

¹⁴ *Idem, ibidem*. Franco adverte, entretanto, que a passagem citada “não nos autoriza a concluir, em contrapartida, que sua estrutura e seu funcionamento sejam predominantemente ditados pela racionalidade mercantil, corporativa ou partidária”.

alidade, com o fechamento de equipês, perda de quadros experientes, redução a níveis ínfimos de recursos para custeio etc. E continuam em alguns casos a serem demandadas em função da sua capacidade pretérita, já que felizmente não tiveram como contrapartida do seu encolhimento uma perda de credibilidade!

A evolução institucional das ONGs brasileiras, se seguisse seu curso histórico natural, requeria hoje um volume crescente de recursos. Portanto, mesmo a mera estabilização - que parece ser uma linha média de consenso entre as agências na avaliação das perspectivas financeiras da cooperação não-governamental para o Brasil nos próximos anos - representa na prática uma relativa redução de recursos. A estagnação em lugar do crescimento, acompanhada da presente crise cambial¹⁵, tem tido o impacto sobre as ONGs brasileiras de uma redução absoluta e dramática de recursos, que poderia ter dado margem a alguma iniciativa emergencial da parte das agências de cooperação internacional. Sem desconhecermos os seus limites financeiros para uma operação de socorro em larga escala, percebemos também a ausência - falando em termos gerais - de iniciativas políticas

(por exemplo no sentido de algum tipo de intermediação junto a governos ou organismos multilaterais) para reforçar a posição dos seus parceiros neste momento de crise. Por não duvidar da sua solidariedade política com as contrapartes brasileiras parece-me ainda mais relevante refletir sobre o significado dessa atitude.

Não podemos ignorar que a resposta das agências tem sido clara e unânime:

"Ajustem-se! Não contem com novos recursos a curto prazo!"

Fui advertido por um dos meus mais assíduos interlocutores neste campo de que eu não deveria subestimar o caráter das agências (sobretudo as maiores) como **burocracias**, o que certamente reduziria a sua criatividade propositiva face a situações de emergência como a atual. Nesse sentido seria muito importante a iniciativa do Brasil, tanto no sentido de alertar para a crise como de formular propostas e pedidos de apoio para o seu enfrentamento. Apesar dessa advertência, não podemos ignorar, como ponto de partida de qualquer análise, que a resposta

das agências tem sido clara e unânime: - Ajustem-se! Não contem com novos recursos a curto prazo! Por outro lado algumas agências têm manifestado a sua disposição de apoiarem num futuro próximo as ONGs brasileiras na identificação de novas fontes financeiras nacionais. Estas respostas provavelmente passam pela leitura que elas fazem das suas possibilidades a curto e longo prazo.

Reunidos no Rio de Janeiro, no final de março, os representantes de um expressivo conjunto de agências que atuam no Brasil tiveram a oportunidade de intercambiar informações sobre a situação e as perspectivas da cooperação internacional. Com base em exposição posteriormente feita na reunião do consórcio FASE (por Domingos Armani, de Christian Aid, e Michael Bailey, Oxfam) creio poder registrar¹⁶ as seguintes conclusões a que apontaria esse debate:

- Os fundos para a cooperação não-governamental estão, na melhor das hipóteses, estáveis, inclusive em relação ao Brasil. Com relação ao nosso país haveria uma crescente presença financeira das fundações norte-americanas;

15 Ao escrever estas linhas, em 23/06/95, acabamos de tomar conhecimento da mudança de "banda cambial" realizada na véspera pelo Banco Central. É cedo ainda para prever se e quando tal medida começará a ter impacto sobre a perda das receitas (futuras) das ONGs, e com que alcance face aos estragos já consumados.

16 Este registro é aqui feito por mim, apoiando-me no relatório da reunião do Consórcio FASE, não tendo passado por uma revisão das mencionadas fontes.

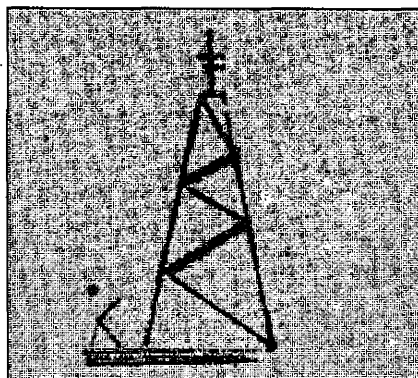
- O Brasil teria um lugar especial na cooperação não- governamental com a América Latina. As agências estariam intensificando sua presença no Brasil, inclusive pela importância que este teria nas campanhas internacionais.

- Em relação aos fundos disponíveis, de 32 agências que responderam até então a uma pesquisa feita pela OXFAM, 17 permaneceriam na mesma, enquanto do restante o número das que teriam menos recursos seria um pouco superior ao das que cresceriam;

- Haveria por parte das agências um interesse maior na área das políticas públicas e a tendência a fortalecerem redes, fóruns e articulações de diferentes atores;

- Haveria também uma crescente coordenação entre as agências.

A meu ver, havia diferentes matices (ao menos) interpretativos com relação a esses dados, já que eles poderiam ser tomados a partir de distintas periodizações e leituras do significado do crescimento dos recursos da cooperação internacional ocorrido entre os anos 60 e 80. Na interpretação mais pessimista, poder-se-ia prever ainda uma reversão mais funda da tendência anterior, com a volta a uma espécie de “limites naturais” da cooperação com a América Latina. Este é um ponto que poderá



ser retomado adiante, interessando aqui apenas considerar que esta é uma idéia presente nas reflexões das agências acerca da atual conjuntura da cooperação internacional e seus reflexos sobre o trabalho no Brasil.

Outro ponto importante, e que não senti que fosse polêmico, diz respeito ao seu diagnóstico da presente crise financeira das ONGs brasileiras. Há um entendimento generalizado de que ela se deve mais à taxa de câmbio do que à situação das agências, e uma tendência a uma previsão pessimista para o futuro: essa situação não vai se modificar a curto prazo. As ONGs brasileiras devem-se preparar para trabalhar com uma previsão financeira bastante apertada, exigindo duras medidas de ajuste. Nessa discussão esteve presente também o exemplo de outros países do continente, como a Argentina, onde as ONGs passaram por um drástico enxugamento.

Por tudo isso, não podemos descartar a hipótese de que as

agências não priorizaram uma estratégia de encontrar uma forma de apoio emergencial às ONGs e demais contrapartes no Brasil porque perceberam a crise como uma oportunidade para induzir as ONGs brasileiras a encontrarem alternativas estratégicas de financiamento, principalmente através da busca de fontes alternativas de financiamento nacional - hipótese para a qual poderia estar contribuindo também uma leitura prematura e otimista do significado do Governo FHC - , bem como através de ajustes internos e “racionalização” do conjunto. É possível que o sentido de urgência dessa reorientação tenha relação com um contexto da cooperação internacional que gera certa incerteza institucional para muitos dos nossos parceiros tradicionais. Tendo constatado que “o sistema atual gerou uma dependência marcada das organizações de promoção do desenvolvimento latino-americanas dificultando a sustentabilidade dos seus esforços”¹⁷, esse contexto de insegurança estimularia as agências a se empenharem na superação dessa dependência. Por último não podemos ignorar o fato de que num quadro de crescente vigilância da opinião pública sobre as ONGs, no Norte e no Brasil, cresce a exigência intrínseca de racionalização da utilização dos recursos da cooperação (com inquestionável legitimidade do ponto de vista social).

4. Mudanças e perspectivas nos países do Norte em relação à política de desenvolvimento para os países do Sul. O caso brasileiro

No documento "Esplendor e Miséria das ONGs", trabalhamos com a premissa de que haveria hoje uma tendência ao "crescente desinteresse das sociedades européias pelo 'terceiro mundo' e (à) "perda de legitimidade e respaldo dos agentes da cooperação internacional". Questionando esta afirmativa, Wolfgang Kaiser¹⁸ pergunta se, admitidas essas tendências, valeria a pena os membros da ABONG investirem tempo e esforços em novos contatos internacionais ou no reforço das alianças tradicionais. Por mais otimista que sejamos com relação às perspectivas de renovação das bases da cooperação internacional - um investimento fundamental para quem como eu acredita em idéias como "sociedade civil planetária" - , precisamos contar com um diagnóstico realista do nosso ponto de partida. Assim, para evitar falsas polêmicas, parece-me necessário concretizar um pouco mais aquela idéia inicial para mais adiante tentarmos avançar algumas hipóteses acerca de possíveis novas bases de fundamentação da cooperação internacional.

É o próprio Kaiser que apontá as dúvidas hoje existentes em torno

da capacidade de intervenção da cooperação internacional: "As perguntas sobre os efeitos das experiências e propostas das ONGs surgem com maior empenho devido às fortes críticas à cooperação internacional oficial e à busca de novos parâmetros para ela. Embora predomine ainda o esplendor da cooperação entre ONGs, as agências não-governamentais começam a ter problemas quando saem da descrição de suas vocações para a comprovação do seu êxito. A discussão em torno do 'impacto' ganha força cada vez maior. As agências são desafiadas a se explicar para manter a credibilidade e o reconhecimento como atores competentes ante uma população que demanda saber o que acontece com os seus impostos ou com o dinheiro voluntariamente dado"¹⁹. Vemos aqui não apenas o reconhecimento de que os tempos mudaram e que as coisas já não são tão fáceis como antes para os nossos parceiros tradicionais - mudança de cenário que varia muito conforme o país e cujas manifestações empíricas chegam cotidianamente até nós com as notícias de reestruturações, cortes de pessoal nas agências, críticas na imprensa e nos parlamentos etc. -, mas também podemos extrair da citação

outra importante indicação, a de que é necessário qualificar a cooperação internacional e contextualizar cada episódio da sua evolução antes de indagarmos sobre o seu destino, já que uma fase de crise da cooperação oficial pode corresponder ao "esplendor da cooperação entre ONGs".

Parece-me, assim, importante procurarmos nos aproximar mais dos processos em curso, sobretudo porque, como sugeri no início deste texto, eles podem apontar para a ruptura ou, pelo menos, para a completa reestruturação de um sistema de cooperação cuja lógica interna originária, definida no período da guerra fria, e sob o domínio de um conceito desastroso de desenvolvimento, nada tinha a ver com os interesses do Sul nem com as concepções mais avançadas que progressivamente foram sendo introduzidos seja pelos nossos parceiros das agências não-governamentais, eclesiais ou seculares seja pelas pressões oriundas do "Terceiro Mundo". O próprio sucesso dos nossos "parceiros tradicionais", influiu crescentemente sobre a cooperação oficial (bi e multilateral), é parte da explicação da progressiva expansão dos fundos

18 Kaiser, Wolfgang, *op. cit.*, p. 15.

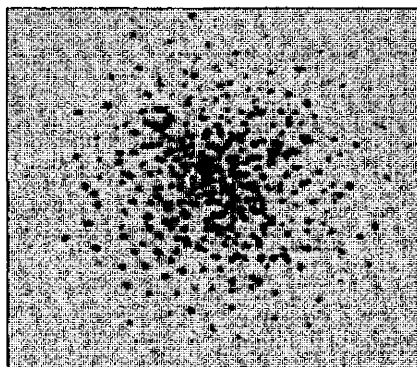
19 *Idem, ibidem*, p.16.

públicos disponíveis para a cooperação não-governamental, propiciando o crescimento das grandes entidades de co-financiamento (como CEBEMO, HIVOS, ICCO, NOVIB, EZE, Misereor, Desenvolvimento e Paz etc.), nascidas nos primeiros tempos do sistema a cuja transformação agora assistimos. Este embricamento e o insuficiente distanciamento público das agências não-governamentais do Norte face à cooperação oficial (demarcação esta talvez impossível de se efetuar nas circunstâncias), aliados à adoção, por muitas agências que faziam campanhas de arrecadação de fundos em seus países, de um discurso equivocado mas de fácil aceitação pelo público, tornam agora complexa a diferenciação dos atores num período de crise e reestruturação do sistema.

Analisando o quadro atual, Anneke Jansen²⁰ procura situar essas transformações e a crise da cooperação internacional que se segue ao fim da bipolarização e ao esvaziamento do conceito de “terceiro mundo”, no contexto da “globalização da economia liberal”, chamando a atenção para o efeito dessas mudanças sobre o próprio discurso oficial da cooperação, cada vez mais vazio e contraditório, já que busca conciliar a aceitação passiva da globalização sob a égide do neo-

liberalismo com o reconhecimento da pobreza e outros problemas do “desenvolvimento”, desvinculando-os inteiramente das suas causas, e perdendo inteiramente de vista às conexões entre os diferentes processos de desenvolvimento em curso a nível internacional (esta mesma capacidade de fazer diagnósticos sem estabelecer relações de causalidade chamou a minha atenção nos documentos das Nações Unidas em todo o processo da Conferência de Copenhague).

Jansen destaca ainda um outro elemento da situação atual da maior importância para pensarmos as perspectivas para o futuro: o mal estar e sentimento de ameaça da opinião pública dos países industrializados face aos problemas do mundo atual, e a insegurança social e profissional de setores da população do Norte, ameaçados pela revolução tecnológica que transforma o “mercado formal de trabalho no



privilegio de uma elite muito reduzida e sólida”²¹. Essas reações diferenciadas dos vários segmentos das sociedades industrializadas e ricas do Norte tanto indicam a perda de respaldo à cooperação da parte de determinados setores, como a possibilidade do estabelecimento de novos tipos de alianças no Norte, a partir de interesses bastante concretos dos novos excluídos de lá. Aliás, em países como os Estados Unidos, onde 20% da população detêm 90% da riqueza nacional, esses excluídos não são nem tão novos assim nem constituem uma minoria irrelevante.

Neste contexto, e partindo da constatação do consenso que vai do Banco Mundial à maioria das ONGs no tocante ao agravamento da situação geral em quase todas as regiões do Sul (apesar de não existir acordo sobre as causas e o significado do mesmo), Jansen descreve o mesmo quadro de inquietação sobre os rumos da cooperação mencionado por W. Kaiser: “Nesse clima, vivemos na Europa um importante momento de reconsideração do papel das organizações internacionais de cooperação. Da mesma forma que em outros países, nossos governos e organizações da sociedade estão envolvidos na discussão sobre as relações inter-

20 Cf. JANSEN, Anneke, “Opções Atuais da Cooperação Internacional”, Cadernos ABONG, n. 7, janeiro de 1995.

21 *Idem, ibidem*, p.3.

nacionais e seu lugar e tarefa na nova ordem mundial”²².

Abordando o problema com ênfase latina, Mariano Valderrama, em seu estudo de fôlego sobre o panorama atual da cooperação, encontra nada mais nada menos do que “a cooperação internacional na tormenta”²³. É preciso observar que, nesta primeira abordagem do tema, Valderrama não recorta ainda o objeto, e é a esse polvo tentacular que compreende toda a “ajuda” vinculada a estratégias de segurança dos EUA, toda a ajuda alimentar, toda a cooperação técnica com ou sem contrapartidas imediatas de interesses comerciais etc, enfim, toda a cooperação bilateral e multilateral a que ele está se referindo quando menciona a crescente repulsa da opinião pública, que chegou a mobilizar pesos pesados da mídia norte-americana e internacional como *Newsweek*, *Washington Post* e *The Economist*. É importante para nós do Sul, e particularmente para os brasileiros, tradicionalmente pouco atentos ao pano de fundo político de uma cooperação que funcionava bem, percebermos que essas críticas e denúncias têm muitas vezes uma direção política bastante crítica com relação aos interesses dominantes no Norte

que estavam por trás das políticas de cooperação atacadas.

A meu ver, para pensarmos o futuro das ONGs do Norte, e em particular das agências de cooperação internacional, e, conseqüentemente, as perspectivas das nossas parcerias com elas, devemos submetê-las ao

Para pensarmos as
perspectivas futuras da
cooperação, temos de
ampliar ao máximo o leque
das nossas alianças, dando
importância a outros
espectros de ONGs.

crivo do mesmo quadro de referência conceitual a que recorreremos para analisar as ONGs brasileiras. Pensá-las como instituições com um papel e responsabilidades na esfera pública dos respectivos países, partindo da distinção entre o **social-público** e o **estatal-público**, não só para percebermos o grau de (in)dependência dessas entidades com relação aos respectivos governos, como também para avaliarmos a sua capacidade de exercer um papel crítico com respeito às

incoerências e perversões do sistema oficial de cooperação internacional e de serem protagonistas da constituição de um novo sistema de alianças no campo das relações internacionais entre organizações do Norte e do Sul em torno de uma agenda própria do desenvolvimento e da cooperação internacional.

Creio que um balanço mesmo superficial da resposta dos atores não-governamentais da cooperação do Norte à “tormenta” que vêm enfrentando nos dá muitos motivos para preocupação. Sem me deter, por ora, sobre o impacto de suas novas posturas e orientações sobre as ONGs do Sul (e em especial latino-americanas e brasileiras), acho necessário arisar algumas hipóteses mais gerais sobre o que se passa com esses atores não-governamentais do Norte, particularmente com as chamadas **agências**²⁴. É evidente que para pensarmos as perspectivas futuras da cooperação temos de ampliar ao máximo o leque das nossas alianças, dando crescente importância a outros espectros institucionais de ONGs. Não posso deixar de alertar, mais uma vez, antes de prosseguir nessa análise, para os riscos de generalização e transposições indevidas

22 *Idem, ibidem*, p.4.

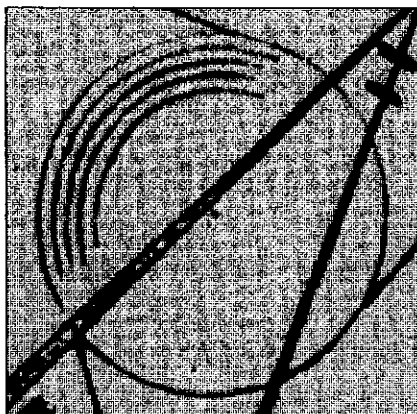
23 Cf. VALDERRAMA, op. cit., p 7.

24 Cabe ressaltar aqui que escapa aos objetivos e às ambições deste texto, assim como à capacidade do autor, fazer uma caracterização da diversidade institucional do universo das ONGs do Norte. Como subsídio para se pensar essas diferenças, há um excelente trabalho voltado para essa caracterização que é o *Guia Introdutório aos Diferentes Espectros Institucionais*, de Luciano A. Wolff, in “Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha”, ABONG - Intercâmbio EZE/IBASE.

do contexto de um país (ou continente) para outro. Na medida em que disponha de informações, farei algumas referências mais precisas a situações determinadas.

Uma primeira constatação é a de que, à primeira vista, face à crise da cooperação, a iniciativa só muito raramente esteve com as ONGs do Norte. Ao dizer isto, não pretendo desconhecer a importância de várias iniciativas políticas tomadas nos últimos anos pelas agências não-governamentais de cooperação, por outras ONGs do Norte, pelas Igrejas e outros atores afins, em muitos terrenos relevantes do ponto de vista das relações de solidariedade entre o Norte e o Sul. Refiro-me especificamente ao campo de disputa em torno da problemática da cooperação, em relação ao qual predominou nas agências uma postura defensiva cuja explicação talvez se prenda em parte ao perfil institucional dessas ONGs - onde prevalece uma compartimentagem burocrática de funções - e em parte às armadilhas políticas em que muitas delas se meteram através de anos de sustentação de discursos inadequados à realidade do chamado "desenvolvimento" e à própria natureza da sua intervenção no "Terceiro Mundo"²⁵.

A meu ver, o exemplo por excelência dessa postura defensiva



foi a atitude das quatro agências de co-financiamento holandesas (CEBEMO, HIVOS, ICCO e NOVIB) face ao chamado "Estudo de Impacto", co-patrocinado pelo Ministério da Cooperação da Holanda, e realizado num contexto de críticas à cooperação nos meios de comunicação e no Parlamento. As agências não se bateram pelo estabelecimento de termos de referência adequados para essa avaliação. Faltou sobretudo um questionamento consequente dos limites da cooperação internacional, que poderia ter sido contraposta a outros aspectos da política holandesa que afetam muito mais significativamente os países ditos em desenvolvimento. Além disso, aceitaram uma metodologia capenga - já que só foram enfocadas as ONGs do Sul é o impacto da sua atuação (deixando de ser considerado o papel das ONGs holandesas e do Ministério da Cooperação). Por fim, há que re-

conhecer que os procedimentos chegaram às raias do escandaloso, já que as conclusões da avaliação não foram formuladas por quem fez o trabalho de campo, mas sim por uma "comissão de alto nível". As conclusões, como não podia deixar de ser, foram bastante discutíveis, a saber, entre outras: dar mais peso no futuro às zonas mais pobres (África), fazer análises mais estritas da relação custo/benefício na aprovação e avaliação dos projetos, apontar a necessidade de efetuar programações mais precisas com indicadores de impacto. Comparto a conclusão de Valderrama, em cujo livro inédito recolhi informações preciosas para este texto para discussão, segundo a qual "resulta estranho, por exemplo, que o significativo grupo de ONGs do sul que trabalham com as agências de cooperação holandesa não tenham sido capazes de elaborar uma resposta a respeito da chamada 'avaliação de impacto' (...) que avançou conclusões críticas e recomendações que afetaram o seu trabalho"²⁶. No caso das ONGs brasileiras vale a mesma crítica, já que aqui tínhamos acumulado as melhores condições para uma reação, a partir da avaliação do impacto do programa de ICCO no Brasil e de toda a experiência de diálogo através da ativa e bem

25 Nas palavras de Pim Verhallen, ICCO, com quem eu tive a oportunidade de conversar sobre esta questão, "elas estão pagando o preço de terem adotado fórmulas sumamente ambiciosas e moralizadoras".

26 VALDERRAMA, Mariano, *op. cit.*, p.97.

estruturada Plataforma de Contrapartes da NOVIB, e com a própria ICCO.²⁷

No tocante aos diferentes perfis institucionais das agências e às relações dos diferentes espectros de ONGs do Norte com o meio social e político em que estão inseridas, cabe ressaltar as implicações de determinadas características que afetam as suas políticas e capacidades institucionais:

- Uma primeiro aspecto a ser considerado é que muitas dessas agências não têm mandato nem foram estruturadas para atuarem nos diferentes planos da vida política e institucional, tanto no respectivo contexto nacional como internacionalmente, em que hoje a sua presença se faz necessária sob a ótica do estabelecimento de novas bases de cooperação com os parceiros do Sul. Isso exigiria em primeiro lugar uma atitude cada vez mais consequente com uma visão de uma problemática mundial do desenvolvimento integrada (um só mundo) pela globalização e pelo surgimento de novos excluídos no Norte. No processo da Conferência de Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social (Copenhague) foram explicitados os limites das agências (no caso algumas das poucas que tiveram

um papel ativo e, aliás bastante significativo, no processo de Copenhague), quando se tratava de pôr em pauta as próprias questões sociais internas dos respectivos países).

- Em muitos casos é a própria configuração institucional das agências que as coloca numa

Uma característica que chama a atenção no tocante ao perfil de muitas agências diz respeito à sua compartimentagem interna, que em alguns casos chega às raias do absurdo.

posição limitada para intervir. Dada a especialização de funções no sistema de cooperação, algumas agências têm funções quase restritas ao financiamento de projetos, não tendo instrumentos próprios para desenvolver atividades educativas - muitas vezes de responsabilidade das igrejas a que se vinculam as agências - ou de *lobby*. Um movimento interessante constatado em algumas agências européias nos últimos tempos diz respeito à constituição ou fortalecimento de departamentos de política ou outras unidades voltadas para a

revisão e formulação de estratégias institucionais.

- Além disso, outra característica que chama a atenção no tocante ao perfil institucional de muitas agências diz respeito à sua compartimentagem interna, que em alguns casos chega às raias do absurdo. Há casos em que uma ONG brasileira tem a impressão de estar dando significativos passos à frente no tocante à qualidade da relação de parceria com uma determinada contraparte do norte - por exemplo, sendo chamada a dialogar com respeito a problemas do desenvolvimento do país sede do parceiro do Norte - e, logo, se dá conta de que essa mudança de qualidade esbarra na "esquizofrenia" da agência, cujo avanço estava restrito ao departamento de política, enquanto no departamento de projetos prevaleciam ainda critérios estreitos que inviabilizavam na prática a incorporação das novas dimensões à relação de parceria. Da mesma forma essa contradição se manifesta muitas vezes entre departamentos de educação e de projetos, tendo os primeiros adotado, em muitos casos, um discurso problemático e privilegiado muito frequentemente a

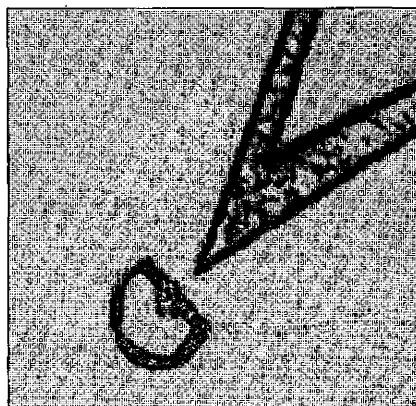
²⁷ Esta avaliação, realizada por uma missão conjunta do Ministério Holandês da Cooperação e da própria ICCO, com o apoio de um chamado petit comité (CUT, CEDI, CESE e FASE), teve uma ampla participação das contrapartes brasileiras de ICCO. Chegou a conclusões bastante positivas no tocante à contribuição do programa de ICCO ao processo de democratização da sociedade brasileira e ao fortalecimento dos atores e organizações populares. O petit comité teve a oportunidade, em recente encontro com representantes daquele ministério (março de 1995), de expressar mais uma vez a sua inconformidade com o engavetamento na Holanda do relatório final daquela avaliação.

apresentação de casos pouco representativos da realidade do Sul, sobretudo quando o trabalho educativo estava condicionado aos esforços de captação de fundos junto a um público sensível a representações catastróficas e piegas da realidade do “Terceiro Mundo”.

• Por outro lado, sob a pressão dos novos enfoques dominantes nos ministérios da cooperação e na opinião pública, hegemonizados pelo neoliberalismo²⁸, é a própria experiência acumulada institucionalmente pelas agências (neste caso muitas vezes concentrada nos departamentos de projetos), na relação de solidariedade de anos com os parceiros do Sul, que, num determinado momento, pareceu ameaçada por processos de reestruturação internos às agências que respondem tanto à escassez de fundos como a pressões políticas, inclusive exigências de maior transparência e *accountability*. As agências revelaram-se, em alguns casos, talvez sob o impacto das dramáticas mudanças do cenário político internacional no final dos anos 80 e início dos 90, relativamente fragilizadas e permeáveis aos avanços das concepções neoliberais.

• Por fim, é preciso considerar que as ONGs do Norte, sobretudo as mais antigas, como é o caso da maioria das agências que têm relações consolidadas de parceria com as nossas ONGs, vivem problemas de *aggiornamento* semelhantes e até mais complicados do que o das ONGs do Sul, tendo que se adaptar ao novo contexto político e ideológico europeu e latino-americano (no caso dos nossos interlocutores). Nessa situação, e considerando o ponto anterior, foi ineludível em algumas situações a carência de *think tanks* a serviço das agências para aparelhá-las para melhor enfrentarem os novos desafios.

É importante considerar ainda que a nova situação da cooperação internacional rebateu sobre organizações bastante diferenciadas e com *backgrounds*



institucionais diversos. Em outubro de 1993, tive a oportunidade de fazer uma apresentação em nome da ABONG perante um grupo de agências de cooperação reunidas em Recife²⁹. Nessa ocasião, atendendo ao apelo para ser provocativo, fiz a seguinte pergunta: **“até que ponto as agências, que têm uma identidade fortemente marcada pelos valores da solidariedade - de matriz cristã ou leiga -, apesar das suas diferenças de perfil, mas que também são produtos das idéias ‘tradicionais’ acerca do desenvolvimento e do papel da cooperação, serão capazes de enfrentar os desafios políticos do momento e de se reciclarem para esta nova etapa da cooperação?”**. Esta pergunta a meu ver permanece válida e atual, ao mesmo tempo que aponta para a própria questão da identidade das agências de cooperação internacional.

No caso das agências católicas ou evangélicas, podemos encontrar forças e fraquezas associadas à sua identidade institucional. É importante também considerar que não é possível compreender essas instituições exclusivamente nos marcos das suas relações com as Igrejas ou outros constituintes, e dos seus compromissos básicos,

28 Quero ressaltar mais uma vez as diferenças nacionais. No caso, parece-me que o processo aqui descrito teve, por exemplo, um impacto bem maior na Holanda do que na Alemanha, onde é difícil falar de uma hegemonia do neoliberalismo, ao menos com a virulência do *thatcherismo* e do *reaganismo*.

29 DURÃO, Jorge, “As ONGs e suas Expectativas em Relação ao Papel das Agências de Cooperação Internacional”, ABONG, 1993.

das suas relações de princípio. Temos de considerá-las como resultantes também de alianças, de relações cambiantes com os respectivos governos (e não apenas no caso das entidades de co-financiamento) e diversos setores da sociedade civil. Em todo caso, parece-me apropriado partir da premissa de que a sua inspiração cristã é uma extraordinária reserva de forças para o enfrentamento de uma ideologia desumana e socialmente darwinista como é o neoliberalismo.

Por outro lado, há uma tendência à secularização das sociedades dos países desenvolvidos, particularmente europeias, que poderá vir a afetar o lugar das agências confessionais, seja pela perda de contribuições do público, seja pela eventual redução de fundos governamentais. Na Holanda, em 1994, o partido democrata-cristão foi desalojado do poder pela primeira vez desde 1917. Isto foi vivido como uma certa ruptura. Começou a haver uma cobrança de mudanças na política de cooperação, em que CEBEMO e ICCO - a que se destinavam tradicionalmente uma parcela maior de fundos governamentais - poderiam vir a pagar o preço dessa crescente secularização da sociedade holandesa. Em vários países europeus e no Canadá as campanhas de arrecadação de fundos

feitas pelas Igrejas (como, por exemplo, as campanhas da Quaresma) têm resultado em estagnação e às vezes em decréscimo dos montantes arrecadados. Em relação à Alemanha, onde existe um imposto destinado às Igrejas, também se notam sinais de inquietação com relação ao futuro, admitindo-se

As agências eclesiais costumam lidar com recursos para projetos que são descomuns se comparados com os recursos para o seu próprio funcionamento.

que, a longo prazo, as agências eclesiais podem perder espaço financeiro. Também na Alemanha a coalisão dos partidos cristãos com os liberais é débil e há uma certa incerteza política no ar. Uma consequência importante dessa evolução poderá vir a ser a progressiva valorização de outros atores da cooperação - entidades ambientalistas, redes de ONGs locais voltadas para a solidariedade com o Sul etc -, inclusive por parte dos governos.

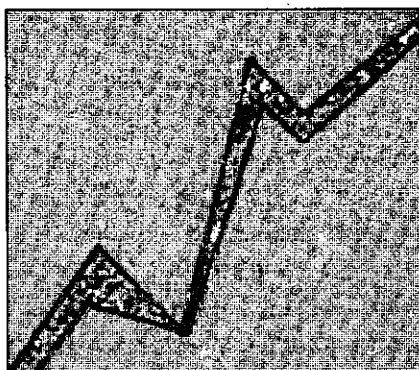
Esta valorização não se prende nem exclusiva nem necessariamente, é claro, a uma possível retração do espaço das grandes agências co-financiadoras.

De maneira geral as agências eclesiais, tanto católicas como protestantes, apresentam algumas características que dificultam bastante a superação de seus atuais limites institucionais, seja para enfrentarem a crise da cooperação, seja para avançarem em direção a novas bases de cooperação, com uma parceria qualitativamente distinta com as ONGs do Sul. Uma dessas características, cuja importância não pode ser subestimada, é a parcimônia com que muitas Igrejas tratam a manutenção institucional das agências. Assim é comum uma entidade de co-financiamento lidar com montantes de recursos para projetos - recebidos do Governo - verdadeiramente descomuns se comparados com os recursos materiais e humanos para o seu próprio funcionamento. Aliás, em estudo realizado por dois pesquisadores da OCDE³⁰, chamou-se a atenção para o fato, que não prejudica apenas as agências eclesiais mas todas as ONGs do Norte que recebem fundos públicos, de que "os governos se recusam a contribuir seriamente para financiar o profissionalismo, insistindo em cotas de administração irrealmente baixas, e submetendo as ONGs a processos de aprovação longos e ineficientes". Embora possa parecer estranho que eu suscite esta questão, gostaria muito de ver mais fundos retidos nas agên-

30 SMILLIE, Ian e HELMICH, Henny, "Non-governmental Organizations and Governments", Paris, 1993, citados por VALDERRAMA, op.cit., quadro 12.

cias para a constituição de equipes maiores, mais qualificadas e adequadamente remuneradas. Também no tocante às ONGs brasileiras, as concepções e idiosincrasias eclesiais de certas agências são, muitas vezes, um obstáculo ao avanço da profissionalização e da consolidação institucional das ONGs³¹.

Outro aspecto a ser considerado aos pensarmos o futuro das alianças Norte-Sul e das relações “de parceria” diz respeito, no caso das agências eclesiais, a uma correta identificação dos interlocutores e, naturalmente, do nosso acesso a eles. Ao contrário do que ocorre em outros tipos de ONGs, que têm plena autonomia para definir suas grandes diretrizes políticas e estratégias, as agências eclesiais têm vínculos peculiares com suas igrejas que são decisivos no tocante à determinação do seu grau de autonomia e do seu papel na sociedade. Mais do que isso me parece relevante considerarmos todo o potencial positivo de alianças existente em iniciativas das próprias igrejas, como, por exemplo, no caso da Alemanha, a “Conferência Conjunta Igrejas e



Desenvolvimento”³², ou em processos de diálogo entre diferentes agências ecumênicas como é o caso do chamado “*Discerning the Way Together*”. Muito relevantes também são as redes de solidariedade sobre as quais se apóia determinadas agências. Por exemplo, o CCFD (França) irá realizar este ano um Encontro Nacional que deverá envolver a participação de cerca de 1200 a 1800 integrantes de delegações de todo o país.

Antes, porém, de passarmos ao terreno das reflexões sobre as perspectivas das nossas relações de cooperação com nossos principais parceiros no Norte, devemos fazer um rápido exame do caráter das mudanças, no período recente, das relações de parceria e do seu impacto sobre as ONGs brasileiras.

Temos apontado, ao longo deste texto, elementos para avaliarmos o peso das pressões dos governos e segmentos da opinião pública dos países do Norte sobre as agências, que muitas vezes configuram pressões irracionais que acabam sendo repassadas aos parceiros do Sul. Entretanto é preciso reconhecer também que a revisão dos paradigmas e dos estilos de cooperação refletem também mudanças internas, inclusive de concepções, nas próprias ONGs do Norte.

John Schlanger, que foi sucessivamente encarregado de projetos de NOVIB para o Brasil e diretor do Departamento de NOVIB para a América Latina, sintetizou de forma bastante crítica e algo cética as mudanças em curso nas agências de cooperação internacional, conforme citação feita por Valderrama³³ que me permito aqui reproduzir e traduzir: “A solidariedade internacional, que foi a base da cooperação internacional a nível das ONGs nos últimos 25 anos, perde seus impulsos motivadores e é substituída pela nova ideologia do “êxito”... Tenho a impressão de que a maior parte das agências estão passando por uma espécie

31 Um exemplo disso é a posição absurda que certas agências católicas têm com relação à política salarial das ONGs, que chegam a suscitar de representantes de agências não confessionais críticas contundentes à indevida confusão entre os padrões de uma ONG e padrões existenciais e materiais de organizações eclesiais. No caso das agências protestantes o problema é menor e a contradição aparece sob a forma de uma divisão mais consciente entre a vontade de fortalecimento institucional das ONGs e as restrições puritanas ao pagamento de salários adequados.

32 Segundo informa Luciano Wolff, *op. cit.*, p. 22, a *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* consiste numa instância conjunta das Igrejas Católica e da Igreja Protestante alemãs, representadas pela Comissão Alemã *Justitia et Pax* e pela AG-KED. Na sua fase atual de realização, que vai até 1996, atuará, entre outros planos, no da cooperação internacional, no qual o Brasil será tomado como um dos três casos exemplares.

33 Cf. *op. cit.*, p. 95.

de *midlife crisis*, onde o neo-realismo lhes exige mostrar os resultados dos fundos que entregam, enquanto seu aparato administrativo nem sempre está capacitado para responder prontamente às demandas que vêm... este 'neo-realismo' não se traduz em renovação de modelos de cooperação internacional. Na maioria das agências segue predominando o conceito de projetos, de visões de curto prazo e não de programas e processos de desenvolvimento³⁴.

Apesar de não eu ser pessoalmente infenso a momentos de desânimo ao enfrentar essa questão, tendo a distinguir as reações imediatas das agências ao novo cenário da sua atuação, inclusive algumas naturais perplexidades, posturas defensivas e comportamentos táticos, do que pode vir a ser a sua orientação para o futuro, inclusive no tocante às relações com seus parceiros do Sul e ao lugar aí reservado para a América Latina. Já se notam sinais muito promissores de "rearmamento" político das agências para enfrentarem os desafios dos novos tempos, inclusive a abertura existente para algumas iniciativas das próprias ONGs brasileiras.

Entretanto, devemos registrar objetivamente o quadro das mudanças ocorridas no panorama da cooperação entre ONGs

brasileiras e do Cone Sul com seus parceiros do Norte, tomando como referência o estudo realizado por ALOP em 1994³⁵, que aponta para elementos que longe estão de configurar um quadro simples, em branco ou preto:

- Por um lado há um conjunto de elementos que configuram um

Mesmo influenciadas pela ótica neoliberal, são legítimas as orientações que exigem maior capacitação e profissionalismo das ONGs.

quadro de maior permeabilidade das agências aos critérios eficientistas prevalecentes no ambiente da cooperação nos seus respectivos países:

- * exigência de resultados quantificáveis, concretos, claramente explicitados (20,4%);
- * exigência de avaliação do impacto dos projetos (16,3%);
- * maior controle por parte das agências sobre o destino específico dos recursos (14,2%);
- * exigência de uma melhor gestão

administrativa e financeira (10,2%);

- * tendência ao financiamento de projetos específicos, mais do que o apoio ao projeto institucional global (8,1%);

Não podemos deixar de reconhecer que, mesmo influenciadas pela ótica neoliberal, estas orientações, com exceção da última, dizem respeito também a uma exigência legítima de maior capacitação e profissionalismo das ONGs.

- No tocante aos conteúdos da cooperação, o quadro também é matizado:

- * maior importância dos temas relacionados com a produção, que daqueles que têm a ver com o puramente educativo ou a conscientização;

- * tendência a priorizar temas que mesmo tendo importância para o Sul e para o Norte, neste último tem-se constituído em assuntos centrais de discussão, intervenção e organização social (como por exemplo: meio ambiente, migrações, drogas etc);

- * maior incidência dos programas de compensação em contraposição à ótica de desenvolvimento.

34 SCHLANGER, John, "Las agencias de cooperación al desarrollo en los años 90", em *Construyendo Juntos el Futuro*, Lima Institute of Social Studies & DESCO, 1992, pp. 148-50.

35 Cf. RODRIGUEZ S., Ana, Relatório Final da Pesquisa "As ONGs e as Mudanças nos Conceitos e nas Modalidades da Cooperação Internacional", FASE-ALOP, Rio de Janeiro, maio de 1994.

* Cabe destacar que no caso do Brasil, além dos anteriores, se faz menção a questões relacionadas com exclusão, cidadania e solidariedade como novos conteúdos da cooperação (o que, aliás, a rigor, não é necessariamente contraditório com o ponto anterior).

• Por fim, no tocante à relação de cooperação, entre agências e ONGs, há constatações francamente positivas:

* mudanças de posição das agências frente às ONGs: de simples agências de financiamento para parceiros ou contrapartes;

* maior discussão e consulta sobre os conteúdos da cooperação,

dando lugar à formulação de plataformas comuns e ao enfoque de parceria³⁶.

O relatório dessa valiosa pesquisa aponta ainda para algumas questões da maior importância no tocante à postura das ONGs brasileiras e de suas congêneres do Cone Sul face à cooperação internacional. Sobretudo me parece pertinente o questionamento feito à sua tendência a não considerar de maneira ampla a relação com outras ONGs do Norte - não donantes - no momento de analisar as mudanças nas formas e os conteúdos da cooperação internacional. Além disso, a pesquisa constatou uma "ausência de compreensão da co-

operação internacional não-governamental como relação de intercâmbio sobre bases igualitárias, onde se procuram alternativas de desenvolvimento tanto para o Sul como para o Norte". Este é mais um ponto para reforçar o entendimento que perpassa boa parte deste texto de que as ONGs brasileiras precisam romper definitivamente com a postura dependente na cooperação internacional e reconhecer o seu papel ativo que deve determinar tanto o modo como reagem à difícil crise financeira do presente como a forma de construir novos caminhos para a cooperação futura.

5. Novas perspectivas de cooperação e solidariedade entre ONGs do Norte e do Sul, especificamente com o Brasil

a) Alguns elementos para situarmos o lugar específico do Brasil na Cooperação Internacional

Se a perda de interesse pela América Latina constitui hoje um quadro insofismável nos países europeus, enquanto se redefinem os interesses dos Estados Unidos pelo seu "quintal" do Sul (obviamente subordinados ao tripé da segurança, interesses comerciais e especulação financeira, com pesos diferenciados para México, Brasil, América Central etc), a

posição do Brasil é um pouco mais complexa de se definir. Mas, ainda em relação à América Latina como um todo, é preciso considerar que esta recebe hoje da cooperação bilateral norte-americana menos da quarta parte do que recebia em décadas anteriores, um montante que passou de 702 milhões de dólares em 1961 para menos de 400 milhões de dólares em 1994. No mesmo período aumentaram a cooperação japonesa (de 7 a 15 % da

ajuda externa total recebida pela América Latina) e europeia (de 36 a 41%)³⁷. No caso da cooperação europeia é preciso considerar também a crescente importância do papel da União Europeia, inclusive no tocante aos recursos para as ONGs.

O Brasil nunca foi um país de concentração da cooperação bilateral, já que a condição de *new industrialized country* lhe valeu a exclusão dos programas de cooperação dos países escandinavos, Holanda etc, ficando restrito à

36 Esta continua sendo uma questão sobre a qual persistem diferenças conceituais entre agências com bases diferentes - cf. a propósito o relatório da "Reunião de Agências de Cooperação que têm Programas.

37 Fonte: VALDERRAMA, Mariano, *op. cit.*, p.41.

cooperação bilateral com poucos países, como Alemanha, França, Canadá e Reino Unido. No caso do Japão, segundo informa a JICA (*Japan International Cooperation Agency*), “como o PIB *per capita* brasileiro é muito alto (aproximadamente US\$2.900), o Governo Japonês não aplica para o Brasil a Cooperação Financeira Não Reembolsável, e restringe a Cooperação Financeira somente à área de Meio Ambiente, fazendo com que a Cooperação Técnica seja a modalidade mais importante da AOD japonesa para este país”. O Brasil é o sexto país na lista dos receptores da cooperação técnica da JICA, recebendo 3,0% dela. É importante lembrar que o Japão é conhecido pela sua prática tradicional de amarrar a cooperação a seus interesses comerciais, embora este tipo de cooperação “egoísta” tenha perdido importância nos últimos anos³⁸. Recentemente a FASE foi visitada por uma missão enviada pela JICA para reconhecimento do universo das ONGs no Brasil. Apesar de tudo isso, é preciso considerar que, mesmo que a América Latina tenha perdido espaço na cooperação internacional ao longo dos últimos anos - o que pode ser

explicado por diversos fatores como a redemocratização dos países da região, a confiança nos ajustes realizados (Chile, México [!] etc) o processo de paz na América Central, o recuo da Igreja Católica em relação à Teologia da Libertação, o agravamento da situação da África e as mudanças no Leste

Existe hoje uma grande indefinição da política de cooperação americana, que começou a ser revista numa direção por Clinton e, agora, sofre ameaças da nova maioria republicana.

Europeu etc - a posição do Brasil continua sendo peculiar pela pujança da sua economia combinada com os seus vergonhosos indicadores de “desenvolvimento humano”, contradição esta que não favorece a segurança dos grandes investimentos aqui realizados pelo capital produtivo transnacional. Não deve ser mera coincidência o fato de que a Alemanha, que é o segundo maior investidor estrangeiro no

Brasil³⁹, ser também um dos principais parceiros da cooperação bilateral e não-governamental. Por outro lado, no tocante aos EUA, além dos problemas históricos das relações com o Brasil, que interrompeu a cooperação bilateral entre os dois países desde o Governo militar, existe hoje uma grande indefinição da política de cooperação como um todo, que começou a ser revista numa direção por Clinton e, agora, sofre as ameaças da nova maioria congressual republicana⁴⁰.

Este breve olhar sobre a cooperação bilateral tem muito mais o objetivo de dar uma visão impressionista sobre o lugar do Brasil no quadro da cooperação internacional do que extrair consequências imediatas para as ONGs. No entanto é preciso considerar a tendência, apontada por Bailey⁴¹, segundo o qual “parece que os ministérios de cooperação europeus (e norte-americanos?), estão procurando uma relação mais direta com ONGs do Sul, que cada dia mais têm condições de absorver um razoável volume de recursos. Quer dizer que as ONGs maiores tornaram-se “pequenos projetos” para a coope-

38 Não podemos esquecer que o Japão passou da condição de segundo maior receptor da ajuda do Banco Mundial, nos primeiros anos de existência do BIRD, para a atual condição de principal doador, sendo hoje um dos principais doadores no tocante ao conjunto da ajuda oficial ao desenvolvimento.

39 “Com uma participação de 14% no total dos investimentos estrangeiros registrados no Banco Central (37 bilhões de dólares), o capital alemão só perde para o dos EUA (29%) e está à frente do japonês (9%)”. KAISER, Wolfgang, in “Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha”, ABONG/EZE/IBASE, p. 39.

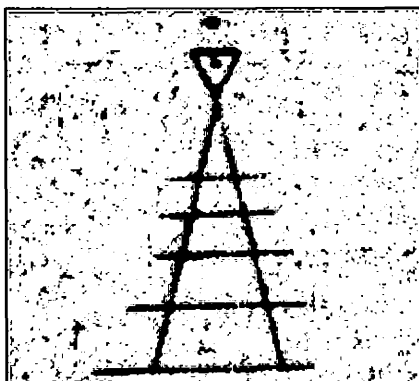
40 Essa ameaça põe em cheque até mesmo o futuro da Fundação Inter-Americana, atualmente uma das mais importantes contrapartes das ONGs brasileiras nos EUA.

41 Cf. BAILEY, Michael, “Notas para Discussão sobre Cooperação”, in “Os Novos Desafios da Cooperação”, Cadernos ABONG, n. 7, janeiro de 1995.

ração oficial sem necessidade da mediação de ONGs do Norte". Bailey observa ainda que as embaixadas do Reino Unido e do Canadá são ativas no apoio direto a "pequenos projetos" (equivalentes, no caso da primeira a até US\$60.000).

Outra questão a ser considerada é a imagem do Brasil junto à opinião pública dos países do Norte. Segundo Wolfgang Kaiser⁴², na Europa, com "o fim da bipolaridade, também desaparece na população a percepção do 'terceiro mundo' como um só bloco. As diferenças entre um Brasil (cujos produtos industriais estão cada dia mais visíveis no mercado) e países como Somália ou Ruanda são tão evidentes que explicações e propostas simples de como entender ou tratar o 'subdesenvolvimento' perdem valor. Trabalhando com a maior complexidade dos problemas internacionais, não é fácil para as agências definir suas estratégias públicas. A diferenciação do Sul leva à diferenciação no seu trabalho também".

Essa diferenciação entre países ficou bastante recente para mim ao integrar, em março deste ano, uma delegação latino-americana que visitou a Holanda a convite de CEBEMO, ICCO e Solidaridad, para participar de uma série de atividades voltadas para o reforço da presença latino-americana na cooperação



holandesa num momento de revisão geral das políticas exteriores (políticas externa, de segurança, de comércio exterior e de cooperação internacional) daquele país (a chamada "recalibração"). Embora tenha sido animador sentir o compromisso com a América Latina (inclusive o Brasil) dos grupos de solidariedade ligados às igrejas, pude perceber também em debates com políticos e parlamentares que existem questionamentos específicos à cooperação com o nosso país, já que se trata de um país rico e industrializado onde faltaria apenas vontade política ao Governo - que, na opinião explícita de alguns não pode ser substituído pelas ONGs - para a superação das graves injustiças sociais nele existentes. Por outro lado ficou patente também o estreito alinhamento dos políticos holandeses com o receituário da inserção na economia globalizada e do ajuste estrutural para os países latino-americanos.

De fato, me parece ilusória a pretensão de recuperarmos um

espaço para a América Latina e para o Brasil na cooperação internacional nos moldes das décadas de 70 e 80, quando havia intensa atividade dos grupos de solidariedade e grande interesse pela América Latina na mídia, hoje cada vez menor. Aliás, este objetivo não me parece sequer desejável, já que implicaria em fazer *tabula rasa* de todo o potencial crítico desenvolvido por nós em anos de relações com nossos parceiros e outros atores da cooperação internacional, tanto do Norte como do próprio Sul, o qual, somado à nossa proximidade cultural com o Ocidente, pode nos assegurar um papel inovador na cooperação internacional, através do estabelecimento de novas alianças e parcerias - repito, não apenas financeiras - e, sobretudo, pela adoção de uma postura bastante ativa (e, portanto, distinta da atual) no tocante à definição das agendas da cooperação e à articulação política para implementá-las. Em síntese, parece-me essencial que as ONGs e movimentos sociais latino-americanos e brasileiros assumam definitivamente o papel de sujeitos políticos da cooperação e, no caso do Brasil, é ainda imprescindível identificarmos a agenda e desenvolvermos o discurso adequados às peculiaridades da nossa inserção na problemática do desenvolvimento, fazendo a nossa própria leitura da idéia corrente

42 Cf. KAISER, Wolfgang, *op. cit.*, p. 15.

no país e no exterior, que o atual Presidente se encarregou de vulgarizar, de que “o Brasil não é um país subdesenvolvido, é um país injusto”.

b) Novos Experimentos e Perspectivas nas Relações entre ONGs Brasileiras e suas Contrapartes do Norte

Não há dúvidas acerca do empenho de grande parte das agências de cooperação não-governamentais de reforçarem os espaços de diálogo, “bilateral” ou “multilateral”, com suas contrapartes no Brasil. Além de articulações consolidadas, como a Plataforma de Contrapartes de Novib, e de antecedentes importantes como o “petit comité” de contrapartes de ICCO (ver nota 27), de cabeça consigo me lembrar entre outras das consultas promovidas por CCFD, Christian Aid, Desenvolvimento e Paz, IAF, ICCO, Pão para o Mundo, SCIAF etc. A Oxfam, com seu escritório em Recife, tem podido inclusive se integrar de forma mais direta em certas articulações com as ONGs brasileiras, como, por exemplo, no tocante ao monitoramento das instituições multilaterais. A EZE, além de encontros e iniciativas conjuntas com seus parceiros no campo da cooperação, mantém um programa de intercâmbio junto ao IBASE cujo alcance transcende o âmbito das relações bilaterais entre essas duas organizações. Além disso, um conjunto amplo

de agências que trabalham no Brasil já se reuniram por duas vezes, em 1993 e 1995, ocasiões em que abriram espaço para uma interlocução coletiva com representantes de movimentos sociais e ONGs.

Por outro lado, há, de ambas as partes, uma percepção de que persistem as dificuldades decor-

Um elemento importante
para pensarmos o
multilateralismo é a
crescente colaboração das
agências entre si, inclusive
no trabalho político em
seus países.

rentes das rápidas e profundas mudanças no cenário internacional e de seu impacto sobre os diferentes atores da cooperação. Estas dificuldades foram bem sintetizadas na apresentação do projeto que se destina a viabilizar um esforço de articulação e diálogo entre organizações ecumênicas européias e entidades parceiras no Brasil: “um desequilíbrio crescente entre os ‘encontros’ e os ‘desencontros’ observado nos últimos anos entre as organizações ecumênicas européias e as entidades-parceiras no Brasil (provocado por dinâmicas frequentemente diferentes, nas respectivas sociedades,

com respeito às necessidades de atuação, de visibilidade, de credibilidade e de articulação), ante as mudanças no contexto político das organizações”⁴³.

O projeto de diálogo acima mencionado é inovador, não apenas por ser “multilateral” (no sentido de que se dá entre um conjunto de agências e um conjunto de contrapartes no Brasil), mas sobretudo porque parte da compreensão de que os atuais problemas da cooperação internacional têm as suas raízes tanto no Norte quanto no Sul e aceita como desafios comuns: o intercâmbio sobre as mudanças nos respectivos contextos domésticos dos seus trabalhos, a elaboração conjunta de posições sobre “impacto” e “resultados”, o enfrentamento das lacunas conceituais no debate sobre cooperação internacional e a identificação de desafios comuns a serem enfrentados no futuro de forma “multilateral”. Um elemento importante para pensarmos esse multilateralismo é a crescente colaboração das agências entre elas, inclusive no trabalho político nos seus próprios países, o que deveria levar as ONGs brasileiras a tentarem dialogar de forma mais sistemática, e coletiva - de

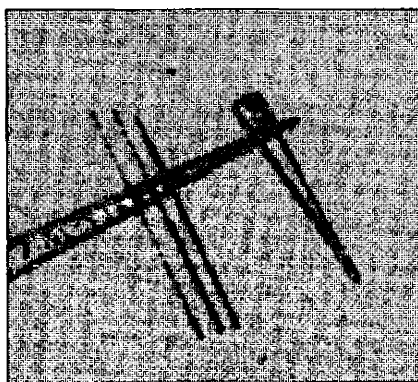
43 Cf. “Projeto de Articulação e Diálogo entre Organizações Ecumênicas e Entidades-Parceiras no Brasil”, FASE, 1995. Este projeto envolve pelo lado europeu Christian Aid, Danchurchaid, EZE, HEKS, ICCO, Pão para o Mundo e Solidaridad, e pelo lado brasileiro um conjunto numeroso de contrapartes. Existe um comitê organizador do projeto no qual participam pessoas da ABONG, Ação Educativa, CUT-Nacional, FASE e Koinonia, contando ainda com o apoio da CESE e responsáveis pela articulação regional.

preferência através da ABONG ou de plataformas amplas - com CIDSE, EUROSTEP e APRODEV⁴⁴.

Outra experiência que eu não poderia deixar de destacar aqui, por seu enfoque abrangente da cooperação bilateral e não-governamental, é a do Programa de Diálogo "Terra e Democracia", que envolve ONGs da Alemanha e do Brasil. Atribuo ao "Terra e Democracia" um papel relevante na evolução da reflexão e da prática das ONGs que nele participam acerca das relações entre ONGs e Estado (com experiências bem concretas como a do acompanhamento do Programa Prorenda), bem como uma ampliação da problemática da cooperação, com a introdução de temas importantes como o das "condicionalidades"⁴⁵ e os esforços para relacionar a questão da cooperação com outros aspectos da relação entre os dois países⁴⁶.

Em termos prospectivos, parece-me fundamental, alargar o espectro das parcerias das ONGs brasileiras, paralelamente a esse esforço de mudança qualitativa nas bases da cooperação que,

como temos visto, envolve uma participação significativa dos chamados parceiros "tradicionais". No entanto, as próprias agências têm assinalado os limites da sua capacidade de vocalização dos interesses e posições das ONGs do Sul. Hoje não é mais possível permanecermos confinados a um universo de parcerias que não abrange a pluralidade e diversidade dos atores da cooperação internacional não-governamental⁴⁷. Inclusive se justifica que as ONGs brasileiras e latino-americanas, tanto quanto possível articuladamente, estabeleçam diálogos e contactos com alguns segmentos das sociedades dos países europeus e da América do Norte que, mesmo sem terem um papel direto no campo da cooperação, podem influir significativamente sobre a opinião pública local.



Seria impossível mapear, nos limites deste texto, os variados campos potenciais de relacionamento que se abrem para as nossas ONGs e cujo significado político e financeiro também é muito diferenciado. Até onde é possível pensar em parcerias, por exemplo, quando falamos de fundações privadas norte-americanas, com o seu pragmatismo e políticas de projetos super-direcionadas (e muitos fundos)? Como aproveitar melhor o potencial de redes de solidariedade do tipo KoBra (Cooperação Brasil), existente e ativa na Alemanha, que mantém relações de parceria com diversas organizações brasileiras? Como incorporar melhor o universo das entidades ambientalistas do Norte nas nossas parcerias, aproveitando a sua capacidade de incorporar ao debate sobre o desenvolvimento as contradições e os conflitos inerentes ao modelo de desenvolvimento do Norte? São estas algumas das questões que, a meu ver precisariam ser respondidas para precisarmos uma agenda que potencializasse as perspectivas das parcerias entre ONGs brasileiras e ONGs do Norte.

44 Sobre a natureza e evolução recente destas coordenações cf. JANSEN, Anneke, *op. cit.*, p. 10.

45 Ver a respeito os interessantes artigos de Fátima MELLO, Luciano WOLFF e W. KAISER, em "Cooperação e Solidariedade na Alemanha", ABONG & Intercâmbio EZE/IBASE, Rio de Janeiro, 1994.

46 Ver a respeito, *ibidem*, artigo de L. Wolff, "A Mão Esquerda sabe o que a Direita Faz?".

47 Existe ainda um enorme potencial da combinação de diferentes tipos de atores numa mesma parceria. Um exemplo interessante disso é a articulação de Misereor, Milieu Defensie (*Friends of the Earth* da Holanda) e algumas ONGs do Sul num debate intitulado "Sustainable Germany".

6. Desafios políticos para as ONGs brasileiras e perspectivas da sua relação com os organismos multilaterais

Como constatamos no início deste texto, as ONGs latino-americanas e brasileiras parecem fadadas a se inserirem num quadro de relações internacionais que não apenas não se restringem à cooperação internacional, mas que, com frequência, trazem a marca do conflito. É possível que num futuro próximo as ONGs não possam sequer descartar, em suas estratégias de sobrevivência, uma relação financeira com o Banco Mundial, apesar do papel-chave desta instituição multilateral na imposição das estratégias que correspondem aos interesses hegemônicos no processo de globalização. Essa injunção decorre em certa medida do peso crescente que a cooperação internacional oficial está dando à transferência de recursos para as agências multilaterais. Apontando a vinculação entre esse fenômeno e o número crescente de compromissos globais acordados entre os governos, Wolfgang Kaiser⁴⁸ mostra como em última instância essa tendência torna-se um obstáculo para as ONGs do Norte conseguirem aumento da percentagem da cooperação internacional pública por elas recebida (estando aí embutida, portanto, uma provável tendência de estagnação dos fundos públicos transferidos via ONGs). Entendo,

porém, que no caso da União Européia, a maior disponibilidade de fundos para serem repassados às ONGs do Sul através das próprias agências européias tem representado um significativo aumento da capacidade financeira destas, ainda que com novos condicionamentos políticos e institucionais. No que toca às ONGs brasileiras, já há alguns financiamentos e contatos diretos com a U.E., sendo que a delegação desta em Brasília está aberta a uma interlocução direta com as ONGs.

Outra contrapartida possível (a essa estagnação de fundos públicos para as agências) - obviamente com ônus políticos para as ONGs - decorre da existência, como registra Bailey⁴⁹, de "uma tendência global no Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), embora incipiente, de procurar ONGs como executores e avaliadores. Existem vários fundos abertos às ONGs, como por exemplo, o fundo de micro-projetos econômicos do BID, o Fundo Indígena (financiado pelo BID), o fundo do BM para pesquisa/articulação, e o GEF (Global Environment Facility), também administrado pelo BM (embora

seja o PNUD, no caso dos pequenos projetos do GEF)". As primeiras tentativas do Banco Mundial de envolver ONGs na implementação de projetos datam da segunda metade dos anos 70, e se deram paralelamente ao crescimento das denúncias e críticas das ONGs aos impactos sócio-ambientais negativos dos projetos apoiados pelo BIRD em vários continentes. Além disso, constituiu-se no Banco Mundial uma unidade para ONGs (*Bank-NGO Unit*), com impacto até agora bastante limitado e um Programa de Pequenos Financiamentos voltado para ONGs e outras organizações da sociedade civil, que dispõe de pouquíssimos recursos face à sua extensa área de atuação.

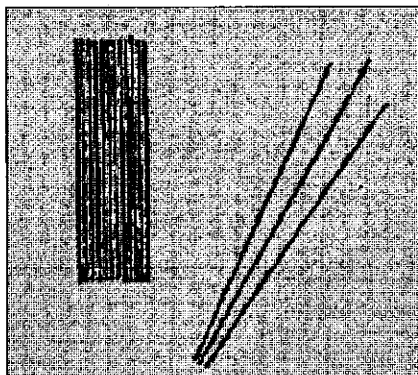
Assim, pouco a pouco vai-se configurando uma mudança de orientação do Banco Mundial no sentido de adotar uma atitude mais flexível em relação às ONGs. Ainda que esta nova postura reflita meras opções táticas, é inegável que a própria atuação das ONGs tem contribuído para mudanças de mais profundidade, como é o caso da nova política de informação do Banco, adotada em 1993 e ainda pouco conhecida. Em decorrência das

48 KAISER, Wolfgang, *op. cit.*, in Cadernos ABONG, n. 7, p. 14.

49 BAILEY, Michael, *op. cit.*, p. 11.

pressões de ONGs ambientalistas, o Congresso norte-americano condicionou a continuidade do fluxo de recursos do Tesouro dos EUA para os bancos multilaterais à adoção de políticas de transparência⁵⁰. Acabamos de constatar as possibilidades abertas por uma das inovações dessa política, o “painel de inspeção”, cujas virtualidades estão sendo postas à prova pelo Fórum de ONGs e Movimentos Sociais de Rondônia no tocante ao Planaflo⁵¹, em que o Fórum vem denunciando as omissões do Banco Mundial em relação a violações por órgãos públicos como o INCRA de cláusulas contratuais relevantes para a preservação dos direitos da população envolvida e do Meio Ambiente.

Como este texto não tem nem de longe a pretensão de tratar de forma exaustiva nenhum dos tópicos nele abordados - e muito menos este tema amplíssimo das relações entre as ONGs e os organismos multilaterais -, mas apenas o de contextualizar de forma mais conjuntural os temas postos em discussão, procurarei abordar brevemente alguns desdobramentos recentes do relacionamento das ONGs latino-



americanas com o Banco Mundial. Antes de fazê-lo, porém, gostaria de registrar a minha percepção de que ainda está em construção um embasamento político e conceitual mais sólido que de modo geral falta às ONGs na abordagem dessas questões. Encontramos por um lado toda uma tradição de crítica radical, que a meu ver não pode se perder e pelo contrário tem de ser alargado e atualizada, na qual o Banco Mundial é apresentado como um instrumento político de contenção e dominação do “Terceiro Mundo”⁵², mas que resvala às vezes para uma certa incapacidade de incorporar a novidade e a irreversibilidade do processo de globalização. De outro lado, sentimos muitas vezes por parte de ONGs latino-americanas uma incapacidade de demarcarem as suas propostas e experiências das

políticas do Banco Mundial, possivelmente por se encerrarem com excessivo pragmatismo no terreno das experiências pontuais. Outra dificuldade diz respeito à complexa aprendizagem necessária às ONGs para acompanharem a atuação do Banco Mundial e de outros organismos multilaterais e dialogar com estes, a começar pelo domínio de sua hermética linguagem. Nesse sentido, é um avanço muito promissor a consolidação da *Rede Brasil de Instituições Financeiras Multilaterais*⁵³ formada por ONGs brasileiras e pela CUT, com importante apoio da OXFAM, e ampla articulação internacional. Esta rede parte de um acúmulo de trabalho significativo das ONGs brasileiras e já busca estabelecer um canal de diálogo com o Governo brasileiro.

O Grupo de Trabalho de ONGs sobre o Banco Mundial, que integra o *Comitê Banco Mundial/ONGs*, vem acompanhando sistematicamente as políticas e iniciativas do Banco em relação à participação da sociedade civil no desenvolvimento - a qual perdeu, na terminologia do Banco, o adjetivo “popular” -, sendo difícil para mim acreditar que as con-

50 C. TAVARES, Ricardo, “O Banco Mundial e as ONGs”, FASE/PIC, Rio de Janeiro, 1994. Recomendo a todos os que queiram ter acesso a informações básicas sobre a relação entre o Banco Mundial e as ONGs a leitura desse trabalho.

51 Esta é uma experiência interessante porque mostra como, dada a complexidade dos processos sócio-econômicos e políticos, a presença de uma instituição como o BIRD pode representar um certo contrapeso aos interesses dominantes a nível regional ou nacional.

52 Cf. BELLO, Walden, “VICTORIA SINIESTRA - EEUU, La Estrategia del Ajuste Estructural”, p. 33 e seguintes, Instituto del Tercer Mundo, Uruguai, 1994.

53 A coordenação da Rede é composta atualmente por FASE, Federação dos Bancários (CUT), IBASE, INESC (que acumula a secretaria da mesma), PACS e SOS Mata Atlântica.

cessões feitas pelo Banco Mundial até agora, nessa direção, tenham ido muito além da retórica. *O Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Banco Mundial* realizou sua reunião da “primavera” (no Norte) de 1995 sob a forma de encontros regionais. Na América Latina, esse encontro realizou-se em abril, na Colômbia, e reuniu representantes de cerca de 40 representantes de ONGs da América Latina e do Caribe. Este encontro, organizado por ALOP e DESCO (Peru), foi seguido por um segundo encontro, que reuniu, além das ONGs, representantes do Banco Mundial e de diversos governos da região⁵⁴. Sem entrar num exame detalhado dos temas abordados nesse encontro - no qual, a partir do relato de experiências do Banco Mundial, de governos e de ONGs, discutiram-se a reforma do Estado, inversão em recursos humanos, desenvolvimento sustentável e desenvolvimento e combate à pobreza -, com a presença de Shahid Javed Burki, Vice-Presidente para América-Latina e Caribe do Banco Mundial, quero assinalar apenas a forte impressão de que gradualmente vai-se fazendo uma nova montagem institucional, a nível internacional, em que o Banco

Mundial assume um papel articulador e central de um tripé formado por ele próprio, governos e ONGs (“bem como das comunidades diretamente interessadas”). Tendo participado da *I Conferência do Banco Mundial sobre Desenvolvimento da América Latina e Caribe*, que teve lugar em junho deste ano, no

Há atores como o Banco Mundial que exercem relevante papel na subordinação da política aos interesses econômicos dos setores de ponta do capitalismo internacional.

Rio de Janeiro, fiquei impressionado com a maneira como ex-presidentes, ministros e ex-ministros de países da região giram em torno do Banco Mundial e repetem com pouca ou nenhuma criatividade seu receituário para o Continente. Tudo isso torna necessária uma revisão conceitual do papel dos Estados que nos ajude a entender como o Banco Mundial, apesar das denúncias exaustivas e fundamentadas do esgotamento das instituições de Bretton Woods, continua na prática a exercer atribuições políticas que lhe em-

prestam algumas características de um Governo supra-nacional.

E assim, para concluir esta breve problematização das perspectivas de “parceria”⁵⁵ entre ONGs e instituições multilaterais, volto a uma questão abordada no início deste texto. As ONGs, ao estabelecerem novas relações e ao definirem novas alianças, entram num jogo bastante pesado, e importante, que é o da constituição de novos mecanismos de governabilidade a nível internacional, numa época de globalização, declínio relativo dos Estados nacionais, predomínio incontestado do “livre mercado” e das transnacionais. Nesse cenário caótico, há atores como o Banco Mundial que exercem relevante papel político para os interesses hegemônicos, na lógica de total subordinação da política aos interesses econômicos dos setores de ponta do capitalismo internacional. Paralelamente, a ONU realiza o seu ambicioso ciclo de conferências - com resultados não desprezíveis para as ONGs, do ponto de vista da crítica do “estado do Mundo” e de mudanças nas concepções dominantes sobre o desenvolvimento-, mas que não precisam ser esquadrihadas nos seus parcos resultados práticos para, nas

54 Para informações mais detalhadas sobre estes importantes eventos, ver o informe preparado por SCHLESINGER, Sérgio, PACS, através do ALTERNEX, tópico 261, pacs ax.brasil, Reunião ONGs LAC - Banco Mundial - Abril de 1995.

55 Percebo, quase ao concluir este texto, que consegui até aqui evitar o escolho conceitual da definição de parceria. Esta me parece ser uma dificuldade intratável neste contexto das relações entre ONGs e organismos multilaterais. A propósito dessa definição cf. FRANCO, Augusto, “As ONGs e a (Nova) Parceria”, Brasília, dezembro de 1994.

palavras de Leis⁵⁶, “...começar a suspeitar da ‘perversidade’ da atual dinâmica internacional, que pareceria acelerar o ritmo destas conferências para melhor esconder sua comum inoperância”. O grande desafio que fica então para as ONGs, como atores “fracos” nesse complexo cenário

internacional, é o de não perderem de vista, sob a pressão da busca de alternativas de reprodução institucional, que o que está em jogo nesta época de transição pós bi-polaridade é a constituição dos sujeitos políticos para o enfrentamento dos problemas

globais⁵⁷, processo em que as ONGs podem investir na sua própria constituição e fortalecimento como sujeitos, partes de uma incipiente “sociedade civil planetária”, ou se descaracterizarem como meros agentes descentralizados de poderes maiores.

7. Nota sobre parceria entre ONGs e Governo no Brasil no tocante à política de Cooperação Internacional

Seria improdutivo investir neste momento numa análise mais aprofundada do panorama da política de cooperação internacional desenvolvida pelo Governo brasileiro, e das instituições que dela se incumbem, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) (e, em certos casos fora dele), quando o programa de diálogo “Terra e Democracia” acaba de encarregar uma pesquisadora de produzir um estudo sobre a evolução recente dessa cooperação, que deverá estar ao alcance das ONGs brasileiras até setembro próximo.

Entretanto, como contribuição preliminar ao debate, gostaria de levantar alguns pontos, parte dos quais derivam da minha experiência de representação da ABONG junto ao Itamaraty.

É de se notar que desde 1991,

ainda no Governo Collor, e sobretudo após a passagem do atual Presidente da República pelo Ministério das Relações Exteriores, deu-se uma notável mudança de qualidade e do ritmo das relações, no campo das relações internacionais, entre Governo e ONGs no Brasil. O *Encontro Internacional sobre Desenvolvimento e Cooperação*, que antecedeu, em agosto de 91, a fundação da ABONG, foi num certo sentido um marco inicial desse processo, tendo contado com o apoio do PNUD e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Na gestão de Fernando H. Cardoso no MRE, como decorrência de uma gestão realizada pelo Bettinho, criou-se um Grupo de Trabalho MRE-ABONG, que, a meu ver, teve um papel relevante em termos da abertura de novos

canais de diálogo entre ONGs e Governo. Neste grupo de trabalho, as ONGs tiveram como interlocutor o departamento de Cooperação Científica Técnica e Tecnológica (DCT), do MRE, ou seja um organismo responsável por parte, apenas, do amplo conjunto de definições políticas e intervenções que interessam às ONGs, no campo da política externa e de cooperação internacional do Brasil. No diálogo aberto e produtivo que tivemos com o DCT, pudemos perceber também algumas das implicações da descentralização e relativa descoordenação das ações do Estado brasileiro no campo da cooperação internacional.

Ao longo de todo esse período, tendo como pano de fundo a realização de todo um ciclo de conferências internacionais pro-

56 LEIS, Hector R., *op. cit.*, p. 3.

57 Idem, *ibidem*, p. 7.

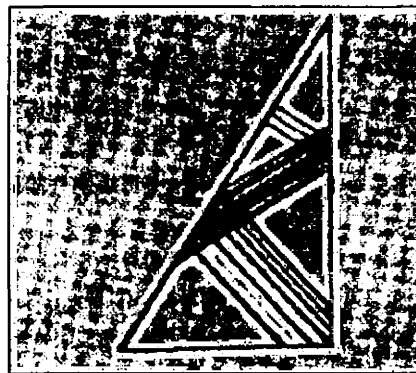


Cooperação Internacional

movidas pelas Nações Unidas (Rio, Viena, Cairo, Copenhague e agora Beijing e Ancara), novos diálogos e colaborações foram se desenvolvendo entre as ONGs e outras entidades da sociedade civil brasileira (a CUT, por exemplo, teve um papel muito ativo no processo de Copenhague) e o Itamaraty, neste caso através da Divisão das Nações Unidas. Aí também se realizou um aprendizado importante sobre as possibilidades e os limites da colaboração entre Governo e ONGs, variáveis segundo o grau de interesse e a natureza da agenda política do MRE para cada uma dessas conferências, na visão das ONGs nem sempre devidamente valorizadas pelo Itamaraty⁵⁸. Uma proposta prática seria a de se proceder a um balanço sistemático desses processos.

No final de 1994, produziu-se um fato novo, de possível relevância para o futuro das relações entre Governo e ONGs no campo internacional, que foi uma reunião no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro, onde, pela primeira vez, se produziu um diálogo coordenado entre os diferentes departamentos do MRE,

presidido pelo então secretário geral do MRE, Embaixador Roberto Abdenur, e a ABONG e mais algumas ONGs, a convite da Fundação Alexandre de Gusmão (autarquia a que se vincula a ABC). Nessa reunião, foram explicitados de parte a parte fatores de tensão na relação, tendo havido por parte do Itamaraty o reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelas ONGs em decorrência da insuficiente transparência da agenda internacional do Governo brasileiro. Um resultado promissor da reunião parecia poder vir a ser a constituição de algum fórum informal de diálogo entre ONGs e Governo no tocante às políticas externa e de cooperação internacional. Como, passados mais de seis meses dessa reunião, a idéia não se concretizou, seria o caso



talvez de retomá-la no diálogo sistemático com o Governo, sobre relações de parceria, que a ABONG está articulando junto com a Assessoria Especial da Presidência da República (Prof. Vilmar Faria), e que talvez se desenvolva no âmbito do Conselho do Programa Comunidade Solidária.

Finalmente, não podemos perder de vista que, no tocante à cooperação internacional, o MRE não é o único interlocutor, nem o mais forte quando estão em jogo diretrizes de política econômica, onde a SEPLAN passa a ter um papel chave. Nesta conjuntura, o Ministro José Serra deverá assumir um papel relevante na revisão da política governamental face aos financiamentos de organismos multilaterais como o BIRD e o BID, retirando-a provavelmente - concordemos ou não com as novas diretrizes - da inércia e incongruências em que ora está mergulhada. Tudo isso coloca mais uma vez para as ONGs a exigência de bem identificar a cada momento os responsáveis pelas políticas, viabilizando as interlocuções necessárias. ■

58 Cf. DURÃO, Jorge, "Desenvolvimento Social: um Compromisso Político Internacional", in PROPOSTA, número 64, FASE, Rio de Janeiro, março de 1995.