



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

**PAULO EVERTON MOTA SIMÕES**

**ENTRE A ALMA MISSIONÁRIA E O ESPÍRITO  
MERCADOR: UM ESTUDO DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E SUAS  
REPERCUSSÕES NA ATUAÇÃO DA NOVIB NO BRASIL**

Salvador  
2012

**PAULO EVERTON MOTA SIMÕES**

**ENTRE A ALMA MISSIONÁRIA E O ESPÍRITO  
MERCADOR: UM ESTUDO DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO  
INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E SUAS  
REPERCUSSÕES NA ATUAÇÃO DA NOVIB NO BRASIL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Núcleo de Pós-Graduação Em Administração da Escola de Administração - NPGA, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

Salvador  
2012

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

**PAULO EVERTON MOTA SIMÕES**

## **ENTRE A ALMA MISSIONÁRIA E O ESPÍRITO MERCADOR: UM ESTUDO DAS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO E SUAS REPERCUSSÕES NA ATUAÇÃO DA NOVIB NO BRASIL.**

Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração, pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 07 de agosto de 2012.

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Elsa Sousa Kraychete – Orientadora  
Doutora em Administração – UFBA  
Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia – UFBA

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Corina Echevarría  
Doutora em Administração – UFBA  
Professora da Universidade Nacional de Córdoba

---

Prof.<sup>o</sup> Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão  
Doutor em Relações Internacionais – PUC-Rio  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia – UFBA

Escola de Administração - UFBA

S594 Simões, Paulo Everton Mota

Entre a alma missionária e o espírito mercador: um estudo das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento e suas repercussões na atuação da NOVIB no Brasil / Paulo Everton Mota Simões. - 2012.

125 f.

Orientador: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2012.

1. Cooperação internacional – Aspectos políticos. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Organizações não governamentais. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Kraychete, Elsa Sousa. III. Título.

CDD 337.1

*À Mainha, minha primeira educadora, que em meio a tantos sacrifícios cotidianos soube,  
como ninguém, me ensinar a importância e o valor da educação.*

## AGRADECIMENTOS

Depois de dois anos de labuta, os agradecimentos tornam-se indispensáveis e especiais.

Em primeiro lugar a Deus, fonte de vida, sem a qual eu nada seria. Também agradeço a Nossa Senhora, por todas as vezes em que Ela veio, materna e piedosa, animar-me a prosseguir.

A Oxóssi, meu Orixá, essência espiritual provedora e guerreira, responsável pela minha vitalidade e incansável busca de ser mais.

Aos meus pais, por terem me proporcionado, sempre, o ambiente favorável para estudar.

A minha querida orientadora, Elsa Kraychete, pela generosidade e respeito no processo de orientação. Por todo o incentivo e pela sua sólida bagagem teórico-empírica no tema, que foi de fundamental importância para esse trabalho de pesquisa.

Ao Professor Carlos Milani e ao pessoal do LABMUNDO, professores e estudantes.

A todos os colegas, nossa Galera do Eixo, sem os quais eu não teria suportado as agruras do percurso. Em especial, aos meus companheiros de mesma orientadora: Lisa e Mateus, por terem me encorajado nos infundáveis momentos de desânimo.

Aos meus amigos, que souberam entender todos os momentos de sumiço por conta do mergulho na escrita da dissertação. Especialmente a: Rosa, pelas sugestões; a Diana, pela acolhida no Rio; Marcelo Fraga, pelo preciosismo da normalização; Kari pelo poio na entrevista com a FASE; Alê, pelos estímulos e exemplo; André Santos, pelas dicas; Clarissa e Íris, pelo que vivemos juntos desde a graduação; a Leo, meu amigo irmão, pelo companheirismo diário.

Ao pessoal do NPGA: Anaélia, Darcy e Ernani, pela solicitude.

Aos profissionais que concederam entrevistas: Anneke Jansen, João Bosco, Beatriz Costa e Ricardo Costa. De modo especial, a Jorge Eduardo Durão, da FASE e Cândido Grzybowski, do IBASE, pela generosidade em abrir as portas de suas respectivas organizações e pela imensa contribuição de seus preciosos depoimentos sobre cooperação para o desenvolvimento.

A CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por meio do PROADM - Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração, pela concessão da bolsa de mestrado.

Ademais, a todas as pessoas que, de alguma maneira, contribuíram para realização deste trabalho.

O tamanho do PIB contamina tudo nas relações internacionais, mesmo a solidariedade que, no entanto, resiste, persiste, busca. [...] A colonialidade nas relações internacionais, mesmo nas relações entre organizações de sociedade civil, torna a cooperação um discurso enganador e a solidariedade apenas uma trincheira de resistência, quase clandestina (GRZYBOWSKI, Cândido, p. 173, 2011a).

## RESUMO

A pesquisa, do tipo estudo de caso, visa analisar como as transformações nas políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento repercutiram na atuação da Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional – NOVIB no Brasil a partir dos anos 1990. O caminho percorrido nesta dissertação passa pelo estudo do ideário ocidental de desenvolvimento e da cooperação internacional. Neste particular, destaca-se o aprofundamento acerca da cooperação não governamental holandesa, reunindo informações necessárias para a compreensão do seu processo de consolidação. Os resultados obtidos revelaram que a partir da década de noventa, a NOVIB tornou-se cada vez mais dependente dos recursos governamentais de cooperação, bem como se manteve alinhada às orientações de organizações internacionais, no sentido de atuar em parceria com entidades empresariais. A pesquisa revelou ainda, que a decisão da agência holandesa de retirar o apoio ao desenvolvimento do Brasil está, intrinsecamente, relacionada com a recente agenda internacional de cooperação.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Cooperação Internacional. ONGs. NOVIB.



## **ABSTRACT**

This research is a case study which aims to analyze how changes on international cooperation policies for development has affected the way of acting of Netherlands Organization for International Development Cooperation – NOVIB, in Brazil since the 1990s. The route taken in this dissertation passes through the study of Western ideas of development and the international cooperation. With regard to that, the study of netherlands international cooperation is a standout, gathering information needed to understand the process of its consolidation. The results demonstrated that from the nineties on, NOVIB became increasingly dependent on government resources cooperation, as well as remained aligned to the guidelines of international organizations, driving to work in partnership with business entities. The survey revealed yet that the decision of the Dutch agency to withdraw support for the development of Brazil is intrinsically related to the recent international cooperation agenda.

**Key-words:** International Cooperation. Development. NGOs. NOVIB.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Amostra de ONGs financiadas por NOVIB	20
Quadro 2	Descrição das categorias de entrevistados	21
Quadro 3	Mudanças ocorridas no panorama da cooperação entre agências do Norte e ONGs do Sul	65

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Montante de recurso para projetos no Brasil, 1989-90 (em EUR)	98
Tabela 2	Investimentos anuais da NOVIB no Brasil (em EUR)	100
Tabela 3	Investimento anual, por categoria, da NOVIB no Brasil, 1995 (em EUR)	101
Tabela 4	Investimento da NOVIB para o ano de 1997 (em EUR)	104
Tabela 5	Investimento da Oxfam Novib para 2005 e 2010 (em EUR)	108

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	Agência Brasileira de Inteligência
ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ACI	Agências de Cooperação Internacional
AL	América Latina
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALOP	Associação Latinoamericana de Promoção ao Desenvolvimento
ANOD	Ajuda não Oficial ao Desenvolvimento
ANOD	Ajuda Não Oficial ao Desenvolvimento
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
APRODEV	Associação Protestante de Desenvolvimento
AVSI	Associação de Voluntários para o Serviço Internacional
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPINA	Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa
CDM	Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana
CE	Comissão Europeia
CEBEMO	Centrale Bemiddeling bij Medefinanciering Ontuikkelingsprogramma's
CEBRAP	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECIP	Centro de Criação de Imagem Popular
CI	Cooperação Internacional
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CID	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
CIDSE	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Solidariedade
CORDAID	Catholic Organisation for Relief & Development Aid
CRIA	Centro de Referência Integral de Adolescentes
CSO	Civil Society Organisation
CUT	Central Única de Trabalhadores
DGIS	Direção Geral para a Cooperação Internacional
DOFI	Desenvolvimento Organizacional e Fortalecimento Institucional
DPC	Documento de Política de Cooperação
ENAPEGS	Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social
EPESS	Escola Permanente de Educadores Sociais de Salvador
EU	European Union
EUA	Estados Unidos da América
EUROSTEP	European Solidarity Towards Equal participation of People
EZE	Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FMI	Fundo Monetário Internacional
GOM	Gospel Outreach Mission
HIV	Vírus da Imunodeficiência Humana
HIVOS	Instituto Humanista de Cooperação para o Desenvolvimento

IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBO	Bureau de Pesquisas Interdepartamentais
ICCO	Organização Intereclesiástica de Cooperação para o Desenvolvimento
ICF	Instituições de cofinanciamento
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LABMUNDO	Laboratório de Análise Política Mundial
NGO	Non Governmental Organisation
NOVIB	Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONGD	Organização não Governamental de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief
PAD	Programa de Articulação e Diálogo
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RSE	Responsabilidade Social Empresarial
SI	Sistema Internacional
UE	União Europeia
UNCED	Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	16
1.1	METODOLOGIA	17
1.2	PRESSUPOSTOS	21
1.2.1	Objetivo Geral	22
1.2.2	Objetivos Específicos	22
1.3	JUSTIFICATIVA	23
1.3.1	No que tange à relevância da pesquisa	24
1.3.2	No tocante à oportunidade da pesquisa	24
1.3.3	Quanto às motivações pessoais	24
1.3.4	A escolha da NOVIB	24
1.4	Organização do Trabalho	25
<b>2</b>	<b>A PRODUÇÃO OCIDENTAL DO IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO</b>	27
2.1	O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: DO PÓS-SEGUNDA GUERRA AOS ANOS 1970	27
2.2	O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO NO MODELO DE LIVRE MERCADO EM TEMPO DE NEOLIBERALISMO	35
2.2.1	As conferências dos anos 1990 pautam a nova agenda do desenvolvimento	39
2.2.2	Um Pacto Social dá sustentação ao Modelo de Desenvolvimento dos anos 1990	42
<b>3</b>	<b>RUMOS E TENSÕES NA COOPERAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL À LUZ DO PANORAMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL</b>	47
3.1	SISTEMA INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL	47
3.1.1	Agenda histórica da cooperação Norte-Sul até os anos 1980	53
3.1.2	Agenda histórica da cooperação Norte-Sul a partir dos anos 1990	57
3.1.3	Repercussões das mudanças nas diretrizes da cooperação internacional para o desenvolvimento em ONGs no Brasil	61
3.2	NOVAS ORIENTAÇÕES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS ÂMBITOS DA UNIÃO EUROPEIA E OCDE	67
<b>4</b>	<b>A AGENDA DE COOPERAÇÃO HOLANDESA: UM ESTUDO DE SUAS MUDANÇAS E REPERCUSSÕES NA ATUAÇÃO DA NOVIB NO BRASIL</b>	74
4.1	SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO HOLANDESA: ENTRE OS AOS 1960 E 1980	74
4.2	DA DÉCADA DE 1990 AOS ANOS 2011: O IMPERATIVO DA DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS	80
4.2.1	O Estudo de Impacto	81
4.2.2	Agências reforçam a articulação em rede	85
4.2.3	Influência das conferências da ONU	86

4.2.4	Abertura do cofinanciamento à concorrência	87
4.2.5	Dependência governamental	88
4.2.6	Profissionalização dos quadros	92
4.3	<b>ALMA MISSIONÁRIA <i>VERSUS</i> ESPÍRITO MERCADOR: REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS NA TRAJETÓRIA DA NOVIB NO BRASIL</b>	93
4.3.1	Origem da Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional - NOVIB	94
4.3.2	A fase política da atuação da NOVIB	95
4.3.3	Rumo ao alinhamento com a agenda governamental	98
4.3.4	A Responsabilidade Social Empresarial entra na agenda	105
4.3.5	Os derradeiros anos no Brasil	106
4.3.6	O fim da relação de cooperação	109
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	112
	<b>REFERÊNCIAS</b>	115
	<b>ANEXO A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS IBASE/FASE</b>	124

## 1 INTRODUÇÃO

No pós Segunda Guerra, muitas organizações são criadas, já sob o estatuto da cooperação internacional para o desenvolvimento, com o objetivo de prestar ajuda humanitária aos países do Terceiro Mundo. Estas organizações, chegando ao Brasil, estabelecem cooperação inicialmente com grupos de pessoas e movimentos de educação popular, principalmente ligadas à Igreja Católica, que, logo depois, se institucionalizam, dando origem às primeiras ONGs brasileiras. No começo dessa relação, havia um vínculo pessoal entre os representantes das organizações do Norte e as lideranças das ONGs brasileiras, que pressupunha diálogo e compartilhamento de objetivos, havendo ainda autonomia das contrapartes locais em decidir como aplicar e prestar contas da ação desenvolvida e dos recursos recebidos.

Mudanças na conjuntura mundial e reorientações de organizações internacionais, como ONU e Banco Mundial e seus programas de ajustes estruturais, além dos questionamentos do povo europeu sobre o resultado de suas doações, acabam iniciando um processo de revisão das políticas internacionais de cooperação. Particularmente, a década de 1990 se tornou o marco cronológico no qual tais transformações vão se consolidar e generalizar-se em exigências e reposicionamentos das agências dos países ricos para suas contrapartes, não só no Brasil, como no resto do mundo.

Tais mudanças, iniciadas na década de 1980 e aprofundadas nos anos 1990, continuaram refletindo nas ONGs brasileiras e chegam aos anos 2000, com a implementação do discurso da profissionalização da gestão das ONGs, em meio às imposições de condicionalidades para obtenção de financiamento e o alinhamento aos objetivos de desenvolvimento do milênio. É notória a influência da União Europeia e dos estados europeus, individualmente, na cooperação não governamental. Vive-se a concentração de recursos em uma quantidade menor de organizações, a substituição da lógica da solidariedade pela lógica de mercado, a dificuldade em encontrar apoio para organizações de base, dentre outras mudanças.

Apesar de, desde a sua fundação, a Associação Brasileira de Organizações não Governamentais - ABONG e suas filiadas terem publicado uma série de pesquisas sobre cooperação internacional, e de, tanto ela, quanto outras organizações promoverem discussões para debater a temática, no ano de 2010, por conta da efetiva saída na NOVIB, interessa ainda mais a essas organizações compreender como a conjuntura internacional influencia nas suas relações com os parceiros da Europa. Dados revelam que de 2004 a 2010, entre as afiliadas da ABONG, que possuíam entre 81% a 100% de recursos oriundos da cooperação e



solidariedade internacional, houve uma redução de 66% da participação das agências de cooperação internacional na composição de seus orçamentos (ABONG, 2010).

A NOVIB, agência holandesa, foi uma organização bastante atuante no cenário brasileiro de financiamento do desenvolvimento, estando presente no apoio às ONGs brasileiras até 2010, quando oficializou seu desligamento, interrompendo, inclusive, convênios ainda vigentes. Considera-se que este seja o caso mais recente de interrupção da atuação de uma agência internacional, com expressividade de ação no Brasil. Certamente, é reflexo de todo o processo histórico já mencionado e, neste sentido, esta pesquisa poderá contribuir para a análise do fenômeno da cooperação internacional não governamental europeia com suas contrapartes brasileiras.

Diante deste contexto, a presente pesquisa busca responder a seguinte questão:

Como as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990 na cooperação internacional para o desenvolvimento repercutiram na relação de cooperação da NOVIB com ONGs brasileiras?

## 1.1 METODOLOGIA

Dada a natureza do problema de pesquisa, será utilizada uma abordagem metodológica qualitativa, por permitir uma interação dinâmica entre a realidade e o objeto em estudo, já que não é possível estudá-los separadamente (GODOY, 1995). Essa abordagem está inserida no paradigma interpretativo, que se interessa pelo significado humano da vida em sociedade, buscando desvendar e expor um acontecimento. Essencialmente, aqui se busca a descrição e interpretação de um fenômeno social e historicamente delimitado, com a intenção de compartilhar seus significados com outrem. Dito isto, opta-se pelo estudo de caso e a pesquisa qualitativa, que se constituem tradições de pesquisa situadas no âmago do paradigma interpretativo (MOREIRA, 2008).

Quanto aos objetivos, a partir do exposto em Moreira (2008, p. 70), esta investigação é classificada como explicativa por ter como “preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos”. Embora haja necessidade de se valer de descrição, esta investigação não é essencialmente descritiva, no sentido atribuído por Hymann, porém aproxima-se da tipologia descritiva, cunhada por Best, que “delineia o que é – aborda também quatro aspectos: descrição, registro, análise e interpretação de fenômenos atuais, objetivando o seu funcionamento no presente” (MARCONI, 2010, p. 6).

Para compreender o fenômeno das mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento do Norte e suas repercussões nas contrapartes nos países em desenvolvimento, o pesquisador não se obriga considerar a realização de um estudo, cuja abrangência dê conta da totalidade de organizações internacionais de cooperação existentes, pelo contrário, pode delimitar um escopo, escolhendo para tanto um caso específico. No presente estudo, a delimitação do universo de pesquisa foi feita a partir de um recorte, dentro do sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento, optando pela cooperação não governamental, de um país europeu – a Holanda, em particular, restringindo-se a apenas uma agência de cooperação, a NOVIB, e sua relação com um grupo de ONGs no Brasil.

Dentro de tal recorte, a pesquisa tem como objeto de estudo, a relação de cooperação entre a NOVIB e suas contrapartes brasileiras, situando-se numa perspectiva analítica em relação ao objeto, centrada no histórico, no desenvolvimento e nas transformações que ocorreram nas relações de parceria entre tais organizações, sempre com o olhar direcionado à percepção da atuação da NOVIB, a partir do ponto de vista capturado nas entrevistas, documentos produzidos e publicações pelas organizações da sociedade civil no Brasil.

O estudo de caso será utilizado enquanto estratégia de pesquisa (MARTINS, 2006), por ser um método indicado para o tipo de questão “por que” e “como”, sendo esta última o tipo de indagação apresentado neste caso. Tal estratégia é recomendada quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o enfoque do trabalho é sobre um fenômeno da vida real e contemporâneo, em oposição a eventos históricos. Ademais, não necessariamente, precisa incluir evidência observacional direta e detalhada como em outras formas de pesquisa qualitativa e que, podem ilustrar determinados tópicos (YIN, 2010).

Neste trabalho, o estudo de caso assume um caráter mais "ilustrativo", descrevendo e analisando um exemplo de mudança na relação de cooperação, do que uma tentativa exaustiva de esgotar todos os aspectos da parceria e as peculiaridades da relação entre a NOVIB e as ONGs por ela apoiadas. O estudo de caso é que permite fornecer explicação no que diz respeito, diretamente, ao caso em questão e os elementos marcantes do contexto, podendo haver um aprofundamento na análise sem, necessariamente, a comparação deste com outros casos. Como é peculiar a esta estratégia de pesquisa, não há a intenção de generalização das conclusões da investigação, o que não exclui a possibilidade deste caso “ajudar a compreender uma situação ou um fenômeno complexo, até mesmo um meio, uma época” (LAVILLE, 1999, p. 156).

Quanto às técnicas de coleta, houve o levantamento de dados por dois meios: pesquisa bibliográfica e documental (MARCONI, 2010). A metodologia respalda-se, então, na coleta

de dados primários e secundários e na análise e sistematização dos dados qualitativos. A pesquisa documental tem o objetivo de confirmar evidências colhidas por outras fontes e instrumentos (MARTINS, 2006), nesse caso as entrevistas, e tem como fonte arquivos das ONGs do grupo analisado e publicações da ABONG sobre o tema da pesquisa. Quanto ao tipo de documentos, foram utilizados documentos textuais, de autoria da NOVIB, e publicações sejam da agência, sejam das ONGs.

Pelo fato das pesquisas qualitativas, por sua natureza, terem como dados características individuais e cenários difíceis de serem descritos numericamente, sendo estes, predominantemente verbais e, sua coleta, sendo realizada por meio de observação, descrição e gravação, as principais técnicas de levantamento de dados utilizadas foram: pesquisa documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas (MOREIRA, 2008).

Em relação à pesquisa bibliográfica, considerando o contexto geral internacional, foi dada atenção específica à identificação de bibliografia que fosse capaz de auxiliar na compreensão das transformações nas políticas de cooperação na Europa e, especificamente, na Holanda, com vistas a identificar suas repercussões para as mudanças na atuação da agência holandesa e suas contrapartes brasileiras. A pesquisa bibliográfica teve como fonte publicações, artigos, relatórios de pesquisa, livros, teses e dissertações.

A revisão da literatura sobre a construção da ideia do desenvolvimento, numa perspectiva internacional, a partir da Segunda Guerra Mundial e, sobre o tema da cooperação internacional para o desenvolvimento, embasou o refinamento da problemática deste estudo. A revisão possibilitou a identificação dos referenciais teóricos principais que auxiliaram na compreensão do contexto no qual o problema de pesquisa está inserido.

O referencial teórico utilizado possibilitou ainda a compreensão do fenômeno, partindo de uma perspectiva de conjuntura internacional mais geral que, posteriormente, desembocou no caso selecionado, com o objetivo de relacionar a aplicação da teoria apresentada em um fenômeno real, buscando assim estreitar a relação teoria-realidade, mantendo a postura consciente da impossibilidade de propor generalizações a partir do que foi revelado pelo estudo de caso.

Na pesquisa de campo, a entrevista foi o procedimento primordial para coleta de dados. Segundo Marconi (2010, p. 81), “alguns autores consideram a entrevista, como o instrumento por excelência da investigação social”, ela “tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema”. Laville (1999) faz alusão a uma entrevista de caráter menos estruturado, considerando a padronização de perguntas, mas sem impor opções de respostas. Ele salienta ainda que, durante as entrevistas,

é possível que o entrevistador mude a ordem da pergunta, reformule e até mesmo acrescente perguntas para precisar uma resposta do entrevistado. Para ele, “sua flexibilidade possibilita um contato mais íntimo entre o entrevistador e o entrevistado, favorecendo assim, a exploração em profundidade de seus saberes” (p. 189).

No sentido do que propõe Marconi, observa-se em Moreira (2008, p. 169) que:

[...] a entrevista semi-estruturada representa, como o próprio nome sugere, o meio-termo entre a entrevista estruturada e a entrevista não-estruturada. Geralmente se parte de um protocolo que inclui os temas a serem discutidos na entrevista, mas eles não são introduzidos da mesma maneira, na mesma ordem, nem se espera que os entrevistados sejam limitados nas suas respostas e nem que respondam a tudo da mesma maneira. O entrevistador é livre para deixar os entrevistados desenvolverem as questões da maneira que eles quiserem.

Para realização das entrevistas foi considerada uma amostra de pessoas que pudessem contribuir para a pesquisa: representantes das ONG que foram apoiadas, uma técnica que foi responsável por representar a NOVIB na América Latina e especialistas estudiosos do tema da cooperação. Para isso, foi adotada uma amostra intencional de pesquisa, cujo poder “está na seleção de casos ricos em informações para o estudo em profundidade” (MOREIRA, 2008). A pré-seleção das ONGs brasileiras, além de intencional, é de amostragem por critérios (MOREIRA, 2008). O primeiro é o fato de ter existido uma relação de cooperação entre a organização e a NOVIB; o segundo, que sejam filiadas à ABONG e o terceiro, que haja disponibilidade do representante da organização em conceder uma entrevista.

Apresenta-se a seguir, o quadro 1, que elenca as organizações cujos entrevistados cederam depoimentos para esta pesquisa.

Quadro 1 – Amostra de ONGs financiadas por NOVIB

NOME	ANO DE FUNDAÇÃO	ESTADO
Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa - CAPINA	1988	RJ
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional - FASE	1961	RJ
Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE	1981	RJ

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os entrevistados não houve representantes da NOVIB, pois em comunicação por e-mail, a agência informou que, uma vez que não atua mais no Brasil, qualquer informação sobre ela e a sua relação com as ONGs brasileiras deve ser obtida a partir destas últimas. A ausência de um pronunciamento oficial da NOVIB não comprometeu a pesquisa,

principalmente, por conta de sua intenção ser, justamente, analisar as repercussões das mudanças na cooperação na atuação da NOVIB no Brasil, a partir da investigação junto às contrapartes brasileiras e nos documentos produzidos pela NOVIB para o Brasil.

Dentre os entrevistados, obteve-se o depoimento de Anneke Jansen, que foi responsável pelos projetos no Brasil entre 1988 e 1991 e foi também coordenadora do departamento para América Latina até 1999. Atuou na NOVIB, ainda, no Departamento de Pesquisa e Formulação de Políticas até 2001. Ela iniciou seu trabalho quando a relação entre a agência e as organizações do Sul ainda não havia passado por tantas mudanças, esteve presente durante o surgimento das principais modificações na reorganização da NOVIB, saindo de lá somente quando as transformações inauguraram a atual forma de relação.

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente. As mesmas foram gravadas, transcritas e analisadas. A análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos coletados se deu pela categorização, que representa um agrupamento de caracteres comuns sob um título geral. O critério escolhido foi o critério semântico, que é o agrupamento por temas (BARDIN, 2009). No quadro 2 apresenta-se a classificação dos entrevistados em grupos, considerando a pluralidade destes e os diferentes espaços institucionais que ocupam.

Quadro 2 – Descrição das categorias de entrevistados

<b>GRUPOS</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
A	Representantes das ONGs que foram diretamente apoiadas por NOVIB
B	Coordenadora do departamento para América Latina da NOVIB até 1999
C	Especialistas e estudiosos da cooperação internacional não governamental

Fonte: Elaboração própria.

## 1.2 PRESSUPOSTOS

Considerando a revisão da literatura, a análise de artigos e documentos produzidos pelas ONGs latinas, mas com foco no caso brasileiro, partindo do problema de pesquisa e dos objetivos deste estudo, apresentam-se os seguintes pressupostos:

a) a NOVIB mudou de foco, deixando de lado a cooperação em processos de fomentar o desenvolvimento para apoiar ações muito mais focadas no alívio da pobreza, tornando-se

instrumental para as políticas neoliberais, fortalecendo a ação das ONGs em áreas onde houve uma redução da ação estatal no Brasil;

b) a agência reorientou seu escopo temático e geográfico de atuação, impondo, concomitantemente, a redução do aporte de recursos financeiros e mecanismos de seleção e controle mais rígidos no apoio às ONGs brasileiras;

c) para corresponder às mudanças, a NOVIB assumiu cada vez mais a profissionalização da ação em busca da eficácia e eficiência, acarretando a substituição de funcionários sintonizados com um contexto político mais amplo por técnicos profissionais;

d) o financiamento governamental culminou com redução da autonomia da agência, levando-a a se submeter à agenda governamental, refletindo esse processo nas ONGs brasileiras;

e) a relação de cooperação, que também contemplava a solidariedade internacional, pelos processos de mobilização e luta social no Brasil e pela confiança entre as pessoas que representavam as ONGs e a agência, tornou-se distante e passou a se configurar, cada vez mais, a partir de critérios e condicionalidades impostas pela NOVIB.

### 1.2.1 Objetivo Geral

Esta investigação tem como objetivo geral analisar como as transformações nas políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento repercutiram na atuação da NOVIB no Brasil a partir dos anos 1990.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral, foram construídos os seguintes objetivos específicos:

- a) Reconstituir a trajetória internacional em torno da ideia de desenvolvimento, relacionando-a com as mudanças na cooperação a partir da Segunda Guerra Mundial até os dias atuais;
- b) Identificar as principais mudanças na agenda da cooperação internacional europeia a partir dos anos 90;
- c) Analisar como se deram as mudanças na política de cooperação holandesa e suas repercussões na atuação da NOVIB junto as ONGs brasileiras, entre 1990 e 2010.

### 1.3 JUSTIFICATIVA

A realização desta pesquisa fundamenta-se a partir de três justificativas principais.

#### 1.3.1 No que tange à relevância da pesquisa

Há necessidade de refletir e produzir conhecimento acadêmico em Administração, já que as organizações e, dentro delas, as organizações não governamentais, constituem o objeto de estudo desta ciência. Este campo organizacional tem se constituído e se ampliado no escopo da ciência da Administração, alcançando inclusive a criação de cursos de graduação, especialização e mestrado na área da Gestão Social e até um evento anual que reúne pesquisadores e interessados no tema, o Encontro Nacional de pesquisadores em Gestão Social - ENAPEGS.

Tendo em vista que esta relação de cooperação, caracterizada pelo apoio técnico e financeiro, de organizações europeias às ONGs brasileiras diminuiu consideravelmente, inclusive, tendo a NOVIB saído do Brasil em 2010, e pela importância e histórico de cooperação de tal organização com entidades brasileiras, desde o período da ditadura militar, é preciso compreender quais as transformações que afetaram a relação com as contrapartes brasileiras. Nesse sentido, busca-se analisar como as mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento repercutiram na atuação da agência holandesa, NOVIB, no Brasil, a partir da década de 1990.

Saliente-se que, apesar da grande produção acadêmica na Europa e nos Estados Unidos, ainda é pequeno o interesse e grande a ausência de pesquisas sobre cooperação internacional ao desenvolvimento na comunidade acadêmica brasileira que lida com tais relações (AYLLÓN, 2006). Ao contrário de outros países da América Latina, como Chile e Peru. É preciso que pesquisadores brasileiros contribuam para enriquecer a produção nesse campo do conhecimento, construindo estudos e análises, a partir da perspectiva dos que, por décadas, foram objeto da cooperação dos países do Norte.

#### 1.3.2 No tocante à oportunidade da pesquisa

A oportunidade desta pesquisa é colocada pelo fato de, no Brasil, atualmente estar premente, na pauta do setor das organizações não governamentais e de alguns acadêmicos, a

busca de alternativas de financiamento para estas organizações. O fato do Brasil se posicionar, oficialmente, como nação doadora, e de, economicamente, ter alcançado a projeção internacional enquanto país de economia emergente, tido pelas organizações internacionais como país de renda média, também tem provocado a atualidade do tema. Cabem investigações sobre a trajetória da cooperação para o desenvolvimento na Europa, correlacionando-a com os marcos internacionais que moldam a fase de cooperação, a partir dos anos noventa, para que se possa ter um diagnóstico dos impactos aqui.

### 1.3.3 Quanto às motivações pessoais

Deve-se à trajetória profissional, construída a partir da atuação em organizações da sociedade civil, como a Fundação Associação de Voluntários para o Serviço Internacional (AVSI), Cooperação para o Desenvolvimento e Morada Humana (CDM), Fundação de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável Solidário da Região Sisaleira (APAEB), Escola Permanente de Educadores Sociais de Salvador (EPESS) e, principalmente, sua inserção entre 2008 e 2010 na área de Sustentabilidade do Centro de Referência Integral de Adolescentes (CRIA). A passagem por estas instituições possibilitou questionamentos, curiosidade e interesse pela relação de tais instituições com as agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento.

Em decorrência da trajetória profissional na captação de recursos, houve a participação no Seminário sobre Sustentabilidade e Mobilização de Recursos para OSCs do Nordeste, produzido por um grupo de organizações da cooperação internacional, denominado “Diálogo da Cooperação Internacional Nordeste”; em seminário promovido pela Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG, em 2010, em São Paulo. Nestes espaços foi possível ouvir pronunciamentos, trocar ideias e participar da discussão entre ONGs e, principalmente, confirmar a importância e atualidade do tema da pesquisa neste determinado universo de organizações.

### 1.3.4 A escolha da NOVIB

O projeto de dissertação foi pensado para dialogar com projeto de pesquisa “O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças



nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras”, em desenvolvimento no âmbito Laboratório de Análise Política Mundial – LABMUNDO na Universidade Federal da Bahia, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB, sob a coordenação da Professora Elsa Sousa Kraychete. Com objetivo mais amplo a pesquisa supracitada, tem como foco a cooperação não governamental europeia no Brasil. Então, a escolha pela Holanda, especificamente da NOVIB, se deu por ser uma agência europeia, em primeiro lugar. Depois, por ter sido uma organização relevante na história da cooperação com o Brasil, tanto pelo expressivo número de organizações apoiadas, quanto pelo montante de recursos aplicados. Por último, a escolha foi balizada pelo fato da NOVIB ter deixado de atuar no Brasil em 2010, tornando-se, assim, uma experiência emblemática, para entender o processo que leva à diminuição e saída de agências europeias do país.

#### 1.4 Organização do Trabalho

O presente trabalho foi construído de forma que no capítulo dois seja apresentada uma leitura sobre a construção discursiva do ideário de desenvolvimento, desde o pós Segunda Guerra até os dias atuais. Esse capítulo também intenta fornecer elementos para caracterizar a conformação do pacto social que dá sustentação ao modelo de desenvolvimento vigente, concebido a partir da década de noventa.

O capítulo três parte do entendimento dos processos que deram origem à discussão sobre desenvolvimento, considerando os novos temas a ela associados e o percurso por meio do qual é possível compreender como a ideia de desenvolvimento foi sendo construída, discutida e operacionalizada, nos diferentes momentos desde o período pós Segunda Guerra. Embasado nessa discussão, esse capítulo se dedica a discorrer sobre o sistema de cooperação internacional, relacionando sua constituição histórica à evolução do ideário de desenvolvimento abordado no capítulo anterior.

O quarto capítulo está dedicado à apresentação das mudanças no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento holandês, suas repercussões diretas no funcionamento da agência de cooperação, NOVIB, e, conseqüentemente, no relacionamento desta com suas organizações contrapartes no Brasil. Desse modo, trata-se de identificar, através de um estudo descritivo e interpretativo - baseado em revisão de literatura, fragmentos extraídos a partir da análise documental e trechos de entrevistas presenciais - ocorrências e evidências que

permitam a construção de uma interpretação que relacione as mudanças na cooperação internacional com as alterações no relacionamento da NOVIB e suas ONGs apoiadas no Brasil.

## 2 A PRODUÇÃO OCIDENTAL DO IDEÁRIO DO DESENVOLVIMENTO

Cada “década del desarrollo” ha puesto el énfasis en un aspecto que los países donantes o las instituciones multilaterales, principalmente, juzgaban representar la varita mágica para solucionar los problemas de subdesarrollo del Tercer Mundo. (AYLLON, 2007, p.38).

O conteúdo desta seção do trabalho apresenta uma leitura sobre a construção discursiva do ideário de desenvolvimento desde o pós Segunda Guerra até os dias atuais, bem como fornece elementos para caracterizar a conformação do pacto social de sustentação do modelo de desenvolvimento concebido a partir dos anos noventa.

### 2.1 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO: DO PÓS-SEGUNDA GUERRA AOS ANOS 1970

Ao tratar de uma cooperação internacional, adjetivada com a expressão “para o desenvolvimento”, a despeito da polissemia e ambiguidade de tal conceito, é imprescindível realizar uma revisão na literatura com a intenção de acompanhar a redefinição do seu significado e suas associações ao longo do tempo. Nos diferentes momentos históricos, desde o pós Segunda Guerra Mundial, a ação dos organismos de cooperação, inclusive das agências não governamentais, foi mudando de prioridades, mudanças essas, decorrentes de uma concepção específica de desenvolvimento a cada momento. De acordo com Santos Filho (2005), depois de ter já passado por mutações, a ideia de desenvolvimento se universalizou e se transformou em objeto de estudo das Ciências Sociais.

Segundo Moraes (2006), o período entre o final da década de 1940 até o início dos anos 1970, denominado de “Os 25 gloriosos” foi marcado pela emergência de países que se liberavam da subordinação das nações colonizadoras: o caso do final do período colonial de países da África e Sul da Ásia; e outros países cuja liberação ocorrera anteriormente: o caso de países da América Latina. A tais nações, que não eram ricas o suficiente para pertencerem ao Primeiro Mundo e tampouco eram economias planificadas, integrantes do Segundo Mundo, lhes foi reservado o título de Países de Terceiro Mundo. Neste contexto, desenvolvimento é sinônimo de progresso material e funciona como “dispositivo ideológico” que possibilitou que os países centrais se tornassem uma projeção do destino das demais nações.

Esse período de pós Segunda Guerra Mundial foi marcado pela reconstrução dos países que haviam sido devastados. Em especial, a criação do Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário Internacional – FMI em 1944, foi um marco nesta reconstrução, definindo o tema desenvolvimento no centro da cena internacional. Desde o início da década de 1940, os EUA começaram a arquitetar condições que assegurassem o livre comércio para seus produtos, a abertura dos mercados estrangeiros ao seu capital e a garantia de acesso sem restrições às matérias-primas que demandavam. As instituições de Bretton Woods representam a materialização da hegemonia norte-americana na política e economia do pós-guerra, principalmente na idealização do processo que deu à luz ao Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD (PEREIRA, 2010).

Em um momento onde a Europa se reconstruía, o Plano Marshall tinha sido colocado em funcionamento e a Guerra Fria exigia prevenções e os interesses das grandes potências se voltavam para as relações políticas na Europa, vai aparecer o discurso de Truman (1949), que em seu cerne, pressupunha que os países subdesenvolvidos seguissem o mesmo caminho das nações desenvolvidas, pois, dessa maneira, lhes seriam disponibilizados conhecimento científico e tecnológico, que possibilitaria que se livrassem das causas de seu atraso – a pobreza e a ignorância (SANTOS FILHO, 2005). É este um marco histórico que, no segundo pós Guerra, possibilitará o que Escobar (2005) e Rist (2002) chamam de “invenção do desenvolvimento”, enquanto conjunto de medidas técnicas, aqui levado a cabo “como ajuda ao desenvolvimento, no intuito de se alterar o estágio histórico do qual as sociedades atrasadas precisavam sair” (SANTOS FILHO, 2005, p. 27).

Nesse contexto, vem à tona o discurso inaugural do Presidente Henry Truman, em janeiro de 1949, cujo posicionamento coloca o progresso material e tecnológico dos Estados Unidos a serviço da promoção do desenvolvimento das nações consideradas como subdesenvolvidas:

Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas. More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and the skill to relieve the suffering of these people. The United States is pre-eminent among nations in the development of industrial and scientific techniques. The material resources which we can afford to use for the assistance of other peoples are limited. But our imponderable resources in technical knowledge are constantly growing and are inexhaustible. I believe that we should make available to peace-loving peoples the benefits of our store of technical knowledge in order to help them realize their aspirations for a better life. And, in cooperation with other nations, we should foster capital investment in areas

needing development. Our aim should be to help the free peoples of the world, through their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing, and more mechanical power to lighten their burdens. We invite other countries to pool their technological resources in this undertaking. Their contributions will be warmly welcomed. This should be a cooperative enterprise in which all nations work together through the United Nations and its specialized agencies wherever practicable. It must be a worldwide effort for the achievement of peace, plenty, and freedom (TRUMAN, 1949).

A partir de tal pronunciamento, o Estado é tomado enquanto uma figura central na construção do desenvolvimento, por meio da execução de políticas keynesianas, que estimulavam o gasto público (CAMPOS, 2006). Assim, os EUA se afirmam como potência hegemônica, diante da fragilidade dos países europeus e tentam manter os países emergentes longe da influência soviética. Tinha-se como um dos objetivos “definir uma política norte-americana para reformar os países do Terceiro Mundo, empurrando-os para o caminho do progresso” (MORAES, 2006, p. 56).

Segundo Escobar (2007), capital, ciência e tecnologia foram os elementos que fundamentaram o discurso de posse de Truman, que convidava os EUA e outros países desenvolvidos capitalistas a

[...] crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos (ESCOBAR, 2007, p. 20).

No ponto IV do discurso de Truman, percebe-se o destacado papel norte-americano ao conchamar as demais potências mundiais para juntas, “fomentar o desenvolvimento nas regiões necessitadas”. Porém, o apoio é oferecido em termos de conhecimento e tecnologia, já que, no mesmo discurso, os recursos materiais aparecem enquanto limitados. Destarte, aquele pronunciamento “inaugura la era del desarrollo y es significativo que la idea fue anunciado en primero lugar por un presidente estadounidense” (RIST, 2002, p. 85). Como se torna claro no trabalho de Escobar (2007), não somente o interesse americano, mas de outras nações desenvolvidas, voltam-se ao Terceiro Mundo, especialmente para América Latina, porque o sistema de produção capitalista sofria transformações a nível mundial e estas regiões tornavam-se importantes para a política e economia internacional.

A motivação que subjaz ao discurso de Truman e ao entendimento do desenvolvimento nesse mesmo período, sob o argumento de ajudar os países subdesenvolvidos, é de fato uma forma de evitar que eles aderissem ao comunismo. Destarte, os países subdesenvolvidos se tornam interessantes para a política e economia mundial,

principalmente por dois motivos: porque se tornam mercados para os países desenvolvidos ou porque poderiam, por conta da pobreza, ceder ao comunismo. Sob o argumento do auxílio humanitário, os pobres do mundo serão alvo de muitas políticas e programas oriundos de organizações como ONU, BIRD, FMI, universidades, fundações americanas, da Europa e centros de pesquisa (ESCOBAR, 2007).

O termo “subdesenvolvido” para qualificar regiões atrasadas economicamente foi utilizado pela primeira vez no discurso de Truman, modificando o sentido de “desenvolvimento” e estabelecendo uma relação incomum entre ambos. Segundo Rist (2002):

En el plano conceptual, el nuevo binomio desarrollo/subdesarrollo introduce la idea de una continuidad “sustancial” entre los dos términos que solo se diferencian relativamente entre si. El estado de subdesarrollo no es el inverso del “desarrollo”, sino su forma aún inacabada o, para mantenermos en la metáfora biológica, “embrionaria”; en estas condiciones, una aceleración Del crecimiento aparece como el único método para colmar la diferencia. La relación se establece sobre el modo cuantitativo del más o el menos, presuponiendo una unidad fundamental entre los dos fenómenos. Además, en este juego de comparaciones, a cada nación se La valora por si misma y su “desarrollo” constituye, con mucho, un fenómeno interno, autogenerado y auto dinámico, incluso si puede verse “ayudado” por intervenciones externas (RIST, 2002, p. 89).

O desenvolvimento é um ‘regime de representação’, um ‘domínio do pensamento e da ação’, que acontece em um espaço geopolítico composto de geografias imaginárias, vai ganhando contorno e atribuindo significado as expressões que demonstram a assimetria de poder entre os estados no plano internacional ao cunhar as noções de Primeiro Mundo, Segundo Mundo e Terceiro Mundo, Norte e Sul, centro e periferia. Dessa forma, alguns termos e estereótipos destacam-se como significantes da condição do Terceiro Mundo, como pobreza, ameaça de fome, enfermidade, ignorância, analfabetismo e baixa produtividade (ESCOBAR, 2007).

O significado do subdesenvolvimento nos anos 1950 esteve muito associado a expressões, como “atraso” e “incapacidade de articular meios e fins”. Os países subdesenvolvidos se encontravam na condição de pobreza, não por serem naturalmente pobres, mas porque ainda não haviam logrado êxito na superação da raridade de determinados recursos naturais com variações de técnica, substituição de recursos e a organização socioeconômica e cultural (MORAES, 2006). Por isso, os países do Norte (desenvolvidos) se encarregariam de ajudar outros países considerados subdesenvolvidos, situados no Sul (subdesenvolvidos), a ultrapassar o estágio de pobreza e alcançar a prosperidade (SANTOS FILHO, 2005). Colocou-se o subdesenvolvimento como carência e pobreza, mas sem

questionar as razões desse processo, apontando a ajuda em termos quantitativos e técnicos como a única solução para alcançar o desenvolvimento (RIST, 2002).

O parâmetro para definir quais países seriam considerados pobres foi forjado tendo como referencial o padrão de riqueza das nações economicamente adiantadas. Já se delineia então uma concepção de pobreza a partir somente do viés econômico, sendo classificados como pobres, pelo Banco Mundial (1948), os países cuja renda *per capita* mensal se encontrava abaixo dos cem dólares. Dessa forma, automaticamente, passam a ser considerados pobres cerca de dois terços da população do globo, que só encontrariam a redenção de sua condição de miséria, de acordo com o paradigma dominante, a partir do crescimento econômico e do desenvolvimento (ESCOBAR, 2007).

Rist (2002) afirma que a Guerra Fria transformou o Terceiro Mundo em campo de batalha ideológico das grandes potências. Entretanto, esses países chegaram a esboçar uma resposta a essa guerra de forças quando se reuniram na Conferência de Bandung (1955), onde colocaram na pauta reivindicações, no “âmbito político e de desenvolvimento”. Nesta conferência as recomendações para alcançar o desenvolvimento, “contemplado como una necesidad universal, que llegará a todas las partes de un esfuerzo económico importante, estimulado por el capital extranjero y el uso de la tecnología moderna” (RIST, 2002, p. 105), tiveram como resultado a integração dos países subdesenvolvidos à economia global e o aparecimento de novas instituições internacionais, que levariam a frente o modelo de desenvolvimento segundo a cartilha dos EUA.

Até aqui o importante era modernizar os países subdesenvolvidos, proporcionando infraestrutura, urbanização e industrialização. Para formular uma teoria do desenvolvimento estiveram presentes pontos centrais, tais quais: processo de formação de capital, educação, introdução dos valores culturais modernos e a criação das instituições adequadas. Estas últimas, as organizações internacionais que levariam adiante o trabalho do desenvolvimento, Banco Mundial, o FMI e as agências das Nações Unidas. O conjunto de relações entre os estudos produzidos, as novas ideias e o efeito das organizações internacionais levou ao discurso do desenvolvimento enquanto este conjunto de relações, que “fue capaz de crear sistemáticamente los objetos de los que hablaba, agruparlos y disponerlos de ciertas maneras y conferirles unidad propia” (ESCOBAR, 2007, p. 80).

Surge em 1949 o Programa Ampliado de Assistência Técnica, primordialmente para enviar especialistas e formar pessoas concedendo bolsas a pessoas do Terceiro Mundo. A Sociedade Financeira Internacional é criada em 1956 para apoiar os investimentos privados e em 1960 é a vez da Associação Internacional para o Desenvolvimento, que emprestava em

condições menos rigorosas aos países pobres. Em 1958 foi estabelecido um Fundo Especial que arrecadava contribuições voluntárias para financiamento de projetos nos países de economia fragilizada, fundo este que, em 1965 funde-se ao Programa de Assistência técnica, anteriormente mencionado, e origina o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. A criação de tais instituições dá-se durante a década de 1950, apelidada de período de “incubação do desenvolvimento” e representa a concretização de uma arquitetura institucional do desenvolvimento, pois é por meio de tais instituições que esse conceito se operacionaliza. Fecha-se, desta forma, o período de convencimento internacional de que o desenvolvimento deve ser uma contribuição de todos (RIST, 2002).

A década de setenta foi marcada também pela gestão de McNamara no Banco Mundial, sendo ele responsável pela introdução da “cruzada contra a pobreza”, que havia sido anunciada em 1968, como menciona Pereira (2010), tendo contribuído para este empreendimento o governo americano, devido à mudança em suas políticas de ajuda externa nesse período. Somente em 1973-74, a partir dos projetos com foco no Desenvolvimento Rural Integrado e com o lançamento do livro *Redistribuição com Crescimento* o Banco se assume como “patrocinador da bandeira da luta contra a pobreza no plano internacional” (PEREIRA, 2010, p. 198).

Houve adaptações, “mas o mesmo tipo de relações entre os elementos se mantém mediante as práticas discursivas das instituições” (ESCOBAR, 2007, p. 82). Irão começar a surgir uma série de objetos com os quais o desenvolvimento se relacionará, como pobreza, crescimento populacional, analfabetismo, antigas práticas agrícolas e associações políticas, culturais e religiosas que estão associadas ao atraso. Inicialmente esses objetos vão sendo colocados por organizações do mundo desenvolvido até chegar ao ponto onde já haverá organizações no Terceiro Mundo encarregadas de trabalhar com esses objetos. Muitos especialistas e organizações criarão suas teorias e surgem recortes diferentes para agrupar categorias de clientes desse desenvolvimento. Em suma, foi criado um subdesenvolvimento política e tecnicamente manejável (ESCOBAR, 2007).

Na segunda metade dos anos setenta, já se discute a constatação da inexistência de uma fórmula universal de gerar desenvolvimento. O discurso ganha entonação no sentido de buscar as bases na satisfação de necessidades, ao invés de se priorizar, como até então, a dimensão econômica do desenvolvimento. Começam a ser introduzidos no discurso temas como autoconfiança, harmonia com a natureza e mudanças estruturais, que dizem respeito tanto a países do Terceiro Mundo quanto a países industrializados (RIST, 2002).



Em dezembro de 1979, em Bonn, surge o Informe Willy Brandt, fruto de uma comissão independente sobre desenvolvimento internacional, que apresentou um diagnóstico dos principais problemas mundiais, além de estabelecer um programa de oito prioridades a serem enfrentadas no âmbito do desenvolvimento:

1) absoluta prioridade para o atendimento dos países mais pobres, que formam os cordões de pobreza da África e da Ásia; 2) supressão geral da fome; 3) medidas que assegurem o fortalecimento das receitas de matérias-primas; 4) medidas que abram para os países de industrialização recente acesso aos mercados dos países desenvolvidos; 5) medidas que assegurem a boa conduta das transnacionais e a efetiva transferência da tecnologia; 6) reforma do sistema monetário mundial; nova abordagem para o financiamento do desenvolvimento; 7) nova abordagem para o financiamento do desenvolvimento e; 8) mais equitativa repartição mundial do poder (JAGUARIBE, 1980, p. 13).

Como visto em Rist (2002), o campo do desenvolvimento é ideológico e se estrutura independente de proporcionar uma transformação nas condições de exploração das populações. É como no discurso de McNamara aos chefes políticos dos países em desenvolvimento, para que estes cuidem das necessidades humanas essenciais de seus povos, que em seu âmago subjaz a estratégia de “elevar la productividad de los pobres para incluirlos en el sistema económico” (RIST, 2002, p. 190). O foco da ajuda ao desenvolvimento, se mantendo nas necessidades fundamentais, ganha apoio do Banco Mundial, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, do Fórum do Terceiro Mundo e se torna estratégia favorável para aproximar também as organizações não governamentais do projeto de desenvolvimento “centrado en el hombre y sus necesidades básicas” (RIST, 2002).

O posicionamento de Rist (2002) encontra eco na pesquisa de Pereira (2010), cuja análise sobre a ação do Banco Mundial revelou que a orientação ao atendimento das necessidades humanas básicas tem sua origem nas pressões que sofreu a política de assistência internacional dos EUA e sua intervenção no Vietnã, levando à aprovação, em 1973, de uma lei<sup>1</sup> que reorientou a ajuda externa bilateral. Aqui, trata-se de reduzir a pobreza extrema proporcionando a participação de pobres no desenvolvimento, através do incremento da produtividade dos pequenos agricultores. A ação encontrava referência teórica em Redistribuição com Crescimento e exequibilidade nas ações de fomento ao aumento de produtividade dos mais pobres, buscando o aumento de sua renda, em consequência da inserção no mercado (PEREIRA, 2010).

O alívio da pobreza esteve presente, na gestão do presidente do Banco Mundial, Robert Strange McNamara, de 1968 a 1998, mas em plano secundário, precedida pela

<sup>1</sup> Foreign Assistance Act, PL 93-189, mais conhecida como “Novas Direções” (PEREIRA, 2010, p. 201).

preocupação, primordial, com o aumento da produtividade econômica. Mais do que evidências de alguma intenção de superação do paradigma dominante da acumulação capitalista, se viu um alinhamento a este e à ideologia liberal do Banco. Também, a satisfação das necessidades básicas, assim como a redução da pobreza, foram abordadas de maneira insulada, como se não estivessem intrinsecamente ligadas às relações econômicas e sociais vigentes na época (PEREIRA, 2010).

Se for possível estabelecer um corte temporal que marque a transição do modelo pós-Segunda Guerra, este marco é a década dos anos setenta. Na visão de Rist, esta década representa o momento onde os países do Sul aumentam sua influência no mundo e reivindicam a atuação nas causas do desenvolvimento ao invés do alívio aos seus efeitos. O Vietnã enfrenta o domínio dos EUA, surgem questionamentos ao domínio francês no sul da África, ao Português em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau e denúncias aos regimes militares na América Latina, que conformavam oposição aos regimes repressores e, ainda, apoio a movimentos de liberação de países que então eram colonizados. Nesse período, o Norte, que já tinha razões para se questionar quanto à manutenção da prosperidade, principalmente a Europa, em 1973, sofre com os efeitos do aumento do preço do petróleo pelos países árabes. Esses acontecimentos ameaçam o poderio do Norte e sinalizam o estremecimento do seu modo de desenvolvimento aplicado aos países terceiro-mundistas (RIST, 2002).

A trajetória do ideário do desenvolvimento, do pós Segunda Guerra até os anos setenta, pode ser resumida da seguinte maneira:

Hasta finales de los años setenta, el eje de las discusiones acerca de Asia, África y Latinoamérica era la naturaleza del desarrollo. Como veremos, desde las teorías del desarrollo económico de los años cincuenta hasta el “enfoque de necesidades humanas básicas” de los años setenta, que ponía énfasis no solo en el crecimiento económico per se como en décadas anteriores, sino también en la distribución de sus beneficios, la mayor preocupación de teóricos y políticos era la de los tipos de desarrollo a buscar para resolver los problemas sociales y económicos en esas regiones.[...] En resumen, odía criticarse un determinado enfoque, y proponer modificaciones o mejoras en concordancia con él, pero el hecho mismo del desarrollo y su necesidad, no podían ponerse en duda. El desarrollo se había convertido en una certeza en el imaginario social (ESCOBAR, 2007, p.21-22).

Pode-se também resumir o período a partir do ângulo destacado por Rist (2002),

[...] el periodo que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial al del Imperio soviético ha estado recorrido por dos formas de “desarrollo”: la primera estaría entroncada en esa creencia común que ha inspirado la expansión de la sociedad basada en el comercio, incluso en su expresión colonial, mientras que la segunda se ha manifestado a la manera de los mesianismos religiosos, deseosos de instauraren la historia, sin espera e de

manera voluntarista, el ideal de una sociedad justa e opulenta. De ahí la implantación de un doble mecanismo destinado a acelerar la aparición de una nueva era: el Estado providencia en el Norte y las estrategias de “desarrollo” en el Sur (RIST, 2002, p. 245).

Esse desenvolvimento, convertido em certeza no imaginário social, irá perder as características que lhe deram contorno nos moldes do segundo pós-guerra até a década de 1970. No modelo seguinte, terá lugar a competitividade do capital, o comércio internacional e os investimentos externos. O mercado vai se tornar a primeira agência do desenvolvimento, criando as bases para mais do que uma simples economia de mercado, começa a se erigir uma verdadeira sociedade de mercado. Entretanto, somente o livre mercado não é suficiente para sustentar esta sociedade, se faz necessário assegurar a liberdade para que pessoas e mercadorias se movimentem. Por isso, se implementou uma segunda agência do desenvolvimento (além do livre mercado), a democracia liberal - por sua natureza, limitadora à intervenção estatal nos agentes econômicos (SANTOS FILHO, 2005).

## 2.2 O DISCURSO DO DESENVOLVIMENTO NO MODELO DE LIVRE MERCADO EM TEMPO DE NOELIBERALISMO

A década de oitenta, devido à situação de endividamento de países e do arrefecimento do discurso do desenvolvimento, representou um intervalo de tempo cujo foco foi a promoção de ajustes nos países subdesenvolvidos. Em 1982, o governo mexicano declara a moratória, bem como a crise da dívida externa torna-se insustentável nos demais países da América Latina devido ao endividamento exaustivo durante as duas décadas anteriores. Nessa conjuntura, a bandeira do desenvolvimento se encontra rota e aos países subdesenvolvidos são impostos ajustes internos focados na reorientação da produção para bens de exportação por meio de redução e reorientação do gasto público. Nesse ajustamento o FMI outorgava pacotes de ajuda e em contrapartida haveria programas de estabilização no curto prazo e a estatização das dívidas privadas. Desta forma, os países devedores teriam suas políticas econômicas adequadas às exigências dos credores internacionais (PEREIRA, 2010).

Apelidada de ‘a década perdida’, os anos 1980 ficaram marcados pelos programas de ajuste estrutural nos países do Sul, ajustes estes que foram atrelados pelo Banco Mundial ao discurso das necessidades fundamentais. A intenção de tais ajustes era estabilização, liberalização econômica e abertura externa dos países em desenvolvimento, uma tentativa de

diminuir a substituição de importações nos países do Sul (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). Apesar desse enfoque direcionado às necessidades, uma análise mais aprofundada dos fatos leva à conclusão de que “las leyes del mercado servían desde entonces de doctrina universal y las preocupaciones del desarrollo se reducían a las iniciativas humanitarias de UNICEF y de las ONG” (RIST, 2002, p. 202).

Com o fim da União Soviética, não existindo mais o adversário sistêmico, o capitalismo vê-se representado enquanto império do modelo ocidental. A geopolítica se reconfigura, continuando as sociedades modernas no Primeiro Mundo e, no lugar do Segundo Mundo surgem as de modernização incompleta como “emergentes” e onde era o lugar do Terceiro Mundo, permanecerão os países “pobres”, cujas sociedades têm baixo crescimento econômico associado a altos níveis de pobreza. A essa altura desaparecem as nomenclaturas de nações subdesenvolvidas e em desenvolvimento, conseqüentemente, há um arrefecimento do viés político do conceito de ajuda para o desenvolvimento. A abordagem da ajuda agora começa a romper com o paradigma estabelecido no pós Segunda Guerra, cujo foco era oferecer aos países pobres conhecimento e tecnologia. O desenvolvimento se alcança, a partir deste ponto, por meio da abertura a uma lógica de competição no mercado e da implantação da democracia liberal nos países não desenvolvidos (SANTOS FILHO, 2005).

A análise de Santos Filho (2005) demonstra que na perspectiva de desenvolvimento de livre mercado e democracia liberal, ao Estado, reserva-se o papel de remover as dificuldades de funcionamento do mercado e criar condições políticas favoráveis à competitividade. No âmbito internacional essa mudança foi determinante para reorientar o foco de organizações internacionais que se voltam agora para a erradicação da pobreza, a ajuda técnica objetiva formar pessoas para atender ao mercado e a ajuda financeira ao desenvolvimento volta-se a ONGs e projetos governamentais concernentes ao novo papel que ocupa o mercado. Em resumo,

[...] desenvolver-se, agora, é apenas criar condições de acesso ao consumo, e modernizar-se é somente produzir para atender às necessidades infinitas de indivíduos, crescentemente, ávidos por inovações variadas e exercer sua liberdade de escolha orientada pelo mercado (SANTOS FILHO, 2005, p. 65).

Introduzir-se-á nos anos 80 uma nova abordagem no ideário do desenvolvimento, que a esta altura recebe uma qualificação que o relaciona com o meio ambiente, trata-se agora de perseguir um modelo de desenvolvimento que seja sustentável. Rist destaca que “la política de crecimiento económico, preconizada para reducir la pobreza e mantener la estabilidad del

ecosistema no difiere apenas de la [política] que – históricamente – no ha echo sino ahondar la diferencia entre ricos y pobres y poner en peligro el medio ambiente” (RIST, 202, p. 215).

Segundo Rist (2002) há uma reconfiguração do desenvolvimento em 1983, quando as Nações Unidas criaram a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que originou o Informe Brundtland, que unia desenvolvimento e meio ambiente no discurso em torno do desenvolvimento sustentável. Em defesa de argumentos de que o desenvolvimento, que se ocupa puramente da dimensão econômica e é ambientalmente insustentável, chega-se ao conteúdo divulgado no relatório Brundtland<sup>2</sup>. Segundo este documento, desenvolvimento não é incompatível com proteção ao meio ambiente e, para ser sustentável, é preciso incorporar três dimensões: social, econômica e ambiental.

Devido à repercussão do Relatório Brundtland [e também da realização da conferência RIO 92] não se cogita financiar projetos de desenvolvimento que não contenham referências ao meio ambiente. Una de las posibles lecturas dese momento do ideario revela que “desarrollo sostenible significa entonces que el desarrollo debe avanzar a un ritmo más sostenido, hasta hacerse irreversible, porque lo que padecen los países del Sur es un desarrollo no duradero, un desarrollo con eclipses, puesto permanentemente en cuestión por medidas políticas efímeras” (RIST, 2002, p. 223). Destarte, subentende-se que o objetivo central da proclamação da sustentabilidade é a não interrupção do crescimento econômico, pois o que precisa se tornar duradoura, a todo custo, é a ideia do desenvolvimento, mesmo que sob o discurso da preservação ambiental.

Na década de noventa surge uma nova tônica para o desenvolvimento a partir do olhar do Banco Mundial, que propõe a articulação entre governos e mercados. A orientação que emerge do BM preconiza que ambos colaborem e sejam parceiros e que o Estado proporcione as condições institucionais para facilitar o funcionamento do mercado. No Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (1991), o desenvolvimento está posto como desafio mais relevante a ser enfrentado pela humanidade. Destarte, o alcance do desenvolvimento, segundo o relatório, está atrelado à realização de ações governamentais focadas em: atendimento das necessidades básicas dos pobres; proporcionar incentivos ao mercado; abertura econômica (livre fluxo de bens, serviços, capital, mão-de-obra e tecnologia) à concorrência internacional; e redução da inflação, equilíbrio de contas públicas e recuperação do crédito externo (KRAYCHETE, 2005).

---

<sup>2</sup> O Relatório Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente em 1987. É nesta publicação que vem à tona o conceito de desenvolvimento sustentável.

O Banco Mundial também teve papel evidente, a partir da década de 1990, na questão da pobreza, realizou publicações, “sobretudo nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 e de 2000-2001, em que o Banco Mundial encarrega-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais, decorrentes das políticas de ajuste” (UGÁ, 2004, p 58). A essa altura já estava claro que as promessas do desenvolvimento não haviam se concretizado, pois o fosso que separa os países ricos dos pobres não havia diminuído. O movimento de privatizações e enfraquecimento do papel estatal trouxe consequências agravantes como desemprego e aumento da pobreza, nesse sentido, “não surpreende que agora, mais do nunca, a equação do desenvolvimento esteja fortemente associada com a luta pela redução e eventual eliminação da pobreza” (LOPES, 2005, p. 109).

O lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (1990), publicação anual, que utiliza como indicador o índice de Desenvolvimento Humano foi também definidor de uma perspectiva de desenvolvimento que busca resultados para além do campo econômico. Segundo Lopes (2005), tais relatórios enfatizam as capacidades humanas e a expansão de possibilidades, já na visão de Rist (2002), tais informes “tienen el mérito de plantear problemas e intentar resolverlos, aunque, finalmente, lleven también a reducir al desarrollo a aquello que puede hacerse por medio de la cooperación internacional” (RIST, 2002, p.239).

A partir do ano 2000 a tônica do discurso sobre desenvolvimento estará marcada pelo que foi posto na Declaração do Milênio, principal resultado da Cúpula do Milênio ocorrida em Nova Iorque, com a presença de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países. O ponto III desta carta trata do desenvolvimento, relacionando-o ao combate à pobreza, e as promessas contidas nele tornaram-se um consenso para a discussão de desenvolvimento, dando origem aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Segundo o PNUD, tais objetivos são os seguintes: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o Vírus da Imunodeficiência Humana - HIV, malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ONU, 2000).

Embora os ODM sejam o consenso em torno da operacionalização do desenvolvimento houve ainda em 2002, na África do Sul, a RIO +10 ou Cúpula Mundial de Johannesburgo, que trouxe à tona o fato de que, tanto os países desenvolvidos quanto os países em desenvolvimento não terem conseguido alcançar os resultados previstos pela conferência

de dez anos antes. Nessa cúpula, além da questão ambiental destacou-se a questão da pobreza, aproveitando a localização do evento no continente mais pobre do planeta para colocar tal questão na agenda global de desenvolvimento sustentável. Esta cúpula faz com que a temática pobreza passe ser discutida como um problema global e não mais um problema de cada país (OLIVEIRA, 2008).

A produção do ideário nesse segundo período demonstra que o desenvolvimento, do ponto de vista da operacionalização do discurso, ou seja, se observada a perspectiva institucional dos seus operadores, tem se tornado uma atividade econômica como a prestação de serviços ou assessoria. Nesse contexto, o espaço da mercadoria foi ampliado e, ao mesmo tempo, as práticas foram revestidas de políticas, promessas, declarações e atitudes que conservassem a ficção e consentissem a sustentação do desenvolvimento enquanto uma crença ao invés de uma ação efetiva (RIST, 2002).

### 2.2.1 As conferências dos anos 1990 pautam a nova agenda do desenvolvimento

Nos anos noventa, segundo Iglesia-Caruncho (2005), foi se construindo um primeiro consenso internacional. Em decorrência deste consenso, uma nova concepção sobre o desenvolvimento foi estabelecida, principalmente a partir das recomendações produzidas nas conferências internacionais. Tais recomendações começaram a demandar do sistema de cooperação para o desenvolvimento ações que operacionalizassem a ideia do desenvolvimento humano sustentável.

Esta década “[...] constituiu um período de intensa mobilização dos foros diplomáticos parlamentares, fosse para enfrentar ameaças eminentes e localizadas à paz, fosse para apontar soluções para problemas de longo prazo que já vinham se agravando [...] desde o início da Idade Moderna” (ALVES, 2001, p. 31). No bojo do acirramento da crise ambiental em suas variadas dimensões, as grandes conferências internacionais das Nações Unidas conferiram legitimidade ao debate internacional de “temas globais”, antes considerados de exclusivas competências nacionais. Destarte,

“[...] as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam. Corroboraram, dessa forma, a percepção de que certos assuntos são [...] inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal. [...] Fizeram-no ainda, pela primeira vez, de maneira sistêmica, não-compartimentada, de forma tal que as deliberações de uma fossem

influenciar as das demais e não apenas as da subsequente” (ALVES, 2001, p. 34).

Ademais, estas conferências delinearão a nova agenda não só do desenvolvimento, mas também da cooperação. Por meio das cúpulas das Nações Unidas, novas metas foram inseridas para buscar o desenvolvimento, entre elas: meio ambiente, educação, gênero e habitat, trazendo a configuração de um “novo” consenso na luta contra a pobreza para os esforços do sistema de cooperação (IGLESIA-CARUNCHO, 2005).

A Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento – UNCED, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro, inaugurou o ciclo das conferências dos anos 90 com agenda ampla e atores diversificados. Além da conferência intergovernamental denominada Cúpula da Terra, foi palco, em 2002, do Fórum Social na vertente da sociedade civil. Dentre as principais contribuições está a Agenda 21 – plano de ação analítico mundial com vistas ao Desenvolvimento Sustentável, que se tornou base para programas de ação nacionais (ALVES, 2001).

Além disso, criou a Comissão das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, responsável pelo acompanhamento da aplicação dos acordos pactuados no Rio, constituindo um fórum permanente de negociação da política mundial nos domínios do ambiente e do desenvolvimento. Nesta perspectiva, sua contribuição foi imperativa para a projeção mundial do conceito de Desenvolvimento Sustentável (OLIVEIRA, 2008).

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993, em Viena, reafirmou o compromisso internacional relativo a todos os direitos humanos e de reforço dos mecanismos destinados a observar e promover esses direitos. Além disso, levou à nomeação do primeiro Alto Comissário para os Direitos Humanos, tendo em vista aprimorar a capacidade de atuação da ONU frente a ações de violação desses direitos. Ao estimular a inclusão dos direitos humanos como parte integrante das missões de manutenção da paz, esta conferência afirma a ligação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos (ALVES 2001).

A construção da ideia do desenvolvimento recebeu contribuições da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em setembro de 1994, no Cairo, que assegurava o desenvolvimento como um direito universal inalienável, integrante dos direitos fundamentais. Além de mencionar a responsabilidade dos países desenvolvidos na busca internacional do desenvolvimento sustentado. Esta conferência apontou a tendência “que estabelece os direitos humanos como fundamento, condição e meio para a consecução do desenvolvimento da humanidade” (ALVES, 2001, p. 180).



Dentre as principais resoluções do Cairo estiveram a aprovação de um plano de ação que definia os alvos dos recursos, no que se refere à cooperação internacional no domínio da população, a fim de garantir a todos o acesso à saúde reprodutiva e ao planejamento familiar e o estímulo ao aumento de recurso para financiamento de atividades relacionadas com população, por parte dos países provedores da cooperação internacional (FNUAP, 1995).

Em março de 1995 foi realizada a Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social em Copenhague. Diferente das conferências anteriores, esta foi a primeira a colocar o desenvolvimento, com o sentido humanista, adjetivado de social, no foco da atenção internacional. Teve como principais objetivos: a erradicação da pobreza, desintegração social das pessoas em situação de marginalização e o desemprego. Entretanto, a despeito de todas estas constatações, não houve esforços suficientes para superar os desequilíbrios e alcançar resultados na distribuição da riqueza. Os resultados de Copenhague não foram proporcionais à ênfase dada ao discurso que revelava preocupação dos países com os evidentes efeitos negativos do crescimento econômico, como o desemprego e exclusão social, ocasionados nos países em desenvolvimento pela “obsessão com o monetarismo, a liberdade do mercado e o Estado mínimo” (ALVES, 2001, p. 184).

Ainda em 1995, denominada de ‘Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz’, a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em setembro, em Beijing, “[...] partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairobi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas” (VIOTTI, 1995, p. 148).

As discussões e resoluções desta conferência trazem a questão do gênero para a agenda do desenvolvimento. Ao acordar um plano de ação, destinado a fortalecer o papel da mulher nos fóruns de decisão no campo social, econômico e político, inseriu na pauta as questões relacionadas a saúde, educação e direitos na perspectiva do gênero e sublinhou a necessidade da garantia de proteção legal no combate à violência contra as mulheres. Na declaração dessa conferência, destacam-se: “o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade” (NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 149).

A II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II, realizada em junho de 1996, em Istambul, última das cúpulas mundiais deste ciclo, teve como objetivo a atualização de temas e paradigmas acerca da política urbana e habitacional que se refere à orientação da ação dos órgãos e agências de cooperação internacional para esse tema na agenda do Desenvolvimento. Nesse sentido, Alves (2005) pontua uma resistência da

cooperação internacional a respeito da provisão de recursos para projetos em matérias de assentamentos urbanos.

### 2.2.2 Um Pacto Social dá sustentação ao Modelo de Desenvolvimento dos anos 1990

As modificações no discurso vão sendo acompanhadas pelas reconfigurações das práticas que os operadores do desenvolvimento utilizaram ao longo do tempo. O modelo atual de desenvolvimento, aqui identificado por modelo de livre mercado e democracia liberal, que teve seus contornos demarcados e suas características consolidadas na década de noventa, necessita de uma articulação entre as três esferas da sociedade: o Estado, o mercado e a sociedade civil. No começo dos anos 1990, como se observa no trabalho de Avritzer (1993), o entendimento sobre a sociedade civil e sua inserção em um contexto de relação com os setores convencionais – Estado e mercado, já era perceptível. Portanto, já havia uma abordagem da teoria sobre uma sociedade civil nos países em desenvolvimento que

[...] seria capaz de apontar uma terceira arena, a ser fortalecida no processo de desestatização destas sociedades. Trata-se da arena da interação social, a mais fraca no interior da nossa cultura política, mas nem por isso a menos fértil. O seu fortalecimento implicaria a estruturação de um terceiro pólo, em sociedades que, até o momento, ou se estruturaram em torno do Estado ou em torno do mercado (AVRITZER, 1993, p. 222).

Nos anos noventa, o fortalecimento desta terceira via ganha espaço no Brasil, concomitantemente à reestruturação produtiva e reforma do Estado, que exigia uma redefinição de suas funções, por meio dos mecanismos apontados por Montañó (2010), tais quais: privatização, terceirização e publicização. A partir daqui, organizações que surgiram identificadas pela contraposição à esfera pública governamental tornam-se depositárias de diversos serviços sociais prestados pelo Estado. Esse fenômeno pode ser observado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em cujos objetivos para os serviços não exclusivos, existe uma menção à transferência dos mesmos para o setor público não estatal (BRASIL, 1995).

Essa conformação em torno de parcerias e participação, se observada atentamente, possibilita o delineamento, mesmo que não tão explícito, de um pacto social para sustentar o desenvolvimento, principalmente para contribuir nas questões cuja ação estatal se reduziu. No nível internacional, como visto em Alves (2001), as conferências da ONU durante os anos 1990, foram um marco em relação ao Estado deixar de ser o centro do desenvolvimento como

nas décadas passadas. Da conferência de Copenhague surge oficialmente o apelo para construção de um modelo de desenvolvimento social que conta com cooperação e parceria para dar conta de satisfazer as necessidades de parcelas das populações mundiais que passam privações. Destarte, a Cúpula de 1995 oficializa, no plano internacional, o discurso de uma cooperação e da parceria de toda a sociedade com os Estados para sustentar este novo desenvolvimento social.

A citação em seguida, demonstra claramente a importância da Conferência de Copenhague na produção de um discurso, onde a existência de um novo pacto social para o desenvolvimento é assumido por organizações internacionais de referência no desenvolvimento:

O Estado, neste fim de século, não mais se confunde com a sociedade, sequer na esfera das relações internacionais. Tampouco se apresenta como o instrumento apto e suficiente à realização do progresso e da liberdade idealizado pela ilustração. Hoje, mais do que nas décadas passadas, as ações da sociedade civil se afirmam, nacional e internacionalmente, como fator imprescindível à luta contra a marginalização, em prol da coesão social. Daí, a importância crescente atribuída às Nações Unidas à participação dos órgãos não governamentais nos debates e na implementação de decisões de suas conferências sobre temas globais. Mas as ações o Estado e da sociedade civil não são mutuamente excludentes. [...] Se a razão instrumental nas mãos do Estado comprovou-se insuficiente para a promoção do progresso humano, nada indica que o mercado por si só ou as organizações não governamentais isoladamente possam garanti-lo de forma abrangente. É imprescindível, portanto, que as políticas públicas governamentais sejam harmonizadas com as ações da sociedade civil e com o exercício da cidadania. Essa mensagem fica clara nos documentos da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (ALVES, 2001, p. 208).

É possível constatar que foram redefinidas as relações entre Estado e as organizações da esfera não governamental, caracterizando a “desregulamentação do papel do estado na economia e na sociedade” (DELUIZ *et al*, 2003, p. 3). Este fenômeno, além de ter estimulado o crescimento das ONGs nos anos 90 (CARVALHO, 1995), foi seguido do surgimento da responsabilidade social da empresa, como demonstram a criação da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança em 1990, a constituição do Grupo de Institutos e Fundações Empresariais – GIFE em 1994, e do Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social, fundado em 1998 (KRAYCHETE, 2010). De fato, “os anos 1990 testemunharam o papel redefinido do Estado e a maior atuação de atores não estatais, a saber, do setor privado e da sociedade civil na área de provisão e execução de serviços” (LOPES, 2005, p. 67).

Nesse contexto de articulação para sustentação do desenvolvimento é possível assistir que, no marco da solidariedade de mercado, se inserem as relações entre ONGs e as organizações empresariais. As relações que se constroem entre mercado e ONGs podem ir,

desde o fornecimento de bens e de serviços até o financiamento empresarial para projetos de ONGs; desde os projetos conjuntos entre estas últimas e as empresas à competência que se origina pela entrada das empresas em atividades geridas tradicionalmente por ONGs e, estas últimas, em atividades tradicionalmente a cargo das empresas; no terreno político podem ir desde a colaboração ao conflito (ROMERO, 2002).

Os estados-nação implementaram diversas políticas públicas com recursos oriundos do Banco Mundial, que nos anos noventa passa, de maneira mais incisiva, a estimular o envolvimento da esfera não governamental no processo de desenvolvimento, utilizando como uma justificativa as limitações do setor público para uma abordagem eficaz dos problemas e a dependência do setor privado para resolver problemas nos países em desenvolvimento. Portanto, a sociedade civil vai sendo convocada a atuar num pacto para executar ações de desenvolvimento. Nesse sentido, segundo a ótica do BM, as ONGs são contratadas pelos Estados para a execução de políticas públicas, sob o argumento de que oferecem uma “importante vantagem comparativa”. Esta vantagem é resultado das experiências e conhecimento que tais organizações têm da realidade local e capacidade de promover e estimular a participação da população (BANCO MUNDIAL, 1996).

Em 1995 cerca de 50% dos projetos que foram financiados pelo Banco Mundial tiveram algum tipo de participação de ONGs. Segundo o BM, tais organizações proporcionam, não somente ao Banco, mas também aos governos informações sobre condições e prioridades locais, ao mesmo tempo em que prestam informações à população sobre o projeto proposto (BANCO MUNDIAL, 1996). Esse chamado à sociedade civil, posteriormente, se torna evidente na fala de Joseph Stiglitz, o então primeiro vice-presidente e economista chefe do Banco, ao declarar que os processos de desenvolvimento devem apoiar e envolver os grupos da sociedade civil “porque os projetos que contam com níveis mais elevados de participação são, de fato, mais bem sucedidos”. Ele sugere ainda, que os setores público e privado devem identificar a melhor maneira de atuarem em parceria e, ademais, o governo precisa interagir de forma mais efetiva com a sociedade civil (STIGLITZ, 1998).

Esse posicionamento oficial do Banco ratifica um movimento no sentido de propiciar “formatos de ação tais como o não governamental, sem fins de lucro, empresa cidadã e Estado parceiro, bem ao estilo das novas contingências derivadas do Consenso de Washington e fortalecidas durante a fase autodenominada de pós-Consenso, mercê das crises regulatórias da segunda metade dos anos 90” (KRAYCHETE, 2005, p. 209). Nesse bojo é que vai se delineando uma nova concepção da ação não governamental, onde se busca o alinhamento de interesses entre o Estado e as ONGs, pois o primeiro necessita de novas bases para se

legitimar diante da suposta crise e da reconfiguração dos interesses do capital (QUADROS, 1998).

No contexto de um pacto social entre Estado, Mercado e Sociedade Civil, esta última é convocada para assumir, oficialmente, as responsabilidades no processo de desenvolvimento, não só localmente, mas, principalmente, a partir de um movimento iniciado no plano internacional, onde se observa:

[...] desde associações e sindicatos grandes e politizados, até ONGs de apoio e de desenvolvimento pequenas, mas vociferantes e frequentemente bem fundadas e organizadas. Tais instituições agora servem como canal para gerar mais de 40% da Assistência Oficial para o Desenvolvimento bilateral em benefício de instituições pequenas, tradicionais e baseadas nas comunidades. O papel que a AOD desempenha na criação de ONGs também tem sido significativo, resultando no crescimento de ONGs de interesse especial que estão envolvidas diretamente com o gerenciamento da AOD. Elas têm assumido gradualmente uma função de supervisão na gestão tanto de recursos externos quanto de recursos domésticos alocados, com vistas a promover o desenvolvimento (LOPES, 2005, p. 147).

No bojo da reconfiguração das relações Estado-Mercado-Sociedade, o Estado tem que lidar com a contradição de ter que atender tanto aos interesses do capital quanto às necessidades coletivas. Os interesses e novas necessidades do capital vão conformando o delineamento onde o Estado parece não mais representar o pilar fundante da integração e reprodução social (QUADROS, 1998). Fundamentalmente, nessa reconfiguração, torna-se senso comum que “a ação do Estado no campo social deve estar restrita à área de caridade pública – auxílio à pobreza – e de preferência em caráter complementar à caridade privada” (DRAIBE e HENRIQUE, 1988, p. 75). Já a esta altura, percebe-se que existe uma articulação tripartite para operacionalizar ações de interesse público ou com objetivos de desenvolvimento. Para que tal articulação se torne realidade ecoa o chamamento para que os governos trabalhem em conjunto com as empresas e os cidadãos na decisão e implementação de políticas públicas (KRAYCHETE, 2008).

Daqui por diante se constitui uma nova relação da sociedade com um Estado de mínimos sociais, desresponsabilizado do atendimento à questão social numa perspectiva universalista, implementador de políticas focalizadas, que prioriza a relação custo-benefício, ao invés da universalidade de direitos, fazendo com que estes últimos tornem-se custos a serem reduzidos no contexto de restrições dos recursos públicos. Nessa lógica, o Banco Mundial colabora para a focalização das políticas, com a justificativa de que esta focalização promove a eficiência e a eficácia e evita o desperdício (KRAYCHETE, 2005).

Políticas focalizadas, Estado de mínimos sociais, crescimento da atuação da esfera não governamental por meio das ONGs e, mais recentemente, a ação socialmente responsável das

empresas fazem parte de um mesmo conjunto de transformações na relação Estado-Mercado-Sociedade. Essas mudanças e reconfigurações, ocorridas em relação ao papel de cada esfera nesta tríade, oferecem indicações para sugerir a existência de uma concertação ou pacto social para sustentar este novo padrão de relação com vista ao desenvolvimento. Apesar da ênfase que vem sendo dada ao mercado e a sociedade civil nesse pacto, ressalte-se que, mesmo havendo um posicionamento, que diminui a importância do Estado, segundo Kraychete (2008), este ator ainda conserva um papel relevante, mesmo que o mercado seja afirmado como o principal regulador econômico.

### 3. RUMOS E TENSÕES NA COOPERAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL À LUZ DO PANORAMA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

“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 internacionais e seu lugar e tarefa na nova ordem mundial” (JANSEN, 1995, p. 4).

Essa seção parte, do que foi descrito no capítulo anterior, do entendimento dos processos que deram origem à discussão sobre desenvolvimento, considerando os novos temas a ela associados e o percurso por meio do qual é possível compreender como a ideia de desenvolvimento foi sendo construída, discutida e operacionalizada, nos diferentes momentos desde o período pós Segunda Guerra. Embasado nessa discussão, esse capítulo se dedica a discorrer sobre o sistema de cooperação internacional, relacionando sua constituição histórica à evolução do ideário de desenvolvimento abordado no capítulo anterior.

#### 3.1 SISTEMA INTERNACIONAL E COOPERAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

Segundo Ayllón (2007), cooperação representa a coordenação de interesses a partir da identificação de problemas comuns, devendo o interesse mútuo se apresentar frequentemente na experiência prática de cooperação. No âmbito internacional a cooperação é possível porque existe um Sistema Internacional (SI), que o autor define como o conjunto de interações entre os diferentes atores, que, quando cooperam entre si, realizam cooperação internacional. No bojo desse sistema internacional, mais especificamente, a tipologia que interessa a este trabalho é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID),

[...] entendida como el conjunto de acciones que realizan gobiernos y sus organismos administrativos, así como entidades de la sociedad civil de un determinado país o conjunto de países, orientadas a mejorar las condiciones de vida e impulsar los procesos de desarrollo en países en situación de vulnerabilidad social, económica o política y que, además, no tienen suficiente capacidad para mejorar su situación por si solos (AYLLON, 2007, p. 36).

O SI ganhou forma logo após a Segunda Guerra Mundial, sua origem está relacionada à legitimação de poder das duas grandes potências (EUA e URSS), que no contexto da Guerra Fria buscavam obter a coesão dos países aliados. Constituíra-se também num importante mecanismo para o exercício de influência dos países desenvolvidos sobre suas ex-colônias, meio para continuar a influenciar os novos países independentes. Diferente da política exterior

de um país, esse sistema teria o diferencial de se ocupar do crescimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento, entretanto, a prática demonstra predominantemente a realização dos objetivos da política exterior dos países doadores. De todo modo, ações que contribuam para a promoção do desenvolvimento podem ocorrer, porém desde que não haja um contraste com a política externa do doador (IGLESIA-CARUNCHO, 2005).

Em sintonia com o discurso de Iglesia-Caruncho, Ayllon (2007) explica o surgimento deste Sistema Internacional (SI) a partir da Guerra Fria, do processo de descolonização dos países do Sul e também da globalização. Em relação ao conflito EUA versus URSS, a CID tornou-se um dos mecanismos para fortalecer a relação com os aliados, dificultando assim a possibilidade destes aderirem ao bloco socialista, como ilustram o Plano Marshall e os termos do Ponto IV de Truman, abordados no capítulo anterior. Já o processo de descolonização coloca sob o guarda-chuva da CID grande número de novos Estados-nação, cujos problemas de desenvolvimento serão alvo dos países desenvolvidos. Quanto à globalização, é o momento onde não existe mais a bipolaridade de poderes e as metodologias dão enfoque na cooperação, considerando, além do econômico, o índice de desenvolvimento humano (IDH).

No âmbito do SI existem organizações que fazem parte da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) e ajuda não oficial ao desenvolvimento (ANOD). Filgueiras (2005), explica que ajuda oficial não se dá somente a partir de fluxos de recursos financeiros aos países e territórios em desenvolvimento via governos, mas que também são contabilizados: doação em alimentos, medicamentos, roupas e mesmo redução da dívida externa de países pobres. Ademais, provisão de recursos para ampliar conhecimentos, técnicas de produção e incremento de capital humano fazem parte desta modalidade enquanto cooperação técnica internacional.

Compõem o escopo da ANOD organizações de cooperação não oficial, responsáveis por realizar a chamada cooperação não governamental. Estas, “[...] podem até atuar em relação direta com governos e agências, mas também, em alguns casos, podem buscar uma atuação administrativa, política e financeira mais autônoma, estabelecendo ligações entre organizações sociais sem a mediação de agências estatais” (MILANI, 2005, p. 03). Tais organizações, que fazem cooperação não governamental mobilizam recursos de cidadãos, empresas e uma parte relevante dos governos. No caso das organizações que recebem parcela de seus orçamentos dos governos, elas são classificadas por agências de cofinanciamento. Esta ligação, na prática, termina por atrelar o trabalho da agência ao atendimento da agenda governamental de cooperação ou mesmo aos interesses da política externa do país doador.



A ANOD ou cooperação não governamental se caracteriza, decerto, pela canalização de recursos “[...] em direção aos países em desenvolvimento pelas Organizações não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD)<sup>3</sup> e outras fundações não lucrativas” (IGLESIA-CARUNCHO, p. 39, 2005). Ainda conforme Nascimento (2007), estas agências distinguem-se pelo fato de serem sem fins lucrativos e não serem geridas pelo Estado, atuando, portanto, no campo da ajuda não oficial ao desenvolvimento (ANOD).

Alguns países doadores optam por trabalhar em países em desenvolvimento executando projetos de desenvolvimento por meio de ONGs. Tais países disponibilizam financiamento para suas organizações não governamentais que, por sua vez, estabelecem parcerias e financiam projetos de ONGs dos países beneficiários. Essa forma de cooperar se dá sob o argumento de fortalecimento de um denominado ‘terceiro setor’<sup>4</sup> e capacitação da sociedade civil em políticas públicas, entretanto, existe um entendimento que tal maneira de cooperar é um artifício utilizado pelos países desenvolvidos para evitar a submissão e o controle de seus programas por parte dos governos locais (CORRÊA, 2010).

No começo da década de 1960, os países desenvolvidos do mundo capitalista se ocupavam em induzir o crescimento econômico no resto do mundo, bem como conquistar novos mercados para sua produção excedente, ao tempo em que se contrapunha a influência socialista nesses países. Nesse contexto, as agências internacionais não governamentais foram promover o desenvolvimento na periferia capitalista por meio de grupos de profissionais voluntários que, em muitos casos está a origem das organizações não governamentais nesses países (BALLÓN e VALDERRAMA, 1994).

Nesse período, o apoio das ONGD às incipientes ONGs que existiam na América Latina representava um financiamento para projetos pontuais ou para algum processo com escopo e tempo bem delimitados. As ONGs, nesse tempo, tinham relativa autonomia para solicitar algum tipo de ajuda a partir da sua necessidade, ou seja, o financiamento das agências europeias vinha para suprir a demanda local e não para atender a agenda da ONGD. No tocante às temáticas, que eram objeto do investimento encontravam-se, principalmente: educação popular, desenvolvimento de capacidades de mobilização e organização e projetos produtivos (BALLÓN e VALDERRAMA, 1994).

As agências de cooperação não governamental internacionais também são ONGs, entretanto se distinguem das jovens contrapartes no Sul, representando conceitualmente, um

<sup>3</sup> Neste trabalho ONGD refere-se apenas às organizações não governamentais do Norte.

<sup>4</sup> De acordo com Fernandes (1997), esta expressão tem sua origem nos Estados Unidos, tendo ainda como equivalentes os termos: “organizações sem fins lucrativos” (*non profit organizations*) e “organizações voluntárias” (*voluntary organizations*).

tipo específico de ONG. Tipologia esta que, em 1981 foi evocada pelo então presidente da OXFAM, sob a sigla de ONGD (Organização Não Governamental de Desenvolvimento), para caracterizar as organizações que reúnem certos atributos e que normalmente evoluíram da ação humanitária para se tornarem agentes de cooperação para o desenvolvimento (RIBEIRO, 1995).

No Brasil se percebe mais claramente a ação dessas ONGD, dentre elas as europeias, desde os anos sessenta, como serve de ilustração a chegada da OXFAM, que se instala no país em 1968. Entretanto elas surgiram muito antes, como se pode ver no texto de Nascimento (2007), a existência de tais organizações remonta aos anos 40. Mais tarde, até fins da década de 80, principalmente até o processo de redemocratização do país, as agências tiveram presença ativa na promoção da participação da sociedade civil brasileira e enfrentamento da ditadura.

Durante os anos oitenta, já no bojo das mudanças da ajuda ao desenvolvimento e crise do *Welfare State*, as ONGs foram identificadas por sua capacidade de articulação com organizações populares, tornando-se canais para implementação de cooperação internacional no Sul, em sintonia com a nova agenda. O argumento de terem funcionamento democrático e de custo operacional baixo foi relevante para um reposicionamento das ONGD no discurso e no financiamento a suas contrapartes no Sul. A partir de então, estas organizações nos países do Sul vão sendo financiadas por recursos públicos, tanto dos Estados e das agências de cooperação quanto de organismos internacionais, tais como o BM e FMI. Os governos europeus aumentam os orçamentos das suas ONGD, transformando-se em principal fonte de financiamento delas, o que repercute no aumento do número de ONGs no Sul que disputam os recursos por elas captados no Norte (QUADROS, 1998).

Nos anos 1980, como resultado dessa reorientação, se observa o crescimento do financiamento governamental das ONGD europeias, bem como das políticas compensatórias das agências multilaterais, no sentido de amenizar os impactos dos ajustes estruturais. Esse processo condicionou o conteúdo e o destino dos recursos como nunca antes da história da cooperação. Apesar disso, o relacionamento entre as agências internacionais e as ONGs latinas se estreitou por conta do trabalho conjunto realizado a favor da redemocratização de alguns países nesta década. Nesse período, caracterizado como de ‘parceria’, muitas agências conquistaram notoriedade por conta da sua atuação no Sul (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

A utilização do termo não governamental, ou seja, a afirmação por esta negativa não é um enquadramento sem contradição, dado o expressivo financiamento governamental que tais

organizações recebem. A este respeito, Nerfin (1992), conclui que “[...] a crescente simbiose entre governo e ONGs realmente precisa da conotação negativa para marcar, quando não para mascarar a diferença” (NERFIN, 1992, p. 96-97). O mesmo autor esclarece também que, no campo da cooperação para o desenvolvimento, a OCDE denominava de ONG no final dos anos 1980, as organizações montadas e dirigidas por grupos particulares de pessoas cujos propósitos eram filantrópicos e que eram apoiadas por contribuições voluntárias de indivíduos (NERFIN, 1992).

No caso específico europeu, as ONGD estabelecem relações com suas congêneres no Sul a partir da condição de financiamento que as primeiras detêm em relação às últimas. Os recursos que financiam atividades em organizações dos países em desenvolvimento chegam até as ONGD de maneiras distintas. A primeira forma pela qual elas obtêm financiamento de governos é por meio de projetos, processo pelo qual a ONGD apresenta uma proposta de financiamento que, segundo regras pré-estabelecidas, se considerado um projeto legítimo, vem a ser aprovado. A segunda modalidade é o *block grant* ou concessão de verba para atividades institucionais. Nessa modalidade, a ONGD é avaliada pelo contexto geral e lhe é concedida uma verba para realizar suas atividades, inclusive custear despesas operacionais, ou seja, o financiamento é dado para a estrutura como um todo e não para um projeto específico (ONORATI, 1992).

Segundo Onorati (1992), para as atividades das ONGs, como ajudas emergenciais, alimentares e projetos de desenvolvimento o modelo de financiamento adotado é o financiamento total. Entretanto existe uma segunda maneira de provimento de fundos, que cobrem apenas uma parte dos custos do programa ou projeto, esta segunda modalidade é denominada de cofinanciamento. Este último consiste no processo pelo qual o governo realiza uma contribuição financeira em complementação aos custos assumidos pela ONGD para custear ações por ela mesma implementadas.

De acordo com Kaiser (1995), as agências europeias de então, que se relacionam com as ONGs brasileiras, obtêm recursos de duas principais fontes: recursos públicos e privados. Estes últimos advêm de doações da população e do grande número de pessoas envolvidas em campanhas educativas e de arrecadação de fundos. Já os recursos de origem pública são aqueles oriundos de governos nacionais, estaduais ou municipais nos países europeus como também da União Europeia. Em convergência com Nerfin (1992) Quadros (1998); e Ballón e Valderrama (2004), Kaiser afirma que o financiamento público foi o responsável, após os anos 80, pelo aumento dos recursos da cooperação não governamental. Entretanto,

[...] as condições econômicas e sociais na maior parte dos países europeus são muito mais difíceis e repercutem diretamente sobre as finanças estatais. Cortes orçamentários afetam os ministérios de cooperação internacional, ao contrário do passado. Na última década, muitas vezes a cooperação internacional escapou de cortes devido à pressão internacional a favor do objetivo de se destinar 0,7% do PIB para este campo (KAISER, 1995, p. 14).

É em sintonia com o dito por Kaiser (1995) que, ainda no decorrer de finais dos anos 80, surgem os primeiros “ajustes” por parte das agências não governamentais de cooperação internacional. Elas, para dar conta das pressões governamentais, como também de doadores individuais, que sofrem em seus países, passam a exigir das ONGs nos países do Sul mecanismos precisos de prestação de contas, monitoramento e avaliação de projetos. Nesse contexto, surge mais uma orientação a partir do discurso das agências multilaterais, em pleno alvorecer do neoliberalismo: a substituição do tema desenvolvimento pelo combate a pobreza (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

Assim, o adentrar dos anos 1990 significou a consolidação de uma série de reorientações já bastante delineadas no final da década passada. Esta década será marcante para os operadores da cooperação internacional para o desenvolvimento, especialmente para as agências europeias e suas contrapartes brasileiras, pois,

[...] supuso importantes cambios en él ámbito de la cooperación. De un lado disminuyeron los recursos para cooperación por el surgimiento de nuevas regiones prioritarias del planeta (especialmente África); del otro, se afirmaron un conjunto de exigencias instrumentales, algunas de ellas indudablemente importantes (planeamiento estratégico, evaluación de impacto, incidencia en políticas públicas) como parte de una lógica en la que desde el Norte – abandonando parcialmente el discurso de la institucionalización de las ONG – lo que interesaba era demostrar la viabilidad de los proyectos y los beneficios alcanzados, en un escenario que definitivamente había cambiado (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004, p. 4).

A esta altura, as organizações não governamentais (dentre elas encontram-se evidentemente as agências de cooperação não governamental internacionais) são oficialmente convidadas a atuar em parceria com o mercado e o Estado em prol do desenvolvimento já a partir dos novos rumos. O chamariz surge do Banco Mundial ao afirmar serem os governos “mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11).

A cooperação não governamental, do nascimento pelo trabalho de equipes profissionais voluntárias nos anos 1960 chega ao final da década de 1990, oficialmente reconhecida e estimulada pelo Banco Mundial, como se depreende do pronunciamento do então economista-chefe do BM ao afirmar que,

[...] o desenvolvimento não pode restringir-se a uma negociação entre os doadores de assistência e os governos. O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros frequentemente excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento (STIGLITZ, 1998, p.8).

### 3.1.1 Agenda histórica da cooperação Norte-Sul até os anos 1980

Desde a conformação do sistema internacional de cooperação, houve variações nos recortes temáticos estabelecidos para canalizar o fluxo de recursos aos países em desenvolvimento. No escopo, aqui identificado por agenda histórica da cooperação Norte-Sul até os anos 80, estão os temas que determinaram a agenda da cooperação para o desenvolvimento desde o segundo pós-guerra até o fim da década de oitenta. O período a partir dos anos 90, marcado pelas mudanças geopolíticas e econômicas que corroboraram para a redefinição dessas prioridades será analisado no item 3.1.2.

Nesse contexto,

Muitos desses temas, apesar de uma roupagem externa neutra e referenciada em consensos internacionais, representam, na prática, valores que os países doadores desejam disseminar em escala global. O problema é que os valores “universais” disseminados pelos países doadores tradicionais emanam dos padrões culturais, sociais, políticos, filosóficos e até mesmo religiosos encontrados nos países do chamado Ocidente (CORRÊA, 2010, p. 75).

Ao analisar o estado da cooperação internacional para o desenvolvimento, a partir da perspectiva própria do Sul, Peng (1992) assevera que os países desenvolvidos do Norte disseminaram um modelo de desenvolvimento, estilo e cultura de vida ocidental e ainda que, a cooperação internacional não somente difundiu este modelo como também tratou de incluir nele os países em desenvolvimento. Para ele, “a cooperação internacional foi, assim, não tanto em sentimentos de boa vontade ou princípios de justiça, e mais em relações de poder entre países, agindo em função de claros interesses próprios” (PENG, 1992, p. 71).

Durante esta fase, que se iniciou a partir do segundo pós-guerra, a CI funcionou como uma das ferramentas de política exterior dos países desenvolvidos, visando à estabilidade social e política dos países alvo, objetivos que facilmente seriam reconhecidos pelas nações como legítimos. Ademais, estes países desenvolvidos é que determinavam propositadamente os temas que norteariam as ações de cooperação, cuidando em garantir que estes não fossem passíveis de discussão quanto à pertinência do ponto de vista de promoção do

desenvolvimento. Nesse sentido, o movimento inverso também foi estratégico, ou seja, manteve-se a omissão de temáticas diretamente relacionadas à origem de poder e renda para os países desenvolvidos, como desenvolvimento tecnológico e acesso a mercados (CORRÊA, 2010).

A Cooperação envolve ajuda humanitária, doações, empréstimos, assistência técnica, pesquisa e intercâmbio. Historicamente, o discurso e a prática das organizações operadoras da cooperação foram elaborados e redefinidos a partir das prioridades e estratégias de cada país doador. Estes, por sua vez, determinavam a forma de cooperação com os demais no SI. Entre as décadas de 1950 e 1960, projetos de tecnologia e infraestrutura estiveram no foco das políticas de desenvolvimento dos países ricos em relação à periferia capitalista (AZI, 2009).

Nos idos de 1960, ganha prioridade a escassez de capital e a criação de infraestrutura e de capacidade nas instituições públicas nos países em desenvolvimento, processo que demandou enormes somas e gerou dívidas gigantescas para estes países (AYLLÓN, 2007). Segundo Ribeiro (1995), nesta década a cooperação Norte-Sul já contava com as ONGs europeias no processo de desenvolvimento em ações com foco principal no envolvimento das populações locais em suas dinâmicas de cooperação.

Nos anos 1970 o enfoque prioritário se deu em relação às necessidades primordiais dos mais pobres (AYLLÓN, 2007). As organizações não governamentais que traziam a concepção de desenvolvimento centrada no potencial humano e suas capacidades, devido à conjuntura desta década foram se modificando até que se posicionaram a favor dos movimentos alternativos em torno também do discurso dos recursos naturais finitos, dos impactos ambientais da industrialização e crescimento econômico *versus* desenvolvimento (RIBEIRO, 1995). Segundo Jansen (1995, p. 4), nesta década as instituições multilaterais e bilaterais tinham sua política de intervenção na cooperação internacional com a América Latina apontando para:

- a) a industrialização autocentrada nos diversos países, e por isso dependente de seus próprios padrões de consumo, avanço tecnológico e funcionamento social;
- b) a modernização do padrão de vida, associada diretamente ao processo de urbanização acelerada;
- c) e finalmente uma marcada presença de estados interventores como instâncias de controle de todo o processo.

A cooperação Norte-Sul chega aos anos 1980 com menos vigor devido à repercussão da crise econômica iniciada nos anos 1970. Nesta década, o BM e o FMI concediam

empréstimos aos países que aceitassem os modelos de ajustes estruturais, propostos pelo Norte, em meio ao crescimento da pobreza e degradação dos serviços públicos. Assistia-se na periferia capitalista cenas de países “exauridos pelas dívidas e por problemas de exportação, o Sul estava incapaz de unir-se em torno de seus interesses coletivos” (PENG, 1992, p 60).

A prioridade dos anos oitenta é agir no âmbito macroeconômico, utilizando a cooperação enquanto ajuda financeira para facilitar a liberação de trocas comerciais, a redução de barreiras à iniciativa privada e o favorecimento à privatização e desregulação. Estes anos foram marcados pela temática do desenvolvimento, tida no seio da Cooperação Internacional, como campo fundamental a ser trabalhado pelos governos e pela sociedade, tendo como cerne a retomada do desenvolvimento (AZI, 2009).

Em se tratando da perspectiva do relacionamento entre as ONGD europeias e suas contrapartes do Sul, a partir do ponto de vista dos países latinos, até o período da redemocratização havia entre elas o compartilhamento de uma imagem substantiva de desenvolvimento. Essa imagem se sustentava na base da confiança entre ambas, principalmente entre pessoas, ou seja, entre os funcionários que representavam tanto as agências do Norte quanto as ONGs dos países em desenvolvimento na relação de cooperação (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

No Seminário<sup>5</sup> Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs, cujo conteúdo se encontra disponível em forma de publicação, é possível ver um pequeno balanço em torno de temas relevantes na assistência e no desenvolvimento. Nerfin (1992) aponta que em 1992, uma análise do trabalho das agências do Norte no desenvolvimento apresenta três principais modalidades de atuação:

- 1) assistência e bem-estar;
- 2) desenvolvimento, categoria que recebe maior parte de recursos, ocupa maior parte das ONGs do Norte e talvez todas no Sul e;
- 3) fortalecimento político, ações onde é muito raro que se possam utilizar recursos de cofinanciamento.

Até aqui foi discutido o período da agenda histórica que vai dos anos 1950 até final da década de 1980, cujo típico modelo de cooperação Norte-Sul foi praticado em várias regiões do globo, inclusive mantendo suas características também no Brasil. A preocupação central estava na criação de instituições, cuja atuação levasse ao desenvolvimento econômico,

---

<sup>5</sup> Financiado pelo PNUD, e coordenado pelo IBASE e outras ONGs brasileiras, realizado no Rio de Janeiro entre 06 e 09 de agosto de 1992.

partindo do pressuposto que o crescimento econômico alavancaria a melhoria dos índices de qualidade de vida das populações dos países em desenvolvimento. No tocante ao social, havia oferta de infraestrutura e de serviços públicos, sem caráter participativo, enquanto na área ambiental a prioridade estava na capacitação de órgãos ambientais e no recobrimento das consequências da poluição ocasionada pela indústria. Nesse período, tanto o financiamento quanto a gestão da cooperação se dava predominantemente por técnicos estrangeiros e aparentava gerar resultados mais tangíveis, como formações e equipamentos (CORRÊA, 2011).

No período da Guerra Fria, os interesses políticos eram predominantes no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento. Depois da entrada em cena do neoliberalismo, na década de oitenta e principalmente, a partir de sua expansão universal nos anos noventa, os interesses econômicos se tornam preponderantes. Equiparando-se a qualquer outra atividade mercantil, a cooperação para o desenvolvimento foi também utilizada como oportunidade de fazer negócios, contribuindo com os interesses e os benefícios do setor privado, ou seja, as empresas transnacionais (ROMERO, 2002).

O poder do Estado de Bem-Estar que garantia o crescimento econômico e dava resposta às demandas sociais do segundo pós-guerra até os anos 1970 não trouxe o mesmo vigor para os anos noventa, pelo contrário, já era visível a contradição entre atender aos interesses do capital e as necessidades coletivas. A crise dos anos 1970, associada posteriormente à dissolução do modelo soviético, fornece o cenário conservador no qual ideias liberais fazem com que o mercado, até então sujeito a regulamentação ou à quase tutela dos estados nacionais, ressurgja como instância supranacional imperativa (QUADROS, 1998).

Entre os organismos multilaterais também houve mudanças, inclusive, o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento assumiu a proposição de enfatizar os aspectos sociais do desenvolvimento juntamente com o PNUD, o que trouxe como tendências aos organismos multilaterais o crescimento de trabalhos com organizações não governamentais de desenvolvimento (VALDERRAMA, 1993). Na cooperação internacional a procura por ONGs aumenta e “as próprias instituições governamentais preveem a possibilidade real dessa presença” (ONORATI, 1992). O BM também experimenta esta realidade já que “cinquenta dos 222 projetos aprovados pelo Banco em 1990 contavam com a participação de ONGs (contra uma média anual de 15 projetos entre 1973 e 1987)” (NERFIN, 1992, p. 105).



### 3.1.2 Agenda histórica da cooperação Norte-Sul a partir dos anos 1990

As prioridades e os critérios de financiamento na CI sofreram várias alterações desde sua origem no pós-guerra, particularmente após a dissolução da União Soviética, pois os países próximos ao bloco soviético deixaram de ser prioridade, em detrimento do nível de pobreza nos países em desenvolvimento (CORREA, 2010). Neste contexto vê-se que a “Europa Ocidental, em particular, está agora preocupada com o Leste Europeu e direcionando o fluxo da ajuda e empréstimos naquela direção, se afastando do Sul” (PENG, 1992, p. 62). Desta forma, nota-se que a agenda da cooperação nos anos 1990 é consequência do acúmulo de acontecimentos relevantes que afetaram substancialmente os países desenvolvidos do Norte:

La caída del socialismo realmente existente terminó de afirmar la hegemonía neoliberal que se inicia desde mediados de los ochenta. En ese contexto, el mundo de la cooperación entró en cuestión. Se evidenció su organización como mercado e las organizaciones multilaterales empezaron a hegemonizar el discurso sobre su rol y su sentido, pasando a “organizar” el flujo de los recursos públicos del Norte y a “influir/interpelar” incluso parte del flujo de los recursos privados. Coincidiendo con este proceso, y como parte de los cambios globales que venían dándose, se acentuó el cuestionamiento ya no solo de los gobiernos sino también de las sociedades del Norte, entre ellas las europeas, a ACI [Agências de Cooperação Internacional] y ONG (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004, p. 19-20).

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

As ONGs, que na década de 70 ajudaram a colocar as necessidades humanas básicas na bandeira do desenvolvimento, nos anos noventa, introduzirão os direitos humanos, utilizando expressões-chave como participação dos oprimidos e fortalecimento político. Os governos dos países doadores e as Instituições Financeiras Internacionais têm interesses, tanto éticos quanto pragmáticos, em encaminhar mais ajuda por meio de ONGs, principalmente após o fim do regime socialista e em tempos de democratização da América Latina, de partes de África e Ásia, porque direitos humanos e desenvolvimento democrático são alvos escancarados dos países desenvolvidos por meio de suas políticas externas (BRODHEAD, 1992).

O balanço do 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema das Nações Unidas (1992), cujo tema foi a cooperação para o desenvolvimento e sua relação com os Estados e as Nações Unidas, revela alguns temas marcantes na discussão do papel da cooperação internacional no novo paradigma do desenvolvimento: a crise do meio ambiente, o financiamento das ONGs pelos governos, tensões na relação entre agências doadoras e ONGs do Sul, papel da sociedade civil no desenvolvimento, entre outros.

Já é possível perceber certa redução de fundos para a cooperação internacional, seleção de áreas geográficas, eixos temáticos prioritários e canais de cooperação. Surgem também questionamentos quanto à associação da cooperação aos interesses de negócios de multinacionais do Norte. Daí por diante vê-se a introdução de temas que se tornaram onipresentes, tais quais “ecología, mujer, pobreza, población, derechos humanos [...] desde la perspectiva del Norte y que debería ser contrastada con una agenda planteada desde el Sur” (VALDERRAMA, 1993, p.10).

Essa conjuntura maior de mudanças reflete-se diretamente na relação de parceria construída entre as agências europeias e suas ONGs contrapartes no Sul, fazendo da década de noventa o divisor de águas que marca o começo de outra fase, na qual

[...] los vínculos perdieron calidad y contenido. Los procesos, tanto en Europa como en América Latina se fragmentaron. La disminución de los recursos en nombre de indicadores macroeconómicos claramente discutibles, la redefinición de enfoques y prioridades (muchas veces unilateral) y las crecientes dificultades de comunicación, eran indicios claros de la pérdida de importancia y del interés por América Latina en una Europa que vivía sus propios y complejos cambios (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004, p. 20).

As ONGD europeias passam por mudanças, em parte provocadas pelas dúvidas em torno dos resultados efetivos da cooperação internacional oficial, já que muitas delas eram cofinanciadas e a esta altura dependentes da agenda oficial. Consta-se que, do ponto de vista de apresentar o impacto de seu investimento,

[...] 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 e com o dinheiro voluntariamente dado (KAISER, 1995, p. 16).

Romero salienta que durante os anos noventa, o processo de mercantilização da cooperação para o desenvolvimento seguiu seu curso, por isso mesmo, dentre o conjunto de ações da política externa, a cooperação nunca foi prioridade entre os países do Norte em

relação aos do Sul. Para ele, de acordo com a receita neoliberal, a cooperação prioriza o comércio ao invés da ajuda. Então, o lugar da cooperação para o desenvolvimento foi se modificando, segundo países e circunstâncias políticas e econômicas, entre a marginalização, a comercialização direta, a amortização dos estragos dos ajustes, a preparação e o acompanhamento da conquista de mercados e a função legitimadora. A partir do final dos anos noventa já se percebe a privatização da cooperação para o desenvolvimento, a submissão de uma atividade financiada com fundos públicos aos objetivos e interesses, a curto e longo prazo, das empresas transnacionais (ROMERO, 2002).

Essa mercantilização da cooperação, nos idos da segunda metade dos anos noventa, pode ser ilustrada na citação de Ribeiro, na qual ele afirma que

Estado, empresários, organizações não governamentais, etc., assumirão, nesse contexto, novos papéis pondo em causa os conceitos e as práticas anteriores. Nesta perspectiva o Desenvolvimento situar-se-ia mais na lógica emergente ao nível planetário (*global village*) e não na ordem desejada por um conjunto de economias de países do Sul (a NOEI dos anos 70), onde os fatores globalizantes predominariam sobre os endógenos, pondo assim em causa as políticas e *self-reliance*, base de apoio e de sedimentação da “visão macroeconômica” das organizações não-governamentais para o desenvolvimento (RIBEIRO, 1995, p. 49).

Já é possível perceber que no marco da solidariedade de mercado se inserem as relações entre ONGs e o setor privado. As relações podem ir desde o fornecimento de bens e de serviços ao financiamento empresarial de projetos de ONGs, desde os projetos conjuntos entre estas últimas e as empresas à competência que se origina pela entrada das empresas em atividades geridas tradicionalmente por ONGs e estas últimas em atividades tradicionalmente a cargo das empresas; no terreno político podem ir desde a colaboração ao conflito (ROMERO, 2002).

Após a Guerra Fria se percebe que as economias emergentes já não possibilitam que persista a velha imagem do subdesenvolvimento internacionalmente. Portanto, desenvolvimento e cooperação internacional têm sido alvo de críticas e reformulações no marco institucional e instrumentos da ajuda. Surge a nova agenda e o foco da cooperação vai sendo redesenhado para se buscar coerência e maior eficiência das políticas, fortemente marcadas pelos direitos humanos, questões ambientais, de gênero, gestão pública, gestão da crise e prioridade, desde metade da década de 90, para luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006). Assim, a temática pobreza, em meio aos programas compensatórios dos efeitos dos ajustes estruturais, constituiu-se em eixo central de atuação das ONGs na América Latina (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

Iniciam-se tempos de redução de fluxos de ajuda, onde é preciso fazer mais com menos, assim, justifica-se a redução com o argumento do maior enfoque na efetividade da assistência. Especialistas em desenvolvimento atuando conforme padrões de consultores de gestão, vocábulos como eficiência, efetividade e gestão por resultados e envolvimento do público alvo na elaboração estão no centro do discurso atual de desenvolvimento e cooperação. (LOPES, 2005). Nas agências, equipes de funcionários com perfil mais político vão sendo substituídos por técnicos mais comprometidos com os critérios tecnocráticos do que com os projetos destinatários do apoio (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004).

O modelo de desenvolvimento dos anos 90 aparentava articular-se em torno de temas considerados essenciais ao desenvolvimento, tais quais: mecanismos de participação, capital humano, utilização sustentável da natureza e desenvolvimento local. Entre 1985 e 2005, a cooperação no Brasil esteve ligada ao reposicionamento do Estado, incluindo-se aí o surgimento de uma agenda mais voltada ao social. Em relação à cooperação bilateral, o foco dos países doadores privilegiou a proteção do meio ambiente e o combate à pobreza, aumentando para estas finalidades as contribuições não reembolsáveis e, conseqüentemente, diminuindo apoio com enfoque tecnológico (CORRÊA, 2011). Também, a boa governança e gestão de recursos públicos se tornam alvo das práticas de cooperação (AYLLON, 2007).

Os anos 2000 serão marcados pelo consenso estabelecido na Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002, cujo principal resultado foi o conjunto dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM. Na visão de Ballón, os ODM formam uma “incipiente agenda social de la globalización que enfatizaba en la reducción de la pobreza y el desarrollo social” (BALLÓN, 2010, p. 7). Percebe-se a partir de então que os ODM “se transforman en la brújula que nordea todos los esfuerzos internacionales y pautan las políticas públicas nacionales de los países en desarrollo proyectos” (AYLLÓN, 2007, p. 39).

Em meio a tantas mudanças nas relações internacionais e, cada vez mais induzidas a combater os efeitos da pobreza, embora esta, ao invés de diminuir, tenha se mostrado crescente nos países em desenvolvimento, constata-se já nos anos 2000 que,

[...] a cooperação para o desenvolvimento tornou-se mais complicada, usando seu próprio jargão e sistemas, que se tornaram mais inacessíveis para organizações de pequeno porte, bases comunitárias e organizações associativas. As agências do Norte e ONGs de desenvolvimento do Sul tornaram-se cada vez mais burocráticas, enquanto os sonhos e ideais foram empurrados para o segundo plano (DERKSEN, 2003, p. 30).

Nesse contexto, herdeiras do fracasso da ajuda internacional na redução da pobreza, as agências não governamentais europeias iniciam a década de 2000

[...] com maior dependência de fundos estatais e menor respaldo em relação ao público, têm de buscar novas bases de sustentação política na sociedade se quiserem garantir a continuidade do seu acesso aos recursos públicos. Por vezes, essa busca de novas bases de apoio – por exemplo, a aproximação de grupos empresariais – leva a profundas revisões de suas agendas políticas (DURÃO, 2003, p. 48).

### 3.1.3 Repercussões das mudanças nas diretrizes da cooperação internacional para o desenvolvimento em ONGs no Brasil

A esta altura as organizações brasileiras se debatem para lidar com uma nova realidade de crise. Entretanto, isso decorre das alterações nas diretrizes da cooperação internacional e, por sua vez, da relação delas com as organizações doadoras. As agências europeias estão se reconfigurando para responder às pressões que enfrentam em seus países, como ilustra o depoimento do então Diretor do Departamento da NOVIB para a América Latina, John Schlanger:

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 está passando por uma espécie 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 dominando o conceito de projetos, de visões de curto prazo e não de programas e processos de desenvolvimento (DURÃO, 1995, p. 26).

O aumento dos recursos financeiros, disponibilizados pelas agências não governamentais europeias por parte dos governos nos anos 1980, ampliaram a abrangência do apoio dessas agências às ONGs no Brasil. Daí por diante, presencia-se no Brasil o expressivo crescimento do número de ONGs, caracterizando o *boom* dos anos 90 (CARVALHO, 1995). Nesse período, as ONGs no Brasil cresceram institucionalmente ao mesmo tempo em que ampliaram suas conexões internacionais. No entanto, em meados da década de 90 apresenta-se o seguinte diagnóstico: “a cooperação internacional não governamental vive uma fase de estagnação de verbas e a prazo curto/médio é pouco provável uma retomada do crescimento acelerado dos seus volumes financeiros” (KAISER, 1995).

É necessário considerar que existem tensões entre a cooperação não governamental da União Europeia e o Brasil, decorrentes das mudanças nos contextos político e econômico

européu, que influenciaram na diminuição do aporte de recursos destinados às organizações brasileiras. A cooperação para o desenvolvimento ganhou novos contornos e, no processo de adaptação das ONGs a esta nova conjuntura do pós anos 90, novas perspectivas surgem na relação com as ONGD europeias. As alterações de prioridades dos governos dos países doadores, tendo em vista o financiamento da cooperação não governamental para o desenvolvimento, influenciaram desde a relação dos governos do Norte com as agências não governamentais de seus respectivos países, quanto destas para as suas contrapartes no Sul.

Em grande medida, as tensões na relação da cooperação não governamental com o Brasil ocorrem por conta de questões direta ou indiretamente relacionadas ao financiamento. As ONGD são financiadas, em parte, pelos governos do Norte, que também as utilizam na tentativa de economizar recursos, já que as mesmas trabalham, a priori, fora da lógica de mercado. Assim, por conta desta relação de financiamento passam a depender de fatores externos fora de seu controle, principalmente de decisões políticas e, não raras vezes são vistas como meras repassadoras de recursos para os representantes dos pobres. Ademais, já está ocorrendo uma diminuição de recursos para ONGs tanto no Norte quanto no Sul (ONORATI, 1992, p.91).

Sobre o braço não governamental da cooperação, em 1993, Durão refere-se às agências como “produtos das ideias tradicionais acerca do desenvolvimento e do papel da cooperação” (DURÃO, 1993, p. 2). Estas enfrentam uma crise de identidade e de relação com os públicos com os quais tem envolvimento em seus países, sofrendo pressões de governos e da opinião pública. Esta tensão transfere-se para as contrapartes brasileiras, que sofrem com as exigências de avaliação de impacto e eficiência, impostas pelo Norte e não de acordo às expectativas das ONGs brasileiras (DURÃO, 1993). É nesse cenário que,

La noción de corresponsabilidad (“*partnership*”) y de diálogo estratégico entre Ongs del Norte e del Sur pareciera debilitarse, dándose más bien un retorno al concepto de ONGs del Norte como ventanillas de tesorería. Incluso en algunas Ongs de Holanda se habla ahora de “financiamientos” y no de “proyectos” ni menos de “programas” (VALDERRAMA, 1993, p. 5).

Da parte das organizações brasileiras fica evidente o apelo para que a relação com as agências do Norte se torne mais política, muito mais do que financeira. Vive-se na década de noventa um momento em que paira sobre a cooperação internacional um “círculo de novas tendências conservadoras”, onde se vê que os funcionários, “mais sintonizados com os parceiros do Sul e mais abertos à cooperação em bases igualitárias, estão perdendo posições e influência em suas agências” (DURÃO, 1993, p. 4). Ao findar dos anos 1990 se verifica que

houve uma perda na qualidade histórica de diálogo entre as agências e as ONGs; começam a ser exigidas condicionalidades para que se apoiem as contrapartes no Brasil; e verifica-se a tendência à imposição de uma agenda única global, que irá definir os critérios e políticas de cooperação. O discurso que antes [até a década de oitenta] era de realizar mudanças estruturais para o desenvolvimento é substituído pela racionalidade instrumental na luta contra a pobreza (ALOP, 2002).

No início da década de 90, dentre os pontos de tensão das contrapartes brasileiras em relação às agências, destacam-se: dificuldade de acesso às instâncias superiores; falta de clareza da noção de parceria por cada parte; ausência de coordenação entre as agências aliada a tomada de decisões de maneira unilateral quanto às prioridades regionais e temáticas e necessidade de transparência administrativo-financeira (DURÃO, 1993). Diversos países europeus colocam em questão a efetividade da cooperação e iniciam um percurso em busca de avaliar eficiência, impacto e resultados (VALDERRAMA, 1993).

Em 1995, Michael Bailey, então coordenador do escritório da OXFAM no Brasil, fez um apanhado sobre as mudanças que estavam ocorrendo na cooperação não governamental europeia que impactam no Brasil: mais fundos para *advocacy* no Brasil e menos para projetos; a AL está perdendo espaço nas agências, estando menos presente também nas notícias. Quanto ao financiamento não governamental para o Brasil, ele fez uma previsão de continuidade, entretanto previu que a possibilidade de redução para os próximos cinco anos seria mais provável do que o aumento do fluxo de recursos. Há uma tendência à especialização das agências, que sairão do apoio a projetos diversos para um número limitado de projetos temáticos, desenvolvidos com grupos de parceiros. Já se vê a parceria entre agências que criam agrupamentos como APRODEV – Associação Protestante de Desenvolvimento, no caso das protestantes; CIDSE – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Solidariedade, com as católicas; a família OXFAM; e a EUROSTEP – Solidariedade Europeia para a Igualdade de Participação das Pessoas, rede de *advocacy* que reúne cerca de 15 entidades europeias. Surgem também escritórios locais das agências nos países apoiados; investimento em *lobby* e *advocacy* nos países de origem (BAILEY, 1995).

As agências incorporam o discurso dos direitos básicos; há ênfase para que o tema gênero tenda a perpassar todas as atividades apoiadas; à questão de raça, no Brasil, ainda não se dava a devida importância; os assuntos ambientais urbanos passam a ser incorporados nos projetos sob argumentos de sustentabilidade e impacto ambiental; o apoio a projetos de geração de renda não aparece como prioridade a despeito da afirmação das ONGs brasileiras nesse sentido; mantem-se a política de não financiamento de projetos do governo brasileiro;

crescente expectativa das agências em aumentar as parcerias para sustentação das ONGs; anseios por mais impactos dos projetos e influência sobre políticas públicas; agências cobradas por demonstrar eficiência pelos governos que as financiam; redução do apoio a pequenos projetos por conta dos altos custos de acompanhamento; tendência à transferência de funções a entidades brasileiras; exigência para que as organizações brasileiras adotem pensamento estratégico e bom gerenciamento; exigência de avaliação dos projetos das ONGs; tendência em financiar em prazos fixos em detrimento do apoio institucional; solicitação de *accountability* (BAILEY, 1995).

A nova situação da cooperação internacional, marcada por recentes direcionamentos dos ministérios de cooperação e pelo posicionamento da opinião pública, provoca

[...] 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 sobre 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 (DURÃO, 1995, p. 23).

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

Sobre as organizações brasileiras se abateu uma sobrecarga de trabalho, agravada pela crise financeira que estas passaram a partir do Plano Real. O ponto nevrálgico tem o marco,

no verão de 1995, quando todas as organizações que recebiam recursos do exterior, tiveram que reajustar as suas equipes para se adaptar à perda entre 20% e 40% de seus recursos (pela desvalorização do dólar em relação ao Real). Só a nível da rede de parceiros da Novib, isso provocou a despedida de mais de 100 funcionários das ONGs e a diminuição da maioria dos programas e das ações (NOVIB, 1997, p. 16).

As contrapartes brasileiras percebem que as agências viram a oportunidade de estimulá-las a encontrar fontes alternativas de financiamento nacionais e de racionalizar o uso de recursos oriundos da cooperação. E é nesse contexto que a tensão gerada pela crise financeira das organizações brasileiras coloca em questão o papel das contrapartes europeias, já que,



[...] mesmo a 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 custos. A estagnação em lugar do crescimento, acompanhada da presente crise cambial, 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 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 (DURÃO, 1995, p. 16).

No quadro 3 é possível observar a operacionalização da pressão realizada pelas agências internacionais sobre as contrapartes brasileiras do ponto de vista da maior profissionalização e eficácia

Quadro 3 - Mudanças ocorridas no panorama da cooperação entre agências do Norte e ONGs do Sul

<b>CRITÉRIOS DE EFICIÊNCIA</b>	<b>CONTEÚDOS</b>	<b>RELAÇÃO COM ONGs</b>
Exigência de resultados quantificáveis, concretos, claramente explicitados.	Maior importância dos temas relacionados com a produção, que daqueles que têm a ver com o puramente educativo ou a conscientização.	Mudanças de posição das agências frente às ONGs: de agências de financiamento para parceiros. As ONGs se tornam contrapartes, o que implica em aceitação da agenda.
Exigência de avaliação do impacto dos programas.	Tendência a priorizar temas que mesmo tendo importância para o Sul e para o Norte, neste último tem-se constituído em assuntos centrais de discussão, intervenção e organização social.	Maior discussão e consulta sobre os conteúdos da cooperação, dando lugar à formulação de plataformas comuns e ao enfoque de parceria.
Maior controle por parte das agências sobre o destino específico dos recursos.	Maior incidência dos programas de compensação em contraposição à ótica de desenvolvimento.	
Exigência de uma melhor gestão administrativa e financeira.	No caso do Brasil, menção a questões relacionadas com exclusão, cidadania e solidariedade como novos conteúdos da cooperação.	
Tendência ao financiamento de projetos específicos, mais do que o apoio ao projeto institucional global.		

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

As organizações brasileiras perceberam o impacto das mudanças na cooperação, como é o caso da reorientação holandesa, cujos efeitos repercutiram diretamente na relação das agências daquele país com o Brasil, principalmente a partir do estabelecimento de políticas e das regras para o funcionamento dos projetos. Em resposta a estas mudanças, as agências buscam insistentemente que

[...] os parceiros adaptem o seu estilo de trabalho a esses moldes. Eles deveriam formular claramente suas missões, suas metas e os objetivos de seus projetos e aumentar a eficiência das atividades destinadas a alcançá-los. O planejamento,

acompanhamento e avaliação passaram a ser mais importantes na busca do seu impacto e na sua avaliação. O profissionalismo deve sobrepor-se às boas intenções (ABONG, 1998, p. 14).

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

As contrapartes brasileiras se inquietaram com as mudanças que ocorreram nas relações com as ONGD do Norte a partir dos anos 90, especificamente ao se referirem a três agências de cofinanciamento holandesas, afirmam que estas tornaram-se mais orientadas para o produto, preocupadas com a eficácia em função do custo, com o impacto de seu investimento e com a capacidade de demonstrarem resultados imediatos e de curto prazo a seus financiadores, essencialmente, o principal deles – o governo holandês. As demandas de precisão e quantificação associadas ao enfoque de gestão e controle caracterizam o *ethos* da eficácia em função do custo (ABONG, 1998).

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

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

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

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

Na década de 2000 assiste-se à evolução da discussão sobre eficácia já que, em resposta ao movimento levado a cabo pelos doadores nos fóruns de discussão da eficácia na Europa, as ONGs do Sul, em 2009, instituíram um Fórum Aberto sobre a Eficácia do Desenvolvimento das Organizações da Sociedade Civil - OSCs, que gerou os Princípios de Istambul em 2010. Entre 2009 e 2011, ano do IV Fórum em Busan, o *Open Forum*<sup>6</sup> buscou “establecer un acuerdo sobre la aceptación general de principios que mejoren la eficacia del desarrollo y sobre estándares mínimos que permitan ambientes favorables donde las OSC hagan valer y fortalezcan su papel específico en los procesos de desarrollo” (OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS, 2010).

Foram definidos oito princípios para orientar o trabalho das ONGs em sintonia com a Declaração de Accra. Orientando-se por eles, as ONGs tomariam medidas para melhorar suas ações em prol do desenvolvimento: 1) respeitar e promover os direitos humanos e a justiça social; 2) incorporar a equidade e a igualdade de gênero ao tempo em que promove direitos das mulheres e meninas; 3) Centrar-se no empoderamento, a apropriação democrática e a participação de todas as pessoas; 4) promover a sustentabilidade ambiental; 5) praticar a transparência e a prestação de contas; 6) estabelecer alianças equitativas e solidárias; 7) criar e compartilhar conhecimentos e se comprometer com a aprendizagem mútua e; 8) comprometer-se com o alcance de mudanças positivas e sustentáveis (OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS, 2010).

### 3.2 NOVAS ORIENTAÇÕES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NOS ÂMBITOS DA UNIÃO EUROPEIA E OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

---

<sup>6</sup> Trata-se de uma iniciativa paralela aos fóruns oficiais, formada por organizações não governamentais de todo o mundo.

Para compreender melhor o universo mais recente, a partir da década dos anos noventa, da cooperação internacional para o desenvolvimento, mais especificamente a de origem europeia, é necessário se referir à composição da União Europeia - UE, que se oficializa por meio do Tratado de Maastricht, que entrou em vigor em 1º de novembro de 1993. Este tratado, “se constitui em marco no complexo processo de constituição da UE, que começou a se esboçar no pós-guerra em um contexto de crise generalizada no continente, perda de influência da Europa na política internacional e começo da Guerra Fria” (ROCHA e ALMEIDA, 1998, p. 7).

Para os países europeus, o Tratado de Roma de 1957 já previa uma política comercial comum, mas somente em 1992 o Tratado da Comunidade Europeia, em seu título XX, trata da cooperação para o desenvolvimento. Em caráter complementar às políticas de cooperação de cada Estado membro, nasce então, a política de cooperação internacional da UE. Três anos depois, em 1995, o Conselho Europeu de Madri definiu a estratégia de atuação com a América Latina, assinando o acordo inter-regional de cooperação com o Mercosul. Posteriormente, em 1997, o Tratado de Amsterdã traz a luta contra exclusão para a pauta, dedicando atenção à temática social no âmbito da UE, ademais contribuindo para consolidar a política ambiental comum (D’ARCY, 2002).

Paulatinamente, a política externa europeia vai se alinhando, principalmente, a partir da década de 90, após a decomposição do bloco soviético, pois as relações econômicas dentro da própria Europa aumentaram face às relações prioritárias com os Estados Unidos. As relações externas da União conformam uma visão geopolítica a partir das políticas comuns - comercial e de cooperação. Para os países em vias de desenvolvimento, no âmbito da UE, as ajudas comunitárias são divididas entre: as de caráter econômico, literalmente contribuição financeira ou participação em projetos; e ajuda de cunho social, ambiental ou humanitário. Vale destacar também que, “para a distribuição das ajudas, a Comunidade utiliza abundantemente os serviços das ONGs” (D’ARCY, 2002, p. 200). Em relação à utilização dos serviços de organizações da sociedade civil europeias, pela própria União Europeia, note-se ainda que,

[...] politicamente é mais interessante o contato das ONGs do Sul diretamente com as ONGs europeias e a UE. Enfatiza-se que a vantagem das ONGs europeias é dada pelo seu conhecimento dos mecanismos da UE e também pelo fato de, se necessário, estas organizações poderem dar assistência técnica para discussão dos projetos (ALMEIDA e ROCHA, 1998, p. 11).

Nota-se no 177º artigo do Tratado da União, que a cooperação para o desenvolvimento deve fomentar “a luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento” e ainda “deve

contribuir para o objetivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais” (UNIÃO EUROPEIA, 2006, p. 126). Neste sentido, percebe-se também que, “a partir da década de 90, os acordos de cooperação incluíram cláusulas políticas, referentes à democracia, aos direitos humanos ou à luta contra a corrupção” (D’ARCY, 2002, p. 200). Neste arranjo, aparecem a cooperação para o desenvolvimento, a política exterior e de segurança e a política comercial comuns enquanto pilares da ação exterior da UE (MUÑOZ, 2008).

Assim sendo, num contexto onde não existe mais a representação da disputa entre o mundo capitalista e o bloco socialista, a ação exterior que vai sendo implementada pela UE se torna evidente. Ela busca se distinguir da força militar e tecnológica dos Estados Unidos, utilizando para isso métodos pacíficos de conteúdo econômico, social e político, sem se furtar a transferir a outros países do mundo os princípios ideológicos e de governo, como: direitos humanos, democracia, bom governo, livre mercado, solução pacífica de conflitos. Tais métodos se tornam característicos dos Estados europeus, corroborando na consolidação de um modelo exportador gerador de paz e bem-estar (MUÑOZ, 2008).

Arelada aos interesses da política externa se situa a cooperação para o desenvolvimento, evidentemente, faz parte de sua prática difundir uma imagem da Europa no exterior, contando para isso com a posição da UE, como um dos principais atores no sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento. Depreende-se da literatura e do discurso que a UE procura estar no lugar de uma nova potência civil e, para chegar a tal, reforça sua política de cooperação para o desenvolvimento, como primeiro doador mundial, somando-se o que é investido pela Comissão Europeia e pelos Estados membros. Sobre isso, no entanto, Muñoz (2008) elucida que há dificuldades em estabelecer uma política comum no âmbito exterior e com a vinculação da política de cooperação a interesses econômicos e comerciais europeus.

Segundo D’Arcy (2002), a eficiência da política de cooperação esteve comprometida, tornando imperiosa sua reformulação. Tal constatação se evidencia no relatório final do Grupo de Trabalho sobre a Ação Externa (CONV 459/02), documento oficial no qual estão refletidas as avaliações da política externa, onde é possível observar, em especial, a ênfase dada na necessidade de se buscar coerência e de esclarecer melhor o papel da política de desenvolvimento:

Tendo em vista uma maior eficácia e coerência da política de cooperação para o desenvolvimento – que constitui uma competência complementar da dos Estados-

Membros –, foi sublinhada a necessidade de esclarecer melhor os objectivos dos programas da CE/UE para o desenvolvimento e de assegurar a mais-valia das actividades da CE/UE para a redução da pobreza. Os instrumentos jurídicos e administrativos de gestão dos programas de desenvolvimento da CE/UE deveriam ser simplificados e reforçados, mediante uma redução significativa do número de regulamentos regionais e sectoriais. O Grupo salientou a importância de confirmar que a erradicação da pobreza constitui o objectivo central da política de desenvolvimento da UE e de concentrar os esforços nos países de baixo rendimento. Alguns realçaram a importância crucial da promoção e do respeito dos direitos humanos. Os programas da CE/UE deveriam, pois, ser reorientados de acordo com estes objectivos e, subsequentemente, as decisões de afectação de recursos deveriam traduzir uma abordagem estratégica a longo prazo assente em critérios objectivos de promoção do desenvolvimento (UNIAO EUROPEIA, 2002, p. 27).

No extrato acima está evidente o movimento iniciado em busca de foco e de justificativa da eficácia da cooperação para o desenvolvimento da UE, autodenominado como ator importante no cenário internacional. Em seguimento ao que fora publicado no referido relatório, a UE produz, em 2003, no Fórum de Alto Nível, a Declaração de Roma. Neste ano, responsáveis das instituições de desenvolvimento multi e bilaterais, representantes do FMI, entre outras instituições financeiras multilaterais e países parceiros se reuniram em Roma com a intenção de “harmonizar as políticas, procedimentos, e práticas operacionais [...] de forma a melhorar a eficácia da assistência ao desenvolvimento, e dessa maneira, contribuir para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (IPAD, 2003, p.3).

Adicionada à preocupação pela eficiência, a repercussão dessas mudanças interferem ainda mais na relação de cooperação não governamental entre as ONGD europeias e as ONGs brasileiras, pois a situação da América Latina na União Europeia é delicada já que este continente,

[...] es relativamente marginal en las prioridades geopolíticas de Europa, en su intercambio comercial y en el destino de sus inversiones. La UE privilegia sus relaciones con regiones más próximas geográficamente, de más riesgo para la estabilidad mundial o más prometedoras desde el punto de vista económico. En la campo de la cooperación de la Comunidad Europea ha priorizado otras zonas como el África, el Caribe y el Pacífico (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004, p. 20).

Ainda sobre a discussão em torno da eficácia no âmbito da OCDE, em 2005, foi elaborada a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, que veio complementar a carta de Roma de dois anos atrás. No texto da declaração tornou-se evidente o direcionamento para que haja uma gestão centrada em resultados; o alinhamento com os ODM; o levantamento de indicadores, cronogramas e objetivos; o monitoramento e avaliação dos processos de implantação; o alinhamento com os países parceiros e o desligamento da ajuda ao desenvolvimento aos países do Sul (IPAD, 2006c).

Mesmo em tempos de questionamento da eficácia, o setor não governamental ainda é relevante para a UE. No Consenso Europeu para o Desenvolvimento, declaração que resume as diretrizes que norteiam a ação no campo da cooperação para o desenvolvimento, tanto de cada estado membro quanto da UE, é possível visualizar explicitamente um trecho onde é evocada a participação da sociedade civil. Além dos fóruns, consultas públicas da Comissão Europeia e das cúpulas ocorridas pós Maastricht, o *European Consensus*<sup>7</sup>, também põe em destaque a relevância da parceria com a Sociedade Civil para atuar na agenda europeia de cooperação para o desenvolvimento:

The EU supports the broad participation of all stakeholders in countries development and encourages all parts of society to take part. Civil society, including economic and social partners such as trade unions, employers organizations and the private sector, NGOs and other non-state actors of partner countries in particular play a vital role as promoters of democracy, social justice and human rights. The EU will enhance its support for building capacity of non-state actors in order to strengthen their voice in the development process and to advance political, social and economic dialogue. The important role of European civil society will be recognized as well; to that end, the EU will pay particular attention to development education and raising awareness among EU citizens (UNIÃO EUROPEIA, 2006, p. 4).

O Consenso Europeu, não somente reforça a participação de atores não estatais no desenvolvimento, como também destaca as áreas prioritárias para ação comunitária nos países parceiros: comércio e integração regional; o ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais; infraestrutura, comunicação e esporte; água e energia; desenvolvimento rural, planejamento territorial, agricultura e segurança alimentar; governança, democracia, direitos humanos e apoio a reformas econômica e institucional; prevenção de conflitos em estados frágeis e desenvolvimento humano (UNIÃO EUROPEIA, 2006).

Apesar do que foi colocado nas declarações de Roma e Paris, no âmbito da cooperação “aún queda un largo camino para alcanzar plenamente los objetivos de coherencia, y por ende de eficacia” (MUÑOZ, 2008, p. 142). Essas discussões não param por aqui, evidentemente a Europa continua se organizando para discutir e pautar medidas com vistas à eficácia da cooperação. O próximo passo ficou a cargo do Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, realizado em Acra no ano 2008. Segundo a declaração do fórum, seu objetivo é “acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda” (OCDE, 2008, p. 1). No documento foram levantadas, para serem alcançadas até 2010, “medidas concretas e monitorizáveis” para “melhorar a vida dos mais vulneráveis do mundo” (OCDE, 2008, p. 2).

<sup>7</sup> Concebida em 20/12/2005, a declaração do Consenso Europeu entrou em vigor somente em fevereiro de 2006.

A agenda de ação em torno da eficácia da ajuda tem pautado justamente a relevância desta em termos de impactos no desenvolvimento. Na *Accra Agenda for Action* foi posto que, para melhorar a eficácia, é preciso garantir as seguintes prioridades: ampliar o diálogo sobre políticas de desenvolvimento no nível nacional; fortalecer a capacidade dos países em desenvolvimento para liderar e gerir o desenvolvimento; reforçar e utilizar os sistemas dos países em desenvolvimento; reduzir a fragmentação da ajuda; aumentar o montante da ajuda; trabalhar com todos os intervenientes no desenvolvimento; aprofundar o compromisso com as organizações da sociedade civil; adaptar as políticas de ajuda aos países em situação frágil e ter transparência e abertura na prestação de contas e resultados (OCDE, 2008).

Em 2008, em Doha, foi produzida também a Declaração de Financiamento do Desenvolvimento, documento no qual aparecem reafirmados os objetivos e compromissos assumidos pelos países desenvolvidos no Consenso de Monterrey em 2002. Em relação à cooperação para o desenvolvimento, o documento convida a comunidade internacional para redobrar esforços na busca de alcance dos ODM e concedeu especial atenção a conclamar os países em desenvolvimento para mobilização doméstica de recursos para, somados aos recursos dos países do Norte, serem aplicados em suas áreas prioritárias de desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2009).

Desde a trajetória iniciada com a Declaração de Roma, e que ganha um corpo mais específico em torno da eficácia na Declaração de Paris, passando também pelo documento de Accra, o movimento mais recente dessa busca por eficácia na Cooperação para o Desenvolvimento se deu no 4.º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, ocorrido em Busan em dezembro de 2011. A declaração de Busan, que conforme os fóruns anteriores, também persegue as metas do milênio, evoca “a new global development partnership that embraces diversity and recognizes the distinct roles that all stakeholders in co-operation can play to support development” (OCDE, 2011, p. 2). Como novas possibilidades de fontes de financiamento, aparecem no documento: tributação e mobilização de recursos domésticos, ajuda para o comércio, filantropia e financiamento público não concessional.

Foram levantados no documento de Busan, os princípios compartilhados para que os países doadores possam alcançar seus objetivos comuns em torno da eficácia da ajuda aos países em desenvolvimento. São eles: apropriação das prioridades do desenvolvimento a partir dos países em desenvolvimento, foco em resultados, parcerias inclusivas e transparência e *accountability*. Além disso, o setor privado é convidado para contribuir “in the design and implementation of development policies and strategies to foster sustainable growth and poverty reduction” (OCDE, 2011, p. 10).



No cenário europeu dos anos noventa, as ONGs europeias manifestaram-se diante da consolidação das políticas a partir do tratado de Maastricht, levantando a bandeira pela maior coerência entre a prática da ação exterior e os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. Elas assinalaram as repercussões que poderiam sofrer os países do Sul a partir da união política e monetária, principalmente a preponderância dos interesses comerciais em relação às questões sociais. Essa pressão social contribuiu para a pauta social que fora introduzida pelo Tratado de Amsterdã. Passam as ONGs a ter uma maior participação na reforma dos tratados, embora esta participação seja limitada para colocar em prática a agenda social, buscar convergência e reduzir o caráter neoliberal das políticas da UE (MUÑOZ, 2008).

A conformação da União Europeia, a partir do tratado de Maastricht no começo dos anos noventa, e todos os eventos de discussão sobre desenvolvimento e cooperação promovidos no âmbito geográfico dos países membros de lá até os dias atuais contribuíram sobremaneira para a inscrição de prioridades, que acabaram por promover alterações nos rumos da cooperação internacional para o desenvolvimento com os países do Sul.

## **4 A AGENDA DE COOPERAÇÃO HOLANDESA: UM ESTUDO DE SUAS MUDANÇAS E REPERCUSSÕES NA ATUAÇÃO DA NOVIB NO BRASIL**

A lo largo de un proceso de más de tres décadas, NOVIB – al igual que el sistema de cooperación al desarrollo en Holanda, refleja un conjunto de características culturales del pueblo holandés, que algunos han dado el llamar un sentimiento combinado de “holandés misionero” y de “holandés comerciante” (MORALES, PADRÓN, BARAONA., 1987, p. 7).

Este capítulo está dedicado à apresentação das mudanças no sistema de cooperação internacional para o desenvolvimento holandês, suas repercussões diretas no funcionamento da agência de cooperação, NOVIB, e conseqüentemente, no relacionamento desta com suas organizações contrapartes no Brasil. Desse modo, trata-se de identificar, a partir de um estudo descritivo e interpretativo - baseado em revisão de literatura, fragmentos extraídos a partir da análise documental e trechos de entrevistas presenciais - ocorrências e evidências que permitam a construção de uma interpretação que relacione as mudanças na cooperação internacional com as alterações no relacionamento da NOVIB e suas ONGs apoiadas no Brasil.

Antes de chegar às repercussões das mudanças na atuação da NOVIB no Brasil considera-se importante discorrer sobre a contextura da cooperação oficial holandesa e como a NOVIB dela é dependente. Reitere-se que, em contato por e-mail com a representação da agência não governamental holandesa, obteve-se a notícia de que toda e qualquer informação ou documentos dela não seriam disponibilizados, uma vez que, oficialmente, a mesma havia se retirado do Brasil. Isto posto, vale ressaltar que a análise dos documentos foi realizada com os materiais disponibilizados exclusivamente pelas contrapartes brasileiras. Vale ressaltar que, para complementar as informações encontradas nos documentos e obter um depoimento de alguém que conhece a NOVIB internamente, foi realizada uma entrevista com Anneke Jansen. Ela foi responsável pelos projetos no Brasil entre 1988 e 1991 e coordenadora do departamento para América Latina até 1999. Ela atuou na NOVIB, também, no departamento de pesquisa e formulação de políticas, deixando a organização em 2001.

### **4.1 SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA COOPERAÇÃO HOLANDESA: ENTRE OS ANOS 1960 E 1980**

No começo dos anos sessenta, empresários pressionaram o governo holandês para obter fundos de financiamento que possibilitassem a cooperação para facilitar a obtenção de matéria-prima e a expansão de seu mercado consumidor no Sul. De outro lado, as igrejas Protestante e Católica também reivindicavam recursos para custear os projetos tocados por seus missionários espalhados nos países do Terceiro Mundo. Assim, em 1963 foi empossado o primeiro Secretário holandês para a cooperação e no ano seguinte foi criada uma estrutura, que é hoje conhecida como Direção Geral para a Cooperação Internacional – DGIS<sup>8</sup>, sendo somente em 1965 empossado o primeiro Ministro da Cooperação<sup>9</sup> (JANSEN, 2011).

Em relação à disputa pelos recursos, ainda nesse momento inicial de composição do sistema de cooperação holandês, as entrevistas demonstram que as empresas, as igrejas e representações da sociedade civil pressionaram o governo:

[...] a cooperação internacional holandesa, até os anos 60, foi dirigida à Indonésia. Por exemplo, todos os funcionários que lidavam com a Indonésia, todos os cursos que os estudantes de lá faziam, isso veio do orçamento de cooperação internacional. Aí teve [...] discussão de abrir as possibilidades porque na Holanda, os empresários estavam muito a fim de exportar, de aumentar o seu mercado. Então, viram nesse orçamento uma possibilidade de receber um apoio na organização da infraestrutura para ampliação dos seus negócios. Então, escreveram juntos uma carta para o governo holandês dizendo que esse dinheiro precisava ser aproveitado para melhorar a situação das empresas holandesas no mundo. Aí, as igrejas vieram dizendo, ah não, se eles vão ganhar, nós queremos também, porque nós estamos fazendo um trabalho já faz séculos, muito importante, e é o cartão de visita da Holanda nos outros continentes, queremos também. Então, foi combinado que uma parte iria para o empresariado e outra parte para as organizações que tinham trabalho no chamado terceiro mundo (Informação Verbal)<sup>10</sup>.

[...] os governos criam seus ministérios da cooperação no pós-guerra, que são auxiliares do comércio exterior. E alguns vêm muito ligados ao Ministério das Relações Exteriores. É abertura de mercado, não passa disso. Então, há uma disputa. As agências disputam o sentido da cooperação. [...] E, claro que tinham influência no parlamento, os partidos. [...] Tanto o Social Democrata, como o Partido Democrata Cristão, eles viveram muito tempo aliados, em todos esses países da Europa e, na Holanda, também. Eles impõem que uma parte do dinheiro do Ministério da Cooperação seja em co-financiamento com essas agências. Claro que esse dinheiro ele um pouquinho mais [...] Vamos dizer, menos direcionado no sentido comercial. E depende muito das pessoas, não tanto da definição, porque o governo sempre teve um olho atrás. Que país vão? Porque vão lá? Porque não vão? (Informação Verbal)<sup>11</sup>.

Nos anos oitenta, nos países considerados pela Holanda como menos desenvolvidos, foi adicionada a orientação de promover o desenvolvimento ‘autossustentado’. Essa diretrizes conformaram uma política de cooperação, que se constitui sendo influenciada pelas

<sup>8</sup> Dentro dela, o financiamento das ONGD se dá por meio do Departamento de Desenvolvimento Social (CARMONA, 2010).

<sup>9</sup> Atualmente, o Ministro da Cooperação é um dos três ministros (Assuntos Exteriores, Cooperação para o Desenvolvimento e Assuntos Europeus) do Ministério de Ação Exterior.

<sup>10</sup> Entrevista fornecida por Anneke Jansen em 2010.

<sup>11</sup> Entrevista fornecida por Cândido Grzybowski em 2011.

características típicas da nação: denominações religiosas exercem papel fundamental (militância cristã); tolerância como característica histórica do processo de desenvolvimento; país surgido da integração de diversos povos; tamanho e grau de desenvolvimento que implicam na dependência de outros países (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987).

A metáfora do “pastor e mercador” (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987; CARMONA, 2010; JANSEN, 2011) ilustra o posicionamento do Estado holandês quanto a sua tradição nas práticas de cooperação internacional para o desenvolvimento. O pastor, cristão, é missionário, busca revelar a boa nova, tem como missão converter outras nações ao modelo holandês de desenvolvimento social e econômico, enquanto o mercador se ocupa em estreitar relações comerciais, realizar intercâmbio e obter excedentes de outros povos para sustentar o seu próprio desenvolvimento nacional.

A partir da organização política da sociedade holandesa emergiram organizações não governamentais, em meio aos confrontos entre o protestantismo que predominava e o catolicismo da pré-emancipação (séculos XIX e XX) e entre o movimento dos trabalhadores e o capital (ABONG, 1998). O governo holandês instituiu um programa de cofinanciamento, em 1965, momento em que, pela primeira vez, organizações não governamentais holandesas receberam recursos oriundos de fundos oficiais de assistência para o desenvolvimento. O documento nacional de política de cooperação de 1965, garantiu que, além das organizações católicas e protestantes, o Fundo de cofinanciamento contemplasse também organizações particulares (JANSEN, 2011). É a partir desse momento que uma organização laica, ou secular, como a NOVIB, passa a receber apoio financeiro do Estado.

Sobre este Fundo de cofinanciamento, três organizações tinham acesso exclusivo: a protestante Instituição Intereclesiástica de Cooperação Internacional – ICCO, com 40%; a católica CEBEMO<sup>12</sup> (*Centrale Bemiddeling bij Medefinanciering Ontuikkelingsprogramma's*), com 40%; e a laica NOVIB, com os 20% restantes. No ano de 1965, 1,7% do orçamento da cooperação era destinado a tal fundo. Tais ONGD tinham a prerrogativa de apresentar projetos de desenvolvimento a serem executados nos países do Terceiro Mundo, desde que 25% dos custos elas aportassem de outras fontes que não o governo (JANSEN, 2011). Neste momento, não eram estabelecidos critérios de avaliação, tampouco se exigia apresentação de resultados mensuráveis e “[...] ainda não vigorava a exigência explícita de que as intervenções das agências fossem ligadas à política de cooperação do governo holandês” (JANSEN, 2011, p. 19).

---

<sup>12</sup> Agência de Cooperação ligada à Igreja Católica holandesa. Tornou-se BILANCE e, depois, adotou o nome de CORDAID, após fundir-se com outras duas agências católicas da Holanda - CARITAS e MEMISA.

Durante os anos 1970, as agências apoiavam alternativas de desenvolvimento e grupos populares na luta sociopolítica. Não somente o governo holandês, mas também a opinião pública legitimava a aplicação dos fundos oriundos de seus contribuintes, pelas agências privadas, na parceria com organizações de países pobres (JANSEN, 2011). Em 1980 entrou em vigor um Acordo de Financiamento de Programas com o Governo da Holanda, que possibilitou a expansão do cofinanciamento, além de ter tornado desnecessário a apresentação de cada projeto individualmente pelas ONGD holandesas (ABONG, 1998).

Na década de setenta, a Holanda havia recebido refugiados latinos, alguns brasileiros que foram exilados por conta da ditadura militar. A presença desses militantes políticos e, o contato deles com organizações de cooperação, que apoiavam nessa época a luta política pela democratização dos países do Sul, foram determinantes para o começo da relação de cooperação entre agências holandesas e organizações não governamentais e movimentos sociais brasileiros. É neste período que as relações são descritas como mais políticas e pessoais, o que contrasta com a impessoalidade, o tecnicismo e a burocratização das mesmas agências na atualidade.

No início era muito na base da confiança e no, conheço fulano de tal, ele tem um projeto excelente, está faltando só um pouquinho para completar e pode ir pra frente. Então, foi assim que, devagar, uma pessoa indica outra e outra pessoa já percebeu que tipo de projeto ganhava aprovação, então já começava a pensar em outras pessoas. Aqui tinha os vários movimentos e organizações de esquerda, que também souberam, às vezes, na Holanda, no caso, tinha fulano de tal. No seu<sup>13</sup> caso, por exemplo, ele tinha um passado político aqui no Brasil e antigos companheiros sabiam que ele estava na Holanda, estava conhecendo o pessoal lá que financiava projetos, então [...] E isso antes de eu entrar oficialmente na NOVIB, a nossa casa já funcionava muito como um tipo de embaixada para ver que agência ia estar interessada nesse projeto, onde teria mais chances. Então, a gente já começava a pensar um pouco como o projeto devia ser formulado pra encontrar mais abertura (Informação verbal)<sup>14</sup>.

Embora existisse apoio governamental, nessa primeira fase, a autonomia das organizações de cooperação governamental era ampla e constituía uma característica da época:

Uma coisa que se destaca nessa análise<sup>15</sup>, que a Anneke Jansen fez da cooperação holandesa, é o grau de autonomia que as agências holandesas tinham em relação à política do governo holandês. Assim, caricaturando, é: o governo holandês dava um montão de recursos para quatro agências: ICCO, NOVIB, HIVOS e CEBEMO, e as quatro agências faziam o que queriam com esse dinheiro. A Anneke Jansen chega até a escrever aí nesse livro, que a verdadeira questão a ser explicada, teórica e praticamente [...] Quer dizer, não é por que as agências perderam a autonomia, é por

<sup>13</sup> A entrevistada reporta-se a João Bosco, um exilado brasileiro na Holanda na década de setenta.

<sup>14</sup> Entrevista fornecida por Anneke Jansen em 2010.

<sup>15</sup> Uma referência do entrevistado ao livro “Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)”

que, naquele momento, tiveram tanta autonomia? E ela dá uma explicação, que eu acho que é baseada em outras fontes, nos debates lá na Holanda, que é o seguinte: nos anos setenta, início dos anos oitenta, o governo holandês queria fazer uma política contra as ditaduras militares, pelos direitos humanos. Só que isso implicava em atritos diplomáticos com as ditaduras latino-americanas e com, por exemplo, a ditadura da Indonésia, país que sempre foi muito importante para a Holanda, que era antiga colônia holandesa. Então, o que o governo holandês fez foi, encontrou essas organizações que eram ligadas à Igreja Católica, à Igreja Protestante, ao Partido Socialdemocrata. A HIVOS é uma outra corrente, que eu não sei se era exatamente partidária, mas que se auto denominava humanista. E essas agências acompanhavam, também, porque era assim, o espírito do público na Holanda. Isso vinha depois das revoltas de 1968, época em que toda Europa havia comitês de solidariedade com a América Latina ou com o Brasil, por exemplo. A França tinha Comitê de Solidariedade França-Brasil. Então, havia grande apoio da opinião pública, a um apoio da Holanda aos movimentos de redemocratização, de resistência à ditadura. Então, neste contexto, esse sistema de agências de co-financiamento, por que co-financiamento? Porque trabalhavam com algum volume de recursos próprios. No caso da NOVIB era mais importante do que no caso das agências eclesiais. Porque a NOVIB era muito, sempre foi muito conhecida na Holanda. Fazia campanhas, que eram muito bem recebidas nos setores mais progressistas da população. Então, ela sempre teve o departamento de educação e de *fundraising*. Então, aí, os governos militares, esses governos cujas políticas eram incomodadas pela atuação dessas agências, não tinham como reclamar, porque o governo holandês dizia: “isso é a cooperação não governamental” (Informação Verbal)<sup>16</sup>.

A novidade introduzida nos anos oitenta no cofinanciamento foi a prestação de contas posterior, ou seja, as ONGD passariam a receber um valor fixo global (para apoio institucional, não para um projeto específico) e dele daria contas posteriormente por meio de relatórios anuais, de avaliações e inspeções do governo. Como na década passada, os anos oitenta mantiveram a estabilidade de 1,5% do PIB para cooperação internacional para o desenvolvimento e, por conta disso, as agências executaram programas expressivos e mantiveram funcionários com autonomia suficiente para tomada de decisão e realização de preferências. Apesar das ONGD terem conquistado tal autonomia, a partir de meados dos anos oitenta, tanto elas quanto o sistema oficial de cooperação, enfrentaram severas críticas da mídia e opinião pública a respeito da eficiência, qualidade e impacto dos programas de cooperação (JANSEN, 2011).

Dessa época, o que foi percebido sobre exigências, relatórios e prestação de contas coloca as contrapartes brasileiras numa situação bastante tranquila, onde o diálogo e a relação de confiança estabelecida entre o técnico da agência internacional e o representante da ONG do Sul são os balizadores da efetiva aplicação dos recursos:

[...] Agora, no tempo da ditadura, o nível de exigência das agências era mínimo [...] O que era enviado como relatório para as agências de cooperação? Cursos

<sup>16</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

profissionalizantes. E as agências não eram enganadas por nós, aquilo era o que era possível colocar no papel num período daquele, não é? Mas, depois, quando eu comecei a trabalhar na FASE, os relatórios já eram muito mais transparentes. Mas, mesmo assim, o foco das agências era nos resultados [...] Talvez, até, dizer que o foco é nos resultados cria um pouco de confusão. O foco era você fazer um relatório narrativo que deixasse claro que você estava trabalhando no campo, junto com aqueles grupos populares [...] Mas, não havia uma cobrança dos resultados, no sentido, no nível de formalização [...] De qual é o resultado, qual é o impacto, qual é o indicador de que você realmente produziu esse resultado [...] Nós tínhamos uma lógica [...] A lógica do nosso trabalho era processual e, da mesma forma era a lógica das [...] Era a lógica dos parceiros. Claro que às vezes era difícil explicar a eles o que a gente fazia, mas havia bastante abertura [...] a FASE chegou a ser apoiada, acho que, por dezessete agências de cooperação. Hoje, ela ainda tem, o que é uma exceção, o apoio de cerca de dez agências. [...] Antes a gente fazia assim, programa da FASE, plano trienal, vamos dizer, 1982-1984. Aí, nós vamos trabalhar nos bairros e com camponeses no Pará, Maranhão. Bom, aí a gente fazia a reunião do consórcio e as agências mais importantes, como a ICCO, a NOVIB, a EED, que naquela época se chamava EZE, diziam, olha, nós vamos dar tanto para o Fundo Geral da FASE. Outras que seguiam [...] que não podiam fazer isso, por razões lá da sua política institucional, diziam: “Está bom, eu pego [...] desse trabalho, eu pego no Mato Grosso. A Misereor, por exemplo, eu trabalho no Maranhão ou no Pará, dou tanto para o Maranhão, tanto para o Pará. Aí, vocês, na hora, façam relatórios separados, que é um recorte do seu relatório geral, dizendo [...] Bom, aí, com o passar dos anos, cada vez mais, as agências passaram a adotar a lógica de projetos (informação Verbal)<sup>17</sup>.

A aparente estabilidade da porcentagem do PIB aplicada na cooperação até a década de oitenta já não encontrava correspondência na nova realidade social e econômica do país. A Holanda chega ao findar do decênio com dificuldades em gerar empregos e com insegurança na manutenção do nível de vida da população, que viveu a opulência da década anterior. Nessa conjuntura, a cooperação para o desenvolvimento é vista como um setor produtivo da economia, capaz de trazer à tona interesses, para além dos ideais missionários, que marcaram a cooperação na década de setenta. Neste momento específico, tornam-se explícitos os interesses econômicos, políticos e ideológicos de setores sociais holandeses na cooperação (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987).

Por conta das dificuldades mencionadas, os anseios para mudar o mundo e livrar os pobres de sua situação de pobreza (espírito do pastor) já não são mais tão prementes na política de cooperação. O foco muda dos pobres, em si mesmos, para o desenvolvimento das economias dos países pobres (figura do mercador), envolvendo os temas: meio ambiente, emancipação da mulher, finanças internacionais, crescimento populacional e a questão alimentar. Ademais, foi se reduzindo a ajuda bilateral, aumentando o aporte via organismos multilaterais e programas de emergência. Em 1987 o financiamento da cooperação na Holanda foi de 2,5 bilhões de dólares, o equivalente a 1,5% do PNB, sendo que deste

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

montante foram destinados às ONGD o correspondente a 7% (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987).

#### 4.2 DA DÉCADA DE 1990 AOS ANOS 2011: O IMPERATIVO DA DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS

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

A década inicia e, junto com ela, veio o processo de recalibração, descrito como

[...] toda a série de *regenerenciamento* de empresa que se fez na Holanda, com a chegada do neoliberalismo, começou por agências de cooperação e fundações dependentes do governo, porque era o caminho mais fácil. Organizações de saúde pública, a emissora internacional da Holanda, alguns institutos universitários interessantes. Foi lá que o neoliberalismo deu os primeiros golpes para fazer a reorganização, como se chamava, que é entrar numa agência como a NOVIB e dizer, as exigências do Estado são essas, essas e essas e temos que readaptar a nossa organização para responder a essas exigências. Daí, você vai ter cortes, gente convidada a ir embora. É uma terceirização do serviço porque a NOVIB acabou virando como todas as agências. Quem está passando por essa crise agora é a ICCO, com muitos anos de atraso, mas chegou lá agora. Ou você se adapta ao que o Estado quer ou dançou o financiamento (Informação Verbal)<sup>18</sup>.

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

[...] en diversas entidades de cooperación europeas, oficiales y privadas, se han producido procesos de racionalización, recorte de algunas plazas e reorganización.

<sup>18</sup> Entrevista fornecida por João Bosco em 2011.



En las co-financieras holandesas, por ejemplo, se han producido procesos de racionalización de personal. Esto afecta las posibilidades de seguimiento de los proyectos así como la relación con las ONG del Sur (VALDERRAMA, 1993, p. 5).

Do ponto de vista do respaldo social, o novo espírito nos anos noventa se configura de maneira que o povo holandês, ao contrário das décadas anteriores, já apresentava restrições às doações e aplicação de parte do PIB na cooperação internacional. Havia argumentos de que não se viam alterações na situação de pobreza das populações dos países do Sul e, por isso, diminuiu, também, a confiança da população holandesa no apoio a projetos de desenvolvimento, realizados por organizações internacionais, como era o caso das agências de cofinanciamento. A esta altura, as questões de combate à pobreza e do desenvolvimento perderam a posição de destaque na agenda política, permanecendo, sobretudo, o financiamento às situações de emergência e desastres naturais (JANSEN, 2011).

Esse novo espírito aqui referido, associado à lógica da demonstração de resultados e ao discurso da eficácia, produto das modificações ocorridas na lógica da cooperação, pode ser percebido a partir dos marcos que se seguem.

#### 4.2.1 O Estudo de Impacto

Em meio à aparente crise de respaldo e às críticas do meio acadêmico à cooperação não governamental, as agências, motivadas pelo governo no final da década de 1980, reuniram, em 1990, políticos aposentados e acadêmicos para a realização de uma avaliação da eficácia dos projetos que vinham sendo desenvolvidos pelas agências holandesas em todo o globo. Este estudo estabeleceu uma série de indicadores quantitativos com o objetivo de medir a contribuição das agências de cofinanciamento na redução da pobreza no mundo. Como conclusões da avaliação emergiram: pouca profissionalização das agências, número excessivo de projetos - que provoca fragmentação de recursos e redução da eficiência, pouca ênfase na questão ambiental, baixo número de mulheres envolvidas nas contrapartes e raramente se utilizam mecanismos adequados de monitoramento e avaliação na implementação das atividades das contrapartes (JANSEN, 2011).

O Estudo de Impacto<sup>19</sup>, publicado em 1991, foi copatrocinado pelo Ministério de Cooperação Holandês e realizado numa conjuntura na qual havia críticas à cooperação, tanto

---

<sup>19</sup> Segundo Jansen (2011), além do estudo de impacto, houve também uma Avaliação de Programas, em parceria com o antigo Ministério de Cooperação Internacional, sobre os investimentos das organizações de cofinanciamento holandesas no Brasil.

nos meios de comunicação quanto no Parlamento (DURÃO, 1995). Esse estudo também foi determinante para que as agências de cofinanciamento holandesas reformulassem seus processos internos e passassem a se orientar por critérios de eficiência, eficácia e prestação de contas, sendo forçadas a apresentar uma visão mais clara para o objetivo de sua intervenção no Brasil, consideradas a partir da limitação de recursos financeiros (ABONG, 1998).

Um dos entrevistados se posicionou sobre o estudo de impacto, relacionando sua origem às determinações do Banco Mundial:

[...] e o Banco Mundial, naquela época das intervenções do Banco Mundial em todos os países, começa a jogar todo o peso de sua autoridade de que o desenvolvimento tem que ser alguma coisa ligada a resultados, os resultados tem que ser palpáveis, tem que ser materiais. E aí, o governo holandês, atendendo a essa pressão, abre na década de oitenta, um processo muito grande de avaliação de todas as intervenções das agências holandesas no mundo, uma avaliação em busca de resultados. Chamou inclusive, o estudo do impacto, em 89 (Informação Verbal)<sup>20</sup>.

Em outra entrevista, o Estudo de Impacto é citado como uma armadilha para as agências da Holanda:

É os governos questionando a eficiência, a eficácia. As agências holandesas caíram numa armadilha tremenda. [...] elas aceitaram um estudo de impacto que foi contratado pelo governo, acho que pelo Ministério da Cooperação, de acordo com as agências[...] Esse estudo de impacto era para mostrar o impacto da cooperação holandesa na eliminação da pobreza. [...] Aceitar os termos desse estudo já foi um [...] já estavam condenados a priori. [...] É como se a existência ou não de pobreza no mundo dependesse desta única variável - a cooperação internacional (Informação Verbal)<sup>21</sup>.

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

Após o estudo de impacto, algumas tendências gerais comuns às agências de cofinanciamento podem ser levantadas: a reorientação para eficiência, preocupação com o

<sup>20</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>21</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

impacto da opinião pública nos Países Baixos na arrecadação de fundos e concentração geográfica, setorial e temática das intervenções. Questões de gênero - referentes às populações indígenas e questões ambientais e desenvolvimento sustentável passam a ser privilegiadas pelas agências holandesas (ABONG, 1998).

As agências holandesas de cofinanciamento não se viam afetadas pela redução de recursos, apesar da reestruturação e racionalização de pessoal que vinham afetando sua operação (VALDERRAMA, 1993). O governo se manteve favorável às ONGD, mesmo apesar das críticas no Estudo de Impacto, o ministro Jean Pronk (1989-94) eleva de 6% para 7% a fatia das agências holandesas no orçamento geral da cooperação (JANSEN, 2011).

Houve, sim, a redução de fundos, mas para projetos oficiais, o que gerou uma concorrência por recursos dentro do conjunto de projetos apoiados pelas agências, na medida em que os projetos mantidos por fundos oficiais tiveram que competir também pelos demais recursos disponibilizados pelas agências. Por sua vez, esse corte implicou o cancelamento de atividades e relações das organizações holandesas com ONGs de determinados países, que começaram a sair do foco de prioridade da Holanda. Nesse momento, se evidencia a nova prioridade dada a projetos de subsistência, implementados por organizações de base, em detrimento daqueles de cunho mais político; o direcionamento de maior aporte de recursos para o continente africano e a diminuição da porcentagem de recursos destinados a América Latina. Estas mudanças, por sua vez, não deixam de ser decorrentes das recomendações emitidas no estudo de impacto (VALDERRAMA, 1993).

O Estudo de Impacto serviu de subsídio para modificar a cooperação não governamental holandesa. Ele marca o fim de um período, onde a motivação político-ideológica da cooperação é substituída por uma abordagem técnico-comercial, “em que a ideologia e processos operacionais empresariais, gradualmente, mas de forma contínua, se tornaram mais importantes que as análises políticas, os atos de solidariedade e as campanhas educativas” (JANSEN, 2011, p. 86). Duas recomendações foram marcantes no resultado do Estudo: o convite à profissionalização das ONGD e o estímulo à parceria com governos locais e empresariado. Exige-se o pragmatismo, não somente das ONGD, mas também de suas contrapartes nos países do Sul, das quais cada vez mais, passam a serem exigidos critérios quantitativos para dimensionar resultados (JANSEN, 2011).

A ajuda internacional, desde os anos setenta, no caso holandês, já é tratada como cooperação para o desenvolvimento e vai alcançar a década de noventa com um estado de amadurecimento e reconhecimento internacional relevante. Por conta desse amadurecimento e do papel governamental nesse financiamento, como no caso do programa de cofinanciamento,

a Holanda demonstra ter sido pioneira ao se inserir na execução prática do movimento internacional pela demonstração de resultados mensuráveis de suas políticas de desenvolvimento nos países do Sul.

Então, a ideia que eu tenho, é a cooperação holandesa, a europeia toda, de modo geral, mas a holandesa veio na frente, foi pressionada pelo governo dela para ter mais eficiência na demonstração de resultados da aplicação do dinheiro (Informação Verbal)<sup>22</sup>.

Em nível global, vemos mudanças fundamentais acontecendo na forma em que a urgência pela ajuda desenvolvimentista é percebida, mas em países individuais também ocorrem mudanças drásticas. Para mencionar apenas um elemento do lado holandês, a imposição gradual de que se demonstrem resultados 'visíveis' (e frequentemente no curto prazo) a partir de processos de mudança estrutural no longo prazo (o que é praticamente impossível) influenciou muito as estratégias recentes (BIEKART, 2011, p. 189).

O Estudo de Impacto é um marco no novo espírito que anima a cooperação de organizações e do próprio estado holandês e representa parte da operacionalização da pressão internacional, principalmente do Banco Mundial, pela eficiência e demonstração de resultados. Com base nas entrevistas, percebe-se que houve uma mudança de paradigmas na forma das agências realizarem a cooperação, entre a fase que termina com a década de oitenta e a fase atual, após anos noventa:

[...] então, há um embate muito claro entre uma luta política de organização social e uma luta política de arranjo social. Pode prestar atenção nisso, nos últimos anos os temas principais das agências são: geração de renda, através do trabalho conjunto com as empresas, como nós sempre desprezamos as empresas, elas sempre foram nossas inimigas, a partir de agora temos que redescobrir a força e a capacidade de promover desenvolvimento feito pelas empresas. As políticas públicas são a condição de geração da democracia, é a criação de políticas públicas, de reuniões, de tratados, de acordos, de congressos. Devagar, então, o foco vai se centrando nisso e vai esquecendo o trabalho de base, que vai sendo absolutamente desmerecido, desqualificado e, quando não vai sendo desqualificado, eles dizem que esse é o trabalho que cada país tem que fazer, depois de 30 anos de educação popular, eles devem ter lideranças locais capazes de fazer isso. A gente vai entrar numa nova vertente, que é a vertente do *lobby* e da advocacia, vamos estar presentes nas grandes cúpulas internacionais pra ganhar posições. Então, há um divórcio total entre o que acontece na realidade e no nível da grande esfera política internacional e tudo isso é muito ferrenho, é um negócio muito duro de a gente engolir. Em cima de teses que acadêmicos fizeram, as antigas comissões de projetos da NOVIB, de repente, estavam totalmente infiltradas por professores universitários, diretamente ligados à questão de queremos resultados, queremos indicadores palpáveis (Informação Verbal)<sup>23</sup>.

[...] os primeiros projetos nossos eram muito aprovados em cima de propostas políticas, ajudar o povo a desenvolver a sua capacidade de se auto gerenciar. Na medida em que o tempo passa, as agências vão exteriorizando vontade própria, ou seja, eu quero que o meu dinheiro seja para isso. Então, perde peso na avaliação a

<sup>22</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

<sup>23</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

posição política que você põe e ganha peso a questão do desenvolvimento e do combate à pobreza. Quando a coisa cai no combate à pobreza, na minha avaliação, começa a despolitizar e eu acho que isso tem a ver com a capacidade das agências de captarem dinheiro na origem (Informação Verbal)<sup>24</sup>.

#### 4.2.2 Agências reforçam a articulação em rede

No contexto do novo espírito da cooperação dos anos 90, na busca de convergir esforços e sobreviver às transformações, mesmo cada uma das ONGD mantendo um estilo próprio e abordagens distintas, elas buscam participar de redes que comungam dos mesmos princípios orientadores (ABONG, 1998). Nesse sentido, Durão (1995) menciona o panorama da articulação em rede das quatro agências de cofinanciamento holandesas: CEBEMO, Instituto Humanista de Cooperação para o Desenvolvimento – HIVOS, ICCO e NOVIB. Todas articuladas em redes maiores que congregam demais organizações por identidade de princípios. A APRODEV, rede que a ICCO faz parte, reúne as organizações protestantes europeias; a CIDSE, cuja ONG holandesa BILANCE faz parte, é uma rede de instituições católicas; e a NOVIB integra a rede EUROSTEP. Tais redes surgem em resposta às modificações no mundo da cooperação e buscam intensificar a complementaridade e cooperação entre as organizações da mesma rede e delas com demais organizações financiadoras (ABONG, 1998).

A APRODEV reúne doze organizações protestantes para formular políticas, consultar parceiros, para o financiamento conjunto de projetos e para influenciar políticas na Europa (JANSEN, 2011). A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Solidariedade – CIDSE foi fundada em 1967 e está composta por 17 organizações católicas atuantes na América Latina, Ásia e África, onde se ocupam de fazer valer a Convenção de Lomé<sup>25</sup> e realizam *advocacy* junto à União Europeia. Em 1990 foi criada a EUROSTEP – Solidariedade Europeia para a igualdade entre os povos, agrupando 20 ONGs laicas, dentre elas a NOVIB, com atuação na América Latina, Ásia e África e se ocupa da política de cooperação europeia. Por fim, a Associação das Organizações Protestantes de Desenvolvimento – APRODEV na Europa, conjunto de agências ecumênicas que atuam na defesa dos direitos humanos, democracia e relações de gênero (ROCHA e ALMEIDA, 1998).

Essas redes e suas organizações são importantes do ponto de vista dos recursos financeiros que, juntas, conseguem mobilizar. Vê-se que, “em 1994 as entidades privadas de

<sup>24</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

<sup>25</sup> Assinada em 1975, atualmente, a ajuda financeira da União Europeia tem por objetivo ajudar a combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento nos países da África, Caribe e Pacífico.

desenvolvimento enviaram cerca de US\$ 74 milhões ao Brasil, sendo [...] 29% de ICF dos Países Baixos” (ABONG, 1998, p. 26). Apesar de ainda investir aqui, as mudanças iniciadas a partir do Estudo de Impacto continuam pela década. Em 1995, Durão destacou que a cooperação holandesa passava por um momento de revisão das políticas externa, de segurança, de comércio exterior e de cooperação internacional, processo denominado de calibração. Já havia questionamentos à cooperação com o Brasil, visto como país rico e industrializado, onde o que falta é vontade política do Governo. Ele observa ainda o alinhamento dos políticos holandeses aos parâmetros de inserção na economia globalizada e ajuste estrutural para os países da América Latina (DURÃO, 1995).

#### 4.2.3 Influência das conferências da ONU

Além do Estudo de Impacto e da articulação em redes, as conferências da ONU, já abordadas neste trabalho de pesquisa, ofereceram subsídios relevantes, não somente para a construção da agenda das ONGs como também, para a política de cooperação do governo holandês:

[...] os primeiros temas que foram assumidos pelas Nações Unidas nos anos 80 tinham a ver, por exemplo, com a emancipação da mulher. A primeira Cúpula de Nairóbi, em 88 eu acho, quando as Nações Unidas começaram a formular uma agenda para o desenvolvimento, inventaram o *woman development index* e começaram a escolher temas para organizar cúpulas, conferências. O primeiro foi sobre a questão da mulher, então, como destacou-se muito a questão do gênero naquela época, aí, de repente, as organizações não governamentais ficam pensando: é verdade, alguma coisa precisa ser feita nessa direção, vamos apoiar projetos de emancipação de gênero. Porque aí, de repente, podemos apresentar um projeto em Bruxelas, para a Comunidade Europeia e, de repente, dobra o financiamento. Então, isso provocou uma atitude muito pragmática [...] porque você, de repente, trabalhando certo tema, você vê o seu orçamento dobrar. É muito tentador, daí você pensa, não, se for necessário eu adapto um pouquinho e, adaptando um pouquinho, de repente, você já não se encontra mais (Informação Verbal)<sup>26</sup>.

[...] acontece uma outra coisa que acho também muito engraçado, eles fazem pressão que tem que ter gênero, tem que ter direitos humanos, se não tiver isso nós não vamos apoiar o projeto (Informação Verbal)<sup>27</sup>.

Por que priorizar o trabalho com as mulheres? Coisas do tipo, além da questão de gênero, da igualdade, da importância da igualdade de gênero, também, a visão muito forte de que a pobreza é feminina. Que dizer, que no mundo inteiro, a pobreza está em grande parte concentrada em lares chefiados por mulheres, a situação de exploração das mulheres. Para cada um desses termos [...] escolhidos, também, em

<sup>26</sup> Entrevista concedida por Beatriz Costa em 2011.

<sup>27</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

função dos debates internacionais, dos ciclos das Conferências das Nações Unidas (Informação Verbal)<sup>28</sup>.

#### 4.2.4 Abertura do cofinanciamento à concorrência

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

Em relação aos recursos da cooperação e à abertura da concorrência pelo recurso do cofinanciamento, que se destinava, historicamente, a quatro agências, um entrevistado que trabalhou na cooperação e vive na Holanda, afirmou:

[...] esse fundo da cooperação, que é um fundo muito grande, ao longo dos anos era um orçamento entre sete e nove bilhões de euros. É muito dinheiro, que passa a ser distribuído para ajuda bilateral do próprio governo holandês, uma outra parte para cooperação bilateral, para as agências da ONU, e uma terceira parte para as três agências. A Católica era a CEBEMO, que atualmente chama CORDAID [*Catholic Organisation for Relief & Development Aid*], a protestante é a ICCO e, a laica, a NOVIB. [...] Daí as coisas começam a se complicar, o governo abre à participação, mas impõe uma série de normas, impõe um protocolo muito rígido para que as agências comecem a competir por esse dinheiro. [...] isso, já em 1999 até agora e, a partir daí, a interferência do governo é cada vez maior. Eles começam a impor, claramente, o modelo neoliberal, a cooperação tem que visar o fortalecimento da sociedade civil através de alianças com o empresariado e com o Estado. (Informação Verbal)<sup>29</sup>.

De forma complementar, a fala de um representante de ONG brasileira revela a origem da abertura do cofinanciamento.

Porque a primeira grande mudança interna, na Holanda, é quando, já um governo mais pra centro, decide que não só as quatro, mas toda entidade que tem ação pra fora pode receber cofinanciamento. Ou seja, o bolo se divide com mais gente e cria uma espécie de concurso. As melhores propostas, com uma comissão que avaliava.

<sup>28</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

<sup>29</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

Antes era meio automático o dinheiro, davam, eles recebiam como se fosse o apoio institucional (Informação Verbal)<sup>30</sup>.

#### 4.2.5 Dependência governamental

As agências de cofinanciamento, na década de noventa, já eram bastante dependentes do financiamento governamental e, por outro lado, já vinham há cerca de uma década, enfrentando uma crise de legitimidade junto à população holandesa. O amadurecimento desse processo leva à percepção de que

O resultado disto foi que a política das organizações não governamentais tornou-se cada vez mais parecida com a política do governo. Com isto, no final da década de 90, surgia uma situação nova em que, praticamente, ninguém mais defendia a autonomia das agências em relação à utilização dos fundos governamentais a partir de seus próprios critérios de investimentos, seja temáticos, seja metodológicos (JANSEN, 2011, p.34).

Trabalhando em sintonia com o governo, as agências de cofinanciamento seguem se adaptando a nova realidade, onde a autonomia e liberdade de escolha sobre temas e países onde atuar, dependem cada vez mais do governo do que delas próprias. A este respeito, se percebe a repercussão dentro da NOVIB, por meio do trecho extraído de uma análise de conjuntura realizada pela NOVIB na segunda metade da década de noventa, onde ela própria revela que,

[...] embora seja provável que a médio prazo as verbas para a América Latina não sejam rapidamente diminuídas, é provável que sejam consideradas exigências mais precisas a respeito do modo como e áreas em que devem ser investidos os recursos da cooperação externa do Governo holandês. Alguns exemplos são: mais investimentos direcionados diretamente ao combate à pobreza, crédito como uma nova modalidade de financiamento, ênfase aos bolsões de pobreza, encerramento das atividades em países com um programa bilateral (p.ex. Chile) e novos programas de cooperação em outros países (Haiti, Suriname). Essas mudanças de política no Ministério holandês de cooperação externa têm evidentemente também influência sobre a liberdade que a Novib possui para estabelecer sua própria política de utilização das verbas no Brasil (NOVIB, 1997, p. 16).

Essa constatação se confirma também por meio das entrevistas:

[...] quando se começou essa discussão toda, as agências estão mudando, vão mudar as políticas porque é o governo que está exigindo isso, o argumento das agências sempre foi: nós temos que obedecer porque se não perdemos os financiamentos.

---

<sup>30</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.



Esse argumento é o argumento que vale até hoje em relação à Europa, em relação a todo o mundo (Informação Verbal)<sup>31</sup>.

[...] e entra o governo com financiamento governamental para as agências de cooperação e as agências transferem a dependência delas, do dinheiro, da captação do povo, para a captação junto ao governo (Informação Verbal)<sup>32</sup>.

Em síntese, está aberta a concorrência aos recursos do fundo de cofinanciamento para além das quatro agências, tradicionalmente, beneficiadas até então. Dessa forma, cada vez mais, a autonomia das ONGD se torna limitada pelo interesse e as determinações governamentais, elas se adaptam às políticas do governo holandês, de quem dependem diretamente. A partir daqui,

Os subsídios do Ministério da Cooperação passaram a ser outorgados exclusivamente por meio de licitações em que as agências são obrigadas a adotar os temas, prioridades, exigências e métodos de prestação de contas impostos pelo Ministério (JANSEN, 2011, p. 9).

Em 2002, uma pesquisa do IBO – Bureau de Pesquisas Interdepartamentais, conclui que é necessário alcançar menos custos e maior eficiência na redução da pobreza. Dois destaques desta pesquisa são: a proposta de se envolver mais ao empresariado nos países em desenvolvimento e a incerteza da eficácia dos programas executados pelas ONGD de cofinanciamento. Ademais, já nos anos 2000, nota-se como as agências não governamentais vão sendo impelidas a convergir esforços com o governo, pois

Para melhorar a eficácia, os pesquisadores propõem que tanto as embaixadas holandesas quanto as agências façam acordos, por países, que favoreçam uma maior complementaridade entre a política do governo e a política das agências. As conclusões confirmam o que a ministra Herfkens<sup>33</sup> já havia anunciado em outras ocasiões: a eficácia da cooperação poderá ser maior se os investimentos do governo e os investimentos das organizações privadas forem cada vez mais orientados na mesma direção (JANSEN, 2011, p. 38).

Em 2003, a lista de países com os quais a Holanda coopera contava 36 membros. Isso denota que, o recorte geográfico se torna cada vez mais limitado. No mesmo ano, uma importante mudança gera impacto nas agências de cofinanciamento: deixa de existir a partir de então uma porcentagem fixa de participação de cada ONGD no programa de cofinanciamento. Cada uma das atuais sete agências vai disputar por uma fatia do financiamento, que no ano em questão manteve a seguinte repartição em milhões de euros: ICCO, 110; Cordaid, 107,6; OXFAM-Novib, 97,8; HIVOS, 61,9; Plan Nederland, 28,1 e Terre des Hommes, 5,0. Foi estabelecido ainda que, a partir de 2007, cerca de 11% do

<sup>31</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>32</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

<sup>33</sup> Ministra da Cooperação da Holanda, Eveline Herfkens (1998-2002).

orçamento total da cooperação estaria disponível para ser aplicado nas agências de cofinanciamento e que, a partir de 2009, no mínimo 25% do valor solicitado por cada agência tem que ser contrapartida de cada organização (JANSEN, 2011).

A realidade do cofinanciamento na gestão 2003-06 já está completamente diferente. De forma explícita cada agência precisa esclarecer, em sua proposta de financiamento, quais suas contribuições para alcançar os objetivos da política oficial de cooperação holandesa. O ministro que assumiu em 2007 abre o leque da participação na cooperação para novos atores, representados pelos fundos de empresas e fundações privadas. A partir de então, a cooperação não governamental holandesa deixou de ser exclusividade das agências de cofinanciamento bem como as suas contrapartes no Sul assumem um *status* diferenciado na visão holandesa:

[...] as Ongs do Sul já se tornaram tão importantes que podem, em grande parte, assumir elas próprias o papel até agora desempenhado pelas agências de cofinanciamento [...] Países como o Brasil são considerados, atualmente, países em que a sociedade civil conquistou tal posição de influência que o apoio financeiro estrangeiro já não se faz mais necessário. O levantamento local de fundos, na opinião dos antigos financiadores, permitirá ainda que as ONGs se implantem mais profundamente em seu próprio contexto social a que deverão passar a prestar contas (JANSEN, 2011, p. 43-44).

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

Do posicionamento oficial, nota-se que pragmatismo e ação concertada são características marcantes da cooperação holandesa, que são perseguidos por meio do discurso e prática em torno da concentração de recursos, da orientação por resultados, da coerência das políticas governamentais e do envolvimento de todos os setores da sociedade na busca do desenvolvimento. Em busca de uma ação exterior integrada, a cooperação holandesa, tem definido recentemente como estratégia de desenvolvimento, a articulação entre defesa,

diplomacia e desenvolvimento, destacando-se como doador em países considerados como Estados frágeis<sup>34</sup> (CARMONA, 2010; JANSEN, 2011).

Sobre esse contexto da cooperação holandesa, marcado pelo novo espírito dos anos noventa:

Bem, eu acho que a característica fundamental da nova agenda é que é uma agenda apolítica. A fase anterior, toda, foi uma fase eminentemente política, em que as organizações populares dos países do terceiro mundo é que tinham voz ativa. Houve momentos, na cooperação holandesa, que projetos eram financiados pelas agências holandesas e não podiam ter nenhuma participação com os estados ou governos. Então, por aí, você consegue imaginar o caráter extremamente político, politizado, da ajuda. Durante a década de 70 e 80, tanto a CEBEMO, quanto a ICCO, quanto a NOVIB, financiaram um monte de projetos no Brasil, por exemplo, de grupos de oposição à ditadura (Informação verbal)<sup>35</sup>.

Nesse meio tempo, não só a situação brasileira mudou, que isso não explica tudo o que mudou na cooperação. E nem a situação latino-americana mudou tanto, é verdade que tem mais pobreza que a gente imagina. E eles, ultimamente, desde essa explosão do neoliberalismo, o principal argumento era o combate à pobreza. [...] Quer dizer, a visão do Banco Mundial impregnou muito a cooperação. Era muito focada nisso. Daí a coisa de buscar resultados. [...] Porque o que foi nos anos oitenta e noventa era fortalecimento da sociedade civil. Vê a diferença! Uma coisa é fortalecer os atores, fazer a emergência dos atores, pra influir nas políticas, democracia, enfim, tudo isso, pra passar pra resultados do combate à pobreza. Podia ser desigualdade de gênero, que isso, sim, se tornou uma agenda importante, mais do que o racismo, para eles. Mas era assim: “quantas mulheres, então, você está atingindo?”. Passaram a implantar esses esquemas de monitoramento, mesmo no apoio institucional. A NOVIB também adotou isso. Ela é uma das últimas, mas veio, também. E todos foram. E nesse critério eles são pegos pela agenda neoliberal, conservadora, que diz: “mas não tem mais tanto pobre, a África tem muito mais, etc.” Então, tem um duplo movimento, na verdade. Os países da Europa, eles perdem posição relativa no mundo, agora tão na crise completa. Mas, segundo eles, querem reduzir o dinheiro da cooperação porque os outros países dão menos, nos Estados Unidos é muito pouco em relação ao PIB, ele tá longe de chegar ao 0,7%, que é o acordo (Informação verbal)<sup>36</sup>.

Segundo Jansen (2011), atualmente existe a prerrogativa na qual se pode investir até 40% de recursos da cooperação em projetos onde o governo holandês não invista, entretanto, diante da concorrência aos recursos do cofinanciamento, as agências acabam adotando o foco do governo para não ficarem de fora do financiamento. Assim, assiste-se a uma completa modificação na cooperação internacional na Holanda, cujo foco recente tem se voltado para questões de paz e situações de emergência (guerras, fome e desastres naturais). Destarte,

O papel principal que resta para as agências neste novo contexto é puramente político: advocacia e *lobby* em nome da sociedade civil internacional. A tarefa central (*core business*) das agências de co-financiamento neste novo padrão,

<sup>34</sup> Nestes países, “la cooperación debe ser un catalizador para el desarrollo, pero debe ir más allá, reforzando una acción política más integrada que incremente la capacidad de influencia para resolver conflictos (MAE HOLANDA, 2007 *apud* CARMONA, 2010).

<sup>35</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>36</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

conforme as intenções do ministro Koenders, fica circunscrita à criação de novas redes internacionais de advocacia e *lobby* e à criação de organizações transparentes que lutem por uma situação de maior justiça nas negociações entre os interesses do Sul e do Norte (JANSEN, 2011, p. 44).

#### 4.2.6 Profissionalização dos quadros

Aos poucos, o perfil dos profissionais das agências vai se modificando. A história de ex-exilados brasileiros que, no exterior conheciam e traziam ao Brasil oportunidades de apoio a projetos ficou para trás. Não se vê mais os técnicos que se relacionavam com as contrapartes brasileiras, enquanto militantes políticos. Agora, a relação é permeada pelo imperativo da eficiência e adequação às exigências de profissionalização.

É o momento em que muda o perfil do agente da cooperação na Holanda e na Europa em geral, na Holanda foi muito evidente. Enquanto na primeira fase, a fase em que tudo era muito popular e muito autônomo, o governo não tinha nada a ver, a relação era uma relação pessoal de algumas agências holandesas com grupos do terceiro mundo. Devagar as coisas vão mudando, eles vão dizendo isso é um canal pra financiar grupos políticos no terceiro mundo e nós não podemos mais fazer isso, porque não existe mais essa necessidade, isso é perigoso inclusive. Então começa a surgir um agente da cooperação muito mais pragmático, muito mais teórico, muito mais antenado com as teses da ONU, as teses da União Europeia, as teses do Banco Mundial, sobretudo (Informação Verbal)<sup>37</sup>.

Eu acho que durante muitos anos prevaleciam os funcionários comprometidos com o sentido político da ação e com os parceiros. E com aquela concepção bem anos setenta, oitenta, de uma relação de parceria. Que havia ilusões sobre a descentralização de decisões, isso eu nunca acreditei, mas... Eles é que tinham o dinheiro. Mas, depois, aconteceu o seguinte, ou passaram a contratar funcionários com uma postura mais tecnocrática ou conservaram funcionários que tinham a postura dos primeiros anos completamente cerceados. Limitados na sua atuação por uma rigidez burocrática. Então, nenhum funcionário escapou dessa parafernália burocrática que foi criada dentro dessas agências holandesas. E no caso da NOVIB foi uma coisa suave, comparado ao que aconteceu na ICCO, porque na ICCO houve ondas sucessivas de demissão de funcionários. Inclusive, no início, isso foi feito com uma intencionalidade política evidente. O [...] Teunes chegava a dizer assim “eu não quero mais ninguém que era da América Latina no departamento da América Latina, vão pra Ásia”. Quem representava a ICCO na parceria com a Fase, durante dez doze anos, foi mandado para o Vietnã. Isso era para quebrar a memória daquelas relações. Enfim, cada instituição dessas tem um processo, mas em todas [...] Quer dizer, em umas houve verdadeiros choques neoliberais, noutras apenas foi aumentando cada vez mais os mecanismos de controle, as exigências burocráticas, os formulários. Não foi nem uma nem duas vezes que eu ouvi um oficial de projetos dizer: “eu não consigo enquadrar o projeto tal no formulário de apresentação de projetos da minha organização. Por exemplo, uma representante da Christian Aid, dizia: “Eu tenho de enquadrar o PAD, que é o Programa de Articulação e Diálogo, num formulário onde eu tenho de demonstrar qual é o impacto de gênero do PAD”. Esses campos eram obrigatórios, tá entendendo? Então, eram coisas [...] verdadeiros

<sup>37</sup> Entrevista fornecida por João Bosco em 2011.

[...] Era um trabalho, assim, exaustivo pra conseguir encaixar (Informação Verbal)<sup>38</sup>.

Só que, daí, eles foram crescendo e foram se profissionalizando, entrou gente com menos história política desses dos anos oitenta, da democracia, da luta contra a ditadura. Aí, começa a entrar essa agenda mais da eficiência, do resultado, e se criar normas, criar regras. [...] Então, você diz quais são os indicadores para se chegar a esse resultado, tem que ser quantitativo. [...] Vamos dizer, ou não, o indicador é medir isso. Então, quanto você quer atingir nesse ano, eles impõem isso para o apoio institucional, inclusive. O IBASE passa a fazer relatórios. A gente até aceitou, em parte, isso, porque eu vi que podia ser interessante para nossa discussão. Em parte, onde a gente levanta o questionamento do modelo. Dizendo a coisa não é assim causa e efeito. Nós estamos fazendo política, isso depende bem de variáveis. Pode haver retrocesso em vez de avanço em política. Política não é assim? Você diz, vou fazer isso e tem tanto. Claro que se você limita a coisa a tantos formados e tal, e cursos, aí é fácil. O que significa formar? Daí, eles começaram a questionar a diferença entre produto e resultado. Produto é formar duzentos, resultado é o que significa ter formado duzentos (Informação Verbal)<sup>39</sup>.

Os tópicos acima descritos, esses marcos, representam evidências, foram mapeados em documentos, textos e nas entrevistas com o objetivo de agrupar informações sobre os principais impactos das mudanças do sistema da cooperação, que repercutem nas agências. Tornou-se evidente que houve um distanciamento da forma de cooperação como ela se dava até a década de oitenta, passando, primeiro, a supervalorizar a demonstração de resultados. Depois, mais recentemente, a orientação das agências, já por conta da dependência do governo holandês, se volta para a África, ao mesmo tempo em que coloca o Brasil em condição diferenciada, de país em ascensão econômica. Nesse contexto, a NOVIB reage, a partir dos anos noventa, se moldando à nova tônica da cooperação, fazendo repercutir nas ONGs brasileiras os efeitos de sua adaptação.

#### 4.3 ALMA MISSIONÁRIA *VERSUS* ESPÍRITO MERCADOR: REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS NA TRAJETÓRIA DA NOVIB NO BRASIL

As modificações no cenário da cooperação europeia, marcadamente todo o processo de transformação pelo qual passou a sociedade holandesa e seu sistema de cooperação provocaram na NOVIB reações de ajuste e moldagem ao novo contexto. Esse processo não se deu sem que seus efeitos tenham se estendido às organizações com as quais tal agência coopera em todo o mundo. Nesse item será apresentada a trajetória e as principais alterações da relação da NOVIB com as contrapartes brasileiras.

<sup>38</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

<sup>39</sup> Entrevista fornecida por Cândido Grzybowski em 2011.

#### 4.3.1 Origem da Organização Holandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – NOVIB

Foi fundada com a denominação de NOVIB, uma associação dedicada à causa da pobreza, em 1956. A sigla é uma abreviação para o nome *Nederlandse Organisatie Voor Internationale Bijstan* (Organização Holandesa para a Ajuda Internacional) que, mais tarde, foi alterado para *Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking* (Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional), já correspondendo às mudanças no sistema internacional de cooperação, no qual o termo ajuda já não tinha mais o mesmo significado.

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

Em largos traços, essa trajetória pode ser resumida nas falas dos entrevistados:

Ela surgiu a partir da ajuda que os holandeses receberam dos ingleses, da Oxfam, quando houve esse problema das inundações. Então, foi uma espécie de resposta dos holandeses, o que fizeram conosco, nós podemos fazer com outros. Aí começou essa organização de gente de esquerda, bastante radical, e que nos primeiros anos, até as ditaduras na América Latina, etc., trabalhou com projetos e apoio a coisas muito pequeninhas, projetos educativos de grupos de cidadãos em outros países. Com as ditaduras na América do Sul é que a coisa começa a crescer e a formar um élan político com a cara muito mais declaradamente política (Informação Verbal)<sup>40</sup>.

Então, tinham funcionários que mantiveram contato com igrejas, [...] a Igreja Católica, que tinha como contatos os padres holandeses que estavam aqui e que indicavam algum projeto. Em geral, projetos pequenos, também de ajuda a uma escolinha, a um posto de saúde, a uma iniciativa de lavadeiras, dependia

<sup>40</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

completamente da visão do próprio padre e do bispo, que tinha que escrever uma carta de apresentação, etc (Informação Verbal)<sup>41</sup>.

A NOVIB fazia campanhas. Porque ela surgiu fazendo campanhas de solidariedade internacional e manteve um pouco disso, mas isso gradativamente, ao menos em proporção ao orçamento, se tornou uma ‘partezinha’ pequena (Informação Verbal)<sup>42</sup>.

#### 4.3.2 A fase política da atuação da NOVIB

Durante a década de 1970, o aporte financeiro da NOVIB na América Latina foi significativo, se comparado ao montante de investimentos da organização no nível mundial. Nessa mesma década o foco de ação estava no apoio e fomento das políticas alternativas, que se traduziam no estímulo e reforço à formação de um movimento popular que lutasse, politicamente, contra instâncias oficiais, a partir de uma abordagem própria, que partisse das necessidades e propostas da base, tendo sido marcadas pelos conceitos de participação, conscientização e poder popular (JANSEN, 1995).

Um diálogo, durante a realização das entrevistas com Anneke e João Bosco, ilustra o início da relação entre NOVIB e governo holandês para receber financiamento, em no que tange à autonomia para decidir como utilizar os recursos obtidos:

Tinha certa autonomia, no sentido de que não podia financiar atividades que seriam contra os interesses holandeses ou esse tipo de condição. Dentro das agências tinha que ser formado um comitê de especialistas, então, em geral, professores de universidades, que estavam trabalhando o tema do desenvolvimento, que formavam um tipo de comitê em que cada projeto acima de xis florins tinha que ser apresentado a esse comitê. E se podia brigar com o comitê e fazer as coisas conforme você achar, mas, aí ia para o conselho. Mas, em geral, pequenos projetos e o dinheiro da NOVIB mesmo, que não veio dessa parte, a NOVIB decidia. E a parte do dinheiro que veio do governo foi, de fato, vigiado por esse comitê de direitos. E, no final do ano, no relatório anual, foi feito pra o governo um resumo de todos os projetos financiados com esses fundos governamentais. (Informação Verbal)<sup>43</sup>.

[...] mas a atuação das organizações católicas e protestantes ou laica era absolutamente autônoma (Informação Verbal)<sup>44</sup>.

Sim, o governo não intervinha [...] (Informação Verbal)<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Entrevista concedida por Anneke Jansen em 2011.

<sup>42</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

<sup>43</sup> Entrevista fornecida por Anneke Jansen em 2011.

<sup>44</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>45</sup> Entrevista fornecida por Anneke Jansen em 2011.

Em se tratando de como se dava o diálogo, a relação mesmo que se estabeleceu, nos primórdios da parceria, entre os técnicos que mobilizavam recursos e atuavam na NOVIB e os grupos com os quais se relacionavam institucionalmente no terceiro mundo, as questões políticas se colocavam nos seguintes termos, conforme as palavras de Anneke e João Bosco:

[...] o que seja muito importante aí é que o ponto da questão, as iniciativas que eram apoiadas já tinham, desde o início, uma visão muito crítica em relação ao capitalismo, do imperialismo, da dominação dos países colonialistas em relação aos outros. Desde o início isso teve um viés muito crítico na NOVIB (Informação Verbal)<sup>46</sup>.

Isso foi chamado o diálogo Sul-Sul, ao invés de, aqui no Norte, se estabelecer as políticas e irmos procurar possíveis companheiros, como é a situação atual, era o oposto, quase, porque foi a NOVIB que decidiu ser assim. A ideia foi, vamos tentar quebrar esse esquema de dominação de uns sobre os outros e vamos tentar criar novas relações sul-sul, em que somos iguais, de maneira que esse [...] Teunes, que acreditava muito nisso, organizou uma vez, em meio aos anos setenta, acho que foi 78, 80 talvez, não sei, não me lembro mais. Ele chamou cinco parceiros da América Latina para Haia, convidou para fazer uma avaliação externa da NOVIB, e foi uma avaliação muito crítica sobre, em que medida, a NOVIB ainda tem esse ranço colonial de querer se meter na formulação de políticas e projetos que não cabem ao pessoal daqui dizer como tem que ser. Então, isso foi no auge, mais ou menos, da tentativa de democratização das relações. (Informação Verbal)<sup>47</sup>.

Na opinião do representante do IBASE, as pessoas que estavam à frente, na relação com os países do Sul, guardavam importância:

Mas dependeu de figuras como John Schilanger ou Anneke. John Schilanger foi o grande daqui, porque era um brasileiro exilado na Holanda, e foi convidado[...] Ele é quem influencia tanto o [...] Teunes lá na origem a apoiar o IBASE. Uma decisão do John, que era da geração do Betinho, se conheciam de antes. Enfim, você vê como são as coisas. Se faziam nessa coisa, pequena, assim, mas que eram pessoas com um certo valor, compromisso, etc. A Anneke é casada com um refugiado brasileiro que estava lá na Holanda, a Anneke Jansen. Vê? Era uma comunidade, e na NOVIB tinha muitos exilados. E eu diria nas outras agências também. Isso influenciou. Esses grupos de exilados na Europa, nesse período dos anos setenta, oitenta, influenciaram muito a cooperação (Informação Verbal)<sup>48</sup>.

No Brasil, a NOVIB, iniciou suas operações nos anos finais da ditadura militar quando apoiou, juntamente com outras ONGD nórdicas, o funcionamento do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP. Sobre este acontecimento, comentam os entrevistados:

Fernando Henrique Cardoso, Ruth Cardoso, Francisco Weffort, Chico de Oliveira eram professores e tinham sido expulsos, ou aposentados da USP. Criaram um Centro. E aí, nos últimos anos da Ditadura, eu não me lembro exatamente[...] Acho que na época daquelas bombas contra a OAB, contra a ABI, o Rio Centro, jogaram uma bomba no CEBRAP. Que, felizmente não teve maiores consequências, de gente morta nem nada disso. Só que, esse atentado coincidiu com a visita do diretor geral da NOVIB ao Brasil, chamava-se [...] Teunes, e ele daqui mesmo entrou em contato

<sup>46</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>47</sup> Entrevista concedida por Anneke Jansen em 2011.

<sup>48</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011



com a NOVIB e quando ele saiu do Brasil já estava aprovado um apoio financeiro para o CEBRAP (Informação Verbal)<sup>49</sup>.

Inclusive, a primeira viagem para o Brasil dele, do [...] Teunes, foi em oitenta e dois, oitenta e três, eu não me lembro. Mas ele estava aqui no Rio e puseram a bomba no CEBRAP, em São Paulo. Ele foi lá e deu um cheque de cem mil pro CEBRAP, no dia seguinte, num gesto de solidariedade. Cem mil dólares. Na época, era muito dinheiro (Informação verbal)<sup>50</sup>.

Também, por intermédio de lideranças sindicais exiladas na Europa, a agência contribuiu também para a criação da Central Única dos Trabalhadores – CUT e reforço de outras iniciativas de educação e mobilização do movimento popular. Nos anos 1980, apoiou iniciativas nos seguintes temas: reforma agrária e agricultura; emancipação da mulher; infância e juventude; meio-ambiente; comunicação social no processo de desenvolvimento; e geração de renda (NOVIB, 1991).

Ainda na década de oitenta, o número de projetos recebidos pela NOVIB começou a aumentar e o país tornou-se zona prioritária para a organização holandesa. Nessa época, o foco era fortalecer a articulação entre movimentos sociais, sindicatos e o Partido dos Trabalhadores para lutar pelo retorno da democracia e inclusão dos temas sociais emergentes. No ano de 1984 deu-se início a um programa que apoiava as ONGs, cujo público alvo era os grupos urbanos e rurais para influenciar na opinião pública e fazer *lobby* político, o que resultou na constituição de uma rede de 40 organizações brasileiras (ABONG, 1998).

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

[...] 11. asumir compromisos de largo plazo que hagan viable una cooperación fructífera, tanto para NOVIB como para las ONGD<sup>51</sup>, en beneficio de los sectores populares. [...] 12. Se recomienda discutir y acordar con las contrapartes de América Latina la agenda de urgencia para los próximos años, que recoja las demandas que surgen de la región y que permita una relación que vaya más allá de la sola transferencia de recursos financieros (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987, p. 63).

<sup>49</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

<sup>50</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

<sup>51</sup> Neste caso, o documento trata por ONGD as organizações que neste trabalho são referidas por ONGs ou contrapartes.

#### 4.3.3 Rumo ao alinhamento com a agenda governamental

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

Tabela 1 - Montante de recurso para projetos no Brasil, 1989-1990 (em EUR)

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

Fonte: elaborado a partir de NOVIB (1991)<sup>52</sup>

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

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

<sup>52</sup> A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,144290, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1994, pois não foi encontrada referência para o ano de 1990.

Na primeira reunião (1988), representantes da direção e do departamento de projetos da NOVIB abriram aos parceiros brasileiros a possibilidade de opinar sobre a política de projetos e seu impacto. [...] Durante a reunião da plataforma de 1990, mais uma vez com a participação de NOVIB, os parceiros brasileiros tiveram a oportunidade de discutir sobre a estrutura e o conteúdo do presente documento. Nessa mesma ocasião, ONG's, representando os diversos setores de trabalho, foram convidadas a fornecer subsídios para a redação deste documento de política de cooperação. Essa forma de elaboração deste documento visa, essencialmente, acentuar a decisão comum, tanto da NOVIB quanto de suas contrapartes no Brasil de estabelecer um diálogo efetivo sobre a cooperação Norte-Sul. Esse diálogo, assumido em toda a sua amplitude, procura superar, ou pelo menos aliviar, a contradição estrutural doador-beneficiário, inerente à cooperação Norte-Sul, fazendo da política de projetos da NOVIB, pelo menos, uma tentativa de acordo comum e o mais igualitário possível entre as partes envolvidas no processo de desenvolvimento (NOVIB, 1991, p. 1-2).

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

No primeiro DPC não é aparente a influência das prioridades governamentais sobre o rumo que a NOVIB adotou para sua atuação, entretanto sinaliza um consenso sobre a focalização, que, na época, já vinha sendo discutido. O documento traz à tona, o que lá está denominado como questão crucial, duas tendências, que haviam se universalizado no campo da cooperação para o desenvolvimento à época:

[...] a tendência de priorizar regiões dentro do contexto nacional, quando a presença das massas miseráveis está difundida em todo o território de uma sociedade excludente e criadora de pobreza; [...] a tendência de priorizar o que se convencionou chamar de “grupos-alvos” ou de “grupos mais desfavorecidos” (NOVIB, 1991, p. 9).

A política de 1991 utilizou-se da estratégia diversidade-multiplicidade, para abarcar ao mesmo tempo o conjunto de atividades desenvolvidas pelas ONGs, caracterizando, assim, uma abordagem que lançou mão da diversidade aliada à concomitância das ações. Três temas<sup>53</sup> perpassam todas as atividades: 1) a dimensão de gênero no processo de desenvolvimento; 2) a questão das minorias raciais, sexuais e culturais; e 3) a questão do

---

<sup>53</sup> No DPC os temas são denominados de “Focos Permanentes de Atenção”.

futuro do processo de desenvolvimento (jovens e meio-ambiente). Quanto aos setores de atuação das contrapartes apoiadas, tem-se: a) o meio rural; b) os centros urbanos; c) educação-formação; d) comunicação social educativa/informação política/pesquisa; e) projetos geradores de renda; e f) articulação das ONGs e formação de redes (NOVIB, 1991). Quanto ao recorte geográfico, no 1º DPC, as parcerias da NOVIB se concentraram no Nordeste, Amazônia Ocidental e nas capitais: São Paulo, Rio de Janeiro e Recife (NOVIB, 1997).

Quer dizer, então eles valorizavam, por exemplo, apesar de tudo, a FASE ou a SPTA porque tinham esse pé no campo, tinham projetos demonstrativos. Mas, havia outros parceiros da NOVIB, que não tinham nada a ver com essas preocupações. A NOVIB apoiava entidades de comunicação, como a CECIP [Centro de Criação de Imagem Popular], entidade de educação popular que atuava muito mais na formação, como NOVA, não é? E, depois, nesses vinte anos que se seguiram, digamos, de 84 a 2004, ela foi definindo prioridades. Ela investiu muito na questão urbana [...] Chegou a ter um programa amazônico. Muito no trabalho com mulheres, que virou uma grande prioridade (Informação Verbal)<sup>54</sup>.

Assim, o DPC de 1991 inclui, praticamente, a metade da gama de atividades que as ONGs brasileiras desenvolviam naquela época. Havia a meta de desenvolver métodos e estratégias viáveis e reproduzíveis, intercâmbio de conhecimentos e experiências e investimento em relacionamento com as ONGs. Para isso, gênero, minorias raciais, sexuais e culturais, meio ambiente e juventude se tornaram foco permanente de atenção; foram definidos setores de atuação específica: áreas rurais, centros urbanos, educação e treinamento, comunicação social, informação e pesquisa, projetos de geração de renda, articulação de ONGs e formação de redes (ABONG, 1998).

Na tabela 2 é possível constatar os valores previstos pela NOVIB para serem investidos em contrapartes brasileiras nos primeiros cinco anos da década de 1990. Apesar de uma pequena redução do número de contrapartes, em relação ao primeiro ano, o último ano revela um aumento do recurso previsto.

Tabela 2 - Investimentos anuais da NOVIB no Brasil (em EUR)

ANO	Nº CONTRAPARTES	MONTANTE APROVADO
1990	44	1.730.857
1991	39	1.919.035
1992	49	2.171.057
1993	40	2.257.935
1994	43	2.469.488
1995	42	2.624.863
<b>TOTAL</b>	<b>257</b>	<b>13.173.234</b>

Fonte: adaptado de NOVIB, 1997<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

<sup>55</sup> A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,227370, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1997.

Já na tabela 3, que divide o investimento em categorias, percebe-se ainda a importância das contrapartes brasileiras, pois praticamente a metade do montante previsto para 1995 destinava-se a estas organizações de assessoria, ficando em segundo lugar o investimento direto em grupos de base rural. Entretanto, se comparada à Tabela 1, fica evidente a redução percentual do apoio da NOVIB às contrapartes de assessoria, saindo de 70,8% no biênio de 1989-90 para 48,4% para 1995.

Tabela 3 - Investimento anual, por categoria, da NOVIB no Brasil, 1995 (em EUR)

CATEGORIA	MONTANTE APROVADO	QUANTIDADE	PERCENTUAL (%)
Grupos de base rural	773.678	14	27,8
Grupos de base urbanos	424.227	9	15,3
Intermediários/Assessoria	1.345.202	12	48,4
Integrados em rede	234.928	7	8,5
<b>TOTAL</b>	<b>2.778.034</b>	<b>42</b>	<b>100,0</b>

Fonte: adaptado de NOVIB, 1997<sup>56</sup>

Em 1996<sup>57</sup> foi elaborada a segunda Política de Cooperação da NOVIB para o Brasil. Este documento trouxe três linhas temáticas principais: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida; democratização, autoridades públicas e participação; e novos direitos e valores éticos e culturais associadas às dimensões: globalização, gênero e minorias raciais, aspectos socioambientais e direitos humanos. Ademais, trouxe enfaticamente a ideia de desenvolvimento institucional e fortalecimento organizacional das contrapartes e deu ênfase ao potencial de estabelecimento de parcerias das contrapartes com o governo e com as empresas (ABONG, 1998).

O segundo DPC é formulado em um momento onde, praticamente, quase todas as conferências da ONU na década de noventa já tinham acontecido, além de nascer numa conjuntura na qual a América Latina não goza mais de prioridade na cooperação holandesa. É possível identificar no novo DPC uma uniformidade temática e metodológica mais delineada, ao contrário do documento anterior, cujo foco era bastante abrangente. Vale ressaltar que, em 1987, uma das recomendações da análise crítica da atuação da NOVIB na AL era justamente contra a segmentação. Segundo o documento, “dada la creciente importancia de los

<sup>56</sup> A conversão de Florins Holandeses para Euro foi feita utilizando o valor do Euro em 2,104560, utilizando como parâmetro informação do sítio <ec.europa.eu> para 31/12/1995.

<sup>57</sup> Vale ressaltar que, dentre os documentos consultados para este trabalho, o único produzido em 1996 foi a ‘Política de Novib para Sudamérica, versión del 27 de junio de 1996’. O segundo DPC para o Brasil está datado de janeiro de 1997.

programas sectoriales, se llama a atención sobre la necesidad de mantener un enfoque global sobre la problemática del desarrollo, evitando su segmentación” (MORALES, PADRÓN, BARAONA, 1987, p. 64).

No documento de política regional para América do Sul, publicado em 1996, a NOVIB assume o discurso do desenvolvimento sustentável, elegendo como dimensões prioritárias os direitos humanos, gênero e meio ambiente. Neste documento, “la misión de Novib está orientada a coadyuvar en la creación de las condiciones para un desarrollo sustentable por medio de la lucha contra las causas estructurales de la pobreza (NOVIB, 1996, p.18). É evidente neste documento a diminuição do peso atual da AL na cooperação, “mirando hacia el futuro, la perspectiva es de menos prioridad todavía para esta región de “desarrollo medio” donde el desafío no es tanto producir riqueza sino de distribuirla más equitativamente” (NOVIB, 1996, p. 19). Entretanto, fica registrado que “se mantendrá el nivel actual de apoyo financiero y actividades en la América Latina que representa 35% del presupuesto de Novib destinado a donaciones” (NOVIB, 1996, p. 20).

Do ponto de vista da dependência das agências de cofinanciamento em relação ao governo holandês, conforme abordado por Jansen (2011), a Política da NOVIB para a América do Sul é clara na transcrição abaixo:

[...] el presupuesto total de Novib es pequeño en comparación con lo que recibimos del gobierno e de la Unión Europea. Históricamente en Holanda el Estado ha jugado un papel clave en la redistribución de la riqueza, y desde finales de los años setenta Novib recibe el mayor porcentaje de sus ingresos del ministerio de cooperación. Desde ese momento, ha habido una aproximación cada vez más estrecha entre las políticas de Novib e las oficiales. Por su parte, el gobierno se tornó más abierto a la exigencia de democratización dentro de las políticas del desarrollo, y Novib empezó a mostrarse más abierto a ir más allá de la solidaridad y enfatizar resultados, incorporando criterios técnicos y cuantitativos en sus políticas de cooperación. Hoy día el papel redistributivo del gobierno empieza a perder el pleno apoyo que ha gozado de los holandeses. En años recientes la crítica conservadora ha avanzado y hay evidencias de que se está minando la tradicional confianza del público holandés en las políticas de gasto de su gobierno. Como resultado, se están reduciendo los gastos gubernamentales en numerosas áreas, incluyendo ayuda al desarrollo. Sin embargo, la “privatización” de la ayuda al desarrollo ha beneficiado a las agencias de desarrollo como Novib, incrementando la cantidad de fondos que recibimos del gobierno. Además, en los años venideros recibiremos un porcentaje mayor del dinero gubernamental canalizado a las cuatro organizaciones de co-financiamento holandesas (Cebemo, Hivos, Icco y Novib) (NOVIB, 1996, p. 20).

No 2º DPC da NOVIB para o Brasil está posta a repercussão das transformações na cooperação internacional, relatando as transformações econômicas e políticas nos dois países, deixando a dependência da agência em relação ao governo holandês cada vez mais explícita:

As novas perspectivas econômicas e políticas no Brasil poderão influenciar o volume do apoio financeiro futuro no quadro da cooperação internacional. A

conjuntura política e econômica na própria Holanda desempenhará também um papel nesse processo de redefinição de prioridades na cooperação internacional: aumenta a pressão sobre o orçamento disponível para projetos de desenvolvimento na América Latina, devido a África ter ganhado uma maior prioridade e, além disso, ao fato que novas áreas na Europa de Leste foram incorporadas à cooperação internacional do governo holandês.

Embora seja provável que em médio prazo as verbas para a América não sejam rapidamente diminuídas, é provável que sejam consideradas exigências mais precisas a respeito do modo como e áreas em que devem ser investidos os recursos da cooperação externa do Governo holandês. Alguns exemplos são: mais investimentos direcionados diretamente ao combate à pobreza, crédito como uma nova modalidade de financiamento, ênfase aos “bolsões de pobreza”, encerramento das atividades em países com um programa bilateral (p. ex. Chile) e novos programas de cooperação em outros países (Haiti, Suriname). Essas mudanças de política no Ministério holandês de cooperação externa têm evidentemente também influência sobre a liberdade que a Novib possui para estabelecer sua própria política de utilização das verbas no Brasil (NOVIB, 1997, p. 16).

É preciso notar que, diferente do DPC de 1991, a perspectiva da NOVIB para o quinquênio 1997-2001 se apresenta agora com sua circunscrição bem demarcada, com vistas a “melhor focalizar a atenção, e trabalhar com uma perspectiva integral e multidisciplinária [...] com 55% dos recursos para o combate direto à pobreza, 35% para a construção da sociedade civil e 10% para a pressão política” (NOVIB, 1997, p. 27). A NOVIB vai atuar no quinquênio a partir de três eixos temáticos: sustentabilidade democrática e qualidade de vida; democratização, poder público e participação; e construção de novos direitos e valores éticos e culturais. Cada um dos eixos é perpassado por quatro dimensões de trabalho: globalização; gênero e raça; dimensão socioambiental e direitos humanos (NOVIB, 1997).

No segundo DPC, aparece como novidade, não só a preocupação em delimitar um universo temático, mas também o estabelecimento, para cada eixo, de metas de curto e longo, acompanhadas de um conjunto de indicadores para acompanhamento de resultados. Essas alterações entre a primeira política, diversa, tanto na quantidade de organizações apoiadas, quanto de locais e temas e, a segunda política, mais focada, se deram por conta das novas perspectivas econômicas e políticas do Brasil e da conjuntura política e econômica holandesa. Estas últimas geraram pressões sobre os recursos disponíveis para América Latina devido à prioridade concedida pelo governo holandês à África e as novas áreas da Europa do Leste (ABONG, 1998). Segundo consta no 2º DPC da NOVIB, “a África, no período de 1995 a 1998, receberá atenção especial no nível de todos os departamentos da Novib” (NOVIB, 1997, p. 24).

Na tabela 4 está expressa a previsão, apresentada pela NOVIB, para o investimento financeiro no ano de 1997, dividido por eixos temáticos. Pode-se perceber, a partir do

percentual destinado a cada eixo, como estes já são pensados de forma a atender as diretrizes de redução da pobreza.

Tabela 4 - Investimento da NOVIB para o ano de 1997 (em EUR)

EIXO	USO NO COMBATE DIRETO A POBREZA (%)	PREVISÃO
Sustentabilidade democrática e qualidade de vida	75%	1.212.192
Democracia, poder público e participação	60%	808.128
Construção de novos direitos e de valores	40%	628.544
Articulação Latino-americana	-	22.448
DOFI/NIF <sup>58</sup> /Outros	-	291.824
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>2.963.136</b>

Fonte: adaptado de NOVIB (1997)

A nova política, concebida para cinco anos, tinha por objetivo gerar modelos reproduzíveis nas áreas de produção, educação e participação. Este documento foi determinante no sentido de representar uma mudança na relação da agência com suas contrapartes. Este novo documento representa a reconfiguração do que vinha sendo apoiado e uma adaptação às mudanças, tanto na Holanda quanto no Brasil, que por fim gerou “uma política da própria NOVIB, que se concentra nas questões por ela consideradas como importantes” (ABONG, 1998, p. 9). Para os anos de 1998 a 2001, este documento previu os seguintes investimentos: 7,0; 7,4; 7,8; e 8,0 milhões de florins holandeses, respectivamente (NOVIB, 1997).

A participação da NOVIB em redes internacionais de ONGs, segundo seus próprios argumentos, se dava com vistas a fortalecer o poder de pressão política. É com esse argumento que a agência defende sua aproximação com a OXFAM. Em um de seus documentos, é possível identificar a menção de sua participação em redes, tais quais “EUROSTEP e GOM<sup>59</sup>” a fim de que se possa “sintonizar as atividades entre si” (NOVIB, 1997, p. 23). Em 2004, ao assumir oficialmente sua adesão à família OXFAM, tornando-se OXFAM-NOVIB, a redução do apoio da sociedade holandesa, bem como a concorrência pelo financiamento governamental já eram realidades consolidadas que impeliam as agências à reorganização estratégica para continuarem existindo e apresentarem resultados mensuráveis.

<sup>58</sup> DOFI – Desenvolvimento Organizacional e Fortalecimento Institucional e NIF refere-se a um fundo de miniprojetos.

<sup>59</sup> Gospel Outreach Mission – GOM é uma organização sem fins lucrativos, engajada em evangelização, educação e desenvolvimento.



[...] pra poder dizer, olha, nós, através da Oxfam, conseguimos estar presentes em 54 países, 100 mil ONGs, etc. Aí, pra mostrar significado da organização, se precisa de números. Então, fazendo parte de uma organização internacional ajuda, e, também ajuda quando, por exemplo, tem um terremoto. A NOVIB não tem contraparte no Haiti, então ela tratou de fazer um apelo ao público e ao governo holandês dizendo que, olha, podemos canalizar os nossos fundos através de Oxfam porque, com certeza, alguma Oxfam tem sede no Haiti. (Informação Verbal)<sup>60</sup>.

[...] existia a Oxfam GB e existiam escritórios da Oxfam em diversos países que se tornaram autônomos. Estados Unidos, daí se tornou Oxfam Estados Unidos, Canadá. No Canadá tem duas, Oxfam Canadá e Oxfam Quebec. [...] E os católicos, protestantes já estavam [...] já tinham uma associação. Eles, também, pensam em criar uma associação Oxfam Internacional. Só que NOVIB [...] entrou assim porque não era confessional, como tinha a ICCO. A ICCO era protestante e, na época que a CEBEMO, que depois virou CORDAID, que era católica. Os protestantes já tinham sua associação. E a NOVIB, não. Então a NOVIB aceita essa coisa de se tornar Oxfam Internacional. E ela, com a Oxfam GB, são as maiores dessa família. E eles juntam, Solidariedade, da Bélgica, junta uma entidade na Espanha, que também não é nem católica, é da mesma origem da NOVIB (Informação Verbal)<sup>61</sup>.

#### 4.3.4 A Responsabilidade Social Empresarial entra na agenda

A aparição de menções em documentos ou mesmo de ações da NOVIB, direcionadas ao trabalho junto às empresas, se dá como reflexo de um processo no qual o combate à pobreza é visto na linguagem do apoio empresarial como desenvolvimento econômico (JANSEN, 2011). Em 2003, é criado na NOVIB um grupo de trabalho em Responsabilidade Social Empresarial – RSE para atuar na crença de que “tanto as empresas e multinacionais quanto as pequenas e médias empresas locais (PME) aumentam o seu valor agregado visando também, nas suas atividades principais, o desenvolvimento sustentável e o combate estrutural à pobreza” (NOVIB, 2005, p. 2).

Em 2004, do montante de 1,1 milhão de euros que a NOVIB recebeu de empresas, cerca de 80% veio de contribuições de vinte empresas. Nesse mesmo ano, foram gastos pela NOVIB 2,5 milhões de euros para ações de RSE, tendo realizado parcerias com diversas empresas, tais quais: *Unilever*; *SaraLee - Douwe Egberts Coffee Systems*<sup>62</sup>; *ABNAMRO*; *Rabobank*; *Nuon*<sup>63</sup>; *DSM*<sup>64</sup>; *Interpolis*<sup>65</sup> e *Arcadis*<sup>66</sup>, entre outras. Em 2005, já existiam 40 organizações não governamentais contrapartes de NOVIB, entre África, Ásia e América

<sup>60</sup> Entrevista fornecida por Anneke Jansen em 2010.

<sup>61</sup> Entrevista fornecida por Cândido Grzybowski em 2011.

<sup>62</sup> Fornecedora de maquinários e sistemas de café.

<sup>63</sup> Empresa de energia elétrica holandesa.

<sup>64</sup> Consórcio de empresas químicas.

<sup>65</sup> Companhia de seguros holandesa.

<sup>66</sup> Rede mundial de empresas de engenharia com sede na Holanda.

Latina, recebendo apoio financeiro para desenvolver ações de RSE para influenciar empresas e governos (NOVIB, 2005).

O marco da proposição da NOVIB, no tema da RSE, para as ONGs brasileiras, foi a realização do Seminário Plataforma Novib, intitulado “Responsabilidade Social das Empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as contrapartes no Brasil”, no Rio de Janeiro, nos dias 29 e 30 de junho de 2005. Este evento foi restrito à participação das contrapartes brasileiras e algumas organizações convidadas e teve como objetivo:

Refletir sobre as ações e o poder das empresas, discutir e aprofundar o tema da RSE entre as contrapartes Novib no Brasil, apresentando a visão Oxfam/Novib sobre o tema, buscando gerar coletivamente referências que orientem estratégias de avaliação, parcerias e/ou ações relacionadas com a RSE (SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB, p. 1, 2005).

As informações apresentadas em tal seminário permitem que se tenha uma noção do tamanho da organização. Nessa época, a NOVIB dispunha de 300 colaboradores em Haia, 900 organizações contrapartes, distribuídas entre 60 países, e possuía um orçamento anual de 150 milhões de euros. A composição do orçamento se dava de 70% de recursos oriundos do governo holandês e 30% de recursos oriundos de outras fontes, como doações de pessoas e empresas<sup>67</sup>. Desse montante, 17 milhões de euros se destinaram à América Latina (MECHIELSEN, 2005).

#### 4.3.5 Os derradeiros anos no Brasil

Do levantamento realizado para esta pesquisa, o documento mais recente encontrado, intitula-se “Planos de Gerenciamento Estratégico de Portfólio 2007-2010” e, por ser posterior à fusão de 2004, já tem a autoria de Oxfam Novib. A estratégia da Oxfam Novib para o período se divide em três programas: 1) o direito aos meios de vida sustentável; 2) o direito de ser escutado; e 3) o direito a uma identidade: gênero e diversidade. A previsão do orçamento para 2010 atinge os 17 milhões de euros a serem direcionados para 120 organizações contrapartes da América Latina e Caribe (OXFAM NOVIB, 2007).

Da análise desse Plano de Gerenciamento (2007-10) identificam-se alguns trechos que, além de demonstrarem a importância estratégica que o Brasil aparenta ter para a Oxfam Novib, ao mesmo tempo, revelam uma intenção de continuidade da cooperação:

---

<sup>67</sup> Cerca de 1 (um) milhão de euros

Para a Oxfam Internacional, o Brasil é um país estratégico por várias razões. Nos últimos anos, o Brasil tem exercido um papel de liderança em negociações regionais (ALCA) e mundiais (OMC). A formação do grupo dos 20 (G20), das grandes economias do sul significou uma grande mudança nas negociações comerciais e o Brasil promove ativamente a cooperação entre os países do sul. O Brasil desafiou com êxito as práticas de ‘dumping’ sobre produtos agrícolas por parte de países do norte. Portanto, os contatos e os diálogos sobre a posição do Brasil são muito importantes para o trabalho da Oxfam sobre as leis de comércio. [...] a Oxfam Novib tem um relacionamento duradouro com várias Ongs brasileiras importantes. [...] Há muito que se fazer para mudar as práticas empresariais (Responsabilidade Social) e reivindicar reformas por parte do governo para combater a desigualdade. Para o período 2007-2010 as três Oxfams presentes no Brasil (Intermón Oxfam, Oxfam GB e Oxfam Novib) planejam aumentar sua colaboração para o financiamento de programas e intensificar seu trabalho conjunto na formação de lobbies e organização de campanhas (OXFAM NOVIB, 2007, p. 10).

Dois sinais de mudança, identificados no último Plano, aparecem dentro da meta ‘o direito aos meios de vida sustentáveis’. Um deles é o apoio a instituições de micro finanças “para um segmento da população que não possui acesso a serviços financeiros formais, enquanto trabalham em direção à viabilidade financeira a longo prazo” (OXFAM NOVIB, 2007, p. 14). O outro é uma linha de trabalho para o apoio de contrapartes que exerçam pressão política e *lobbies* com vistas a promover a Responsabilidade Social empresarial e ambiental no setor privado:

Na confederação da Oxfam, a Oxfam Novib será a líder em Responsabilidade Social Empresarial. As campanhas da Oxfam (agrobusiness e outras) serão mais eficazes através do reconhecimento e da combinação da abordagem mútua de diálogos e campanhas. Organizações em parceria receberão para o desenvolvimento de políticas de Responsabilidade social Empresarial, associações e o aprendizado (‘construindo uma comunidade de prática’) serão incentivados na América Latina e em todo o mundo (OXFAM NOVIB, 2007, p. 14).

[...] o setor de negócios está começando a ver a necessidade de cadeias de abastecimento ecológicas e sustentáveis. A maioria das organizações doadoras está ciente de que a desigualdade é a maior barreira para o desenvolvimento genuíno da região. Estas instituições estão realizando mudanças reais ao implementarem políticas em prol dos pobres que tiram um grande número de pessoas excluídas de sua situação na região, dando-lhes acesso a fatores de produção, mercados e oportunidades de trabalho dignas. As questões sobre responsabilidade social empresarial já estão na agenda e a Oxfam Novib continuará a promover iniciativas que associem o Estado, a sociedade civil e o setor privado (OXFAM NOVIB, 2007, p. 26).

Em relação ao aporte financeiro, conforme a tabela 5, entre 2005 e 2010, o investimento da Oxfam Novib na América Latina foi reduzido em 3,8 milhões de euros, com a conseqüente redução de 161 para 120 organizações beneficiárias de tais recursos. Destarte, apesar do Plano de 2007 ter trazido a informação de que o conjunto das Oxfam pretendia aumentar sua colaboração no financiamento de programas na América Latina, constata-se que o que houve foi uma redução de recursos financeiros.

Tabela 5 - Investimento da Oxfam Novib para 2005 e 2010 (em EUR)

AMERICA LATINA E CARIBE	ANO	Nº DE CONTRAPARTES	VALOR
De todas as Oxfams	2005	866	61.600.000
Somente Oxfam Novib	2005	161	18.800.000
Somente Oxfam Novib	2010	120	15.000.000
<b>TOTAL</b>		1147	<b>95.400.000</b>

Fonte: adaptado de OXFAM NOVIB (2007)

Nesses anos finais, a NOVIB já havia se consolidado quanto às reivindicações de profissionalização e busca de resultados, como revelam os depoimentos.

[...] tinham agrônomos, sociólogos, mas o principal era que tinha que vestir a camisa da agência. Pensar positivo e fazer cumprir o plano da agência, um negócio importante, não sei se você chegou a falar disso, essa Silvia, ela entrou na NOVIB como consultora, que foi fazer um regerenciamento. Toda a série de regerenciamento de empresa que se fez na Holanda, com a chegada do neoliberalismo, começou por agências de cooperação e fundações dependentes do governo, porque era o caminho mais fácil. Organizações de saúde pública, a emissora internacional da Holanda, alguns institutos universitários interessantes. Foi lá que o neoliberalismo deu os primeiros golpes pra fazer a reorganização como se chamava. Que é entrar numa agência como a NOVIB e dizer: as exigências do Estado são essas e essas e essas e, temos que readaptar a nossa organização para responder a essas exigências. Daí, você vai ter cortes, gente convidada a ir embora. É uma terceirização do serviço, porque a NOVIB acabou virando, como todas as agências[...] Quem está passando por essa crise agora é a ICCO, com muitos anos de atraso, mas chegou lá agora (Informação Verbal)<sup>68</sup>.

Da cooperação holandesa o que me fica é isso. A NOVIB virou uma grande empresa e hoje ela existe pra fazer o *marketing* dela mesma pra ela continuar a existir e vai atuar em locais onde ela puder tirar retrato da pobreza pra poder vender a pobreza, o velho esquema (Informação Verbal)<sup>69</sup>.

#### 4.3.6 O fim da relação de cooperação

No contexto mais recente, quando o Brasil passa a ser visto como potência econômica emergente e país de renda média, houve um processo dentro da Oxfam Novib para escolha de uma ONG brasileira para se tornar a Oxfam Novib Brasil e disputar no mercado interno da solidariedade os recursos para financiar suas atividades aqui.

<sup>68</sup> Entrevista concedida por João Bosco em 2011.

<sup>69</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

Eles queriam que o IBASE virasse Oxfam. E essa é uma luta dos anos dois mil, vamos dizer, mais ou menos o mesmo tempo que o processo Fórum se instaura, eles começam a cercar o IBASE pra ser NOVIB. Isso, mais ou menos para, o assédio direto, em dois mil e quatro. Dois mil e três dois mil e quatro (Informação Verbal)<sup>70</sup>.

Oxfam Novib queria que uma entidade brasileira se transformasse em Oxfam no Brasil. E propôs ao IBASE e depois de ter sondado o IBASE, a FASE, mas não nos interessamos (Informação Verbal)<sup>71</sup>.

Houve um processo levado adiante pela Oxfam Novib junto às contrapartes brasileiras para que uma delas assumisse a identidade Oxfam Novib Brasil. Para responder a esta demanda da NOVIB, representantes das principais ONGs brasileiras, apoiadas pela agência, criaram o Grupo Pedras Negras, cujos encontros foram patrocinados pela NOVIB no Rio de Janeiro. Sobre este grupo comentam os representantes de duas contrapartes que participaram dos encontros:

[...] o IBASE, muito pressionado pela NOVIB, resolveu diluir a pressão com esse grupo de entidades, discutir o assunto [...] E aí, a NOVIB deu um pequeno financiamento para viabilizar alguns encontros. Esse grupo respondeu o seguinte: “que nenhuma entidade brasileira queria perder a sua identidade própria”. Quer dizer, nenhuma entidade brasileira desse grupo aí. Mas, sabendo que a NOVIB e a Oxfam GB tendiam a reduzir a sua permanência no Brasil. A Oxfam GB não saiu, mas agora não apoia mais projetos, agora ela só apoia campanhas. Então, nós, resolvemos identificar uma agenda própria nossa para responder a esse desafio novo, em termos de financiamento, em termos de sustentabilidade política das nossas entidades. Aí, fizemos vários debates sobre desenvolvimento, sobre cooperação, e uma das ideias que nos surgiu é que era preciso mobilizar um apoio do Estado para criar um Fundo para uma política de fomento às organizações não governamentais. E aí, a NOVIB, num determinado momento, na evolução dessa discussão, resolveu que ia dar, acho que era três milhões de euros, para criação de um fundo com a exigência de que houvesse uma contrapartida do governo. Então, esses três milhões de euros seriam vinte e cinco por cento do capital inicial desse fundo. Houve toda uma negociação nossa com o governo, através da Secretaria Geral da Presidência da República, na época do Governo Lula, Ministro Luís Dulce. E o governo chegou a mandar uma carta para a NOVIB. Só que a NOVIB arrogantemente, diriam alguns, ou maquiavelicamente, diriam outros. Isto é, os primeiros diriam: “a NOVIB pensa que é um Estado, que lida com o governo brasileiro em pé de igualdade”. Os outros diriam: “a NOVIB encontrou uma maneira de não cumprir o prometido”. Então, o pretexto foi que não se chegou a um contrato entre a NOVIB e o governo brasileiro. Agora, a boa fé do governo brasileiro foi demonstrada pelo fato de que, até hoje, estamos em negociações para tentar criar um fundo, que seria através da Fundação Banco do Brasil e do Fundo Brasil de Direitos Humanos, com apoio do BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social] e de empresas estatais. Está nesse pé, não posso falar mais porque ainda está indefinido (informação Verbal)<sup>72</sup>.

A ideia de condicionar era uma moeda de troca que eu insisti com eles a fazer. Eu digo: “olha, vocês dão, mas não dão assim. Dão, mas desde que o governo também dê, se não[...]”. Aí, claro que o governo passou a desprezar esses quatro milhões. Dizia: “Não. Isso é muito pouco, não é pelos quatro milhões, o que interessa é o tempo”. Mas, resultado, nós perdemos até os quatro, porque a NOVIB deu o prazo

<sup>70</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

<sup>71</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

<sup>72</sup> Entrevista concedida por Jorge Eduardo Durão em 2011.

até o final do ano passado<sup>73</sup>. E isso foi mal resolvido, porque a maioria achou que foi sacanagem da NOVIB. Eu não acho que é tanto sacanagem da NOVIB, mas claro que a NOVIB queria, no final, uma carta do Presidente dizendo que assumia isso. É meio inviável, uma agência internacional solicitar um troço desses, não é? O fato é que isso inviabilizou e o fundo não saiu (Informação Verbal)<sup>74</sup>.

Questionadas sobre o desligamento da Oxfam Novib, as respostas se complementam e, ao mesmo tempo, revelam a estranheza das contrapartes quanto à forma pela qual se deu tal ruptura da longa parceria:

A NOVIB, a partir de 2008, começa umas conversas e tal, que vai sair, que América Latina já está desenvolvida. Contribui pra isso, o fato de o Brasil, nos índices de riqueza, de desenvolvimento, ter ultrapassado os limites. Quando chega em agosto de 2008, a Rosa veio aqui e diz, a partir de 2012 talvez não tenha mais NOVIB. Agora, juntem a SPTA, a CAPINA, [...] façam um projeto conjunto [...] como o da agroecologia e o da mudança climática, pois tem chances de se fazer como projeto trienal. A gente financia, inclusive, os custos de se escrever este projeto, apresentem até agosto de 2009. Agosto de 2009 a gente apresentou. Rosa já tinha ido embora da NOVIB. Responde lá uma menina Argentina: “olha, tem um edital na União Europeia, apresentem esse projeto rápido porque o edital vai fechar”. Nós escrevemos pra ela dizendo que o edital não era sobre aquele tema de projeto e que não adiantaria apresentar. “Ou apresentem ou façam um projeto pra NOVIB de 100 mil reais por um ano, que é a única coisa que nós podemos fazer por vocês porque a NOVIB está saindo da América Latina”. Porque que está saindo não foi dada a menor satisfação. [...] Em dezembro de 2009, a gente tinha 110 mil euros por ano, mandaram a gente fazer um projeto pra ganhar 100 mil euros em 2010 e nada mais. A gente fez o projeto nas carreiras, foi aprovado em dezembro, em janeiro veio 50 mil depois o outro 50 mil lá pelo segundo semestre e nunca mais a gente conversou com a NOVIB. Quando chegou em julho, chega uma mensagem, a NOVIB vai fazer um curso de captação de recurso, vai ser assim, no período, na Guatemala, etc., quer tentar ir pro curso? [...] O curso foi muito em cima de captar dinheiro junto a empresas, muito virado pro terceiro setor. Muita insistência, pra captar de empresa tem que ser assim, empresário pensa assim, tem que ter isso, aquilo e essa era uma das ênfases. A outra ênfase era captar recursos na população em geral, os amigos da entidade, os doadores, características dos doadores [...] por aí você vê que são perfis de captação que pra alguns tipos de entidade não tem a menor aplicação (Informação Verbal)<sup>75</sup>.

O fato é que a NOVIB foi pega por uma coisa que ela não pensava. A mudança política no governo da Holanda e o corte drástico do apoio às agências, em termos de cofinanciamento [...] Num esforço de atender exigências do governo holandês, que questionava a presença dela na América Latina e, em particular, no Brasil. Isso já vinha nos últimos dois, três anos [...] Aí, com os conservadores ganhando finalmente o governo. Eles, agora formaram um governo de centro conservador lá, não é mais centro esquerda. É conservador com liberais. Cortaram pela metade a ajuda de cooperação da Holanda. E, com isso, cortaram em metade o cofinanciamento para as agências. Com isso, NOVIB, que já eram trezentos e cinquenta pessoas, acho que teve que demitir cento e cinquenta lá. O Brasil já estava anunciado que não. Mas, daí, o que aconteceu nesse ano que eles não conseguiram honrar, ainda os contratos que tinham. Só ganhou quem, como a FASE e, o IBASE, receberam antes. Então, além de sair ainda deixou, digamos assim, uma dívida. Não cumpriu o contrato. Deixou uma dívida. O INESC [Instituto de Estudos Socioeconômicos], simplesmente, recebeu uma cartinha, eles pedindo desculpa, mas não podiam honrar. [...] E deve ter acontecido com outras, eles já tinham pouco, mas

<sup>73</sup> 2010

<sup>74</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

<sup>75</sup> Entrevista concedida por Ricardo Costa em 2011.

[...] E todos sabiam que 2010 era o último ano, 2011, pro IBASE, 2010, pra maioria. INESC, IBASE e FASE que tinham até 2011, pois tinham feito acordos maiores. Acabou, quer dizer, o IBASE acaba agora, mas deu já em dezembro, do ano passado, o dinheiro (Informação Verbal)<sup>76</sup>.

Evidentemente, a NOVIB que sai do Brasil em 2010 em quase nada corresponde àquela organização que chegou ao país no auge do ideário político do desenvolvimento e da cooperação que animou a relação com as organizações brasileiras entre as décadas de setenta e oitenta. As discussões, conferências e acordos no âmbito da União Europeia concorreram para as interferências no modo holandês de cooperar. Entretanto, não se pode desconsiderar a própria autonomia e as peculiaridades inerentes à política de cooperação oficial holandesa e, como esta mesma política, nos anos noventa, foi determinante para a alteração nos rumos da trajetória da NOVIB.

O fato de, na Holanda, a cooperação para o desenvolvimento ter alcançado tanto respaldo como também recursos financeiros do governo, inclusive para as ONGs, por meio do cofinanciamento foi determinante para a dependência dessas ao interesse do governo. Ao perderem o respaldo dos cidadãos, automaticamente, teve diminuída na composição orçamentária de seus pressupostos, essa parcela relevante de recursos financeiros. Com frágil apoio popular e maior receita de origem governamental, a NOVIB assistiu sua autonomia ser cada vez mais cerceada e substituída por critérios e diretrizes oficiais.

Fora da lista de países considerados prioritários para a Holanda, as chances do Brasil continuar tendo apoio da NOVIB, se tornaram cada vez menores. Portanto, as contrapartes brasileiras, que ainda tinham o apoio da agência em 2010, alcançaram o ocaso da relação de cooperação, cujo início do fim se dera a partir de toda a conjuntura do período pós 1990. No caso da cooperação com o Brasil, esta saída abrupta e não negociada, acarretou prejuízos à imagem da NOVIB, não somente com as ONGs, mas, evidentemente com o governo brasileiro. Tendo a alma missionária sucumbido, no caso do Brasil, resta saber qual espírito anima a cooperação da Oxfam Novib em terras africanas.

---

<sup>76</sup> Entrevista concedida por Cândido Grzybowski em 2011.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou alcançar a compreensão sobre as principais mudanças ocorridas na cooperação internacional para o desenvolvimento, a partir da década de noventa, com vistas a entender melhor o caso particular da Holanda e, por sua vez, como tais mudanças repercutiram na operação da agência não governamental de cooperação Novib no Brasil. A apresentação dos achados da pesquisa buscou responder a questão de partida, qual seja: como as mudanças ocorridas a partir dos anos 1990, na cooperação internacional para o desenvolvimento, repercutiram na relação de cooperação da NOVIB com ONGs brasileiras?

Para responder à questão supramencionada, partiu-se de alguns pressupostos, construídos na fase de elaboração do projeto de pesquisa e apresentados na introdução a esta dissertação. Tais pressupostos foram fundamentais para orientar a aproximação ao objeto de estudo e a busca das evidências teóricas e empíricas para responder a questão de partida, entretanto, por si mesmos, sem considerar os novos fatos e características particulares à cooperação holandesa, como apresentadas no último capítulo, seriam insuficientes para apresentar o cenário de mudanças na cooperação e suas repercussões na atuação da Novib.

No tocante ao capítulo sobre o ideário do desenvolvimento, constatou-se que as modificações em tal ideário repercutiram sobremaneira na ação das agências não governamentais, principalmente na relação destas com o Estado. Passa a se tornar evidente uma imposição, por parte do Estado, para que as ONGs passem a atuar de forma sintonizada com as novas diretrizes de desenvolvimento. Ainda com relação ao ideário e sua repercussão na cooperação, aparece de forma evidente a influência das conferências promovidas pela ONU, fundamentalmente nos anos 1990. Tanto nos textos publicados por organizações de cooperação, quanto na análise dos documentos da Novib, foi possível perceber a existência das temáticas trazidas à pauta pela ONU nos documentos de política de cooperação estudados.

Essa relação estabelecida com o Estado se oficializa, no caso holandês, por meio do cofinanciamento. Essa garantia de recurso financeiro oficial torna-se expressiva e estável no orçamento das agências, que acabam, paulatinamente, investindo menos esforços na manutenção e busca de novos apoios na base dos cidadãos, reforçando, conseqüentemente a dependência governamental. Nesse sentido, a Novib, que nasceu a partir de demandas geradas por questões emergenciais e humanitárias e que sustentava, ainda no início, sua ação com recursos oriundos de cidadãos e também do Estado, mas sem ser deveras dependente desta fonte, a partir dos anos 1990, por conta da estabilidade do acesso ao recurso do fundo de cofinanciamento, como também das críticas às políticas de desenvolvimento, que vão



repercutir diretamente na contribuição financeira dos cidadãos. Uma nova Novib emerge como fruto dessa conjuntura, uma Novib com muito menos autonomia do que na época em que sustentava sua ação por meio da contribuição de cidadão. Ela agora está imbrincada ao atrelamento de suas intervenções aos interesses gerais da política de cooperação do governo holandês.

Eis que a cooperação não governamental para o desenvolvimento encontra-se, consideravelmente, dependente do dinheiro oficial. Ademais, após a divulgação dos resultados do estudo de impacto de 1990 ter contribuído para que o governo, em nome das constatações deste mesmo estudo, solicitasse alterações temáticas e geográficas das agências não governamentais, bem como redução de financiamento para países localizados na América Latina, a Novib evidentemente se obriga a repassar o efeito desta conjuntura para as contrapartes brasileiras.

A abertura do cofinanciamento a outras agências que não as três (ICCO, NOVIB e CORDAID), tradicionais destinatárias da maior parte dos recursos oficiais para a cooperação não governamental, resulta em um novo cenário de concorrência por recursos entre as agências holandesas. Paulatinamente, ainda que indiretamente, o governo faz com que as agências sigam os interesses estatais, ou seja, que elas adotem temas, prioridades e cedam às exigências e métodos de prestação de contas impostos pelo Ministério de Relações Exteriores. Esse processo se dá por temor das agências em perderem o financiamento se, porventura, vierem a se distanciar do interesse da política de cooperação governamental.

À medida que a década de noventa chegava ao fim, o alinhamento da Novib ao novo espírito desse tempo foi crescendo, tanto que, não somente cumpriu uma agenda pareada com os interesses oficiais mas também terminou por reforçar as orientações de organizações internacionais, no sentido de atuar em parceria com entidades empresariais, para além do Estado, em atividades de desenvolvimento. Esse posicionamento, expresso nas ações orientadas ao trabalho com Responsabilidade Social Empresarial, a partir de 2003, dá sentido à discussão de pacto social para o desenvolvimento, apresentada no capítulo sobre o ideário do desenvolvimento. Assim, no novo cenário de concorrência por recursos, se insere a relação da Novib com organizações empresariais.

Relacionando estas ocorrências, ficam evidentes as convergências que se instauram após o estudo de impacto dos anos 1990. Tais convergências da política não governamental com a política oficial de cooperação se fortalecem com a abertura do cofinanciamento, mas não param por aí. De fato, se estendem à década dos anos 2000 com os apelos dos organismos

holandeses oficiais para que haja uma complementaridade entre a política do governo e a política das agências.

No que tange à cooperação da Novib com organizações não governamentais brasileiras, depois de ter atravessado três décadas, chegando a ter, no começo dos anos 1990, quarenta e nove contrapartes apoiadas no Brasil, chega ao ocaso ao adentrar a segunda década do século XXI. A decisão de retirar o apoio ao desenvolvimento está, intrinsecamente, relacionada com a agenda internacional de cooperação e pôde ser percebida ao longo deste trabalho: pela exposição das modificações e interesses gerais da política externa holandesa; pela adaptação, por parte das contrapartes brasileiras, à nova agenda que foi sendo repassada, paulatinamente, por meio dos documentos de política de cooperação da Novib e pela redução de recursos financeiros, que ocorreu, proporcionalmente, à redução do número de contrapartes.

A partir dos depoimentos de entrevistados pode-se concluir que apesar da sinalização de diminuição do interesse em atuar na América Latina, registrada oficialmente pela análise crítica da Novib em 1987, a relação de cooperação continuou vigorosa até o ano de 2010. A esta altura, mantivera-se o apoio às principais organizações que receberam de forma abrupta a notícia do fim do apoio em 2010, provocando perplexidade e estranhamento. Algumas delas, inclusive, ainda receberam parte do orçamento previsto para o ano de 2011, enquanto outras tiveram os contratos interrompidos.

Por fim, nota-se que as mudanças políticas na Holanda, com o aumento das tendências políticas de centro e conservadoras, foram determinantes para interrupção da relação de cooperação, muito mais do que a diminuição da pobreza no Brasil ou até mesmo o fato do país já ser considerado, de acordo com os parâmetros do Banco Mundial, uma nação de renda média.

## REFERÊNCIAS

ABONG. **Panorama das Associadas**. São Paulo: ABONG, 2010.

ALONSO, José Antonio et. al. **Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del CAD: lecciones para el caso español**. Fundación Carolina: Madrid, 2010. (Documento de Trabajo; n. 42). Disponível em <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT42.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2011.

ALOP. América Latina: el partenariado en cuestión, ONG y condicionalidades externas. In: \_\_\_\_\_. **Mito y realidad de la ayuda: América Latina 2002-2003**, Lima: ALOP, dez. 2002. ([www.rcp.net.pe/cti/](http://www.rcp.net.pe/cti/)).

ALVES, José Augusto Lindgren. **As relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília, DF: IBRI, 2001. (Coleção Relações Internacionais; 3).

AVRITZER, Leonardo. Além da dicotomia estado: mercado: Habermas, Cohen e Arato. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 36, p. 213-222, jul. 1993

AYLLÓN, Bruno. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estado nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, São Paulo, n. 8, v. 5, p. 5-23, jan., 2006. Disponível em: <[http://www.fAAP.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.fAAP.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2011.

AYLLÓN, Bruno. La cooperación internacional para El desarrollo: fundamentos y justificaciones em la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**. São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47 2007. (foi citada em várias paginas da dissertação, página 23, 43, 44 e 56)

AZI, Iris Célia Azevedo. **Cooperação internacional para o desenvolvimento: aspectos gerais da teoria e a experiência do programa Ribeira Azul**. 2009. 200 f. Dissertação (Mestrado) UNIFACS, Salvador, 2009.

BAILEY, Michael. Notas para discussão sobre a cooperação. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 7, p. 7-12, jan. 1995.

BALLÓN, Eduardo. **Las ONG de América y las ONG europeas: la urgencia de una agenda común en un escenario desfavorable**. Texto presentado en nombre de Asociación Latino Americana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo – ALOP y de la Mesa de Articulación en el Tercer Diálogo Político sobre la Cooperación AL y Europa. Madrid, 2010. Disponível em <[http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Urgencia%20de%20una%20agenda%20comun%20ONG%20AL\\_UE%20E%20Ballon.pdf](http://www.anong.org.uy/uploads/docs/Foro/Urgencia%20de%20una%20agenda%20comun%20ONG%20AL_UE%20E%20Ballon.pdf)>. Acesso em 12 jun. 2011.

BALLÓN, Eduardo, VALDERRAMA, Mariano. **Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización**. México, 2004. Disponível em <[www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos\[...\]/cooperacion\\_europea.doc](http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos[...]/cooperacion_europea.doc)>. Acesso em 12 jun. 2011.

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1991**: o desafio do desenvolvimento. Washington, D.C: Banco Mundial, 1991. Disponível em:<[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/25/000333037\\_20100825015231/Rendered/PDF/96960WDR0PORTUGUESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/08/25/000333037_20100825015231/Rendered/PDF/96960WDR0PORTUGUESE0Box65260B01PUBLIC1.pdf)>. Acesso em: 10 de jun. 2011.

BANCO MUNDIAL. Departamento de Luta contra la Pobreza y Políticas Públicas. Grupo Sobre Participación y Organizaciones no Gubernamentales. **Colaboraciones entre el Banco Mundial y las Organizaciones No Gubernamentales**. Washington, D. C.: Banco Central, 1996.

BANCO MUNDIAL, **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 1997**: o estado num mundo de transformação. Woshington, D.C: Banco Mundial, 1997.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2009.

BIEKART, Kees. Reflexões sobre cooperação: o que é bom não deve ser esquecido. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação**: a parceria ICCO-FASE (1983-2010). Rio de Janeiro: Fase, 2011. Capítulo 6, p. 187-190

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, 1987. (Coleção Pensamento Crítico; v. 69)

BOSCO, João. João Bosco: depoimento [12/01/2011]. Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. **Áudio Digital**. Entrevista concedida a Pesquisa O lugar do não governamental na proposição de um pacto social pra o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agencias de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras. Projeto de Pesquisa Financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia - Fapesb.

BRODHEAD, Tim. Cooperação e divergência sobre a colaboração entre ONGs, doadores de ajuda e governos do terceiro setor. In: **DESENVOLVIMENTO, COPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGs**: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 119-134.

BRASIL. **Relatório do Brasil para a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento**. Brasília, DF, dezembro de 1993.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do estado**. Brasília, DF, 1995

CADERNOS ABONG, São Paulo: ABONG, n. 24, abr. 1998.

CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. 1.ed. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

CARMONA, Pablo Aguirre. ANÁLISIS DE CASO: HOLANDA. In: ALONSO, José Antonio et. al. **Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco donantes del cad**: lecciones para el caso español. Fundación Carolina: Madrid, 2010. (Documento de Trabajo; n.

42) Capítulo 3. p. 57-97. Disponível em <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT42.pdf>>. Acesso em 12 jun. 2011.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. Editora Brasiliense. 2. ed. rev. 1995.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

CORREA, Guillermo. **Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional: Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil**. Buenos Aires: Red Argentina para la Cooperación Internacional, 2008.

CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília, DF: Edição do Autor, 2010.

COSTA, Beatriz. Beatriz Costa: depoimento [12/01/2011]. Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. **Áudio Digital**. Entrevista concedida a Pesquisa O lugar do não governamental na proposição de um pacto social pra o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agencias de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras. Projeto de Pesquisa Financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia - Fapesb.

COSTA, Ricardo. Ricardo Costa: depoimento [17/01/2011]. Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. **Áudio Digital**. Entrevista concedida a Pesquisa O lugar do não governamental na proposição de um pacto social pra o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agencias de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras. Projeto de Pesquisa Financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia - Fapesb.

D'ARCY, François. **União Europeia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2002.

DELUIZ, Neise; GONZALEZ, WÂNIA; PINHEIRO, Beatriz. ONGs e políticas públicas de educação profissional: proposta para a educação dos trabalhadores. **Boletim Técnico do SENAC**, Rio de Janeiro, v. 29, p. 29-42, maio./ago. 2003.

DERKSEN, Harry. A globalização e os efeitos na cooperação internacional para o desenvolvimento. In. CADERNOS ABONG, São Paulo: ABONG, n. 31, p. 21-31, ago. 2003,

DIAS, Reinaldo. **Gestão ambiental: responsabilidade social e sustentabilidade**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **RBCS**, São Paulo, v. 3, n. 6, fev. 1988.

DURÃO, Jorge. **As ONGs e suas expectativas em relação ao papel das agências de cooperação internacional**. São Paulo: ABONG, p. 1-8, out. 1993. (Série cooperação internacional; n. 3).

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Perspectivas de parceria com a cooperação internacional. In: **Cadernos ABONG**, São Paulo: ABONG, n. 9, p. 7-36, ago. 1995

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Desafio para a cooperação internacional Norte-Sul no contexto de crise global. In: **Cadernos ABONG**, São Paulo: ABONG, n. 31, p. 45-52, ago. 2003,

DURÃO, Jorge Eduardo Saavedra. Jorge Eduardo Saavedra Durão: depoimento [18/11/2011]. Entrevistador: Paulo Everton Mota Simões. Rio de Janeiro, 2011b. **Áudio Digital**. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

ESCOBAR, Arturo. **La invención Del Tercer Mundo**: construcción y deconstrucción del desarrollo. Caracas: Fundación editorial el perro y La rana. 2007.

FERNANDES, R. C. O que é Terceiro Setor. In: IOSCHPE, E. B. (Org.). **3º Setor : Desenvolvimento Social Sustentado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 25-33.

FERREIRA, Sílvia. Terceiro Setor. In: **Dicionário Internacional da outra economia**. Coimbra: Edições Almedina, 2009. Disponível em: <  
<http://www.jornaldomauss.org/periodico/wp-content/uploads/2009/06/dicionario-internacional-da-outra-economia.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2010.

FRANÇA FILHO, Genauto C., “Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto”, In: SANTOS, Reginaldo S. **Discussões metodológicas para a reafirmação da administração como campo do conhecimento**. Rio de Janeiro: Hiucitec, 2004.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A ajuda internacional para o desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas (Org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. 1.ed. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005. cap. 8, p. 298-326.

FNUAP - FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resumo do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento. Tradução não oficial do documento “Summary of the Programme of Action of the International Conference on Population and Development”. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 94. 1995, Nova York. **Livro de resumos**. Nova York: Nações Unidas, 1995. Disponível em <http://www.unfpa.org.br>

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **Revista de Administração de Empresas - RAE**, v.35, n.2, mar./abr., 1995, p.57-63.

GRZYBOWSKY, Cândido. Cooperação Internacional: sujeitos, estratégias e autonomia. In: JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação**: a parceria ICCO-FASE (1983-2010). Rio de Janeiro: Fase, 2011a. Capítulo 6, p. 171-173

GRZYBOWSKY, Cândido. Cândido Grzybowski: depoimento [22/11/2011]. Entrevistador: Paulo Everton Mota Simões. Rio de Janeiro, 2011b. **Áudio Digital**. Entrevista concedida durante a realização da Pesquisa.

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. La cooperación para el desarrollo en un mundo en cambio. In: \_\_\_\_\_. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo**. Madrid: Ed. IUDC La Catarata, 2005. Cap. 1, p. 35-76.

IPAD - INSTITUTO PORTUGÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. Documento síntese sobre harmonização: declaração de Roma sobre harmonização. Lisboa: IPAD, 2003

IPAD - INSTITUTO PORTUGÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. **Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento**: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mutua Lisboa: IPAD, 2006c, disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>>. Acesso em: 12 03 2011

JAGUARIBE, Hélio. O informe Willy Brandt e suas implicações políticas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, ano XXIII, n. 89-92, p. 11-28, 1980.

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

JANSEN, Anneke. Anneke Jansen: depoimento [12/01/2011]. Entrevistador: Elsa Sousa Kraychete. Rio de Janeiro, 2011. **Áudio Digital**. Entrevista concedida a Pesquisa O lugar do não governamental na proposição de um pacto social pra o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras. Projeto de Pesquisa Financiado pela Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Bahia - Fapesb.

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

KAISER, Wolfgang. Cooperação internacional: uma segunda olhada. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 7, p. 13-17, jan. 1995.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

KRAYCHETE. Modelo de desenvolvimento de pacto social. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 17, n. 4, p. 1135-1145, jan. /mar. 2008.

KRAYCHETE. **O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento**: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional e empresas europeias com organizações não governamentais brasileiras. Projeto de Pesquisa. FAPESB, 2010.

LAVILLE, Christian. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Christian Laville e Jean Dionne. Porto Alegre : Artmed ; Belo Horizonte : Editora UFMG, 1999. Reimpressão de 2008.

LORENZO, José Angel Sotillo. **Un lugar en el mundo**: la política de desarrollo de La Unión Europea. IUDC, 2006.

LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio.** São Paulo: UNESP, 2005.

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertação e teses.** 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2003.

MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados.** Mariana de Andrade Marconi e Eva Maria Lakatos. – 7. Ed. 3. reim. – São Paulo : Atlas, 2010.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa.** São Paulo: ATLAS, 2006.

MECHIESEN, Frank. Novib e responsabilidade social empresarial. In: SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB: Responsabilidade social das empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as empresas no Brasil, 1., 2005, Rio Janeiro. **Apresentação de Slide...** Rio de Janeiro, 2005. 1 Apresentação de Slide Impressa do Microsoft Office Powerpoint.

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

MORAES, Reginaldo Correa de. **Estado, desenvolvimento e globalização.** São Paulo, UNESP, 2006.

MOREIRA, Herivelto; CALEFFE, Luiz Gonzaga. **Metodologia da pesquisa para o professor pesquisador.** 2.ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2008.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MORALES, Constantino Casasbuenas; PADRÓN, Mario; BARAONA, Rodrigo Egaña. **Novib em America Latina: analisis critico.** Haia: NOVIB, 1987.

MUÑOZ, Enara Echart. **Movimientos sociales y relaciones internacionales: la Irrupción de un nuevo act.** Madrid: Los Libros de la Catarata, 2008

NASCIMENTO, Harley Henriques do. **Relações internacionais e cooperação Norte-Sul: impacto de agências não governamentais no sistema de gestão de organizações da sociedade civil no Estado da Bahia.** Dissertação. (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

NERFIN, Marc. As relações entre OGNs - As agencias da ONU – Governos: desafios, possibilidades e perspectivas. In: **DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas.** Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 95-117.



NOVIB. **Documento de política de cooperação para o Brasil**: texto de trabalho. Haia: NOVIB, 1991

NOVIB. **Política de Novib para Sudamérica**. Haia: NOVIB, 27 jun. 1996

NOVIB. Departamento de América do Sul/BBO. **Política de cooperação para o Brasil Novib 1997-2001**. Haia: NOVIB, jan. 1997.

NOVIB. **Resumo da Política de cooperação para o Brasil Novib 1997-2001**. Haia: NOVIB, jan. 1997

NOVIB. **A NOVIB e a Responsabilidade social empresarial**. Rio de Janeiro, maio. 2005. Versão preliminar de trabalho de 18 maio. de 2005.

OCDE. Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2005, Paris, França.

OCDE. Agenda para a Acção de Accra. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 3., 2008, Accra, Gana. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>>. Acesso em 01 ago. 2011.

OCDE. Busan partnership for effective development cooperation fourth high level. In: FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 2011, Busan, Republic of Korea, 2011.

OLIVEIRA, J.A.P. **Empresas na Sociedade**: sustentabilidade e responsabilidade social. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 16-30.

ONORATI, Antonio. ONGs e a cooperação internacional: o mar de histórias ou o império do blá-blá-blá. In: DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 75-94.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS. **Princípios de Estambul para el trabajo de las osc como actoras del desarrollo**. Estambul, 2010. Disponível em <[http://www.laalianza.org.co/observatorio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=116:principios-de-estambul-para-el-trabajo-de-las-osc-como-actoras-del-desarrollo1&catid=59:eficacia-osc&Itemid=201](http://www.laalianza.org.co/observatorio/index.php?option=com_content&view=article&id=116:principios-de-estambul-para-el-trabajo-de-las-osc-como-actoras-del-desarrollo1&catid=59:eficacia-osc&Itemid=201)>. Acesso em 12 jun. 2011.

OXFAM NOVIB. **Planos de gerenciamento estratégico de portfólio 2007-2010**. Haia: Oxfam Novib, [2007].

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro 1944-2008**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PENG, Martin Khor Kok. O estado da cooperação na atual situação mundial: uma crítica In: DESENVOLVIMENTO, COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E AS ONGs: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. Rio de Janeiro: IBASE; PNUD, 1992. p. 51-74.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD**. Lisboa: Tricontinental Editora, 1990.

QUADROS, Teresinha. Mudanças na economia mundial e impactos nas ONGs. **Bahia Análises e Dados**, Salvador, v. 7, n. 4, mar. 1998.

RIBEIRO, Mário Luís Lima. **O potencial das organizações não-governamentais portuguesas de desenvolvimento**. CIDAC, Lisboa, 1995.

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

ROCHA, Regina; ALMEIDA, Wellington. A União Europeia e as ONGs. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 26, p. 5-19, nov. 1998.

ROMERO, Miguel. La Solidariedad de Mercado. In: NIETO, Luis (org.). **La ética de las Ongd y la lógica mercantil**. Barcelona: Içaria 2002.

SANTOS, Tacilla da Costa e Sá Siqueira. As diferentes dimensões da sustentabilidade em uma organização da sociedade civil: uma análise da prática social do Grupo de Apoio à Prevenção à Aids da Bahia. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: [www.revistascg.facc.ufrj.br](http://www.revistascg.facc.ufrj.br). Acesso em: 04.11.2009.

SANTOS FILHO, Onofre. O fogo de prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Taiane Las Casas Campos (Org.). – Belo Horizonte : Ed. PUC Minas, 2005.

SEMINÁRIO PLATAFORMA NOVIB: Responsabilidade social das empresas: a visão da Novib e a discussão do tema com as empresas no Brasil, 1., 2005, Rio Janeiro. **Programa do Evento...** Rio de Janeiro, 2005.

SOUZA, Cléyde. Projetos econômicos: ponto de fissão entre agências e organizações do movimento popular?. **Cadernos do CEAS**, Salvador, n. 120, p. 44-54, mar./abr. 1989.

SOUZA, Cléyde. Repensando o papel do Estado. **Cadernos do CEAS**, n. 144, mar/abr. 1993.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, Dec. 2006.

STIGLITZ, Joseph E. Em Busca de um Novo Paradigma para o Desenvolvimento: Estratégias, Políticas e Processos. Genebra: UNCTAD, 1998.

TRUMAN, Harry S. Summary of Truman's 4-points. Inaugural address of United States president Harry S. Truman. 20 jan. 1949. **Wikipedia**. 7 Jul. 2010. Disponível em: [http://en.wikipedia.org/wiki/Four\\_Point\\_Speech](http://en.wikipedia.org/wiki/Four_Point_Speech)>. Acesso em: 04 mar. 2012.

UGA, Vivian Domínguez. A categoria "pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba, n. 23, nov. 2004 . Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782004000200006>>. Acesso em: 16 set. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. Do tratado da união europeia e do tratado que institui a comunidade europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 29 dez. 2006. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/ce321/ce32120061229pt00010331.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2011.

UNITED NATIONS. **Doha Declaration on Financing for Development**: outcome document of the follow up international conference on financing for development to review the implementation of the Monterrey Consensus. Doha: Catar, 2009

VALDERRAMA, Marino. Nuevas perspectivas en la cooperación internacional con América Latina. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 2, p. 1-11, jul. 1993.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005. 288 p.

VILLAS-BÔAS, Renata. Parnerariado y condicionalidades en el financiamiento externo de las ONG brasileñas. In: **Mito y Realidad de la Ayuda Externa**. América Latina al 2002, Lima: ALOP, dez. 2002. ([www.rcp.net.pe/cti/](http://www.rcp.net.pe/cti/)).

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Apresentação. In: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher**. Pequim: Nações Unidas, 1995. Disponível em: <<http://www.sepm.gov.br/Articulacao/articulacao-internacional/relatorio-pequim.pdf>>. Acesso em: Acesso em: 12 jul. 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre Bookman, 2010.

## ANEXO A - ROTEIRO PARA ENTREVISTAS IBASE/FASE

1. Quanto tempo trabalha nesta organização? Nesse período quais funções você desempenhou?
2. Quando e como a NOVIB começou a apoiar esta organização? Mencione como se dava diálogo/relação entre as duas ONGs, principalmente nos primeiros anos de parceria.
3. Com o passar do tempo esta relação se alterou de alguma forma, considerando principalmente o foco nos projetos e na gestão/prestação de contas, surgiram novas exigências...?
4. Falando em termos financeiros, quais foram as porcentagens que os recursos oriundos da Novib representaram em relação ao orçamento anual desta organização, durante os anos de parceria? \*se houve redução, perguntar a opinião do entrevistado.
5. Em algum momento durante a relação com Novib houve algum tipo de condicionamento para esta ONG ter acesso ao financiamento? Qual (is)?
6. Você saberia mencionar que tipo de projetos/iniciativas costumavam ser apoiadas pela Novib? Havia um recorte temático ou geográfico prioritário para o Brasil?
7. Você percebeu em algum momento se essa relação começou a mudar ou se houve a introdução de uma nova agenda para o desenvolvimento ou novas exigências para continuidade do apoio?
8. Em relação à forma com as Ongs desenvolviam projetos com o dinheiro da Novib, algo mudou a partir dos anos 90? Por que?
9. Desde o começo da relação desta organização com a NOVIB existia algum tipo de controle por parte da agência? Como ele se diferenciava do controle exercido nos últimos anos da parceria?
10. Em relação ao quadro de funcionários da NOVIB, tendo em conta os que você teve relação, percebe se houve alguma mudança no perfil dos mesmos ao longo do tempo? E nesta instituição, em algum momento você acha que se começa a ter necessidade de uma mudança no quadro? Qual tipo de profissional começa a ser necessário para trabalhar aqui?
11. Em comparação aos primeiros anos de existência desta entidade, você considera que, durante os anos de relação com Novib, persistiu a mesma autonomia e o mesmo espaço para criar coisas novas, desenvolver projetos e prestar contas?
12. Em se tratando da efetividade do trabalho das OSC em prol do desenvolvimento, você poderia dizer a partir da experiência com a Novib, em que momento se inicia esse debate e como ele se refletiu na rotina da desta organização?

13. Em relação ao grupo Pedras Negras, qual era a formação e o intuito deste grupo? O que houve, na sua opinião, que fez com que o governo brasileiro declinasse do apoio pra criar o fundo que a Novib propôs?
14. Quando a Novib informou a esta contraparte a retirada do apoio? Quais razões levaram à saída dela do Brasil?