

Capítulo 4

Novos desafios para os atores da Sociedade Civil Brasileira em um contexto de mudanças na Cooperação Internacional¹

Kees Biekart²

A pesquisa conduzida pela FGV sobre cooperação internacional e a arquitetura financeira das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) brasileiras (CEAPG & ARTICULAÇÃO D3, 2013) tem gerado resultados importantes. Auxiliam no melhor entendimento sobre as mudanças nacionais e globais que estão, rapidamente, afetando o desenvolvimento das organizações da sociedade civil no Brasil. Os resultados do estudo confirmam amplamente achados de pesquisa que conduzi, alguns anos atrás, sobre as mudanças de direcionamento no fluxo de ajuda não governamental na América Latina nas últimas décadas (BIEKART, 2005). É importante ressaltar que o Brasil figura, desde os anos 80, como o país que recebeu as maiores alocações de fundos de todas as agências privadas de auxílio europeias, quando comparado aos países vizinhos, seguido, apenas à distância, pelo Peru (e, após 2002, pela Bolívia). Esta constatação serve para ressaltar que a atual “retração” de fluxos internacionais de ajuda não governamental no Brasil é, na verdade, um fenômeno relativamente recente.

Este artigo pretende comentar os resultados do estudo sobre a “cooperação internacional” através, primeiramente, de um breve panorama sobre o contexto internacional das mudanças em que estes resultados deverão

(1) Capítulo traduzido do inglês pela Profa. Dra. Elizabeth Reis Teixeira.

(2) O autor agradece a todos os participantes do Seminário de abril/2013 em São Paulo bem como a Rui Mesquita Cordeiro e Patricia M. E. Mendonça pelos seus comentários oportunos para a revisão deste trabalho.

ser analisados. Para melhor entender este contexto global, identificarei um conjunto de tendências atualmente presentes em debates sobre política global e cooperação internacional. Este desenvolvimento tem também implicações para as ONGs internacionais doadoras, que serão discutidas na segunda parte do trabalho. A terceira seção explora as implicações de tudo isto para as organizações brasileiras da sociedade civil, e como a chamada “retração” está afetando suas perspectivas futuras. Finalizando, forneço algumas sugestões sobre futuros desafios potenciais para as organizações brasileiras da sociedade civil em seu contexto atual.

Gostaria de começar traçando um comentário mais geral sobre um dos problemas centrais aparentemente encontrados pelos pesquisadores deste estudo: a dificuldade de achar dados confiáveis sobre o fluxo de ajuda não governamental. É bem verdade que os fluxos oficiais de ajuda são, geralmente, bem documentados, como, por exemplo, a estatística do DACOCDE do Centro de Desenvolvimento em Paris. É surpreendente verificar a eficiência e confiabilidade deste conjunto de dados apesar do passar dos anos, mesmo considerando que estes sejam frequentemente agregados. Para os fluxos de ajuda agregados às ONGs, apenas estimativas foram feitas, uma vez que não existem centros autorizados para o controle das estatísticas das ONGs. Darei dois exemplos encontrados em anos anteriores: o nível de fluxos de ajuda não governamental e o número total de ONGs.

Os fluxos totais de ajuda a ONGs cresceu de 4 bilhões de dólares americanos em 1999 para 10 bilhões em 1998, e para 23 bilhões em 2004 (em outras palavras, de 5 a 12 e a quase 33 por cento do total de AOD – Assistência Oficial para o Desenvolvimento (RIDDELL, 2007). Contudo, estas são todas estimativas baseadas em números brutos da OCDE, combinados com números de agências de coordenação das ONGs nacionais. Apesar disso, estes percentuais são bastante problemáticos, visto que a AOD caiu depois dos meados da década de 90, e subiu novamente na década de 2000, o que sugere bastante cautela em sua interpretação. Um segundo exemplo são as estimativas do número total de ONGs: isto também é muito difícil de estabelecer. Primeiramente, não existe consenso sobre o que se entende por ONG: os sindicatos, cooperativas e outras organizações associativas estariam incluídos também? Estamos considerando um grupo mais amplo de organizações sem fins lucrativos, ou mesmo a categoria confusa de Organizações da Sociedade Civil (OSCs)?³ Enquanto as estimativas da ONU dão conta da existência de aproximadamente 35.000 ONGs em 2000, eu arriscaria que o número

(3) O termo OSCs – também muito usado neste estudo – é bastante problemático, em parte porque o termo “sociedade civil” não é claramente definido, mas também porque é generalizado para referir-se a organizações muito diferentes. Se tivéssemos definido sociedade civil como “todos os interesses organizados entre estado e família (a esfera privada), que são autônomos em relação ao estado e voluntariamente gerados para servir e promover o interesse de seus membros”, seria bastante diferente da definição geralmente aceita de ONG (“organização sem fins lucrativos, não possuída por seus membros, prestando serviços de desenvolvimento para os pobres e marginalizados”). (BIEKART, 1999: 40). Contudo, concordo plenamente que o termo “Terceiro Setor” é ainda menos adequado.

de doadores internacionais (relevantes) fica entre 800 e 1.000, dos quais apenas 150-180 desempenharam um papel internacionalmente importante nas duas últimas décadas. Em verdade, a palavra “relevante” é crucial aqui, visto que também temos conhecimento de muitas operações pequenas de doadores transnacionais privados.

Os pesquisadores deste estudo abordaram estas ONGs do Norte por e-mail, a fim de solicitar informações, após navegarem em seus *websites* (e frequentemente não encontrando as informações necessárias). Na verdade, ONGs internacionais na área de desenvolvimento não dão muito retorno e/ou não são muito transparentes. Se um pesquisador quiser ter informações mais detalhadas sobre orçamentos, número de organizações parceiras, política de prioridades ou visões sobre mudança, terá que bater em suas portas e perguntar diretamente. Pelo menos, minha experiência (quando fazendo um apanhado sobre as mudanças de fluxo de ajuda na América Latina no meado da década de 2000) foi a de que este tipo de abordagem gera, em geral, muitas informações valiosas e confiáveis (BIEKART, 2005). A vantagem desta abordagem, nos últimos tempos, foi devida ao fato de que as maiores ONGs do Norte mudaram, cada vez mais, seus escritórios para o Sul, tornando sua acessibilidade aos pesquisadores locais bem mais facilitada.

Tendências no contexto da cooperação internacional

Torna-se evidente que o contexto socioeconômico global de 2013 é caracterizado por um mundo cada vez mais bipolarizado no qual o crescimento econômico em muitas economias asiáticas e emergentes acontece juntamente com a estagnação econômica e crise no “velho mundo”, em particular na Europa (no sul). Isto tem colocado a infraestrutura financeira e monetária internacional sob pressão. Além disso, estamos sendo confrontados pelas limitações de nosso sistema ecológico e social: estamos usando mais recursos naturais do que o planeta é capaz de gerar, enquanto dois bilhões de pessoas vivem com menos de dois dólares ao dia. Em outras palavras, estamos explorando o mundo enquanto uma parte considerável da população mundial não está se beneficiando de seus excedentes. Somado a isso, o crescimento da população global tem acelerado, devido a combinação da crescente expectativa de vida e do declínio das taxas de fertilidade, que tem levado a uma expectativa de 9 bilhões de habitantes no Planeta Terra por volta de 2050 (KANBUR e SUMNER, 2012).

Estas mudanças no cenário internacional refletem-se nas práticas de cooperação internacional – que, obviamente, também afetam as organizações da sociedade civil no Norte e no Sul. As seguintes tendências podem ser brevemente identificadas:

– Mudança econômica em direção a economias “novas” ou emergentes

Além do crescimento econômico, os países BRIC também experimentaram uma relativa redução em sua

cota de AOD se comparados com os Investimentos Diretos Estrangeiros (FDI – *Foreign Direct Investment*) e com as remessas. Contudo, isto é diferente de acordo com o país: muitos dos países mais pobres ainda dependem fortemente da AOD (em 10% dos países com mais baixa renda, a AOD ainda representa 20% ou mais do PIB). Mas, remessas de emigrantes do Sul para países do Sul têm crescido também e já representam metade do fluxo de remessas total (UNDP 2013:15).

– Mudança da condição de pobreza de países de baixa renda para países de renda média (BRICS – Brasil, Rússia, China, Índia, e África do Sul)

Em lugar do que se esperava, a pobreza tornou-se, na verdade, um problema mais contundente em países com renda média. Nos últimos 15 anos, estes países de renda média adquiriram mais de 75% dos pobres do mundo, principalmente nas economias emergentes como a Índia (34%), a China (15%) e outros BRICS (Nigéria, Indonésia, Paquistão e Filipinas). Kanbur e Sumner (2012) estimam que entre 800-950 milhões de pessoas, os “novos bilhões de baixo”, estão localizados em sua maior parte nestes BRICS, estando os 25% restantes (entre 300-350 milhões) distribuídos nos 35 diferentes países de Baixa Renda, os maiores sendo Bangladesh, República Democrática do Congo, Tanzânia e Etiópia.

– Aumento da desigualdade nos países BRIC

O crescimento econômico associa-se a um declínio em termos de desigualdade em saúde e educação, mas em crescimento em termos de desigualdade de renda, embora as diferenças entre os países tenham se estabilizado. Na América Latina, a desigualdade tem sido, na última década, mais uma questão de política e, portanto, cresceu em menor escala (embora ainda seja bastante difundida). Os governos dos países do grupo BRIC, em consequência disto, têm sofrido pressão em relação à tomada de medidas contra o crescimento da desigualdade de renda.

– A crise nos Bens Públicos Globais requer uma abordagem integrada

Muitos dos problemas globais só podem ser tratados fora dos contextos nacionais. Problemas tais como as mudanças climáticas, instabilidade financeira, e exaustão de recursos naturais estão minando esforços para reduzir a pobreza e alcançar a equidade social à medida que afetam mais os pobres. Eles estão intimamente ligados aos padrões de consumo, preços dos alimentos, e crescimento demográfico, e, portanto, requerem uma mudança nos padrões de consumo e produção que são centrais à agenda pós 2015.

– Novas formas de cooperação internacional e muitos novos atores estão emergindo

Os BRICs estão emergindo como novos doadores (“da rede”), especialmente na cooperação Sul-Sul. Na última década, muitos países dos BRIC (como a China, a Índia e o Brasil) evoluíram de recipientes na rede de cooperação internacional (incluindo a ajuda de alimentos) para doadores da rede. Eles também endossaram os “princípios Busan” para uma Cooperação ao Desenvolvimento Efetiva, embora isto tenha se dado de forma voluntária, a fim de lidar com seus desafios domésticos. Com o aumento da importância dos BRICs, o G20 também se tornará um participante mais proeminente. Não obstante, os fundos das doações dos BRICs ainda são limitados, com uma estimativa de 1.8 bilhões de dólares anuais, o que ainda é bastante pequeno comparado com os 133,5 bilhões de dólares americanos em AOD (2012) para os países da OCDE. Além disso, os BRICS ainda não estão bem representados nas instituições de Bretton Woods nem nas Nações Unidas, uma situação com tendência à mudança. Outros atores internacionais como fundações privadas, firmas locais e iniciativas civis laterais também têm se configurado em novos padrões nos países BRIC.

– Doadores tradicionais de OCDEs estão perdendo seu papel de proeminência

A despeito da grande cota total de fluxos da ajuda internacional DAC-OECD, os programas bilaterais estão cada vez mais estagnados e sob pressão, especialmente em países doadores tradicionais como Canadá, Alemanha, Holanda, Dinamarca, Suécia e Noruega. Mais proeminência é dada para o suporte de uma variedade de projetos multilaterais e para fornecer incentivos ao setor privado, especialmente para a abertura de novos mercados. Já as ONGs do Norte (o “canal civil-lateral”) ficaram com o papel de atuar, especialmente, junto a estados frágeis e economias emergentes.

– A importância das TICs (Tecnologias de Informação e Comunicação) para o desenvolvimento (TIC4D – TIC for development)

Entre 2000 e 2010 o uso da internet cresceu em 30% em todos os 60 países em desenvolvimento, estando o Brasil, a Federação Russa e a China entre os crescimentos mais espetaculares (UNDP, 2013: 50). As revoluções árabes acentuaram a importância da mídia social nos processos de mudança. A TIC4D é vista como um instrumento que pode revelar a desigualdade e desempoderamento mais rapidamente do que ocorria anteriormente. A TIC4D também permite melhor cooperação Norte-Sul bem como Sul-Sul em educação e pesquisa, em que o “acesso aberto” e os “dados abertos” podem ser instrumentos chave para superar os monopólios dominados por grandes instituições com bases no Norte.

A transformação das agências privadas internacionais de “solidariedade”

As implicações dessas tendências para as agências não governamentais doadoras do Norte e seus (tradicionais) parceiros do Sul são bastante diversas, como veremos abaixo. Afinal, “Norte” e “Sul” estão se tornando categorias cada vez mais inadequadas (se é que já foram boas algum dia), uma vez que casos distintos de desenvolvimento influenciam uns aos outros. Estamos inclusive nos distanciando da ideia de um “Norte Global” rico e um “Sul Global” pobre e marginalizado. Em vez disso, o que está emergindo é um conjunto de países que eram recipientes da rede de Cooperação Oficial de Desenvolvimento (AOD) e que, rapidamente, tornam-se de média renda. Eles passam a ser, agora, doadores, tanto para os “países em desenvolvimento” como (via seus governos) para as organizações sociais de desenvolvimento em suas próprias sociedades. As políticas e atividades das ONGs doadoras do Norte (ou agências privadas de ajuda internacional) experimentaram mudanças bastante dramáticas na última década. Como estes são processos complexos e inter-relacionados, é importante desmembrar cuidadosamente estas mudanças.

A primeira modificação tem a ver com a mudança gradual na composição dos recursos dos doadores. Muitas agências privadas de ajuda internacional começaram com doações privadas no primeiro período de sua existência, o que ainda se constitui em uma cota importante (vide BIEKART, 1999). Durante a era de ouro da cooperação internacional nos anos 80 e 90, elas aumentaram drasticamente seus orçamentos a partir de subsídios governamentais, frequentemente como parte de alocações elevadas da AOD e de fortes ministérios de Cooperação Internacional, mas também do orçamento expandido das ONGs da União Europeia. No norte da Europa (Reino Unido, Holanda, Bélgica, Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia) estas alocações para ONGs intermediárias alcançaram seu ponto alto por volta do final do século, em geral decrescendo gradualmente a partir da nova década. No sul da Europa, o mesmo processo ocorreu, mas alguns anos depois e, portanto, foi especialmente sentido no começo da crise financeira de 2007-8. Com a queda dos investimentos em ajuda internacional oficial, novos recursos foram explorados. Estes parcialmente provinham do estabelecimento de loterias populares (vide FOWLER, 2011), mas também de novas campanhas de arrecadação de fundos após emergências humanitárias internacionais na região dos Grandes Lagos, Haiti ou Sul da Ásia (depois das consequências devastadoras do tsunami de 2004). As mensagens nestas campanhas eram, em geral, bastante populistas, sugerindo uma gradual despolitização da ajuda do doador não governamental. Isto significa dizer que se distanciavam dos valores com base na solidariedade e aproximavam-se de valores mais voltados à caridade.

Uma segunda virada relaciona-se à destinação dos fluxos de recursos da ajuda das ONGs internacionais. Na década passada, já testemunhamos um recuo gradual de ONGs doadoras dos países com renda média, es-

pecialmente na América Latina (vide BIEKART, 2005). Nos últimos anos, os doadores tenderam a distinguir os países receptores entre diferentes categorias. A política mais atual da cooperação internacional holandesa, por exemplo, distingue quatro áreas diferentes para os fluxos de ajuda não governamental a recipientes do Sul: (i) países de renda baixa, onde o foco dirige-se à redução da pobreza e programas tradicionais de prestação de serviços; (ii) estados frágeis, em que o foco é colocado no estabelecimento de paz e em conflitos relacionados a direitos humanos; (iii) países de renda média, com foco na distribuição de renda e na Responsabilidade Social Empresarial (RSE); (iv) programas mais globais focados em advocacy, que lidam com mudanças climáticas, recursos naturais e instabilidade financeira. Obviamente, para o Brasil, isto implica menor atenção aos fluxos de ajuda internacional tradicionais das ONGs, à medida que o foco passou a ser dirigido às duas primeiras categorias. Isto não significa que todas as ONGs doadoras tenham se retirado do Brasil, como vamos explicar mais adiante, pois um conjunto de novas organizações iniciou suas atividades aqui.

Um terceiro redirecionamento foi a (falta de) *accountability* ou responsabilização das agências de ajuda internacional privadas. Isto nunca tinha sido uma grande questão, mas enquanto estas cresciam e as críticas sobre as agências de ajuda oficiais aumentavam, as agências de ajuda internacional privadas também passaram a ser questionadas. A partir dos anos 90, os resultados e impactos das agências de ajuda internacional privadas (que eram, é bem verdade, amplamente financiadas com recursos públicos) começaram a ser inspecionados (vide BIEKART, 1999; JORDAN e VAN TUIJL, 2006). Políticos, jornalistas bem como servidores públicos acreditavam que as agências de ajuda internacional privadas deveriam mostrar-se mais responsáveis, essencialmente através da demonstração mais detalhada de seus resultados alcançados. Foi o começo de uma onda de monitoramento de resultados acionada pela demanda por demonstração da eficácia das ajudas. Houve a introdução dos marcos lógicos (*log frames*) e treinamento de pessoal em PMA (planejamento, monitoramento e avaliação). A desvantagem deste desenvolvimento foi a fixação nos resultados de curto prazo e menor preocupação com resultados de mais longo prazo que deveriam ser, provavelmente, mais sustentáveis.

Uma quarta mudança para as agências não governamentais envolvidas com cooperação internacional foi a crescente competição com outros atores de desenvolvimento internacionais que emergiram na cena global, tais como as iniciativas de cidadãos, mas também a crescente atividade das fundações corporativas. As iniciativas menores por parte de cidadãos, frequentemente baseadas em relações pessoais estabelecidas em viagens ou associadas a redes profissionais, têm sido, em geral, consideradas pelas ONGs doadoras como complementares a sua atuação. Algumas chegam mesmo a aconselhar estas iniciativas, ou facilitar contatos e apoio locais, muitas vezes a fim de instalar uma escola primária, ou uma clínica de saúde comunitária. Alguns observadores têm sido

bastante críticos e acusado estas iniciativas privadas por parte de cidadãos de serem empreendimentos pouco profissionais e de fornecerem uma imagem ruim à cooperação internacional em seus países de origem (vide KINSBERGEN e SCHULPEN, 2009). O outro novo competidor vem do setor privado na forma de uma nova geração de fundações corporativas: fundações pequenas e locais operando basicamente nos setores de saúde e educação, mas também fundações maiores como a fundação Bill Gates. No Brasil, estas fundações também se tornaram mais ativas, o que está sendo estudado em maior detalhe em um dos estudos deste volume.

Uma quinta alteração relaciona-se às mudanças ocorridas na organização interna de muitas agências privadas de ajuda nestes últimos anos. Isto tem sido uma constante resposta às demandas de novos doadores em relação a uma maior eficiência e à obtenção de resultados mais tangíveis. Todas estas mudanças dentro das “agências solidárias” do Norte afetaram a relação com os “parceiros do Sul” de formas bastante profundas:

- Devido à redução dos subsídios governamentais às agências de ajuda internacional privadas, uma cota maior de recursos passa a ser derivada do “mercado de caridade”, levando a estratégias populistas de curto prazo;
- As organizações começaram a descentralizar suas operações e organizações em direção ao Sul e, por razões de eficiência, contratando cada vez mais equipes locais e terminando os contratos de trabalho com as equipes do Norte;
- As maiores agências de ajuda internacional privadas (como a Oxfam, Care, Save the Children, World Vision) tornaram-se, cada vez mais, organizadas de forma transnacional a fim de maximizar a captação de recursos baseados no Sul (especialmente nos BRICs), e para centralizar as atividades globais de *advocacy*;
- Devido a influências tecnocráticas, uma “cultura contabilista” tornou-se dominante, na qual resultados palpáveis de curto prazo são preferíveis a resultados fundamentais (mas menos visíveis) de longo prazo.

Em geral, estas tendências contribuíram para a despolitização das agendas de muitas das ONGs do Norte, o que, aparentemente, afetou os parceiros brasileiros (geralmente, mais politicamente orientados) de forma negativa, como veremos abaixo. O apoio da cooperação internacional a diversas ONGs brasileiras terminou (após décadas de parceria intensa) em meados dos anos 2000, e o recurso existente para, por exemplo, atividades enfocando direitos, foi realocado para atividades orientadas para o mercado, responsabilidade social corporativa e questões ambientais.

Como consequência das tendências mencionadas acima, as ONGs do Norte tem-se confrontado com uma série de escolhas cruciais. Se querem sobreviver como agências doadoras privadas, têm que investir mais na captação de recursos públicos (o que muitas já fazem), embora estejam competindo cada vez mais com os seus parceiros do Sul pelos mesmos recursos. Além disso, têm que aderir às condições tecnocráticas de quantificação

e avaliação. A outra opção seria rejeitar esta condição de despolitização e procurar outras formas alternativas. Agências como a Action Aid, Hivos e também agências mais orientadas para campanhas (como a Clean Clothes Campaign) preferiram buscar um aprofundamento de suas agendas visando a gerar mudanças transformativas. O seu foco passou, da ênfase em prestação de serviços e subcontratação para implementação das políticas de cooperação para a exploração de novas abordagens, como a geração de conhecimento e formação de uma base de apoio para lidar com questões públicas globais em seus próprios países de origem. A agência holandesa Hivos, por exemplo, está, agora, engajada com novos atores de desenvolvimento, como *hackers*, membros da geração digital, e outros ativistas, para explorar novas formas de ação de cidadania global. O papel da agência, em vez de estabelecer “projetos”, passa a ser de desenvolver parcerias e “laboratórios exploratórios” enfocando a troca de conhecimentos e o desenvolvimento de novas visões do futuro da cooperação internacional⁴. Grande parte do trabalho é financiada por um amplo espectro de fundações do setor privado com base nos EUA, bem como pelo governo holandês.

Implicações para os recipientes nas sociedades civis do Sul (como o Brasil)

As implicações para as organizações parceiras do Sul, e por extensão para os parceiros brasileiros, foram bastante drásticas. Afinal, as parcerias entre as agências internacionais de cooperação solidária foram cruciais, por um período de mais de duas décadas, para manter uma agenda política com foco em *policy advocacy*, abordagens com base em direitos e capacitação. Esta “era de ouro” chegava ao fim e não existia clareza a respeito de quem assumiria a responsabilidade pelo financiamento destas ações.

Mas, antes de entrar nesta questão, é importante enfatizar que o apoio internacional (especialmente europeu e canadense) para as ONGs brasileiras (em grande parte ligadas à oposição política) foi um elemento crítico nos anos 80 e 90, que contribuiu para mudanças políticas fundamentais nos anos que se seguiram (vide WILS e SCHUURMAN, 1991; LANDIM 1997; DAGNINO, 2008). Isto se deu, em particular, devido ao processo relativamente tranquilo de fim do regime autoritário, à aprovação da nova Constituição, e ao período eleitoral que levou, no final, à eleição de Lula à presidência.

O que as ONGs brasileiras fizeram bastante bem, comparadas a ONGs semelhantes em muitos outros países da América Latina, foi o apoio crítico que deram aos movimentos sociais transformadores, que estavam na base da mudança sociopolítica no novo milênio. Um exemplo chave é, sem sombra de dúvida, a organiza-

(4) Vide o *website* de Hivos neste programa de conhecimento: <<http://www.hivos.net/Hivos-Knowledge-Programme/Themes/Civic-Explorations>>.

ção dos vários e bem sucedidos “Fóruns Sociais Mundiais” em Porto Alegre. As relações desses movimentos com as ONGs não podem ser consideradas propriamente fáceis, uma vez que também geraram muitas tensões, especialmente em relação à legitimidade das ONGs brasileiras em “representarem” estes movimentos (DAGNINO, 2008; THAYER, 2010). Mas, muitas lições foram igualmente aprendidas sobre como apoiar os movimentos sociais sem efetivamente criar dependência de financiamentos externos. Esta foi uma questão também discutida em muitos documentos holandeses sobre políticas de ajuda internacional nos anos 90 (vide WILS, 1999; DE KADT, 1997). O ponto mais importante, contudo, foi que as ONGs brasileiras também estavam desempenhando um papel novo em relação a estes movimentos, fato também levantado por Dagnino (2008). No entanto, o novo contexto de ajuda internacional demandava uma nova agenda de políticas bem como novas formas de financiamento, e isso foi, muitas vezes, categoricamente negado pelas próprias ONGs, que se não conseguiram enxergar que o cenário político tinha-se tornado fundamentalmente diferente do de 15 anos atrás.

Para muitas das ONGs brasileiras foi um choque que todo o espectro de agências internacionais de ajuda privada (da Oxfam a *Christian Aid*, e da *Pan para el Mundo* e a ICCO) decidira descontinuar seu apoio às organizações brasileiras parceiras de longa data. Esta “retirada” foi percebida por estes parceiros como um enfraquecimento desta relação de solidariedade internacional, enquanto, para as agências internacionais, configurou-se como um movimento lógico em direção às suas novas prioridades políticas. Como expressaram alguns agentes de projeto da ICCO:

Não vai mais ser o seu poder (baseado em sua forte relação com o ICCO e outros doadores) que vai ser importante, mas sua habilidade para **influenciar** outros *stakeholders* no processo de mudança. Esta transformação de dependente do poder para influenciador ativo é uma mudança profunda que já tem gerado insegurança e resistência entre alguns parceiros (DERKSEN e VERHALLEN, 2008, p. 237).

Aparentemente, um laço muito forte foi estabelecido ao longo dos anos, e o rompimento desse laço não foi fácil para nenhuma das partes. O término da relação do FASE-ICCO gerou uma ampla discussão, para a qual o meu comentário foi:

[...] existe provavelmente, em algum momento, um final natural para qualquer parceria. Às vezes, isto veio a ocorrer depois de uma década, ou no caso da FASE, após muitas dé-

cadadas. Fica claro que, a partir das reações emocionais, ambos os parceiros consideravam sua parceria como de absoluta importância, o que acaba acentuado pelos níveis de energia, transparência e inovação investidos. Mas, a despeito dos vários estágios de “reinvenção”, as duas partes foram incapazes de se desvencilhar de uma certa lógica fundamental. Acredito que isto se refere a um padrão interno (e provavelmente bastante confortável) implícito em todas as relações de doador-recipientes: estas se tornam instáveis tão logo os recursos financeiros deixam de ser a principal força motriz (BIEKART, 2009).

O que se tornou claro foi que tanto o doador como o recipiente começaram a paralisar-se dentro da relação, sendo ambos incapazes de administrar a situação.

Como foi discutido anteriormente, o final destas parcerias é parte de uma ampla tendência em que muitas agências canadenses e europeias de ajuda solidária decidiram reduzir, ou até mesmo fechar totalmente seus programas de ajuda na América Latina. Esta tendência de “retirada” das agências europeias já era temida há uma década, mas acabou materializando-se de forma bem mais lenta. Na verdade, em vez de uma efetiva retirada, houve, uma reorientação para outros países e setores (BIEKART, 2005). Contudo, a recente velocidade com que este processo tem sido implementado gerou preocupação em toda a região da América Latina: os programas nos países mais pobres como Bolívia, Honduras e Haiti também vão ser “desativados”? O fato de muitos parceiros terem ficado surpresos com a “retirada” também gerou preocupação de que novas formas de cooperação internacional “civilateral” provavelmente não estejam emergindo automaticamente.

Isto aponta uma questão interessante que emerge da discussão atual: por que as ONGs brasileiras (e também as latino-americanas) geralmente não são muito ativas no campo de *advocacy* internacional? Vemos que os movimentos sociais são verdadeiramente ativos ao nível global (veja, por exemplo, o MST, a CUT, etc.), mas as ONGs políticas brasileiras parecem ter parado sua expansão global no Fórum Social Mundial e no contexto da ABONG dentro da ALOP (a rede de ONGs latino-americanas). Por que vemos uma presença tão modesta das ONGs brasileiras em campanhas globais e redes de políticas de *advocacy*? Este papel de olhar para dentro precisa de uma discussão mais aprofundada, mesmo porque existem muitas oportunidades para o desenvolvimento, por exemplo, de uma agenda conjunta Euro-Latino-Americana para a cooperação internacional “para além da dependência de ajuda”. Novos financiamentos internacionais estão certamente disponíveis para um papel mais internacional dos atores cívicos brasileiros experientes (como se vê ocorrendo também com ONGs da Índia, das Filipinas e da África do Sul), mas a questão que se coloca é: estariam estes realmente interessados em se envolver?

Enquanto isso, em um nível global, vemos mudanças ocorrendo nas formas em que a urgência da ajuda para o desenvolvimento é percebida; além disso, em alguns países, mudanças drásticas estão ocorrendo. Por exemplo, a imposição gradual para demonstrar resultados “visíveis” (e frequentemente de curto prazo) a partir de processos de mudança estrutural de longo prazo (o que é praticamente impossível) influenciou muito fortemente as estratégias adotadas pelas agências solidárias internacionais. As ONGs brasileiras já criticavam esta posição, vinte anos atrás, quando achavam que as agências do Norte eram pouco firmes no combate a esta pressão, muito embora a ajuda internacional privada ainda estivesse em sua fase áurea (vide POELHEKKE, 1996). É, portanto, de importância crucial que os “parceiros” brasileiros demonstrem mais especificamente quais resultados foram alcançados nestes trinta anos. Se aceitarmos que as mudanças estruturais ocorrem lentamente, deveríamos também visualizar como, e em que medida, – após algumas décadas de apoio a organização social dos excluídos – uma nova geração de líderes sociais e políticos efetivamente emergiu. Se as ONGs brasileiras (bem como os seus doadores) não conseguirem demonstrar a relação entre alguns dos seus esforços e os resultados alcançados, será muito difícil contrapor os profetas neoliberais da “indústria da cooperação” que permanecem pressionando por produtos visíveis a curto prazo.

O final quase sempre antagonista das parcerias solidárias das ONGs no Brasil foi, de certa forma, um pouco surpreendente. Afinal, como foi descrito anteriormente, o Brasil experimentou, durante este período, um crescimento econômico espetacular, até mesmo quando comparado com muitos outros países latino-americanos. Assim, seria de se esperar condições muito mais favoráveis para o desenvolvimento de novas formas de parceria internacional não mais baseadas em transferências de recursos, mas sim apoiadas em aprendizagem mútua, geração de conhecimento, estratégias transnacionais de *advocacy*. Portanto, pode-se questionar até que ponto o fim de parcerias solidárias foi realmente tão dramático. Afinal, abrir novas janelas e deixar novos ventos entrarem pode propiciar espaço para novos encontros e parcerias.

O desafio vai ser ajustar-se a uma nova situação, no futuro próximo, em que as ONGs brasileiras estarão pressionando e desenhando seu próprio sistema de cofinanciamento e, portanto, possivelmente (mas não necessariamente), incorporando às lições aprendidas da Europa. Este novo sistema de cofinanciamento deverá ser parcialmente financiado pelo governo brasileiro e parcialmente por recursos de outras fontes, captados pelas ONGs brasileiras tanto junto a uma variedade de doadores internacionais e fundações corporativas, quanto de outras fontes locais (como sugerido por outros estudos neste volume). O maior desafio, na minha opinião, será evitar que as ONGs brasileiras repitam os mesmos erros de seus parceiros solidários do Norte, que acabaram comprimidos em um sistema de cofinanciamento que quase os asfixiou. Existem tantas lições valiosas para se aprender

em termos de governança, *accountability*, e captação de recursos como também lições mais político-estratégicas relacionadas à construção de coalizões e de campanhas de *advocacy*. Mas as ONGs brasileiras deveriam também voltar-se mais para a cooperação transnacional Sul-Sul, sistematizando as lições aprendidas a partir dos esforços da América-Latina (e/ou do Brasil) no desenvolvimento de atividades bem sucedidas de combate à exclusão e o desempoderamento. Estas lições ainda não estão acessíveis aos atores africanos e outros agentes de transformação social, visto que muitas avaliações e estudos ainda não foram desenhados de forma a incorporar estas análises. Mas, à medida que muitos (ex) membros de equipes das ONGs brasileiras estão participando da avaliação de intervenções de ajuda internacional na África, sistematizar estas lições e certificar-se de que sejam também usadas para a melhoria da cooperação Sul-Sul, não deve ser uma questão complexa.

Desafios para os atores da sociedade civil brasileira

Todas estas tendências tiveram seu impacto na posição do Brasil dentro da comunidade doadora internacional, bem como também em relação aos atores da sociedade civil brasileira que anteriormente dependiam da ajuda internacional. O projeto de pesquisa da FGV-D3 claramente encontrou numerosas confirmações, no caso do Brasil, de muitas das tendências elencadas acima, tais como a drástica redução nos fluxos de ajuda solidária; a tendência de ajudar as organizações brasileiras a tornarem-se mais financeiramente sustentáveis; a tendência que faz com que poucos recursos provenientes do setor privado apoiem organizações mais “politizadas” da sociedade civil e de falta de uma clara política governamental para financiar os grupos que atuam pela defesa de direitos civis. Estes achados delineiam a necessidade de explorar novos caminhos para que as organizações brasileiras de sociedade civil se reposicionem e desenvolvam novas perspectivas de longo prazo. Com esta finalidade, acredito que existem caminhos novos para serem explorados nas direções a seguir.

Em primeiro lugar, uma redução das fontes filantrópicas e/ou solidárias internacionais será percebida como um fator de enfraquecimento para muitas organizações em curto prazo, mas deve ser consideradas como uma real oportunidade a longo prazo. Afinal, como discutido acima, muitas agendas dos parceiros do Sul foram definidas pelas agendas do Norte, levando a uma perda substancial de autonomia e foco em informações tecnocráticas, em vez de uma agenda política compartilhada de longo prazo. Como se comprova em muitos países do Norte, a redução gradual de orçamento das ONGs está levando a uma reorientação substancial de posições e prioridades, o que está frequentemente levando a um debate inovador (e bastante saudável) sobre perspectivas futuras. É claro que “financiamento político ou solidário” é muito necessário, mas terá que vir de fontes que tenham poucas amarras (e pode, no futuro próximo, vir de fontes locais).

Em segundo lugar, será um desafio conectar-se, de um modo mais horizontal e, portanto, mutuamente colaborativo com organizações políticas/ativistas com base tanto no Norte como no Sul, além das redes internacionais, com o objetivo de promover uma agenda global conjunta e apoiada numa clara divisão de trabalho quanto às questões a serem abordadas em cada país, neste caso o Brasil (na área de mudanças climáticas, água, energia, direitos sexuais e reprodutivos, etc.). Esta chamada “Divisão Global para uma Agenda Ativista” já pode ser vista em fóruns globais como o CIVICUS ou na Parceria Global Busan para a Efetividade das OSCs e Ambiente Facilitador, embora muito poucas organizações latino-americanas estejam ali participando. Devido a agendas sobrecarregadas, as ONGs do Sul estão sempre ausentes destes encontros, a despeito da disponibilidade dos fundos de viagem. Ao se abrir para estas “redes transnacionais de *advocacy*” e para as parcerias globais, os atores da sociedade civil brasileira reconhecerão que podem desempenhar um papel importante e estratégico em uma agenda pós ajuda internacional e pós 2015.

Em terceiro lugar, não é mais útil escrever, como os pesquisadores tendem a fazer nos relatórios, sobre “rico-pobre”, “Norte-Sul” e/ou “público-privado”. Ao longo da última década, estas distinções tornaram-se muito mais específicas e sutis, levando a tipos mais produtivos de alianças estratégicas. O último Relatório sobre Desenvolvimento Humano (UNDP, 2013) explica de forma bastante clara como o Norte Global tem crescido e se expandido em países como Brasil, Índia e China, e que a agenda do pós 2015 vai ser em grande parte definida por estas novas potências mundiais emergentes. Será que as ONGs brasileiras estão preparadas para participar disso? Terão elas esta visão sobre como intervir a nível governamental e/ou corporativo? Por exemplo, no caso da crescente agenda brasileira sobre Responsabilidade Social Empresarial, isto também representa um resultado do apoio contínuo prestado por agências de ajuda internacional, embora muitas organizações locais ainda tenham suas dúvidas sobre o real impacto das práticas de longo prazo das companhias transnacionais. Mas, existe agora, com certeza, uma agenda vibrante, que muitos, há dez anos atrás, acreditavam estar em extinção. Os grupos da sociedade civil brasileira têm um importante papel a desempenhar aqui, junto com organizações semelhantes estrangeiras, no monitoramento do desempenho internacional das corporações brasileiras. Esta é uma agenda bastante nova em que as ONGs africanas (como no caso da Nigéria com a Shell) bem como as ONGs indianas (com a Monsanto) já estão construindo uma experiência bastante valiosa.

Em quarto lugar, a era de cooperação internacional não é mais dominada pelos fluxos financeiros, mas, cada vez mais, por fluxos de informação e conhecimento, basicamente devido à revolução promovida pelas TICs mencionada acima. Portanto, as redes transnacionais de conhecimento que lidam com a geração e compartilhamento de conhecimentos estratégico serão, provavelmente, o futuro formato da cooperação, em vez das agências

transnacionais de ajuda privada. A última das preocupações não é, portanto, a conexão com as “agências de ajuda”, mas sim com redes transnacionais de conhecimento, novas formas de pesquisa com relevância global e sistemas de informação em tempo real. Neste sentido, este projeto de pesquisa da FGV-D3 elegeu um tópico chave que se constituirá, espera-se, um começo de mudança crucial das estratégias brasileiras de cooperação internacional.

Finalmente, a conclusão é que, no espaço de uma geração, as condições e o contexto para a cooperação internacional mudaram quase dramaticamente. O Brasil está se tornando um ator que ocupa uma posição de liderança no G20 e, ao que tudo indica, as ONGs brasileiras não estão conscientes de que seu papel também deve ser ajustado drasticamente. Existem muitas oportunidades, especialmente devido ao fato de outras organizações latino-americanas estarem observando atentamente como os atores da sociedade civil brasileira têm, ultimamente, feito suas escolhas. E estas escolhas são muito estratégicas, uma vez que elas giram em torno de um mundo em que o Brasil estará desempenhando, cada vez mais, um papel dominante, um papel semelhante ao ocupado pela Europa quando o Brasil ainda não existia como nação. Esta é, de fato, uma grande responsabilidade.

Referências

- ANHEIER, H.K.; TOEPLER, S. **The International Encyclopedia of Civil Society**. Nova York: Springer, 2010.
- BEBBINGTON et al. **Can NGOs Make a Difference?** The Challenges of Development Alternatives. Londres: Zed Books, 2008.
- BIEKART, K. **The Politics of Civil Society Building:** European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America. Utrecht/Amsterdã: International Books/Transnational Institute, 1999.
- _____. **Políticas de las ONGs europeas para América Latina:** Tendencias y perspectivas recientes. Haia, ALOP-ICCO, 2005.
- _____. **Comments on Report documenting the ICCO-FASE partnership.** 2009.
- CEAPG; ARTICULAÇÃO D3. **Relatório de Pesquisa Arquitetura Institucional de Apoio às OSCs no Brasil.** Eixo Cooperação Internacional. CEAPG/FGV, Jan. 2013. Disponível em: <<http://ceapg.fgv.br/node/86574>>, *mimeo*.
- DAGNINO, E. Civic-driven change and political projects. In: FOWLER; BIEKART. **Civic-driven Change:** Citizen's imagination in action. Haia: Institute of Social Studies, 2008. p. 27-50.
- DE KADT, E. et al. The Dutch co-financing programme in Brazil. **Programme evaluation.** n. 68. Haia: DGIS, Bilance, ICCO and Novib, 1997.
- DERKSEN, H.; VERHALLEN, P. Reinventing International NGOs: A view from the Dutch co-financing system. In: BEBBINGTON et al. (eds.) **Can NGOs Make a Difference?** Londres: Zed Books, 2008. p. 221-239.
- FOWLER, A. Development NGOs. In: EDWARDS. (ed). **The Oxford Handbook of Civil Society.** Oxford: Oxford University Press, 2011.
- FOWLER, A.; BIEKART, K. **Civic driven change:** A narrative to bring politics back into civil society discourse. ISS Working paper n. 529, 2011. Disponível em: <<http://repub.eur.nl/res/pub/30559/wp529.pdf>>.
- PNUD. **Human Development Report 2013 – The Rise of The South: Human Progress in a Diverse World.** Oxford: Oxford University Press, 2013.
- JORDAN, L.; TUJIL, P. **NGO Accountability:** Politics, Principles & Innovations. Londres: Earthscan, 2006.
- KANBUR, R.; SUMNER, A. Poor countries or poor people? Development assistance and the new geography of global poverty'. **Journal of International Development**, 24 (6), 2012, p. 686-695.
- KINSBERGEN, S.; SCHULPEN, L. The What, Why and How of Private Initiatives in Development. In: HOEBINK (ed.) **The Netherlands Yearbook on International Cooperation.** Assen: Van Gorcum, 2009. p. 161-186.
- LANDIM, L. NGOs and philanthropy in Latin America: The Brazilian case'. **Voluntas**, 8 (4), 1997, p. 351-370.
- POELHEKKE. **Brazil, NGO Country Profile.** Oegstgeest: GOM, 1996.
- RIDDELL, R. **Does Foreign Aid Really Work?** Oxford: Oxford University Press, 2007.
- THAYER, M. **Making Transnational Feminism:** Rural Women, NGO activists, and Northern Donors in Brazil. New York: Routledge, 2010.
- WILS, F.; SCHUURMAN, F. **Impact study co-financing programme:** NGO country study: Latin-America – Brazil, Chile. Oegstgeest, GOM, 1991.