

O papel das organizações não governamentais na cooperação internacional

Rodrigo de Souza Pain*

RESUMO

Este artigo estuda as organizações não governamentais como uma nova forma de cooperação internacional. Para isso, desenvolve o tema da cooperação como aspecto teórico e aponta a desigualdade das relações entre os países do Norte e do Sul no propósito da discussão do papel das ONGs na cooperação internacional. Entre os aspectos analisados, verifica-se que é crescente o papel das ONGs internacionais no campo do desenvolvimento e suas ações refletem em grande medida as políticas neoliberais do sistema mundial.

Palavras-chave: Cooperação internacional; ONGs; Neoliberalismo.

A COOPERAÇÃO COMO IDEAL

O objetivo do artigo é demonstrar que as organizações não governamentais fazem parte de uma nova forma de cooperação internacional. Diante das tensões entre Estado e ONGs, ou dificuldades de trabalho entre ONGs de países distintos, a ação dessas organizações é limitada.

A primeira parte do artigo trata da concepção de cooperação como ideal. Em seguida, aborda-se a cooperação no pós-guerra com a introdução de novos elementos significativos no cenário internacional. A terceira parte do ar-

* Graduando em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; e-mail: rodrigo_pain@ig.com.br.

tigo analisa o diálogo entre os países do Norte e do Sul, sobretudo após a crise do petróleo em 1973. Por fim, examina-se a atuação das ONGs no contexto da cooperação internacional, apresentando-se as dificuldades no trabalho com alguns Estados e a facilidade de atuar em diversos aspectos da vida social de uma região.

Assuntos como a cooperação internacional estão na ordem do dia. O estabelecimento de ações concertadas à escala internacional para tentar equacionar e resolver problemas, de forma a diminuir conflitos, compatibilizar interesses, estabelecer o intercâmbio de informações, experiências e conhecimentos, é a base para a cooperação internacional.

A concepção de cooperação está associada a ajuda, colaboração, auxílio e trabalho comum, com execução conjunta. Porém, no contexto das relações internacionais, tal conceito perpassa todos esses substantivos, relacionando-se mais a questões de trocas comerciais e benefícios mútuos.

Ao longo da história dos povos, a cooperação esteve presente das mais diferentes formas, com os mais diferentes atores, em variados contextos. Leakey e outros autores consideram a cooperação como um sinônimo de sociabilização e vêem nela apenas desvios especiais de certos modos sociais ou o resultado da escassez de recursos que obriga à luta pela sobrevivência por parte do "grupo" ou mesmo do indivíduo (LEAKEY *apud* BUARQUE, 1982, p. 2). Essa posição, segundo Cristovam Buarque, não é aceita de forma geral. Desde Hobbes,¹ o conceito de que o conflito prevalece sobre a cooperação tem estado arraigado nas teorias acerca da natureza do homem. Buarque afirma que a cooperação é esporádica e, quando ocorre, é orientada por razões egoístas individuais e não por um intrínseco desejo de cooperar (1982, p. 2-3).

¹ Hobbes sustenta que haveria um estado hipotético vivido pelos homens enquanto seres individuais, diferente do estado em que vivem como coletividade: o estado de natureza. Estabelece uma nítida dicotomia entre o estado de natureza e o estado civil, que representariam, respectivamente, o estado não político e o estado político. No estado de natureza os homens individuais são iguais em capacidade e se comportam segundo a lei da natureza, ou seja, a lei do mais forte. Apenas a sociedade política substitui esse estado. De acordo com Hobbes, a sociedade política é instituída a partir do medo e da razão, pelos quais os homens abdicam de seus direitos naturais em benefício da segurança. O sistema internacional, para o autor, caracteriza-se pela anarquia. No seu sentido mais rigoroso, a dicotomia guerra/paz não é possível em relação aos Estados, pois esses estão num constante estado de guerra latente ou efetivo. Não há conceito de justiça ou ética: as regras que regem o sistema são regras da natureza (CANÍZIO, 1990, p. 30-32).

A visão de políticos diplomatas e analistas de relações internacionais supõe que cooperação entre Estados implica, necessariamente, algo bom ou para o bem. Isso se deve, segundo Letícia Pinheiro, em grande parte ao fato de se entender por cooperação o movimento pelo qual os atores ajustam seus comportamentos às preferências de outros mediante um processo de coordenação política, a fim de reduzir conseqüências negativas para ambos (MILNER *apud* PINHEIRO, 2000, p. 305), levando, portanto, a que o observador suponha que a cooperação seja sempre benéfica para as partes envolvidas. Embora tal suposição possa estar correta, isso não significa que o fim pelo qual se coopera seja necessariamente um bem para a coletividade, ainda que haja essa percepção por parte dos que trabalham para sua realização. Também não significa que a cooperação seja sempre espontânea (PINHEIRO, 2000, p. 301-302).

A cooperação, segundo Fernando Augusto Albuquerque Mourão (1992, p. 151), para ser válida e ter efetiva credibilidade, deve repousar num ato de vontade firmado em interesses comuns e objetivos, tanto do país doador, quanto do país tomador. Deve-se primar, portanto, pela objetividade de interesses cuidadosamente identificados pelos atores envolvidos, na perspectiva de um mundo real e não puramente ideal. A cooperação também padece da compartimentação do mundo em espaços econômicos, tal como ocorre na cooperação multilateral. Jacques Marcovitch (2000) vai mais além, afirmando que a cooperação poderia ser um caminho para o fortalecimento da democracia. Para ele, toda cooperação internacional tem de se fundamentar numa percepção dos interesses do outro, assim como em iniciativas conjuntas de resultados simultâneos, homoganeamente distribuídos. É necessário compreender as razões do parceiro, sob pena de se tornar ilegítimo o exercício da cooperação.

O surgimento da Organização das Nações Unidas, a criação de instituições internacionais com o Bretton Woods, o contexto bipolar (conflito Leste-Oeste), a independência de novos países, a desigualdade entre o Norte e o Sul e o processo de globalização (com a revolução tecnológica na década de 1960) marcam um novo momento.

COOPERAÇÃO NO PERÍODO PÓS-GUERRA

No período pós-guerra, as relações entre os países ganharam novos elementos, principalmente com o maciço investimento estrangeiro na produção local. As transnacionais passam a investir em países subdesenvolvidos em busca de mão-de-obra mais barata e de incentivos fiscais. A Cepal (que influenciou fortemente o pensamento dos intelectuais dos países da periferia) propõe um comércio internacional para os países em desenvolvimento, através de associações comerciais que favorecem a ampliação de seus mercados. Para a Cepal,² se naquele momento os países não industrializados tendiam a sair perdendo no comércio e nas formas de cooperação internacional, então a solução seria a criação de um modelo protecionista que orientaria a economia de cada país “atrasado” para dentro de si, um modelo de substituições de importações.

A década de 1960 foi importante para a união dos países do Terceiro Mundo, que passaram a ter maior relevância como atores na política internacional, principalmente na ordem mundial do pós-Segunda Guerra Mundial. Maria Regina Soares de Lima diz que se tornou possível algo inédito na política mundial moderna: os pequenos países obterem espaço, em particular no âmbito da Assembléia Geral da ONU e de suas agências especializadas, para o exercício da capacidade de voto e voz (LIMA *apud* VIEIRA, 2001, p. 72). A luta pelo desenvolvimento cabia também à ONU, cujas atividades, nesse aspecto, deveriam “atender a três áreas prioritárias: a industrialização, a mobilização do capital para o desenvolvimento e o comércio internacional”. Este estava de tal forma estruturado que não conseguia atender aos interesses das nações em desenvolvimento (CERVO; BUENO, 1992, p. 317).

A criação da Unctad (Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento), principal órgão da Assembléia Geral para deliberação e

² A Cepal desmentia os benefícios de uma política econômica de fronteiras abertas e sustentava, em contraposição, um papel regulador dos governos a fim de reestruturar as economias nacionais. Sua principal recomendação foi a de promover a substituição de importações através da proteção das indústrias nascentes, política que foi amplamente adotada. Wallerstein (1999) mostra que as recomendações da Cepal foram seguidas pelos governos latino-americanos e efetivamente houve uma melhoria econômica, embora limitada, nos anos 1950 e 1960 (p. 225).

negociações sobre comércio internacional e cooperação econômica internacional, tinha por objetivos a expansão e diversificação das exportações, a abertura de mercados e o ajuste de estruturas produtivas dos países em desenvolvimento. Também foi criado o grupo 77, que reunia os países em desenvolvimento para tratar de aspectos da própria condição de desenvolvimento, na tentativa de instaurar uma nova ordem econômica mundial que levasse em conta as necessidades desses países.

Sato afirma que a realização da primeira Unctad (1964) foi fruto do pouco espaço ocupado pelos países em desenvolvimento no comércio internacional, em decorrência das políticas comerciais dos países industrializados (1990, p. 302). A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento buscava uma alternativa ao Gatt em negociações. O Brasil advogava a necessidade de uma revisão radical da estrutura institucional do comércio internacional.³ Entre as demandas políticas surgidas na primeira conferência da Unctad estavam: aumento de ajuda ao desenvolvimento através de instituições financeiras multilaterais, estabelecimento de um sistema preferencial generalizado para as exportações de bens manufaturados dos países em desenvolvimento e aceitação de acordos de comércio preferencial entre grupos de nações em desenvolvimento. Também importante foi a Unctad ter apontado as formas protecionistas dos países industrializados, como o aumento de tarifas, sobretaxas e depósitos sobre importações, restrições quantitativas, como quotas, ações e taxas compensatórias. Algumas dessas atitudes justificaram-se por considerações relativas à balança de pagamentos. A maioria, no entanto, originou-se da proteção às indústrias locais, cujos produtos competem com os importados (MANTEY; BRANDT, 1985, p. 66).

Uma das conseqüências da Segunda Guerra Mundial foi a descolonização dos países africanos e asiáticos. Muito dessa conquista deve-se ao movimento dos não-alinhados, também denominado neutralismo, que se caracteriza-

³ Na Assembléia Geral das Nações Unidas (1961, p. 62), o representante brasileiro, Afonso Arinos, afirmava: "Somos favoráveis à reunião tão logo quanto possível de uma conferência internacional de comércio, no caso surgiu a Unctad, na qual, fora as pressões da Guerra Fria, os problemas dos países exportadores dos produtos primários sejam corretamente equacionados e resolvidos em caráter definitivo" (OLIVEIRA, 1990, p. 270).

va pela rejeição da guerra fria e da política dos blocos (conflito Leste-Oeste). Um dos fundamentos dos não-alinhados era, com coerência e constância, apoiar e contribuir ativamente para as lutas de independência nacional e pela completa libertação dos povos. O não-alinhamento foi, na sua primeira formulação, a bandeira dos novos Estados independentes. Da Conferência de Bandung (Indonésia – abril/1955) participaram países pertencentes aos dois blocos. Mas, pouco a pouco, foi-se atenuando o caráter de rígida oposição dos dois blocos da guerra fria, mudando também o conceito de não-alinhamento, que perdeu grande parte de seu conteúdo anticolonialista e racial. De simples negação, o não-alinhamento assumiu a conotação de ideologia autônoma do Terceiro Mundo.

Joy Ogwu diz que o movimento foi a coroação de uma tendência surgida no sistema internacional quando as idéias colonialistas e o colonialismo alcançaram seu auge. Essa tendência manifestou-se em várias formas de oposição e resistência ao colonialismo, à dominação e exploração de povos africanos e asiáticos pelas potências ocidentais. O movimento ganhou maturidade nos anos 1970, quando programas de ação e posicionamentos concretos começaram a caracterizar proeminentemente seus países-membros, apontando caminhos para que as metas fossem atingidas. A partir de então, foram estabelecidas formas de cooperação econômica entre os países-membros e ações de protecionismo econômico (1985, p. 10-12).

Nesse contexto, as relações entre os países do Norte e do Sul passaram a ter importância nos organismos internacionais. A seguir, alguns aspectos dessa relação.

DIÁLOGO ENTRE OS PAÍSES DO NORTE E DO SUL

As relações entre os países do Norte com os do Sul são marcadas pela submissão e pela desigualdade econômica e social, como afirmam inúmeros autores. Sarmiento (1990) analisa a cooperação dos países ricos com os países pobres como uma forma de “dar o mínimo e retirar o máximo possível”. Assim, qualquer política que abranja, de um lado, nações metropolitanas e, de outro lado, países do Terceiro Mundo, pode ser inequivocadamente encarada como forma adicional de dominação. A ajuda ao desenvolvimento (AOD –

Ajuda Oficial para o Desenvolvimento)⁴ contribui, na maioria dos países subdesenvolvidos, para a elite exploradora se manter no poder. A cooperação entre desenvolvidos e subdesenvolvidos não significa solução para o problema do subdesenvolvimento, ao contrário, é mais uma artimanha para a continuidade de tal situação.⁵ A cooperação, para Sarmiento, tem de tomar um caminho mais de caráter interno, intramundo subdesenvolvido. Os países em desenvolvimento devem incrementar mais relações econômicas entre si e cooperação em busca de desenvolvimento de tecnologias próprias em vários ramos de produção, tarefa pouco simples (1990, p. 262-264). A falta de estrutura e a dificuldade na busca de tecnologias alternativas são os grandes obstáculos dessa forma de cooperação.

Jaguaribe segue essa linha quando diz que o conflito Norte-Sul tem caráter estrutural, na medida em que o favorecimento, por razões históricas, das condições operativas dos países do Primeiro Mundo, relativamente às do Terceiro Mundo, tende a se agravar, suscitando, da parte destes, esforços para modificar esse regime, em confronto com os esforços contrários dos beneficiários do regime (1988, p. 15). Para Buarque, a ajuda ao desenvolvimento proposta pelos países do Norte tem por finalidade explícita dinamizar a eco-

⁴ Villalobos (2001) diz que a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) tem como idéia central a eliminação das diferenças socioeconômicas, o que acarretaria inevitavelmente a eliminação da possibilidade de regimes totalitários. Essa idéia teve origem na Segunda Guerra Mundial, quando os analistas econômicos e políticos concluíram que esse conflito teve como causa principal desajustes econômicos, o que terminou por provocar o surgimento do fascismo e do nazismo. O autor afirma que, analisando os dados da OCDE (1994), da qual fazem parte os países doadores de ajuda, a ação tem claramente um perfil geopolítico, pois 40% da ajuda é destinada a países com renda média alta (p. 4-5).

⁵ Um exemplo dessa abordagem pode ser visto na questão da ajuda alimentar. Em repetidas oportunidades, essa ajuda foi realizada com os excedentes de grãos da Comunidade Européia. Uma ação desse tipo cooperava muito mais para aniquilar o estímulo à produção local de grãos no país receptor de ajuda, constituindo um incremento da dependência externa. Ao introduzirem produtos a preços "sem competição" no mercado internacional, tais países prejudicam muito os agricultores dos países de economia primária, sem considerar que é nesse setor que se concentra uma parte dos problemas socioeconômicos dos países em desenvolvimento. Aliás, nessa ajuda estão implícitos um modelo e uma concepção de desenvolvimento mais adequados às estratégias dos países doadores do que dos receptores de ajuda (VILLALOBOS, 2001, p. 7).

nomia do país doador.⁶ Nesse quadro, para ele, situam-se os bancos regionais (Bird, BID), os programas de alimentos, a Aliança para o Progresso (1982, p. 36). Jorge Guerra Villalobos (2001) salienta que dois terços dessa ajuda possuem condições de aplicação que beneficiam, em geral, geopolítica e comercialmente o país doador. O autor cita um jornal espanhol: “Este tipo de ajuda se destina a subvencionar los créditos que se conceden a países en vías de desarrollo para que puedan comprar productos españoles” (p. 6).⁷

Jesus Contreras Granguillome (1982) considera claras as intenções dos países do Norte de manter separados os países do Terceiro Mundo, dando a cada um tratamentos bilaterais, acompanhados de esforços para evitar qualquer união regional ou esboço de negociação coletiva entre eles. Para o autor, existe uma vontade de provocar a desestabilização e a manutenção do atraso dos países do Sul. Nesse contexto, tais países estariam condenados a continuarem atados ao carro dos países mais poderosos, cujos interesses são fortíssimos nos países do Sul (p. 132-134). Granguillome (1982) vê um conflito direto nas relações Norte-Sul, como também na aproximação entre os países do Sul. O autor aponta alguns mecanismos que atuam diretamente na relação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, como a suspensão de empréstimos bilaterais, o estabelecimento de instituições bancárias e financeiras multilaterais, as pressões dos países desenvolvidos na questão da gigantesca dívida externa dos países do Sul, a pressão também exercida sobre o movimento migratório de trabalhadores e a diminuição no fluxo comercial (p. 134-135).

Para Mourão (1987), a cooperação internacional reflete não só a política de afirmação dos Estados hegemônicos, mas também a sua vontade de interferir no plano internacional. O autor cita o ex-presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, que afirmou, numa entrevista, que, enquanto os países industriali-

⁶ Grosh questiona se ajuda alimentar é assistência ou venda de excedentes. Com base na Lei Pública n. 480 dos Estados Unidos, afirma que, para que o alimento constitua ajuda ao desenvolvimento, deve conduzir a investimento e não a simples consumo. Segundo ele, a Lei Pública n. 480 é de natureza nitidamente assistencial, mas a “ativação” de moedas locais pelo doador reduz drasticamente os benefícios que, de outra forma, adviriam do programa (ROBOCK; SOLOMON, 1970).

⁷ **La vanguardia**. “El PSOE plantea elevar la ayuda al Tercer Mundo hasta el 0,5% del PIB en 1995”. Barcelona, 30 de octubre de 1994, p. 37.

zados lidam com problemas cíclicos, os países do Terceiro Mundo lidam com problemas estruturais, que as nações do Sul são induzidas a fazerem concessões bilaterais às nações do Norte e que as organizações de cooperação internacional vêm desempenhando um papel mais político do que econômico, em benefício das nações do Norte (p. 57).

Jacques D'Adesky (1982) estuda a determinação do peso da questão monetária e financeira no contexto das relações entre os países do Sul. O autor sustenta que a existência de uma moeda universal (dólar americano), atrelada aos países do Norte e ao FMI, ao lado da penetração multiforme de capitais estrangeiros nos países do Sul, constituem um obstáculo estrutural ao crescimento dos países em desenvolvimento. Os circuitos financeiros são controlados pelo sistema bancário dos países industrializados (p. 178-181).

Assim, a desigualdade entre os países ricos e pobres ganha força nas conferências internacionais.

Em 1973, uma grave crise do petróleo reconfigura a economia mundial. Nesse ano é fundada a Opep, integrada basicamente por países da periferia. Com a crise experimenta-se a sensação de que os países em desenvolvimento, unidos e com maior autonomia, poderiam tomar certas decisões na área internacional (ROSA, 1981, p. 6-7).

Nos países industrializados havia a percepção amplamente difundida de que o que estava acontecendo no mercado de petróleo era apenas o início de uma escassez generalizada de matérias-primas exportadas basicamente por países subdesenvolvidos. Além do petróleo, outros produtos primários importantes apresentaram significativa alta dos preços no comércio internacional nos anos 1960 e 1970, entre eles o café, o cobre e o estanho, que mais do que dobraram seus preços, e o açúcar, que, nesse período, aumentou seu valor em seis vezes (SATO, 1990, p. 302-307). Willians Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto (1993) sugerem que o Terceiro Mundo poderia manipular os preços das matérias-primas fundamentais para as grandes potências, gozando assim de um forte poder de barganha frente a estas (p. 229). Michael Mantey e Willy Brant (1985) enfatizam que os países em desenvolvimento passaram a considerar a cooperação entre si como uma forma de "autoconfiança" coletiva, destinada não só a melhorar as oportunidades para os esforços locais no sentido do desenvolvimento, mas também a valorizar sua posição geral na economia mundial, buscando um comércio mútuo e vínculos finan-

ceiros mais íntimos para gerar benefícios indiretos sob a forma de um maior poder de negociação com os governos dos países desenvolvidos e com as corporações transnacionais. Assim, seguem os autores, qualquer país em desenvolvimento envolvido em negociações comerciais multilaterais ou bilaterais teria estratégias comerciais alternativas, às quais poderia recorrer no caso da impossibilidade de se chegar a algum acordo (p. 154).

Apesar disso, discute-se a eficácia de uma cooperação Sul-Sul, devido aos muitos obstáculos que esses países enfrentam. O desenvolvimento do comércio entre os países do Sul é dificultado pelo transporte deficiente, que eleva demasiadamente os custos, e a falta de conhecimento e de informações, apontada por vários autores, entre eles Ogwu (1985, p. 141).

Outros autores apontam formas alternativas de trocas comerciais como uma provável saída para a melhoria das trocas econômicas, como a triangulação econômica (D'ADESKY, 1985, p. 66) ou o *countertrade* – “sistema de barter” (DOMBE, 1996, p. 83).

No caso da triangulação econômica, Mourão cita a cooperação trilateral entre Brasil, Portugal e os países africanos de língua oficial portuguesa. Portugal constitui um espaço luso, ibérico e europeu; o Brasil, um espaço afro-luso-brasileiro e latino-americano; na África, entre os países de língua comum, Angola é um espaço luso-africano situado na África austral, Moçambique é próximo do Índico e do Pacífico e outros países, como os arquipélagos de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, têm múltiplas potencialidades (1992, p. 147). A língua é um fator extremamente significativo de aproximação cultural entre esses povos. A integração com outros países, não somente no âmbito regional, é importante. Conforme o ex-ministro das Relações Exteriores Luís Felipe Lampreia:

É essencial ter presente que a defesa de margens para escolhas próprias não se confunde mais, como ocorreu no passado, com a noção de auto-suficiência. Muito pelo contrário, a autonomia passa necessariamente pela integração com outros países, e não apenas no âmbito regional, mas também por parcerias internacionais cuidadosamente construídas e aprofundadas. (LAMPREIA, in VAZ, 1999, p. 68)

Outros autores estudam as possibilidades de uma melhor forma de cooperação dos países do Sul, como a institucionalização de uma associação Sul-

Sul de Estados em desenvolvimento. Buarque (1982) propõe alternativas que escapem à hierarquização entre os países em desenvolvimento mais industrializados ou mais pobres. Segundo o autor, a cooperação Sul-Sul deve procurar outro caminho, novas formas de desenvolvimento, mesmo respeitando os atuais sistemas econômicos. A cooperação entre esses países, para ele, tem de olhar para o próprio Sul e não mirar no espelho inatingível do Norte.⁸ Há de se formular novos modelos e objetivos coerentes com as disponibilidades e potencialidades do Sul (1982, p. 43).⁹ Já Mourão sugere que as operações de cooperação internacional entre os países do Terceiro Mundo deveriam levar em conta escolhas de áreas essenciais, numa perspectiva de interesse mútuo, de forma a concentrar recursos humanos e financeiros na implantação de projetos de cooperação, evitando a dispersão dos recursos e otimizando todo o processo, com proveito para todas as partes (1985, p. 15).

O relatório do Comitê Internacional Socialista sobre Política Econômica de 1985 diz que, para se fortalecer a cooperação entre os países do Sul, é necessário transferir continuamente tecnologia dos mais industrializados, como Brasil e Índia (*newly industrialized countries*), para os menos. No tocante a auxílio técnico e conhecimento especializado, todos os países teriam algo a oferecer aos demais. A formação de um fundo comum para o financiamento de projetos, o amparo à balança de pagamentos e o financiamento ao comércio têm também uma importância considerável no futuro das relações entre os países em desenvolvimento. Buarque propõe ainda um banco de financiamento tecnológico (1982, p. 26-27).

⁸ Wolfe (1976) questiona a idéia de só poder existir um tipo de desenvolvimento: um processo com algumas condições sociais, que atravessasse estágios previsíveis, requeira acumulação acelerada de capital e inovação tecnológico-empresarial, conduzindo à formação de sociedades e economias nacionais predominantemente urbanas e industriais – imbuídas de atitudes “modernas” em relação ao trabalho e à cidadania e capazes de elevar permanentemente a produção de bens e serviços e, eventualmente, proporcionar satisfação plena às demandas de consumo de seus membros. Daí a concluir-se pela existência de uma forma ótima de desenvolvimento; resta defini-la, diagnosticar como dela difere a sociedade visada e indicar os meios para encaminhar esta última ao caminho correto. Ou seja, ser desenvolvido é ser ocidental (p. 37-38).

⁹ Maluf (2000) aponta que a maioria dos modelos de desenvolvimento supõe que o crescimento econômico gera efeitos benéficos para todas as camadas da população. Porém, salienta o autor, há de se valorizar a diversidade em seu significado qualitativo na formulação de estratégias de desenvolvimento.

AS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

As organizações não governamentais são fruto direto do sistema de cooperação internacional posterior à Segunda Guerra Mundial.¹⁰ É no pós-guerra que a participação das ONGs na esfera internacional ganha crescente visibilidade e institucionalidade. A participação no ciclo de conferências da ONU é, sem dúvida, a expressão mais clara desse processo de institucionalização. Segundo Fátima Vianna Mello (1997), essa institucionalização, embora tenda a profissionalizar a ação das ONGs e dar-lhes um caráter mais semelhante ao *lobby*, não encerrou completamente a perspectiva de uma atuação mais autônoma dessas organizações (p. 33).

A emergência e o protagonismo interno e externo de atores não estatais representam um fenômeno que torna complexo o relacionamento entre governo e sociedade não só no interior de cada país, mas também no próprio âmbito das relações internacionais (OLIVEIRA, 1999, p. 19). Desde os anos 1980, uma crescente atenção tem sido dada ao papel das organizações sem fins lucrativos, não governamentais (ONGs),¹¹ na promoção do desenvolvimento internacional.

Brodhead aponta as potencialidades das ONGs: são capazes de atingir populações mais pobres, não assistidas por outras agências, e fornecer serviços de baixo custo; conseguem mobilizar recursos e construir organizações locais. Em virtude de seu tamanho reduzido e da flexibilidade administrativa, podem fazer experiências com tecnologias apropriadas para atender às necessidades locais e formar redes com diversas organizações em torno de pontos de vista comuns ou de questões políticas. O autor também aborda as fraquezas dessas organizações: algumas carecem de especialidade técnica e suas abordagens em pequena escala podem limitar sua capacidade de repro-

¹⁰ Para Figueroa e Garcia (1993, p. 10), a maioria das ONGs dos países desenvolvidos surgiu nos finais da Primeira Guerra Mundial, mas se fortaleceu realmente após a Segunda Guerra. Criaram-se com o objetivo de prestar ajuda de emergência alimentar e de reabilitar os países europeus devastados pelo conflito armado.

¹¹ O termo "ONG" surge pela primeira vez em documentos das Nações Unidas nos finais dos anos de 1940, aludindo a um universo extremamente amplo e pouco definido de instituições. Em 1945, na Ata de Constituição das Nações Unidas, já se faz menção a organizações não governamentais com as quais o Conselho Econômico e Social da ONU poderia estabelecer consultorias (ASSUMPÇÃO, 1993, p. 11).

duzir os êxitos locais em escalas maiores; muitas ainda se prendem ao local e ao imediato, em vez de focalizar problemas de longo prazo do desenvolvimento nacional e internacional; outras sofrem de dificuldades organizacionais (1992, p. 119). Os novos objetivos das ONGs estão ligados à sustentabilidade, à participação popular e autoconfiança, ao fortalecimento das potencialidades das instituições locais e à importância do conhecimento e das tradições culturais nativas¹² para a solução de problemas locais (KORTEN *apud* BROADHEAD, 1992, p. 120). Miguel Darcy Oliveira (1992) caracteriza as ONGs pela sua enorme diversidade, atomização e balcanização, decorrentes da incidência de vários fatores: a pluralidade e a dispersão de demandas populares; a multiplicidade de agentes e iniciativas de atendimento; a variedade de respostas e estratégias de encaminhamento dos problemas concretos; a instabilidade e pulverização do financiamento; os diferentes níveis de institucionalização; as distintas formas e circuitos de articulação e interlocução (p. 161).

A relação entre ONGs e instituições formais do Estado¹³ ganha cada vez mais espaço no processo decisório dos governos. O Estado não é um bloco

¹² Um exemplo: o governo filipino decidiu instalar, no território ancestral da etnia Kalinga, uma represa hidrelétrica que deveria expulsar a população do local, pela inundação de suas terras. Para os Kalinga, esse desenraizamento significava uma verdadeira morte espiritual, cultural e até mesmo física. A morte espiritual sobreviria pelo desaparecimento, sob as águas, das sepulturas dos antepassados; a morte cultural estaria representada pelo abandono dos enormes e milenares arrozais plantados em curvas de nível. As relações entre grupos filipinos engajados e a ONG irlandesa *Trocaire* originaram uma grande ação. A barragem seria construída com a ajuda técnica da companhia nacional irlandesa de eletricidade: a ONG em questão organizou, para os sindicatos daquela empresa, uma série de viagens e de reuniões, com este objetivo: o encontro dos militantes irlandeses com as comunidades Kalinga e a visão geral do sistema de opressão nas Filipinas. O sindicato se mobilizou intensamente contra a assinatura do contrato filipino e a companhia acabou se retirando do projeto (sob pressão conjunta dos trabalhadores, da imprensa e dos próprios círculos oficiais, alertados pela ONG) (VERHELST, 1982, p. 143).

¹³ Gonçalves analisa a relação mútua entre Estado e ONGs. Segundo a autora, a dependência é mútua: o Estado depende das ONGs para manter a oferta de serviços, e as ONGs dependem do Estado para o custeio de seus programas. E, quando se tornam dependentes de verba pública, as ONGs se vêem diante da exigência da transparência. Precisam submeter-se às regras de manuseio de recursos públicos, não só porque essa é uma exigência própria do Estado, mas também porque, quando lutavam pela transparência da máquina pública – uma luta política pela democratização – precisavam elas próprias mostrar-se capazes de transparência. Mas essa transparência tem um preço, o

Participação Popular no Desenvolvimento.¹⁷ A PAC representou uma inovação institucional, com uma visão de longo prazo do desenvolvimento sustentado da África, que emergiu da resposta de curto prazo dada pelo governo e ONGs canadenses à fome africana de 1984-85 (1992, p. 125-126).

Outro projeto relevante estudado por Brodhead é a Rede África 2000, de 1986, iniciativa do PNUD para apoiar projetos de base comunitária que protegessem o meio ambiente e promovessem o desenvolvimento ecologicamente sustentável. A rede forneceu ajuda financeira e assistência técnica a grupos de base e ONGs. O princípio-chave era conduzir suas ações “pela perspectiva da África e não pela perspectiva do doador”. A experiência confirmava o que a comunidade global de ONGs já sabia: os projetos mais bem-sucedidos são aqueles nos quais os próprios habitantes das comunidades formulam o plano do projeto e o encaminham para financiamento (1992, p. 129-130). A Resolução 44/211 da Assembléia Geral das Nações Unidas, sobre as atividades operacionais do sistema das Nações Unidas para o desenvolvimento, adotada em 1989, aponta o mesmo caminho. O documento exige que a elaboração de estratégias de planejamento e projetos de assistência assente-se nas realidades e condições específicas do país em questão e não nos escritórios das agências do sistema das Nações Unidas. Dá ênfase à construção da capacidade e implementação nacional de programas de cooperação que utilizem inclusive peritos locais, não necessariamente pertencentes à esfera governamental. O documento também exige uma melhor coordenação da consultoria e apoio fornecidos pelas várias agências setoriais do sistema das Nações Unidas e outros doadores. Finalmente, enfatiza a dimensão humana do desenvolvimento e a necessidade de se alcançar os setores da sociedade mais empobrecidos e vulneráveis. Para que esse fim seja atingido, assinala a importância da participação de populações locais e ONGs no processo de desenvolvimento (TIMPSON, 1992, p. 177-178).

Esses contatos entre ONGs e a ONU têm proporcionado ao sistema de agências das Nações Unidas uma crescente avaliação não só quanto à efetividade do trabalho das ONGs junto aos movimentos de base, mas também quanto à perspectiva de desenvolvimento que trazem consigo e à contribuição que podem dar ao diálogo sobre desenvolvimento no nível das políticas (TIMPSON, 1992, p. 179).

Um problema vivido pelas ONGs é o da instabilidade financeira. Neto

afirma que as ONGs tradicionalmente sobrevivem de receitas advindas de quatro possíveis fontes: a cooperação internacional, o fundo público, a captação junto a indivíduos e empresas e a prestação de serviços técnicos (1992, p. 162-163). A ausência de resultados visíveis e a permanência de distorções sociais e econômicas são fatores de constante questionamento das agências privadas. É cada vez maior o questionamento de doadores privados e também dos governos quanto à importância da manutenção da cooperação internacional não governamental. Este tem sido um dos fatores da estagnação no crescimento dos fundos. As agências privadas não mais conseguem atender a novos projetos e comprometem a quase totalidade de seus recursos no apoio a parceiros tradicionais. Nos países mais pobres, o tecido social se torna mais complexo e surgem continuamente inúmeros atores sociais com novas demandas, que pressionam as políticas de cooperação internacional (CETRA, 1992, p. 213-214). Marta Antunes aponta a possibilidade de se trabalhar com o *accountability* (mecanismo de controle sobre a gestão pública, que de certa maneira permeia todas as versões democráticas) das ONGs internacionais. A autora utiliza conceitos de Guillermo O'Donnell, como *accountability* vertical e horizontal, para desenvolver melhor seu argumento na questão do controle do financiamento das ONGs (ANTUNES, 2002, p. 106-110).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fenômeno da globalização aumentou a velocidade de informação entre os povos. Vários segmentos da sociedade, como cultura, política e economia, sofreram uma homogeneização. As políticas neoliberais propostas pelos organismos internacionais fizeram aumentar a desigualdade dentro e entre as nações. As ONGs surgem nesse contexto. Aproveitando o processo globalizante em curso, que reduz as distâncias, as organizações não governamentais internacionais intensificaram sua atuação pelo mundo, tornando-se um relativo ator no cenário internacional no campo do desenvolvimento. Favorecidas também pela abordagem do Estado mínimo neoliberal, as ONGs atuam cada vez mais como uma referência da participação da sociedade civil no processo de construção de novas realidades, modificando a ação dos Estados.

É crescente a participação dessas organizações no campo da cooperação

internacional, principalmente no âmbito dos países em desenvolvimento. Algumas tensões no trabalho dessas organizações e em suas relações com o Estado ainda necessitam de superação.

O papel da ONGs nesse novo cenário está sendo desvendado. Sua atuação varia conforme a situação. Essas organizações, apesar do discurso em prol da melhoria da qualidade de vida das pessoas, podem não favorecer determinadas populações. Faz-se necessário aprofundar os estudos sobre a política subjacente ao trabalho de determinadas ONGs, assim como a análise da dinâmica do cenário internacional diante do sistema neoliberal institucionalizado por organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

ABSTRACT

This article it analyze the study the organizations not government as a new form of international cooperation. For this the research develops the subject of the cooperation as theoretician aspect and it points the inequalities of the relations between countries of the north and the south in the intention of the quarrel of the paper of organizations as form of international cooperation. Between the worked points it can be affirme that the paper of organizations international is crescent in the of the development and its actions reflect in great measure the neopolitical of the world – wide system.

Key words: International cooperation; NGOs; Neoliberalism.

Referências

ANTUNES, Marta. O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empodaramento. In: ROMANO, Jorge; ANTUNES, Marta. **Empoderamento e direitos no combate a pobreza**. Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 2002.

ASSUMPÇÃO, Leilah Landim. **As invenções das ONGs**. 1993. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BRODHEAD, Tim. Cooperação e divergência sobre a colaboração entre as ONGs, doadores de ajuda e governos do Terceiro Mundo. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ONGS E O SISTEMA DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, Rio de Janeiro. **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.

BUARQUE, Cristóvam. **A cooperação Sul-Sul**. Brasília: UnB, 1982.

CANÍZIO, Márcia Jabôr. Ecologia e ordem internacional: uma discussão sobre os paradigmas de análise. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 29-52, jul./dez. 1990.

CERVO, Luiz Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Rio de Janeiro: Ática, 1992.

CETRA. Cooperação internacional para o desenvolvimento. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ONGS E O SISTEMA DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, Rio de Janeiro. **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro setor: um estudo comparado entre Brasil e EUA**. São Paulo: Senac, 2002.

D'ADESKY, Jacques. A questão das divisas e do financiamento nas relações econômicas Brasil – África. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 6-7, 1982.

DOMBE, Alfredo. **As relações Angola-Brasil, no pós reconhecimento de Angola**. 1996. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro.

FIGUEROA, Mary; GARCÍA, Maria del Rosario. ONGs y cooperación. **Centro de Estudios de la Universidad de Los Andes**, Bogotá, n. 32, out./dez. 1993.

GONÇALVES, Hebe Signorini. O Estado diante das ONGs. In: GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **ONG: solução ou problema**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GONÇALVES, Willians da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

GRANGUILLOME, Jesus Contreras. Os obstáculos internos e externos para a cooperação Sul-Sul. **Estudos Afro Asiáticos**, São Paulo, n. 6-7, p. 87-152, 1982.

JAGUARIBE, Hélio. A América Latina no presente contexto internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, 1988.

MALUF, Renato. Atribuindo sentido(s) à noção de desenvolvimento econômico. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 53-86, out. 2000.

MANTEY, Michael; BRANDT, Willy. **Desafio global: da crise à cooperação: rompendo com o impasse Norte-Sul**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARCOVITCH, Jacques. Cooperação e valores democráticos na América do Sul. **Carta Internacional**, São Paulo, Ano 7, n. 90, ago. 2000.

MELLO, Fátima Vianna. **ONGs no sistema internacional: uma discussão à luz da Conferência Internacional sobre população e desenvolvimento**. 1997. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. Portugal, Brasil e África: os caminhos da convergência. In: VASCONCELOS, Álvaro *et al.* **África austral: o desafio do futuro, integração nacional, integração regional**. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, 1992.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. A cooperação internacional e as relações entre países. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 53-60, dez. 1987.

OLIVEIRA NETO, Valdemar de As ONG's e o fundo público. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ONGS E O SISTEMA DE AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, Rio de Janeiro. **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGS**. Rio de Janeiro: Ibase, 1992.

OLIVEIRA, Henrique Altermani de. Política Externa Independente: fundamentos da política africana no Brasil. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 3, n. 24, p. 270, abr./dez. 1990.

OLIVEIRA, Miguel Darcy. **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

OGWU, U. Joy. Cooperação Sul-Sul: problemas, possibilidades e perspectivas de relação emergente. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, n. 11, 1985.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul./dez. 2000.

ROSA, Carlos Augusto Proença. **Relações Sul-Sul: a cooperação entre países em desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Departamento de Estudos. Escola Superior de Guerra, 1981.

SARMENTO, Walney Moraes. Política externa no contexto do subdesenvolvimento. O exemplo do Brasil. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 8, n. 2/4, abr./dez. 1990.

SATO, Eiiti. Os países periféricos na ordem econômica internacional: lições do passado. **Política e Estratégia**, São Paulo, v. 8, n. 2/4, abr./dez., 1990.

TIMPSON, Sarah. **Desenvolvimento, cooperação internacional e as ONGs**. Ibase, Rio de Janeiro, 1992.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, Ano 42, n. 2, p. 52-80, 1999.

VERHELST, Thierry G. **O direito a diferença: sul-norte: identidades culturais e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1982.

VIEIRA, Marco Antônio Muxugata de Carvalho. **Idéias e instituições: a política externa brasileira no pós segunda guerra mundial e pós guerra fria**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, Rio de Janeiro.

VILLA, Rafael A. Duarte. Formas de influências das ONGs na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 12, p. 21-34, jun. 1999.

VILLALOBOS, Jorge Guerra. A cooperação e a ajuda para o desenvolvimento. In: VILLALOBOS, Jorge Guerra; ZALVIDAR, Victor Bretón Solo de. **ONG: um passo a frente e dois para trás**. Maringá: Universidade de Maringá, Pós-graduação em Geografia, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema mundo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Globalização excludente**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 223-251.

WOLFE, Marshall. **Desenvolvimento: para que e para quem?** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.