



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais
Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.
Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

SOBRE A GOVERNANÇA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL: DESAFIOS E CONTRADIÇÕES ENTRE OIGs DO NORTE E ONGs DO SUL

Claire Gomes dos Santos

Doutoranda no PPGA/UFRGS

clairegs@ig.com.br

1 Introdução

A cooperação internacional apresenta diversas origens, tendo em vista a ampla gama de organizações (de cunho religioso, não-governamental, governamental, etc.) atuando no campo da cooperação. A respeito da origem da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, particularmente, suas primeiras iniciativas de vulto teriam ocorrido posteriormente à Segunda Guerra Mundial, havendo como elemento condicionante uma conjuntura geopolítica pautada pela divisão bipolar do mundo: de um lado, os países liderados pelos Estados Unidos (defensor político-ideológico do capitalismo) e, de outro lado, os países liderados pela então União Soviética (defensora político-ideológica do socialismo) (AYLLÓN, 2007).

Segundo Sánchez (2002), um dos propósitos da “cooperação”, além de assegurar a paz, seria a promoção do *desenvolvimento*. Nessa procura por melhor expressar o que venha a configurar um processo de “desenvolvimento”, encontram-se posições teóricas que o associam a “progresso”, “evolução” ou “modernização” como resultado do esforço de reconstrução logo após a Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, o discurso imperialista norte-americano (*versus* o socialista) ecoava no sentido de enaltecer seu empenho no processo de reconstrução europeia por meio do Plano Marshall (TUCKER, 1999). O que só foi ainda mais revigorado com o discurso de posse do presidente norte-americano Harry Truman em 1949, o qual apontava para uma relação Norte-Sul onde os países “desenvolvidos” deveriam procurar prover a ajuda necessária aos países “subdesenvolvidos”, de forma que estes rumassem em direção ao “progresso”.

Ao longo de todo o período pelo qual se estendeu a Guerra Fria (1945-1989), os objetivos e a metodologia de trabalho implicados na cooperação internacional orientada para o “desenvolvimento” tendiam a ser estabelecidos pelo país que ofertava os meios financeiros, onde os interesses eram fortemente associados à questão da segurança. Com



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

o fim da Guerra Fria, organizações civis começaram a despontar com maior vigor e a reivindicar mudanças na forma como até então se concebia a cooperação no mundo. As grandes agências multilaterais, por sua vez, passaram a propor “parcerias” entre doadores e receptores dos recursos envolvidos na cooperação, o que pressupunha a divisão de responsabilidades (inclusive em termos de financiamento para as ações de “desenvolvimento”) e o trabalho conjunto por um objetivo comum (FLORES, 2007; VADELL, 2005).

Segundo Hermet (2003), no lugar da relação anterior de dominação dos países “desenvolvidos” (do Norte) sobre os países “subdesenvolvidos” (do Sul), teria havido uma substituição (ao menos parcial) da relação anteriormente usual por uma outra, em que teria passado a predominar uma forma mais sutil de poder. Esta, por sua vez, seria velada por meio de um discurso que prega a “participação” dos atores envolvidos em projetos de cooperação Norte-Sul orientados para o “desenvolvimento”, além da descentralização do poder e da responsabilização mútua, visando à sustentabilidade das ações anteriormente planejadas estrategicamente pelas agências internacionais.

Este artigo apresenta como propósito um exercício de reflexão sobre a questão da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento”. Dessa forma, a participação do terceiro setor diante dos desafios contemporâneos inerentes às relações internacionais como um todo se faz presente neste trabalho. Merecem destaque as estratégias relacionais entre organizações não-governamentais, organizações representativas da sociedade civil e organizações intergovernamentais, todas envolvidas na cooperação internacional para o “desenvolvimento” (DAUVIN, 2004; MILANI; SOLINÍS, 2002; FLORES, 2007).

No contexto deste artigo, “governança” é compreendida como uma rede de interações, no sentido de um conjunto de atores e de organizações, juntamente com as relações que estes conformam entre si, pautada por contradições e desafios. Isto porque a prática da cooperação internacional para o “desenvolvimento” ocorre sob condições assimétricas, em que um grupo dominante de atores tem mais poder para definir as regras do jogo (HERMET, 2002; 2003; 2005; HERMET; KAZANCIGIL, 2005; FLORES, 2007), o que potencializa a presença de conflitos.



Entende-se que a prática do “desenvolvimento” predominante na cooperação internacional estaria entremeada pelo discurso político-ideológico próprio da “boa governança”, envolvendo transparência, prestação de contas, “boas práticas” e formação de consensos, discurso este que é descolado de uma noção de desenvolvimento fundamentada nas especificidades do território (do “local”) e ciente das relações desiguais entre os atores implicados.

2 Sobre a Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento”

São abordados, a seguir, os antecedentes e os propósitos da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, além de uma perspectiva mais atual com respeito à referida temática.

2.1 Antecedentes Históricos

Embora a cooperação internacional tenha origens diversas, haja vista a existência de organizações de cunho religioso, não-governamental, governamental, entre outros, atuando no campo da cooperação, uma versão prevalece a respeito da origem da *cooperação internacional para o “desenvolvimento”* (LIMA, 2007). Conforme Ayllón (2007), suas primeiras iniciativas teriam ocorrido posteriormente à Segunda Guerra Mundial e não teriam sido fruto (ao menos exclusivamente) de motivações éticas ou humanitárias, sendo condicionadas pela preponderância de uma conjuntura geopolítica determinada pela divisão bipolar do mundo. Uma impossibilidade de acomodação de poderes no âmbito mundial foi exposta pelas duas grandes guerras do século XX, bem como pela posterior divisão do mundo em dois grandes blocos onde, de um lado se encontravam os países liderados pelos Estados Unidos (defensor político- ideológico do capitalismo) e de outro lado os países liderados pela então União Soviética (defensora político-ideológica do socialismo).

Para modificar as condições de sua inserção internacional diante da divisão bipolar que se impunha, os países “subdesenvolvidos” deveriam se esforçar para sair do “atraso” e da pobreza em que se encontravam. Para tanto, eles contariam com uma “ajuda” condicionada:

A reivindicação dos países não desenvolvidos era a redistribuição dos recursos econômicos e políticos, de forma a alterar os termos da desigualdade do sistema, mas agora seus problemas de inserção são vistos como inerentes às suas estruturas sociais, e caber-lhes-ia, dada a sua posição no ordenamento



bipolar, alterar os termos dessa inserção. Os Estados desenvolvidos estariam dispostos a ajudá-los a sair da condição miserável em que se encontravam, desde que orientassem suas expectativas em termos do modelo ocidental das sociedades modernas capitalistas (SANTOS FILHO, 2005, p, 26-27).

Neste contexto, a noção de “progresso” vista como evolução, maturação, ou ainda modernização, passa a ser reeditada, embora não mais nos termos de uma imposição colonial do dito “civilizador europeu”, mas como “ajuda para o desenvolvimento” (SANTOS FILHO, 2005). Adicionalmente, com o discurso do presidente eleito nos Estados Unidos em 1949, Harry Truman, abriu-se um espaço de discussão sobre como seria levado adiante o novo padrão de relação entre os países denominados em seu discurso por “subdesenvolvidos” e “desenvolvidos”.

O discurso desenvolvimentista apontava, assim, para a ajuda às vítimas de guerra, além da proteção do mundo contra o perigo comunista. Quanto à ajuda técnica para o desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”, entendia-se que esta contribuiria para sua estabilidade econômica e política, de maneira que, posteriormente, estes mesmos países pudessem se integrar ao bloco capitalista, respondendo a objetivos econômicos e políticos dos países industrializados “do Norte” (FLORES, 2007).

Embora os países “subdesenvolvidos” não tivessem saído da guerra, como os países europeus em fase de reconstrução, muitos teriam sido submetidos a muitos anos de colonização, o que justificava, ao menos em termos retóricos, sua participação em iniciativas de cooperação para o “desenvolvimento” (FLORES, 2007).

Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e sua produção intelectual decorrente¹, o processo de descolonização dos países africanos e asiáticos (novos estados independentes, aos quais seria atribuído o *status* de “subdesenvolvidos”), juntamente com o nascimento de focos de tensão em países “do Sul” como Indochina (região que compreendia os atuais Vietnam, Laos e Camboja), Argélia, Cuba e Congo, a questão do “desenvolvimento” passa a se destacar, apontando para uma realidade onde vigorava um sistema de relações internacionais desigual, o que suscitaria uma discussão a respeito das causas do “subdesenvolvimento” destes países.

¹ A teoria da dependência, criação intelectual latino-americana no campo do desenvolvimento econômico, teria predominado na década de 1960. Representava um esforço de análise sobre o entendimento de uma condição de “subdesenvolvimento” da América Latina, tendo Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, entre outros, seus maiores expoentes (RODRIGUES, 1994).



Ao contextualizar as relações internacionais no período pós-Guerra Fria, Halliday (2007) apresenta da seguinte maneira um panorama que retrata o final dos anos 1980 e início dos anos 1990:

um sistema hegemônico e a sua correspondente distribuição de poder desmoronaram. O mapa dos Estados foi redesenhado e cerca de 20 novos Estados soberanos foram criados. Um grau de incerteza sem paralelos desde a década de 1930 prevaleceu na arena internacional. (HALLIDAY, 2007, p. 231).

Nos anos 1990, a preocupação das grandes agências internacionais teria se direcionado ao ambiente político e estrutural dos Estados “subdesenvolvidos” porque entenderam que, sem uma adequação neste sentido, recursos poderiam ser desperdiçados em projetos que não visavam ao longo prazo. Os recursos provenientes da cooperação internacional começariam, então, a ceder lugar de maneira a privilegiar os fluxos de capital privado. Isto por conta da forte influência da ideologia neoliberal dominante no período, que pregava a responsabilização dos países “subdesenvolvidos” pelo próprio processo de desenvolvimento (HALLIDAY, 2007).

2.2 Propósitos da Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento”

As obras que lidam com a temática da “cooperação internacional para o ‘desenvolvimento’” não sustentam um entendimento único, haja vista os diferentes modelos teóricos associados às relações internacionais. Adicionalmente, diferentes agências de cooperação (governamentais e não-governamentais) variam no modo como definem seus objetivos e pressupostos (LIMA, 2007).

De acordo com Sánchez (2002), um dos propósitos da “cooperação”, além da busca pela paz, seria a promoção do *desenvolvimento*. Por meio desta conceituação, a melhoria das condições de vida dos que constituem o público-alvo da cooperação para o “desenvolvimento”, segundo Sánchez (2002), usualmente ocorreria mediante a introdução de *mudanças econômicas, políticas e sociais* relacionadas, entre outras coisas, com o fomento dos *direitos humanos*, a *consolidação da democracia* e o *estímulo de valores e atitudes a favor da paz e da solidariedade*.

O momento pós-Segunda Guerra Mundial se associa aos primórdios da cooperação internacional, estendendo-se por todo o período da Guerra Fria (1945-1989). Ao longo de todo este período, os objetivos e a metodologia de trabalho implicados na cooperação internacional tendiam a ser estabelecidos pelo país que ofertava os meios



financeiros, havendo um acordo marcado por interesses fortemente associados à questão da *segurança* ao longo da Guerra Fria (SANTOS FILHO, 2005).

De maneira geral, a literatura aponta três perspectivas principais sobre a motivação dos países para praticar cooperação internacional para o “desenvolvimento”: a *realista*, a *liberal* e a *idealista*. A visão *realista* “pressupõe a ajuda externa como um instrumento na conquista ou manutenção de um *status quo* sobre um determinado país ou região”. Já a visão *liberal* “pressupõe a ajuda externa atrelada a interesses mercantilistas”. Por fim, a visão *idealista* “reconhece a ajuda externa como um instrumento crucial em intervenções humanitárias” (CAMPOS, 2007, p. 347).

As razões recém elencadas revelam um modo fragmentado de atuação dos países. No entanto, existiria uma *racionalidade múltipla* ou *razões múltiplas* por meio das quais os países praticariam cooperação entre si. Em geral, não haveria uma única lógica de ação de longo prazo perseguida pelos países neste sentido, mas sim uma lógica de impacto imediato, dependente da conjuntura associada às relações internacionais em determinado momento. Além disso, considerando-se o elemento político nas negociações de cooperação, a transferência de recursos ou serviços entre países tenderia a implicar um compromisso futuro sempre associado a algum tipo de troca de favores (CAMPOS, 2007).

2.3 A Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento” na Atualidade

As ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento” passaram a contar com uma diversidade maior de atores desde o final da década de 1980. Os Estados nacionais continuaram a desempenhar a função de planejamento de políticas públicas, mas também a sociedade civil (preponderantemente por meio de organizações não-governamentais) auxiliou na composição de um quadro mais amplo. Também as operações de bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a envolver de maneira mais acentuada tanto empresas e grandes corporações privadas, quanto organizações representativas da sociedade civil, além de atuar junto aos setores público e privado (BARROS, 2007).



Após o período da Guerra Fria, organizações representativas da sociedade civil começaram a despontar com maior vigor e a reivindicar mudanças na forma como até então se concebia a cooperação. As agências internacionais, então, passaram a propor uma concertação (a chamada “parceria”) entre doadores e receptores dos recursos envolvidos na cooperação. O discurso empregado defende que esta seria uma forma de os atores implicados projetarem e executarem planos de ação em conjunto, implicando o compartilhamento de responsabilidades entre os atores envolvidos (FLORES, 2007; VADELL, 2005).

Em outras palavras, ocorreria uma substituição (ao menos parcial) da relação anteriormente usual de dominação por outra, onde passaria a predominar uma forma mais sutil de poder, velada por meio de um discurso de participação democrática, de descentralização do poder e de responsabilização mútua, visando à sustentabilidade das ações anteriormente planejadas estrategicamente pelas agências internacionais e organizações intergovernamentais, quando, na verdade, haveria uma “regressão induzida pelas práticas da governança em matéria de democracia” (HERMET, 2003, p. 1).

Segundo Kazancigil (2002, p. 50-51), haveria

uma lacuna de percepção e tensões políticas cada vez maior entre os países do Norte e os do Sul, não tanto em relação à globalização em si, mas em relação às suas condições atuais e direção, e o fato de que as organizações internacionais as quais guiam a globalização quase refletem exclusivamente os interesses e as agendas dos poderes políticos e econômicos localizados no centro do sistema mundial, às custas daqueles que estão na periferia.

O autor denomina “Consenso Pós-Washington” (KAZANCIGIL, 2002, p. 51) à tentativa discursiva de reforma do receituário do Consenso de Washington na segunda metade dos anos 1990. Este renovado discurso abrangeria preocupação com temas como redução da pobreza, igualdade social e transparência, de forma a abrandar os reflexos negativos decorrentes do neoliberalismo. A mudança na retórica refletiria “uma Agenda do Norte ‘de cima para baixo’, com os mesmos ‘mercados reguladores’ e os mesmos ‘executores das regras’” (KAZANCIGIL, 2002, p. 51), o que manteria alta a chance de ocorrer conflitos entre Norte e Sul, dado que o “Sul” intitula um grupo complexo e diverso em seu conjunto (DAUVIN, 2004; SANTOS, 2009; CARRION, 2010a) e o Norte compartilharia uma visão dominante de boas práticas a serem seguidas e reproduzidas em larga escala.



Examinando criticamente a cooperação internacional para o “desenvolvimento” nas últimas décadas, entende-se que as organizações internacionais desempenham um papel decisivo com relação ao discurso e à prática do “desenvolvimento” em nível global. Sua tentativa de articular um novo consenso (consenso “Pós-Washington”) (KAZANCIGIL, 2002; DINIZ, 2006) estaria firmada, fundamentalmente, sobre três iniciativas-chave: promoção de objetivos de desenvolvimento em escala internacional; apropriação de políticas de desenvolvimento pelo país recipiendário da cooperação; e estratégias de redução da pobreza. Estas ações, entre outras, fariam parte do que Ruckert (2008, p. 97) denomina de “um regime de desenvolvimento neoliberal modificado com orientação marcadamente ‘inclusiva’”. Além disso, uma vez que as organizações internacionais não podem obrigar o cumprimento de acordos, elas contariam com a avaliação e vigilância entre os próprios Estados. Também a difusão de visões convergentes sobre como problemas associados a políticas sociais devem ser abordados colaboram no mesmo sentido (RUCKERT, 2008).

3 Governança, participação e desenvolvimento

Milani e Solinís (2002) remontam à origem do termo “governança”, que seria marcada pela *teoria da firma* e pela chamada *corporate governance*, ao fazerem referência ao artigo de Ronald Coase de 1937, intitulado “*The Nature of the Firm*”. Segundo os autores, este artigo, somente retomado em sua importância na década de 1970 por Oliver Williamson², fazia referência à descrição de protocolos para conduzir coordenações eficazes em dois sentidos. Primeiro, os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas à firma; e, segundo, os contratos e as aplicações de normas, quando a firma se abre à terceirização (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 271). Em resumo, o artigo seria uma apologia ao uso da *governance* corporativa (em diferentes variações de contexto) no sentido de propor organizações em redes globais em detrimento de organizações hierarquizadas e verticalmente integradas.

Em 1975 (época marcada pelo início da crise do Estado-providência), o tema da governança foi o centro das discussões em um relatório da chamada Comissão Trilateral

² Oliver Williamson é economista, pesquisador da área de custos de transação e, por conta disso, investigador das obras de Ronald Coase, bem como de Herbert Simon e Richard Cyert. Ganador do



(composta por representantes da Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos), em que se chamava a atenção para a situação de aumento das demandas sociais e de falta de recursos por parte do Estado, ao que se propunham mudanças por parte das instituições (retração da máquina estatal). Neste sentido, os atores não-estatais passariam a ganhar maior legitimidade no que tangia à promoção e à defesa do bem público frente ao Estado, abrindo espaço para redes complexas de interações e de interesses (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 272).

Originário, etimologicamente, dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) e, historicamente associado à noção de “bom governo”³, o termo governança é resgatado, ao final da década de 1980, pelas grandes agências internacionais de ajuda para o “desenvolvimento”, quando passa a ser apontado, para os países da África Sub-Sahariana, como única alternativa possível para a saída da crise política e social na qual se encontravam mergulhados (HERMET, 2005).

A dicotomia “má governança” *versus* “boa governança” ganhou espaço na década de 1990 por meio do discurso do Banco Mundial expresso em seus relatórios no período. Seu discurso responsabilizaria países do Sul (especialmente os países da África Sub-Sahariana) pela “má governança” associada a fracassos na implementação de programas de ajuste estrutural. Isto teria justificado a defesa de uma reforma nas administrações de países do Sul no sentido de que estes pudessem responder às exigências associadas à eficácia e à rentabilidade financeira dos programas de ajuste estrutural (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Na literatura acadêmica, em geral, o conceito de “governança” tende a ser caracterizado como um processo complexo de tomada de decisão que anteciparia e ultrapassaria o governo, sendo que os aspectos mais evidenciados seriam associados

à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 273).

Prêmio Nobel em 2009, juntamente com Elinor Ostrom. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/press.html. Acesso em: 20 mai. 2011.

³ Segundo Hermet (2005), já em 1840, o rei Charles-Albert do Piemonte e Sardenha, na tentativa de retirar seu reino da situação de marasmo em que se encontrava, apontava a governança ou “bom governo” como a única alternativa possível.



Chamam a atenção algumas práticas associadas à mistificação da participação e dos benefícios que ela acarreta por parte de muitas das mais representativas agências de cooperação internacional para o desenvolvimento. A retórica associada à valorização de saberes tradicionais locais associada ao empoderamento forçado dos atores pode dissimular circunstâncias em que, de fato, não possa transparecer qualquer conotação radical em torno de reivindicações participativas. Contrariamente, os métodos participativos usualmente empregados tendem a evidenciar “boas” ou “melhores práticas” e técnicas pretensamente universais de desenvolvimento participativo. Como expõe Milani (2006, p. 130),

O empoderamento que pode produzir a participação seria fórmula-chave para a solução de problemas (*problem-solving*), mas nunca ou pouco freqüentemente para a construção de problemas (ou seja, a problematização). Além disso, na linguagem eficientista, a participação reduziria os custos e aumentaria a produtividade. É interessante notar que, nesse caso, a participação não deveria estender-se no tempo, visto que um processo longo (como, de regra, podem ser os processos genuinamente participativos) seria considerado como ineficiente e contraproducente.

Assim, o discurso dominante leva ao entendimento de que a participação deve ser, além de limitada no tempo, também circunscrita às chamadas “melhores práticas”, no sentido de tornar-se eficiente e produtiva. Soma-se a isso a ênfase que se deve dar à participação em nível local, tendo em vista que um número menor de pessoas tenderia a alcançar resultados e encontrar soluções para problemas associados ao “desenvolvimento” mais facilmente se comparado a um grupo social maior.

Haveria ainda uma falta de questionamento quanto à qualidade da participação no discurso dominante no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”. Ele dissemina o entendimento de que tanto tarefas associadas a, por exemplo, difusão de informações sobre uma ação de cooperação para o desenvolvimento até a divisão de tarefas associadas à implementação deste mesmo projeto encontrar-se-iam todas sob o mesmo rótulo de “participação”, sem diferenciação em termos de grau de relevância ou diferenciação. Por fim, muitas técnicas de participação envolveriam grupos de pessoas trabalhando em conjunto com um monitor no sentido de sensibilizar-lhes para diferentes causas (como direitos humanos, meio-ambiente etc.), entendendo-se que, ao participarem de exercícios como estes, intensas mudanças seriam desencadeadas mesmo num curto espaço de tempo. Práticas como as descritas acima resumiriam, assim, uma falta de autenticidade com relação às



motivações reais implicadas nos mecanismos de participação associados ao campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (ESCOBAR, 1994; MILANI, 2006).

4 OIG do Norte e ONGs do Sul: uma ação de cooperação internacional para o “desenvolvimento” em análise

Leftwich (1993) chama de “nova ortodoxia” a relação entre “boa governança” e democracia (em outras palavras, *governança democrática*) como condições prévias ou paralelas ao “desenvolvimento”. O fato da “democracia” ser apontada pelas grandes agências internacionais como um fator necessário ao “desenvolvimento”, e não um produto deste último, é enfatizado pelo autor como algo novo. Esta “nova ortodoxia” assumiria a inexistência de tensões ou conflitos que potencialmente dificultariam o processo de alcance do “desenvolvimento” por meio de seus diferentes propósitos, entendidos como sendo crescimento, estabilidade, equidade e autonomia, a que Borges (2003, p. 130) teria feito referência a uma “renovada retórica de desenvolvimento apolítico”. Dessa forma,

Assume-se a idéia de não haver pré-condições especiais necessárias a uma democracia estável e que a democracia pode ser (bem como deveria ser) instituída a praticamente qualquer estágio no processo de desenvolvimento de qualquer sociedade, nas quais a democracia irá aperfeiçoar, e não dificultar, o desenvolvimento (LEFTWICH, 1993, p. 605).

O “desenvolvimento”, enquanto projeto da cooperação internacional, prevê a consolidação de um modelo liberal-democrático de sociedade, conforme implícito no discurso da governança. Para Cartier-Bresson (2000), no entanto, a grande novidade introduzida pelo discurso da governança residiria no fato dele propiciar a abordagem de questões políticas sob um ângulo técnico, o que implica em escamoteamento do político, além de introduzir um modelo singular de coordenação dos atores sociais, através do estímulo à formação de parcerias e da participação em redes com capacidade para influenciar a formulação de políticas públicas. Por fim, segundo Carrion (2010b, p. 59), o modelo de governança dominante mostra-se atravessado por profundas contradições, uma vez que a “mesma mão” que financia a reforma do aparato administrativo do Estado e que age, portanto, politicamente, em nome de sua estatutária neutralidade política, se abstém de julgar os sistemas políticos dos países que apóia e, por extensão, as implicações políticas e sociais das medidas que apregoa.



Foram analisados os seguintes atores, sob o contexto de um projeto de cooperação internacional: (i) uma organização intergovernamental financiadora; (ii) o poder público, por meio de uma empresa pública financiadora; (iii) uma organização não-governamental executora; (iv) organizações da sociedade civil, público-alvo do projeto; (v) organizações e agentes privados, prestadores de consultoria em formas diversas. A análise dos dados foi realizada por meio de técnicas de Análise Interpretativa.

Segundo Flores (2007), no âmbito da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, uma “parceria” autêntica implicaria um compromisso comum visando interações de longo prazo, compartilhamento de responsabilidades com relação à realização de uma ação ou projeto estabelecido em comum acordo, além de obrigações recíprocas, igualdade e equilíbrio de poder entre as partes. No entanto, a própria autora questiona a suposição de equilíbrio de poder entre as partes, uma vez que no campo da cooperação internacional, tradicionalmente, a cooperação entre Estados ou OIGs e ONGs (estas últimas geralmente circunscritas ao papel de *executoras* de um projeto) é marcada por relações de assimetria, e mesmo de subordinação. É o que se percebe no caso analisado.

Considera-se que a dominação das OIGs do Norte não se faria representar apenas em termos financeiros, materiais ou tecnológicos, mas também no campo ideológico (RUCKERT, 2008). As ONGs ou as OIGs financiadoras terminam por definir as regras às quais as OSCs e ONGs do Sul devem se submeter se desejarem participar dessa relação, ao que também se impõe uma necessidade de alinhamento a critérios de gestão (relativos à chamada “boa governança”) sob pena de exclusão (DAUVIN, 2004). Além de recursos financeiros, a OIG do caso analisado também aporta “boas práticas” de experiências em outros contextos no mundo, o que tende a condicionar o olhar da equipe técnica da ONG executora para com o próprio projeto. O que se percebe no estudo de caso analisado é que, na prática, há uma distribuição de recursos centralizada, com foco principal no resultado e na disseminação de “boas práticas”.

No tocante à questão das ONGs do Sul tenderem a desempenhar um papel de agente reprodutor e disseminador da concepção de “desenvolvimento” orientado pelas



estratégias político-ideológicas das OIGs do Norte, cabe discutir sobre a adequação de projetos de “desenvolvimento” elaborados sob as concepções do “Norte”, mas para serem implantados nas heterogêneas realidades do “Sul” (DAUVIN, 2004).

Segundo adverte Milando (2005), corre-se o risco de haver cooperação sem “desenvolvimento” nesses casos, por conta da ocorrência de uma espécie de desenvolvimento não desejado por uma determinada população ou por conta de um desenvolvimento institucionalizado, que provoque a circulação de recursos e de profissionais especializados sem que o resultado disso reverta para os beneficiários que motivaram a presença de uma ação de cooperação. Assim, a falta de atenção para com estes elementos pode vir a resultar, no extremo, em estatísticas falsas ou improváveis referentes ao “desenvolvimento” no mundo.

Além disso, muitos programas seriam colocados em marcha sem uma análise de longo prazo, tendo em vista muito mais o cumprimento de prazos, os limites orçamentários e os aspectos jurídicos do que o alcance dos propósitos de um determinado projeto (DAUVIN, 2004). Muitas vezes, algumas economias orçamentárias são realizadas com o intuito de fazer crer em uma gestão profissional do projeto (voltada para a eficiência e para a eficácia) (DAUVIN, 2004; FREYSS, 2004) e agradar a organização financiadora (com o intuito maior da ONG gestora local do projeto se qualificar para projetos futuros) quando, na verdade, algumas possíveis perdas de cunho qualitativo podem resultar sobre o projeto.

5 Considerações Finais

Este artigo teve como finalidade maior a proposição de um olhar crítico sobre a governança na cooperação internacional orientada para o “desenvolvimento”. Justifica-se este interesse em razão da complexidade que cerca a temática, bem como por ser ainda um assunto pouco explorado pelo campo de conhecimentos da Administração.

A partir das evidências empíricas provenientes da pesquisa de campo realizada, em triangulação com as demais informações coletadas por outros meios (assim como com o referencial teórico trabalhado na tese), compreende-se que o modelo dominante de governança no contexto da cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento” abdica da participação genuína dos atores do Sul na medida em que



» XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais

Diversidades e (Des)Igualdades
Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011.

Universidade Federal da Bahia (UFBA) - PAF I e II
Campus de Ondina

define com antecipação os papéis a serem desempenhados e realiza a regulação destes papéis, apesar do discurso dos atores do Norte sustentar a questão da participação como um elemento fundamental para as chamadas “parcerias” de cooperação (MILANI, 2006).

As estratégias relacionais envolvendo, por um lado, a participação de uma OIG do Norte e, por outro lado, uma ONG do Sul e organizações da sociedade civil atuantes no contexto local apresentam uma condição de dependência (ou mesmo de condescendência) no lugar das chamadas “parcerias” de cooperação para o “desenvolvimento”, tendo como elementos motivadores não apenas o poder financeiro e a legitimidade no campo da cooperação para o “desenvolvimento”, mas também o poder ideológico, visto que da grande assimetria entre os atores supracitados, decorre uma relação de dominação, onde apenas um pequeno grupo de atores (o BID, no contexto do estudo de caso da presente tese) determina as regras a serem seguidas (HERMET, 2005; KAZANCIGIL, 2002).

Também o aporte de experiências de “boas práticas” advindas de outros contextos no mundo apresentou tendência a condicionar o olhar dos atores diretamente envolvidos com o projeto Transparência. Fato este condicionado ao foco principal da OIG do Norte (e, por conseqüência, da ONG do Sul) em resultados práticos e na disseminação futura das “boas práticas” desenvolvidas ao longo do projeto.

Neste processo, a ONG desempenha um papel fundamental na medida em que presta suporte às decisões do grupo dominante. Isto se explica, em parte, pela ONG participar pela primeira vez de um acordo de cooperação internacional, o que pode lhe render maior visibilidade em âmbito nacional e mesmo internacional, além de legitimidade frente aos *stakeholders* por ter sido bem-sucedida em participar de um projeto de grande vulto diante da grande disputa por recursos que atualmente se estabelece entre as organizações do Terceiro Setor (ALVIM; TEODÓSIO, 2005).

Referências

ALVIM, F. M.; TEODÓSIO, A. S. S. Proatividade local e reatividade global: velhos dilemas em novas roupagens para a ação de ONGs na cooperação internacional para o desenvolvimento. In: SOUZA, M. (Org.). *A Agenda Social das Relações Internacionais*. PUC Minas: Belo Horizonte, 2005. p. 278-310.

AYLLÓN, B. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional*, vol. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

BARROS, F. L. *Accountability* de Agências Financeiras de Cooperação Multilateral: os casos do BM e do BID e seus desdobramentos no Brasil. In: SILVA, K. C.; SIMIÃO,



- D. S. (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 300-320.
- CAMPOS, R. P. A Cooperação Técnica Brasileira entre Países em Desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional. In: SILVA, K. C.; SIMIÃO, D. S. (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 343-364.
- CARRION, R. S. M. *Le lieu des ONG locales dans des pays de la modernité périphérique à la lumière du capitalisme globalisé: le cas du Cap-Vert*. Porto Alegre, 2010a. Mimeo.
- CARRION, R. S. M. Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Estudos sobre o Terceiro Setor (NIPETS). Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFRGS). Texto para Discussão. Porto Alegre, 2010b. Mimeo.
- CARTIER-BRESSON, J. La Banque Mondiale, la Corruption et la Gouvernance. *Revue Tiers Monde*, vol. 41, n. 161, p. 165-192, jan./mar. 2000.
- DAUVIN, P. Être un professionnel de l'humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé. *Tiers Monde*, vol. 45, n. 180, p. 825-840, 2004.
- DINIZ, E. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 30, 2006, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.
- ESCOBAR, A. *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- FLORES, O. N. *Les relations de partenariat Nord-Sud: du paradoxe au compromis - une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale*. 2007. 341 f. Tese (Doctorat en Gestion) – Chaire de Responsabilité Sociale et de Développement Durable, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2007.
- FREYSS J. La solidarité internationale, une profession? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation. *Tiers Monde*, vol. 45, n. 180, p. 735-772, 2004.
- HALLIDAY, F. *Repensando as Relações Internacionais* (2a ed.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- HERMET, G. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 33-46.
- HERMET, G. *Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique*. Contribution au séminaire des 12/13 juin 2003 sur la gouvernance (México – UNESCO/CERI/Colegio de México). Disponível em: <http://www.cerisciencespo.com/archive/sept03/artgh.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2011.
- HERMET, G. La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? L'inlassable quête du pluralisme limité. In: HERMET, G.; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J. F. (Orgs.). *La Gouvernance: un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005. p. 17-47.
- HERMET, G.; KAZANCIGIL, A. Contenus et Limites de la Gouvernance. In: HERMET, Guy; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J. F. (Orgs.). *La Gouvernance: un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005. p. 5-14.



- KAZANCIGIL, A. A Regulação Social e a Governança Democrática da Mundialização. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 47-62.
- LEFTWICH, A. Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, vol. 14, n. 3, p. 605-624, 1993.
- LIMA, A. C. S. Notas (Muito) Breves sobre a Cooperação Técnica Internacional para o Desenvolvimento. In: SILVA, K. C.; SIMIÃO, D. S. (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 417-425.
- MILANDO, J. *Cooperação sem Desenvolvimento* [Coleção Estudos e Investigações, 39]. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- MILANI, C. Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, L.; GALLICCHIO, E. (Org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. 1a. ed. Montevideu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006. p. 125-135.
- MILANI, C., SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In C. Milani, C. Arturi, & G. Solinís (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* (p. 266-291). Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.
- RODRIGUES, G. M. A. *O que são Relações Internacionais*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- RUCKERT, A. Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: Towards an Inclusive Neoliberal World Development Order. In: MAHON, R.; MCBRIDE, S. (Eds.). *The OCDE and Transnational Governance*. UBC Press: Vancouver, 2008. p. 96-113.
- SÁNCHEZ, E. R. *Cooperación y Desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos (España): Amycos, 2002. Recuperado em 11 jun. 2010, de <http://www.ciberoamericana.unican.es/documentos/introcoopdes/Cooperación%20y%20desarrollo.%20Nueve%20preguntas%20sobre%20el%20tema.pdf>.
- SANTOS, B. S. Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra (Portugal): Almedina: CES, 2009. p. 23-71.
- SANTOS FILHO, O. O Fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, T. C. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 13-75.
- TUCKER, V. The Myth of Development. a critique of a eurocentric discourse. In: MUNCK, R.; O’HEARN, D. (Eds.). *Critical Development Theory: contributions to a new paradigm*. London: Zed Books, 1999. p. 1-26.
- VADELL, J. Economia Política das Relações Internacionais: uma introdução ao papel dos Estados, dos mercados e das instituições em face das principais abordagens. In: CAMPOS, T. C. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 170-196.