

Universidade de Brasília

Instituto de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais/Mestrado

Guilherme de Oliveira Schmitz

**Sociedade Civil Brasileira e Cooperação Sul-Sul para o
Desenvolvimento: estudo de caso da presença da Viva Rio
no Haiti**

DISSERTAÇÃO

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientadora: Cristina Yumie Aoki Ionue

Brasília, 13 de dezembro de 2013

Guilherme de Oliveira Schmitz

**Sociedade Civil Brasileira e Cooperação Sul-Sul para o
Desenvolvimento: estudo de caso da presença da Viva Rio
no Haiti**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito final para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional e Comparada

Orientadora: Cristina Yumie Aoki Inoue

Brasília, 13 de dezembro de 2013.

TERMO DE APROVAÇÃO

Sociedade Civil Brasileira e Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento: estudo de caso da presença da Viva Rio no Haiti

Esta dissertação foi apresentada às 15 h 00 min, do dia 13 de dezembro de 2013, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais – Instituto de Relações Internacionais – Universidade de Brasília. O candidato apresentou o trabalho para a Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após a deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Rosângela de Oliveira Schmitz e
Silvio Schmitz;

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que contribuíram para que esta dissertação fosse concluída, especialmente, a minha orientadora Professora Doutora Cristina Yumie Aoki Ionue. Aos professores do Instituto de Relações Internacionais da UNB. Aos meus colegas da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais/Dinte do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sobretudo, ao Dr. Marcos Antonio Macedo Cintra. À equipe de pesquisadores do *Deutsche Institut für Entwicklungspolitik* (DIE) e aos técnicos da *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), especialmente àqueles envolvido com o programa “*Managing Global Governance*” (MGG), pela acolhedora recepção em sua 9ª. Edição, em 2011, o qual contribuiu significativamente para o amadurecimento desta dissertação. Um especial agradecimento aos Dr. Thomas Fues, chefe do departamento de treinamento do DIE, a Dra Tatjana Chahoud, cientista política do departamento de economia mundial e financiamento ao desenvolvimento da Universidade de Potsdam o e ao meu, outrora, tutor do programa MGG e chefe do departamento de Efetividade da Ajuda para o Desenvolvimento, Dr. Guido Ashoff.

RESUMO

No trabalho utilizam-se dois conceitos, o de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) e o de Organização para o Desenvolvimento Não Governamental (ODNG), para analisar a participação da Sociedade Civil Brasileira na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Para tanto, escolhe-se o estudo de caso da atuação da ONG Viva Rio no Haiti, com vistas a compreender as interações sociais e a maneira pela qual a sociedade civil brasileira tem participado deste fenômeno.

Afirma-se que o caso em tela apresenta-se como um caso notório da sociedade civil brasileira atuando na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Entretanto, no que tange ao aspecto da internacionalização de suas atividades e a sua presença em outros países, ainda um caso desviante quando comparado a outras ODNGs brasileiras tendo em vista a reduzida, porém crescente, presença destas organizações na Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Ao resgatar as formas pelas quais o Governo Nacional, as Organizações Internacionais, as corporações transnacionais e ODNGs do norte interagem com as ODNGs do Sul Global, toma-se claro que a prática na sociedade civil ainda é tímida em função da incipiente internacionalização da própria sociedade e do governo brasileiro, em detrimento dos estímulos, atual, de agências externas àquela.

ABSTRACT

In this piece, we use two concepts we use two concepts: that of the South-South Cooperation for Development (CSSD) and that of Non-Governmental Developmental Organization (ODNGs), to analyze the participation of the Brazilian Civil Society in South-South Development Cooperation. To do so, we choose the case study of the performance of the NGO Viva Rio in Haiti, in order to understand the social interaction and the way in which the Brazilian civil society participated in this phenomenon.

It is stated that the case in question presents itself as a markable case of Brazilian Civil Society working on the South-South Cooperation for Development, by still a deviant case when compared to other Brazilian ODNGs – regarding the aspect of internationalization of their activities and their presence in another nation- since the reduced, though growing, presence of these organizations in South-South Cooperation for Development. By rescuing the ways in which the National Government, International Organizations, transnational corporations and Northern Non-Governmental Development Organization interact with NGOs in the Global South, it becomes clear that the practice in civil society is still limited due to the incipient internationalization of Brazilian society itself and the government, even over the stimuli of foreign agencies.

SUMÁRIO

Resumo	6
Abstract	7
Sumário	8
Lista de tabelas.....	11
Lista de figuras.....	11
1. Introdução	16
2. Cooperação Internacional para o desenvolvimento: Narrativas Teóricas e Conceitos.....	22
2.1 Praxeologia da ajuda para o desenvolvimento.....	25
2.2 A institucionalização das agências governamentais de ajuda para o desenvolvimento	27
2.3 A Teoria do <i>Big Push</i> e o estabelecimento do sistema de ajuda para o desenvolvimento	32
2.3.1 O que é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)?	35
2.3.2 A definição normativa da ajuda pela OCDE.....	37
3. A Cooperação Sul-Sul para desenvolvimento: uma modalidade da AOD? 43	
3.1 As narrativas Teóricas Periféricas das Relações Internacionais e a Cooperação Sul-Sul	43
3.2 As associações livres dos países em desenvolvimento.....	46

3.3 O Sistema ONU e a Cooperação Sul-Sul.....	47
3.4 Similaridade e Distinções entre a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento e a Cooperação Norte-Sul.....	52
4. as ongs no espaço público do sul global: a sociedade civil global de mercados em desenvolvimento.....	59
4.1 Tipologia das Organizações Não Governamentais.....	60
4.1.1 O conceito de Organizações para desenvolvimento não-governamentais (ODNGs).....	64
4.2 A interação ONGs e governos: superposição ou complementariedade? 68	
4.3 A interação entre corporações e ONGs: negócios e fundos para ações filantrópicas.	69
4.4 A interação entre as Nações Unidas e a sociedade civil global: ganha- ganha na busca pela legitimação.....	70
4.5 A interação intra-societária global: competição, cooperação e coordenação entre as ONGs do Norte e do Sul Global	73
4.6 Considerações Finais acerca da atuação da sociedade civil do sul global 77	
5. Dimensão Empírica: viva rio no haiti	80
5.1 Contextualizações do caso haitiano	80
5.1.1 Haiti: um breve histórico.....	80
5.2 O caso Viva Rio no Haiti	88
5.2.1 A Organização Viva Rio	88
5.2.2 A Viva Rio no Haiti: triangulação societária e mediação social	94

6. Considerações finais	104
7. Referências Bibliográficas	113
8. Anexo A.....	119
“Economia Clínica” do Haiti: Um Diagnóstico das armadilhas para o desenvolvimento.....	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Lista CAD para receptores de OAD 2011-13	40
Tabela 2. Lista de doadores que submetem seus dados ao CAD.....	43
Tabela 3. Estimativas da CSSD 2006-2010.....	
563	
Tabela 4. Comparação entre a CNSD e CSSD	57
Tabela 5. Tipos de ONGs na América Latina ao longo das décadas	64
Tabela 6. Tipos de ONGs segundo posições político-programática.....	63
Tabela 7. Gastos do Programa Viva Rio Haiti 2008-2009	94
Tabela 8. Áreas de atuação e Projetos e Programas da Viva Rio no Haiti.	98
Tabela 9. Acordo de Paz 2007-2009.....	102
Tabela 10. Taxa de Homicídio em Bel Air (2006-2011).....	103
Tabela 11. Fatores endógenos para atuação de OSCs na CSSD	112
Tabela 12 Dados Demográficos do Haiti	122

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Relação AOD/PNB de 1960-2012	24
Figura 2. Definições e Conceitos CID, CSS, OAD, CSSD, CT	58
Figura 3. ONGs, áreas de atividades e estratégias.....	62
Figura 4. Escolha de parceiros e formas de Cooperação entre ONGs.....	77
Figura 5. Cronologia das intervenções internacionais no Haiti (1993-2012).....	87

Figura 6. Organograma Viva Rio	91
Figura 7. Fonte de Financiamento da Viva Rio no Haiti.....	92
Figura 8. Setores dos Gastos do Programa Viva Rio	93

LISTA DE ABREVIATURAS E DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AfDB	Banco de Desenvolvimento Africano
AfDF	Banco de Desenvolvimento Asiático
AFESD	Fundo Árabe para o Desenvolvimento Social e Econômico
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino Americana de Livre Comércio
AO	Ajuda Oficial
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
AsDB	Banco de Desenvolvimento Asiático
BADEA	Banco Árabe para o Desenvolvimento Econômico da África
CAD	Comitê para Ajuda ao Desenvolvimento
CARICOM	Comunidade e Mercado Comum do Caribe
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNSD	Cooperação Norte-Sul para o Desenvolvimento
CSS	Cooperação Sul-Sul
CSSD	Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
EBRD	Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento
FCD	Fórum para Cooperação para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAVI	Aliança Mundial para Vacinas e Imunização

GEF	Fundo para o Meio Ambiente Global
IAEA	Agência Internacional de Energia Atômica
IBRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o
Desenvolvimento	
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento
IDB	Banco do Desenvolvimento Interamericano
IFAD	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrônomo
IFC	Fórum Internacional de Cooperação
MINUSTAH	Missão das Nações Unidas para o Haiti
NGDO	<i>Non-Governmental Development Organization</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
Econômico	
ODMs	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OFID	Fundo da OPEP para o Desenvolvimento Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCE	Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa

PIB	Produto Interno Bruto
PNH	Polícia Nacional Haitiana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SCG	Sociedade Civil Global
SEGIB	Secretaria Geral Ibero-Americana
UNAIDS	Programa das Nações Unidas para a HIV/AIDS
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNMIH	Missão das Nações Unidas para o Haiti
UNPBF	Fundo das Nações Unidas para Missão de Paz
UNRWA	Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina
UNTA	Autoridade Transicional das Nações Unidas para Camboja
WFP	Programa das Nações Unidas de Combate à Fome

1. INTRODUÇÃO

As Organizações para o Desenvolvimento Não-Governamentais (ODNGs), nos últimos 60 anos, definitivamente conquistaram seus espaços e reconhecimento como atores de apoio ao desenvolvimento. Podemos citar inúmeras dessas organizações que ganharam notoriedade perante a sociedade civil global, tais quais, OXFAM¹, Greenpeace², ActionAid³, entre outras. Apesar de suas diferentes abordagens perante o desafio do desenvolvimento, estas grandes organizações, possuem em comum a característica de serem originárias de países desenvolvidos e atuarem na lógica da relação Norte-Sul. Essas organizações são o objeto de estudo deste trabalho, no entanto, com a peculiaridade de delimitarmos nossa análise ao caso de ODNGs oriundas de países em desenvolvimento – mais especificamente, do Brasil - que avançaram para uma atuação global.

Em 2011, Busan, Coréia do Sul, foi palco do 4º. Fórum de Alto Nível para a Efetividade da Ajuda. Milhares de agente do desenvolvimento reuniram-se naquele que foi até então o maior encontro de representantes de governos, organizações da sociedade civil e doadores privados. O encontro foi uma comprovação do, já observado, incremento da participação da ODNGs no debate

¹ A OXFAM trata-se de uma confederação de 17 ONGs que trabalham conjuntamente para encontrar soluções para o problema da pobreza e da injustiça no mundo.

² O Greenpeace é uma ONG de atuação global que tem como seu objetivo a defesa do meio ambiente.

³ O objetivo da ActionAid, ONG de atuação global, é de erradicar a pobreza e a injustiça no mundo. Trabalham em parceria com as comunidades locais para garantir ao indivíduo acesso alimentação, educação, infraestrutura urbana, bem como igualdade entre homens e mulheres, raças e etnias.

acerca dos aprimoramentos dos esforços de para a conclusão das Metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), até 2015.

Além da notável participação da Sociedade Civil, representantes de países de economia emergentes emitiram fortes opiniões perante a comunidade da ajuda para o desenvolvimento, em referência a suas preocupações e opiniões sobre o Sistema de Ajuda. Neste escopo, o documento final do encontro faz, pela primeira vez, referência, aos esforços Sul-Sul, reconhecendo que, apesar de a natureza, as modalidades e as responsabilidades que são aplicadas a Cooperação Sul-Sul são diferentes da Norte-Sul, todos dividem em comum uma agenda única para o desenvolvimento global (BUSAN, 2011).

Neste contexto, este trabalho traz à baila dois conceitos, o de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD), ainda em formação, e o de Organização para o Desenvolvimento Não Governamental (ODNG), de forma analisar um grupo de atores pouco explorado pela literatura na Ajuda para o Desenvolvimento: as ODNGs do Sul Global. Destarte, pretendemos chamar atenção o componente intersocietário da Cooperação Sul-Sul, até então preterido pela exaltação do componente intergovernamental.

Atualmente, o governo federal brasileiro tem promovido coalizões, parcerias, acordos no âmbito Sul-Sul de forma a direcionar fluxos de cooperação com outros países em desenvolvimento. Tal cooperação começa a promover projetos e programas de cooperação para o desenvolvimento, sobretudo, em áreas sociais e econômicas, e em regiões como o continente latino-americano e africano. Inicialmente, a cooperação brasileira com outros países do Sul Global era pautada, sobretudo, por aspectos políticos, muito mais do que em aspectos econômicos e sociais. Não obstante a manutenção dessas estratégias, atualmente, observa-se a presença, cada vez maior, de outros mecanismos de cooperação, como os projetos e atividades isoladas de cooperação técnica, de cooperação financeira e de cooperação tecnológica. Trocas de experiências, habilidades e expertises técnicas

podem ser encontradas em diversos acordos bilaterais, intra-regional e inter-regional dos quais o país participa.

O governo brasileiro desenvolve, por intermédio de diferentes órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, uma diversificada agenda de cooperação internacional em prol do progresso econômico e social de países em desenvolvimento. A aquisição de expertise e os bons resultados apresentados por políticas públicas em determinadas áreas credenciaram o país, perante a sociedade internacional, como um prestador de cooperação técnica (COBRADI, 2010).

Os projetos e programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) têm sido considerados pela chancelaria brasileira como um dos instrumentos da política externa. A recente atuação externa do Brasil tem buscado mais autonomia por meio da aproximação com países do eixo sul. (IPEA, 2010) Neste contexto, os projetos e programas dos denominados Cooperação Técnica entre os Países em Desenvolvimento (CTPD) são relevante de serem analisados para a (re)elaboração da estratégia brasileira de inserção internacional. No âmbito nacional, estão em debate as características de uma inserção internacional autônoma de forma a garantir a realização dos interesses nacionais frente ao sistema internacional extremamente competitivo e que requer, a cada dia, novas estruturas de ação dos países. Entre os diversos interesses, dois bastantes destacados pela literatura é a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (LIMA, HIRST, 2006) e o aumento do poder brando (*soft power*) brasileiro no cenário internacional (FLEMES, 2010; NARLIKAR, 2010; NOLTE, 2010; VAZ, 2006).

Neste contexto, a participação na área de atores além do governo executivo federal permanece ainda pouco explorada pelos acadêmicos, sendo limitada a pequenas menções a atuação de entidade subestatais, Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas transnacionais, sem que haja a devida análise

acerca dos interesses, desafios e consequência da repercussão dessas ações em temas globais relacionados ao desenvolvimento.

O objetivo é o de observar e apresentar dados que conduzam ao entendimento sobre a atuação dos membros da sociedade civil brasileira, como atores de parcerias para o desenvolvimento econômico e social internacional, por meio de projetos, bem como notar, na última década, o padrão de interação entre o governo brasileiro e a sociedade civil. Dessa forma, o problema da pesquisa surge quando buscamos saber: cooperação sul-sul para o desenvolvimento é uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo Federal? Existe envolvimento significativo por parte das organizações da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD? Essas organizações podem vir a converter-se em motores da cooperação?⁴ Para se alcançar o entendimento completo do objetivo principal, alguns objetivos específicos devem ser levados em consideração, a saber:

i) Apresentar definições e conceitos-chaves importantes para a pesquisa, tais como CID, AOD, CSS, CSSD, CTPD e como ODNG;

ii) Analisar o papel das OSC na CID, por meio da sua interação com outros atores, como governos, corporações, organismos internacionais, intra-societária;

iii) Estudar um *case* de uma ONG brasileira (VIVA RIO), de forma a gerar hipóteses de fatores que implicaram a sua atuação na CSSD;

Como delimitação de objeto, utilizaremos o método de análise de estudo de caso, recortado no limite geográfico do Haiti, com projetos ligados à Missão das

⁴ Em 30 de março de 2010, o escritório da Comissão Econômica para os Países da América Latina promoveu em seu escritório de Brasília uma oficina de trabalho acerca da Cooperação Sul-Sul (CEPAL, 2010). As questões sobre a Sociedade Civil na CSSD que orientaram os debates do dia foram a fonte que inspiraram a problemática deste trabalho.

Nações Unidas para a estabilização do Haiti (MINUSTAH), levado a cabo por uma instituição não oficial de natureza distinta: uma organização não governamental, Viva Rio.

A base empírica que sustentou a medida foi encontrada em fontes primárias e/ou secundárias. Naturalmente, foi compulsada bibliografia que verse sobre a política internacional no período recente. Para tanto, revistas especializadas na área de relações internacionais foram base de consulta, além de artigos, livros e teses referentes ao tema proposto. Ademais, foram realizadas entrevistas com estudiosos no tema e agentes da Viva Rio. Julgamentos subjetivos de observadores e dos observados foram considerados como componentes integrais da metodologia de avaliação e toda tentativa foi empreendida para evitar lentes positivas, julgamento de valor e prescrições na interpretação dos dados. Na prática, os dados foram coletados durante duas viagens de curta duração em junho de 2013, além de ter sido executada uma coleta de dados progressiva por meio da leitura de relatórios de atividades da Viva Rio.

A presente dissertação está organizada da seguinte forma. Em sequência a esta breve introdução, o segundo capítulo, nosso objetivo principal é apresentar o sentido definidor da ação de CID, pretendemos apresentar o processo construtivo do Sistema de Ajuda pelos chamados “doadores tradicionais” e a respectiva institucionalização de suas agências nacionais de cooperação. Aqui, será transcrito o conceito - que vem pautando a área, nos seus aspectos de mensuração e avaliação - de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD), desenvolvido pela Organização de Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

No capítulo seguinte, tratamos das semelhanças e, sobretudo, as diferenças que permeiam a Cooperação Norte-Sul e a Cooperação Sul-Sul, bem como apresentar os conceitos e tipos que guiam a compreensão do assunto. Esta etapa será de suma importância para mais tarde observamos as semelhanças e distinções de nosso *case* em relação às organizações congêneres nos países desenvolvidos.

No quarto capítulo, delimitaremos nossa análise ao âmbito da Sociedade Civil Global e suas interações com outros atores no campo da cooperação para o desenvolvimento. Para, então, no quinto capítulo, observamos a teoria na prática de nosso *case* da Viva Rio. Por fim, as considerações finais encerram nossa dissertação retomando as problemáticas antepostas nesta introdução.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: NARRATIVAS TEÓRICAS E CONCEITOS

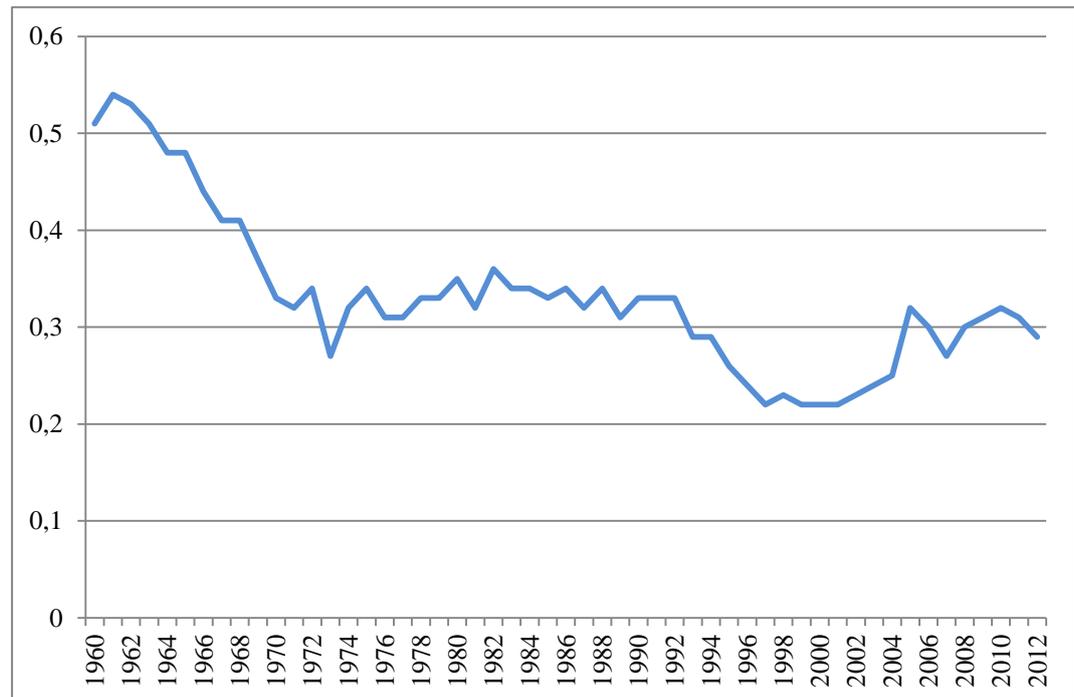
Por ano, bilhões de centenas de dólares cruzam fronteiras nacionais sob a denominação de cooperação ou ajuda⁵ para o desenvolvimento em direção a economias emergentes e de menor desenvolvimento relativo. Em forma de doações, programa de perdão de dívida, ajuda humanitária, programa de transferência de conhecimento e financiamentos com juros subsidiados, este fluxo intenso de bens e capital tem como sua fonte governos, grupos de sociedade civil e indivíduos motivados pelo ideário da promoção do desenvolvimento econômico, do bem estar social e do alívio do flagelo da pobreza em economias de países em desenvolvimento. E, como não poderia deixar de ser, o volume existente de ajuda para o desenvolvimento justifica a relevância de problematizar sua própria existência: afinal, o que é a cooperação internacional para o desenvolvimento? Quais modalidades de ações podem ser classificadas como tais?

Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2012, os países do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) – que engloba, entre seus membros, países comumente conhecidos como “doadores tradicionais” - desembolsaram aproximadamente US\$ 126 bilhões em ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) – quantia equivalente a 0,29% do seu Produto Nacional Bruto agregado. Um incremento de mais de 300% do valor real

⁵ Os termos “Cooperação Internacional para o Desenvolvimento” e “Ajuda Internacional para o Desenvolvimento” ou “Ajuda para o Desenvolvimento” ou ainda “Assistência para o Desenvolvimento” serão utilizados neste trabalho de forma sinônima. No entanto, evidenciamos de antemão o esforço político por parte da Assembleia -Geral das Nações Unidas em forjar o termo “cooperação” em substituição aos termos “ajuda” ou “assistência”.

alocado em 1960, ano em que a instituição passa a mensurar os esforços de alguns países com a ajuda para o desenvolvimento. Não obstante ao aumento do volume da ajuda, a meta comum estipulada para combate à miséria extrema, vem num processo decrescente desde o estabelecimento da meta em 1960, em função do crescimento do PNB dos países doadores tradicionais (Figura 1).

Figura 1. Relação AOD/PNB de 1960-2012



Fonte: OCDE, 2013.

Por sua vez, o fluxo de recurso para financiar a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) vem crescendo em passos mais largos que aqueles trilhados por doadores tradicionais. Segundo os dados do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Organizações das Nações Unidas (ONU), em 1990, a CSSD correspondia a 5% da Cooperação Norte-Sul para o Desenvolvimento (CNSD), enquanto, em 2010, a participação foi de algo entre 10% e 11,5% (algo entre US\$ 12,6 bilhões e US\$ 14,4 bilhões) (ECOSOC, 2013). O crescimento do fenômeno da CSSD vem colaborando nos esforços globais para o combate à fome e para atingir as metas dos objetivos do desenvolvimento do milênio, até 2015.

Não obstante o crescimento do volume da ajuda para o desenvolvimento ao longo do tempo, a avaliação desses dados pressupõe a compreensão da definição e da tipologia utilizada pelos seus formuladores, por meio da construção de conceitos, variáveis categóricas e agregações. Em outras palavras: do que estamos falando quando nos referimos a termos como ajuda para o desenvolvimento e AOD? Eles se diferem? Essas são as principais questões que pretendemos trabalhar nesse capítulo.

Para tanto, prosseguimos da seguinte forma. Na primeira seção apresentamos a praxeologia da ajuda para o desenvolvimento, no intuito de compreendermos as motivações individuais que legitimam a ação social do fenômeno e sua transposição para a esfera pública. Em seguida, tratamos do processo de institucionalização da política ajuda para o desenvolvimento no nível nacional.

Na segunda seção, transpomos a análise para o nível global, por meio da divulgação da ideia do *Big Push*, de Paul-Rosenstein Rodan, no Sistema das Nações Unidas e a criação do Sistema de Ajuda. Em seguida, definimos a ajuda internacional para o desenvolvimento e evidenciamos a dificuldade de conceituar e categorizar os diversos instrumentos e medidas para sua prática. Além disso, apresentamos o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento da metodologia da OCDE. Trata-se, portanto, da definição dominante para a mensuração da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), oriunda de um sistema internacional integrado pelos doadores tradicionais e principais responsáveis por largo montante do fluxo de ajuda para o desenvolvimento.

A terceira seção tem como finalidade questionar o conceito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento como uma subcategoria ou modalidade da Ajuda para o Desenvolvimento. Para tanto, analisamos a natureza de complementaridade entre a CSSD e a CNSD, bem como as comparamos em busca das similaridades e diferenças entre as duas modalidades. O empenho da criação de um arcabouço

normativo, capaz de beneficiar a mobilização dos recursos pelos países do Sul Global também são analisado nesta seção.

2.1 PRAXEOLOGIA DA AJUDA PARA O DESENVOLVIMENTO

A compreensão da ajuda para o desenvolvimento de sociedades e ao fortalecimento de governos estrangeiros teria como fonte o entendimento do caráter altruístico presente na natureza humana e do sentimento de solidariedade entre os indivíduos, bem como da ética inerente aos atores da CID, entendido aqui como governo, sociedade civil, iniciativa privada e indivíduo.

Para Harman (2010), embora o altruísmo tenha importância social, é muito mais uma ação pessoal, segundo intenções pessoais de diferentes tipos e direcionadas a alvos particulares. Por sua vez, o sentimento de solidariedade origina de um conceito mais social, de sentimento de coletividade, em que não necessariamente implicaria em renúncia ou sacrifício pessoal. Solidariedade, neste sentido, pressupõe a crença num bem e destino comum. Harman também alega a existência de componentes biológicos e psicológicos como fonte do altruísmo. A variável biológica contempla o processo neurológico pelo qual pessoas passariam ao realizar uma ação altruísta que, inconscientemente, estimularia regiões do córtex cerebral responsáveis pela sensação de bem-estar. No que tange à variável psicológica, a intenção pessoal explicaria a ação altruística e, neste caso, as possibilidades são inúmeras.

Riddell (2007) destaca o papel da moral na motivação pessoal em doar. Aqui, as causas também são inúmeras e podem estar no sentimento de solidariedade, numa necessidade psíquica, no dever moral ou no sentimento de compaixão em contribuir para o alívio do sofrimento de outrem, além da simples razão de que o possa fazê-lo. Logo, a escolha racional de doar, num nível individual de análise, seria determinada por obrigação moral e pelo caráter voluntarioso.

A base moral encontrada nos argumentos a favor da ajuda para o desenvolvimento também pode ser encontrada no trabalho de Martinussen e Pedersen (1999) em conjunto com o caráter humanista da ajuda. A ideia de que pessoas abastadas e bem situadas economicamente possuem obrigação em ajudar as pessoas que são pobres e que possuem acesso limitado a recursos analogamente é aplicada à relação entre países ricos e pobres. A fonte da base moral do sustento da ajuda para o desenvolvimento está difundida em diversos pensamentos religiosos, filosóficos e ideológicos, seja pela mensagem de amor ao próximo da teologia cristã, seja pelos princípios filosóficos de que pessoas ricas devem ser vistas como confiáveis pela sua ajuda aos mais pobres, seja pela demanda pela solidariedade na ideologia socialista. Esses pensamentos ideários tomam forma de princípios humanitários quando intimamente relacionados ao princípio de que todos os seres humanos possuem o direito ao desenvolvimento, algo amplamente defendido na Conferência Mundial dos Direitos Humanos em Viena em 1993.

Tanto para Harman como para Riddell, a motivação para a ajuda não seria de grande importância, visto a impossibilidade de identificar todas as razões e origens para o ato altruístico. Harman acredita que a ciência nunca poderá responder por definitivo a esta pergunta, visto que não possui instrumentos para dissecar as motivações humanas. As pessoas agem de forma altruística por várias razões e, por vezes, por razões que parecem conflitantes, mas não a são. Riddell, por sua vez, também diminui a importância de compreendermos a motivação pessoal por trás dos atos generosos e ressalta a desconexão entre os objetivos desses atos e o resultado de suas práticas. Por exemplo, quando as pessoas fazem suas doações almejam enfrentar o problema da miséria extrema (um problema de longo prazo), porém a maioria das doações é feita a partir de apelos emergenciais (solução de curto prazo). A publicidade contribui nessa distorção entre os objetivos e as medidas adotadas. Quando a mídia chama atenção para problemas oriundos de catástrofes ambientais e situações de conflitos, acaba por reforçar a ideia incorreta de necessidade e sofrimento que as pessoas vivenciam, em vez de corrigir e desafiar o problema da pobreza (Riddell, 2007).

Singer (2004) aponta duas premissas relacionadas à desconexão entre o objetivo e o resultado das ações de ajuda: i) a maioria das pessoas acredita que as doações vão predominantemente para aqueles que mais precisam; e ii) que a ajuda é efetiva em aliviar o sofrimento e satisfazer as necessidades nas quais a decisão de doar é baseada. Singer, dessa forma, destaca a possibilidade de um número significativo de pessoas acreditem que a responsabilidade de prover ajuda não está totalmente dependente de sua efetividade: a obrigação de prover ajuda estaria baseada na crença de que ela é feita para funcionar, melhorando a vida dos beneficiários. Neste sentido, o ato de doar originaria do sentimento de culpa dos indivíduos, o processo de dar estaria mais centrado na psique individual do que no externo ou no outro, o beneficiário. Para resumir, as razões morais constituem o núcleo explicativo para que as pessoas doem para agências que trabalham com os necessitados distantes, apesar de isso estar associado a uma variedade de diferentes motivações.

2.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS AGÊNCIAS GOVERNAMENTAIS DE AJUDA PARA O DESENVOLVIMENTO

O altruísmo e a solidariedade na relação humana é a força motriz que impulsiona a organização da sociedade civil em prol do desenvolvimento e do combate à fome, no seu país ou no exterior. E, em certa medida, também, é a mesma força que incita indivíduos a perseguirem uma solução para o problema da fome do mundo, nos meios acadêmicos, científicos e governamentais e a eleitores apoiarem partidos que tenham em seus planos de governo uma política de desenvolvimento para países em desenvolvimento. No entanto, podemos encontrar o componente estratégico na ação destes indivíduos – sobretudo quando desviamos nosso ponto de análise para a avaliação dos resultados da ajuda -, que inseridos num sistema de economia de mercado, precisam sobreviver de seus trabalhos. Temos, então, a capitalização da pulsão altruística e solidária. Este é o caso, por exemplo, do estudante que segue o ideal de resolver o problema do mundo e mais tarde ao se tornar um profissional ligado a tema de desenvolvimento, precisa comprovar útil sua “função social”. Neste sentido, o

componente altruístico/solidário e o estratégico possuem efeitos simbióticos, em que um realimenta o outro.

Isto é possível quando entendemos que a regra moral não é universalmente aceita, variando subjetivamente, de indivíduo para indivíduo, em determinado contexto social. Dessa forma, é possível encontrarmos duplicidade nas condutas éticas de um mesmo indivíduo. O exemplo anteriormente citado demonstra isto. Utilizando os conceitos de Weber (1895), teríamos aqui um conflito entre uma ética de convicção, por uma ética de responsabilidade, sendo esta mais comum ao meio político e, portanto, na política externa. O estadista possui a responsabilidade de proteger os interesses de seus nacionais (MORGENTHAU, 2003).

As diversas motivações pessoais quando contextualizadas na esfera do jogo político existente dentro das agências governamentais, acabam por serem modificadas, e apreendidas por meio da dialética política e a relação de barganha entre os diversos atores definidores das políticas públicas. As complexidades das relações interpessoais, pautadas por um conjunto de regras e recursos distribuídos desigual e hierarquicamente dentro das organizações colaboraram, assim, para o alcance de um compromisso, ou equilíbrio, entre os objetivos de cada ator, contribuindo para diversificação da natureza da política de ajuda para o desenvolvimento de cada governo.

A prática recorrente de interação interpessoal dos agentes da cooperação para o desenvolvimento - bem como do serviço exterior, diplomático e, por vezes, de segurança -, situados em uma miríade de instituições nacionais que interagem entre si culminam no processo de formulação e execução da política de ajuda para o desenvolvimento de cada país. Mormente, em função do grau de tecnicidade encontrado nessas instituições e a natureza de negociação que dominam o serviço exterior dos países, interesses econômicos e políticos acabam por influenciar a política de ajuda para o desenvolvimento. Martinussen e Pedersen (1999) alegam que frequentemente a política de ajuda vem sendo instrumentalizada com o

propósito de salvaguardar os interesses políticos e de segurança nacional dos países. Os mesmos fatores são válidos para a consolidação de interesses econômicos e comerciais insuflados mediante a utilização de “ajudas vinculada” (*tied aid*), em que o procedimento da ajuda fica condicionado à compra de mercadorias e serviços dos países doadores⁶. Mais recentemente, o componente ambiental da ajuda vem se tornando cada vez mais comum, ao passo em que os doadores começam a adotar políticas ambientais no âmbito nacional e passam a financiar a implementação de políticas ambientais nos países receptores.

O componente político da ajuda para o desenvolvimento não é fenômeno recente, muito pelo contrário, a história da ajuda externa mostra que estes interesses políticos estiveram presente no primórdio da institucionalização das agências governamentais. Lancaster (2007) ressalta que a ajuda externa, como conhecemos, hoje começou como instrumento da diplomacia da Guerra Fria.

Antes de 1945, a ajuda consistia de ações isoladas que atendiam à finalidade de utilizar recursos públicos i) para o alívio humanitário, ii) como assistência prestada pelas metrópoles europeias a suas colônias⁷ e iii) em forma de assistência técnica provida pelos Estados Unidos à América Latina, no começo

⁶ Hugo Pena (2012) alega que, embora os mecanismos operacionais sejam distintos, os efeitos da “ajuda vinculada” são semelhantes àqueles referentes aos subsídios à exportação. O interesse comercial é a força motriz para a compreensão das motivações, neste caso. Os beneficiados com este tipo de operação são os produtores do doador, em detrimento da perda do contribuinte e do próprio país doador, que tem uma parcela de seu orçamento custeando atividades exportadoras. No entanto, Pena não considera em sua análise a geração de empregos e o fator multiplicador econômico no mercado do país doador decorrente da atividade de exportação, no momento em mencionar os beneficiados pela “ajuda vinculada”.

⁷ As potências coloniais dispunham esforços para a construção de infraestruturas, serviços de saúde e educação nos territórios coloniais, de forma a viabilizar a ocupação e administração de suas colônias (LANCASTER, 2007).

da Segunda Guerra Mundial⁸. No entanto, o que era um expediente diplomático temporário ganhou elementos permanentes nas relações interestatais, representando a consolidação de uma norma de conduta internacional em que governos de países ricos deveriam ajudar países pobres a melhorar o bem-estar de seus cidadãos.

No início da Guerra Fria, em contexto de expansão do bloco soviético na Europa oriental, os Estados Unidos se sentiram compelido a agirem no sentido de estabilizar o governo grego – que sofria investidas de insurgentes comunistas patrocinados pela Iugoslávia – e de fortalecer as finanças da Turquia – pressionada pelos soviéticos a fazer concessões territoriais. As ajudas para a Grécia e a Turquia foram seguidas por um pacote de US\$13 bilhões em programa de ajuda para Europa. Começava o Plano Marshall, assim conhecido em referência ao Secretário de Estado George C. Marshall, seu idealizador. Com a revolução chinesa e a Guerra nas Coreias, países asiáticos passaram a ser também beneficiados pelos programas estadunidenses, por meio do Plano Colombo.

Dessa maneira, a Ajuda externa torna-se oficialmente instrumento de política externa estadunidense com a criação de um programa de assistência, sob a égide da administração de Harry S. Truman, legitimado socialmente por grupos religiosos da igreja católica. O ponto 4 do programa de assistência de Truman tinha como principais objetivos: i) criar mercados para os Estados Unidos por meio da redução da miséria e o aumento da produção em países em desenvolvimento e ii) diminuir o risco da ameaça comunista mediante a ajuda a países, para que prosperassem sob o sistema capitalista. De 1952 a 1961, diversos programas de assistência técnica foram elaborados no âmbito de organizações

⁸ Durante a Segunda Guerra Mundial, com o propósito de se aproximar dos governos locais e enfraquecer a influência nazista, Washington concordou em financiar projetos de assistência técnica para governos Latino-Americano (LANCASTER, 2007)

ligadas ao tema de segurança – como a Agência de Segurança Mútua – e de política externa – como o Departamento de Operações Externas e o Departamento de Cooperação Internacional. Em 1961, o presidente John F. Kennedy assinou o *Foreign Assistance Act*, criando a Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (USAID) (USAID, 2013).

A iniciativa estadunidense foi seguida por outros governos. À medida que países da Europa Ocidental e o Japão recuperavam-se dos flagelos da guerra, seus governos eram pressionados a também estabelecer e expandir programas de ajuda próprios e a criar, suas respectivas, agências, cada qual com objetivos diferentes. França e Reino Unido, por exemplo, intencionavam manter a influência em suas antigas colônias. A Alemanha, por sua vez, pretendia prover assistência técnica aos importadores de seus produtos. Os países nórdicos – Dinamarca, Suécia e Noruega – eram movidos pela sua orientação política social-democrática e inclinações cristãs (PRATT; THEREIN, 1995).

Em contrapartida, o bloco socialista, representado pela URSS e a República Popular da China utilizavam também da ajuda para expandir sua influência em países em desenvolvimento de regime comunista, como o Vietnã do Norte, a Coreia do Norte, Cuba e Mongólia, ou em países amigos, como Índia, Egito e Síria. Contudo, os soviéticos não tentaram estabelecer um sistema de ajuda de longo prazo em países em desenvolvimento, atuando de forma intermitente, por razão de falta de recursos financeiros e humanos (LANCASTER, 2007).

Nasceu, assim, em um mundo polarizado por dois sistemas econômicos incompatíveis, o sistema da ajuda para o desenvolvimento, como instrumento de política externa das potências mundiais, para expandir suas influências e interesses no Sul Global.

No entanto, está não é mais a realidade do sistema internacional. Não vivemos mais em um mundo bipolar, em que duas ideologias se confrontam por meio da política externa de duas grandes potências. O confronto indireto da

Guerra Fria não pode ser mais apontado como componente estratégico para a manutenção de agências de ajuda e, do próprio sistema de ajuda. Então, o que deu sobrevida ao Sistema de Ajuda Internacional?

Parte da causa para a manutenção do sistema de ajuda pelos países doadores pode ser atribuída ao papel dos agentes de cooperação para o desenvolvimento e da própria sociedade civil, que advogam a favor da ajuda para o desenvolvimento. Foi necessário reinventar propósitos, de forma a enquadrar-se à nova conjuntura, sob a égide da “ética da responsabilidade” e da natureza estratégica da política externa dos governos. Conseqüentemente, a partir de 1990, novos propósitos foram inseridos na agenda do desenvolvimento, como i) a promoção econômica e política de países em transição, ii) a solução de problemas globais, iii) a exportação da democracia e iv) o gerenciamento de conflitos. (LANCASTER, 2007). Os “novos propósitos” deram lugar a novas áreas de atuação, modelos, estudos, teorias e, de certa forma, ganharam um grau elevado de complexidade e de autonomia de atuação. E, em cada uma dessas áreas, estudiosos observam os interesses governamentais em promover a ajuda para o desenvolvimento. Enquanto, a sociedade civil aloca seu nicho de atuação a pressionar e defender que as reais finalidades das políticas de desenvolvimento sejam realmente o alvo das ações pelos governos.

2.3 A TEORIA DO *BIG PUSH* E O ESTABELECIMENTO DO SISTEMA DE AJUDA PARA O DESENVOLVIMENTO

No nível global, a criação de sistemas de governança funciona como fenômeno constitutivo de plataformas estimuladoras de políticas globais de desenvolvimento, enquanto, paralela e autonomamente, consolida-se entre os países doadores tradicionais um sistema de ajuda para o desenvolvimento. Os anos consecutivos a Segunda Guerra Mundial foram inevitavelmente tempos de reconstrução econômica. Mesmo antes do fim dos conflitos que tanto assolaram o mundo, eram deflagrados calorosos debates sobre a melhor maneira de planejar o tempo de paz. Entre suas preocupações figuravam o fantasma do passado, a

necessidade de evitar os erros cometidos na sequência da Grande Guerra e o consequente colapso do sistema econômico mundial durante a Grande Depressão. Os debates – polarizados, principalmente, entre as ideias de intelectuais estadunidenses e ingleses - buscavam solução para o estabelecimento de uma ordem internacional pacífica com base na cooperação econômica.

Os acordos assinados em New Hampshire, em 1944, criando o que ficou conhecido como o Sistema de Bretton Woods foram reflexos do espírito cooperativo que dominava o pensamento econômico e político global e apresentava-se como reflexo da nova ordem mundial, encabeçada pelo principal beneficiado dos acordos: os Estados Unidos. A resposta para o problema dos conflitos armados e a depressão econômica restava, dessa forma, na cooperação internacional. O desenrolar histórico do fim do padrão-ouro como âncora de taxas de câmbio fixo e a sucessiva desvalorização das moedas como medida de promoção das exportações por parte de economias em depressão, bem como a imposição de restrições comerciais reduziram drasticamente o mercado global e mostrou que sem cooperação a situação seria insustentável, em que políticas econômicas de *beggar thy neighbour* seriam a regra do sistema.

Neste novo espírito de cooperação entre países, surgem novas instituições responsáveis pela governança econômica global. Por influência dos acontecimentos que acometeram no mundo, tanto no âmbito econômico como político, a manutenção da paz e a cooperação internacional para a resolução dos problemas econômicos e sociais são elencadas como propósitos primordiais da ONU. Economistas receberam um novo ímpeto para investigar as maneiras pela qual nações pobres tornar-se-iam ricas. O fim dos impérios coloniais e o surgimento de novas nações independentes evidenciou o hiato entre a qualidade de vida existente nas antigas metrópoles e as ex-colônias. O rápido crescimento populacional e dos problemas sociais decorrentes implicou a popularidade das

ideias de planejamento das economias dos novos países independentes. Assim, a teoria do *Big Push*, desenvolvida pelo economista polonês Paul Rosenstein-Rodan (1943), passou a ganhar popularidade, no âmbito das Nações Unidas⁹. Para que se desenvolvessem, os países pobres necessitariam de muito investimento, ambos em infraestrutura e na indústria. Apenas governos poderiam arcar com esses investimentos, mais especificamente, com a ajuda dos governos de países desenvolvidos.

Neste contexto, o tema do desenvolvimento passa a figurar como área de trabalho na governança global. O Sistema Bretton Woods, o sistema ONU, todos, aos poucos, vão incorporando em suas estruturas o problema do subdesenvolvimento, em parte como argumento-base de uma narrativa de influencia e dominação por parte dos governos mais fortes, em parte, por demanda dos países em desenvolvimento por tratamento de acordo com suas necessidades reais. O embate político-econômico Norte-Sul, nos mecanismos multilaterais, assim, ganham dinâmicas próprias e, mormente, autônomas entre si, em seus diversos compartimentos.

Apesar de a Carta da ONU normatizar aspecto coordenado da atuação da organização, a realidade do sistema é bastante diferente, vigorando a falta de harmonia de política global para o desenvolvimento entre os diversos órgãos que compõem o sistema ONU. Fomerand e Dijkzeul (2007) destacam a intensa fragmentação do sistema ONU, estimulado pela competição e a ausência do sentimento de que todos os órgãos voltados para o desenvolvimento trabalham por um propósito comum.

⁹ A teoria do *Big Push* foi desenvolvida com base em observações empírica a economias do Leste e Sudoeste da Europa e argumenta que, para evitar as armadilhas econômicas do baixo nível de renda na população, economias agrícolas precisariam de um empurrão, por intermédio de programas de investimento de grande escala em industrialização.

Neste contexto, as ações desencontradas e descoordenadas persistem hodiernamente. Temas correlacionados como assuntos sociais e econômicos, saúde, desenvolvimento sustentável, democracia e boa governança, desenvolvimento humanos, entre outros são tratados distintamente em órgão de comunicação escassa e de *modus operandis* por vezes contraditórios. A situação torna-se ainda mais complexa quando tratamos do Sistema de Ajuda para o Desenvolvimento em si, no qual a OCDE – órgão externo ao sistema ONU, criado, sob acunha original de Organização para a Cooperação Econômica Europeia, para gerir o Plano Marshall – possui bastante influência, sobretudo na definição do conceito e na elaboração de sua arquitetura normativa, como veremos adiante.

2.3.1 O que é a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)?

Antes de analisarmos propriamente o conceito útil para a nossa pesquisa, o da CSSD, é importante apresentarmos os limites e as suas fronteiras conceituais. Por isso, trazemos à baila a definição e conceituação de outros objetos, importantes para a compreensão da formação da ideia de CSSD. Iniciando pelo termo da CID, que seria a definição mais genérica da qual a CSSD faz parte.

A definição de CID é utilizada mormente na literatura, de forma geral, como termo amplo e abstrato para designar relações comerciais, de investimento, de integração econômica e monetária, bem como de transferência de conhecimento e experiência e de ajuda entre dois países ou mais país, em âmbito multilateral ou bilateral. Os limites do termo não são rígidos, podendo englobar uma miríade de noções, de representações gerais e abstratas de uma realidade de uma mesma espécie de relações internacional, pautadas no crescimento econômico, no avanço das relações social e entre a sociedade e o meio ambiente. Neste sentido, por conta de seu elevado grau de amplitude e a inexistência de limites claros, o termo CID não pode ser considerado um conceito propriamente dito, pois não se trata de um predicado comum a todas as coisas da mesma

espécie. Ou seja, os atributos e predicados comuns do termo são demasiadamente complexos para que se possa fazer uma análise final e conclusiva dos diversos componentes da espécie. A característica genérica do termo CID, de certa forma, é responsável pela multiplicação de conceitos mais restritivos e sintéticos em seu escopo, como, por exemplo, o da ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD).

Na contextualização do debate sobre a ajuda internacional, a definição da ajuda normalmente toma formato da perspectiva dos doadores, ao passo em que estes também vêm historicamente definindo as modalidades e a quantia da doação, por meio de acordos entre os doadores. O exemplo mais patente é a definição do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD)¹⁰ da OCDE. Riddell (2007) analisou a problemática da definição de ajuda para o desenvolvimento. Partindo da delimitação de seu objeto em todos os recursos – bens, habilidades, conhecimentos técnicos, bolsas e empréstimos (em taxas subsidiadas) - transferidos do doador ao receptor, situa a ajuda para o

¹⁰ O CAD foi criado pela Resolução Ministerial de 23 de Julho de 1961 e possui mandato para i) monitorar, acessar, reportar e promover provisões de recursos que favoreçam o desenvolvimento sustentável, por meio da coleta e análise de dados e informações em AOD, AO e fluxos privados ii) revisar políticas e práticas de cooperação para o desenvolvimento; iii) disseminar análises, guias e boas práticas para assistir aos seus membros e a comunidade de novos doadores a se comprometer com os princípios de qualidade e efetividade da assistência para o desenvolvimento, iv) analisar e ajudar a desenvolver o rápido crescimento de uma arquitetura global para o desenvolvimento; v) disseminar perspectivas em bens públicos globais e políticas coerentes para o desenvolvimento ; e vi) convidar países não membros, organizações internacionais, organizações do setor privado e representantes da sociedade civil (DCD/DAC, 2010). O CAD possui atualmente 27 membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça e União Europeia. O Banco Mundial e o PNUD participam como observadores (OCDE, 2013).

desenvolvimento como uma categoria parte de um conceito mais amplo de ajuda externa. Essa tipologia permite diferenciarmos ajuda para o desenvolvimento da ajuda humanitária, da ajuda emergencial e da ajuda militar, que seriam outros tipos de ajuda externa.

Inobstante a isso, Riddell (2007) advoga outras perspectivas para a tipificação da ajuda, seja por um olhar do agente receptor, seja com base nos resultados/impactos que a ajuda desencadeia. Atualmente, em função da grande influência dos doadores na formulação e planejamento da ajuda para o desenvolvimento, o conceito de ajuda para o desenvolvimento mais difundido e, como já mencionado, é o de AOD, adotado pela OCDE.

2.3.2 A definição normativa da ajuda pela OCDE

O Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) define a Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) como aqueles fluxos - para países e territórios constantes na lista de recipientes da OAD e para instituições multilaterais (tabela 1) – que:

- a) São providos por agências oficiais, incluindo de governos locais e regionais, ou por agências executivas;
- b) Tenham como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar social dos países em desenvolvimento;
- c) Possuam caráter de subsidiário ou elemento de doação de pelo menos 25% (calculado numa taxa de desconto de 10%).

Logo, podemos elencar quatro critérios para a classificação da ajuda como AOD, segundo a metodologia do CAD/OCDE: i) o desenvolvimento econômico e o bem-estar social como propósito primordial da ajuda aos países em desenvolvimento listado no anexo 1 de seu instrumento normativo (tabela 1) ; ii) os beneficiários, direta ou indiretamente, da ajuda devem ser elegíveis como uma instituição criada com o propósito da AOD, seja uma organização multilateral seja uma Organização Não Governamental (ONG), seja uma agência governamental;

iii) o recurso deve originar de uma agência oficial, seja em âmbito federal, regional o local; iv) o elemento de subsídio ou de doação de 25%.

De maneira a registrar o volume da AOD circulada no mundo e de monitorar a atuação dos atores oficiais no sistema de ajuda, a OCDE recebe de um grupo de países e organizações internacionais, doadores privados (tabela 2), dados acerca dos seus desembolso anual em AOD. Ao longo do tempo, o CAD manteve sua definição sem alteração, porém constantemente refinou detalhes sobre a maneira pela qual a AOD deveria ser relatada para assegurar a definição da forma mais consistente possível entre seus doadores. A preocupação de encontrar um caráter homogêneo em sua definição perpassa por uma cuidadosa delimitação do seu conceito em diversos campos, incluindo, por exemplo:

- i) A ajuda militar: equipamentos e serviços militares não devem ser relatados como OAD, bem como os perdões de dívidas decorrentes de atividades dessa natureza. Atividades antiterroristas são também excluídas. No entanto, os custos da utilização de equipamentos e de logística das forças armadas para a entrega de ajuda humanitária são elegíveis.
- ii) Operação de paz: a maioria dos gastos com operação de paz é excluída, consoante a mesma lógica em que se seguem os custos militares. No entanto, as atividades relevantes para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável, bem como para a reconstrução dos países são incluídas.
- iii) Trabalho junto à polícia civil: gastos com treinamento policial é relatado como OAD, com exceção de treinos voltados para funções paramilitares, como de contra insurgência ou de inteligência contra terrorismo. Os mantimentos gastos com os serviços de polícia para o controle da desordem civil não são elegíveis.
- iv) Assistência a refugiados: somente os gastos durante os 12 primeiros meses de estadias dos refugiados no país doador são

computados como OAD. Os custos com processo de repatriação dos refugiados ao seu país de origem também são elegíveis.

- v) Pesquisa: pesquisas com relevância primária e direta para a resolução de problemas em países em desenvolvimento podem ser computadas como OAD. Os custos poderão ser computados mesmo se a pesquisa for realizada em países desenvolvidos.
- vi) Energia nuclear: caso seja para propósitos civis, podem ser relatados como OAD.
- vii) Programas culturais: são elegíveis como OAD, nos casos em que construam capacidade cultural em países recipientes. No entanto, os casos de visitas de artistas e atletas, ou outras atividades com a finalidade de promover a imagem do doador são excluídos.

Além disso, a metodologia da AOD classifica a ajuda em modalidades de forma a caracterizar melhor como a ajuda está sendo prestada, a saber, cooperação técnica, ajuda alimentar e humanitária, ajuda a refugiados, perdão de dívida, doações a Organizações de Desenvolvimento Não –Governamental (ODNG), Crédito à exportação, fluxos de capitais beneficiados pelo Sistema de Preferência de Acesso aos Mercados, empréstimos bilaterais e contribuição a Instituições Multilaterais.

De maneira a tornar mais transparentes as atividades de seus membros, o CAD/OCDE ainda levanta dados acerca dos fluxos de ajuda oficial (AO) que são os demais fluxos de bens e capital para países em desenvolvimento que não possam ser elegíveis como AOD. E, transações que apesar de serem realizadas com países da lista de elegíveis (Tabela 1) para AOD, não cumprem as demais condições de elegibilidade para ser AOD, seja por não terem como seu objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social, seja por não alcançarem o elemento de subsídio de ao menos 25%.

Apesar do CAD ser um clube de países, dos quais participam apenas países de renda alta, alguns outros países vêm cooperando com o Sistema de

Ajuda para o Desenvolvimento elaborado pelo Comitê, por meio da participação como observadores de suas reuniões e encontros internacionais, bem como aderindo a suas declarações e acordos de modo de conduta. Alguns países, inclusive, submetem ao comitê dados da sua AOD (tabela 2) demonstrando sua intenção de tornar seus fluxos mais transparentes e de progressivamente dialogarem com o Sistema de Ajuda da OCDE, simbolizado pela Declaração de Paris de 2005.

Dentre estes países, um grupo de países passou a ser denominado pela literatura de “doadores emergentes” ou “novos doadores”, em função do crescente fluxo de ajuda prestada pelos seus governos. No entanto, o termo nos parece indevido, haja vista i) o histórico destes países como prestadores de ajuda, desde a década de 1970 e ii) a despeito das similaridades, as diferenças de atuação entre os dois grupos. Desta forma, os termos cunhados nos parecem impróprios e limitados à perspectiva de atores oriundos dos países “doadores tradicionais”.

Tabela 1. Lista CAD para receptores de OAD 2011-13

Países de Menor Desenvolvimento Relativo	Outros países de renda baixa (PIB <i>per capita</i> < US\$ 1.005 em 2010)	Países e territórios de renda média baixa (PIB <i>per capita</i> US\$ 1.006- US\$3.975 em 2010)	Países e territórios de renda média alta (PIB <i>per capita</i> US\$ 3.976- US\$12.275 em 2010)
Afeganistão, Angola Bangladesh, Benin Burquina Faso, Burundi Butão, Camboja Chade, Cômoros Djibuti, Eritreia Etiópia, Gâmbia Guine, Guine Equatorial Guiné-Bissau, Haiti Iêmen, Ilhas Salomão Kiribati, Laos Lesoto, Libéria Madagascar, Malawi Mali, Mauritânia Myanmar, Moçambique Nepal, Níger República Central Africana República Democrática do Congo Ruanda, Samoa São Tomé e Príncipe Senegal, Serra Leoa Somália, Sudão Sudão do Sul Tanzânia Timor-Leste Togo, Tuvalu Uganda Vanuatu Zâmbia	Quênia República do Quirguistão República Dominicana da Coréia Tajiquistão Zimbábue	Armênia, Belize Bolívia, Cabo Verde Camarões, Cote de Ivore Egito, El Salvador Estados Federados da Micronésia Fiji, Filipinas Gana, Geórgia Guatemala, Guiana Honduras, Ilhas Marshall Índia, Indonésia Iraque, Kosovo Marrocos, Moldávia Mongólia Nicarágua Nigéria Papua Nova Guiné Paquistão Paraguai República do Congo Síria Sri Lanka Suazilândia *Tokelau Tonga Turquemenistão Ucrânia Uzbequistão Vietnã West Bank e Faixa de Gaza	África do Sul, Albânia *Anguilla, Antígua e Barbuda Argélia, Argentina Azerbaijão, Belarus Bósnia Herzegovina, Botsuana Brasil, Cazaquistão Chile, China Colômbia, Costa Rica Cuba, Dominica Equador, Gabão Granada, *Ilha de St. Helena Ilha de St. Kitts-Nevis, Ilha de St. Lucia Ilha de St. Vicente e Grenadines Ilhas Cook, Ilhas Maurício Ilhas Seychelles, Irã Jamaica, Jordânia Líbano, Líbia Macedônia, Malásia Maldivas, México Montenegro, *Montserrat Namíbia, Nauru Niue, Palau Panamá, Peru República Dominicana, Servia Suriname, Tailândia Tunísia, Turquia Uruguai Venezuela *Wallis e Futuna

Fonte: CAD/OCDE. Tradução livre

Tabela 2. Lista de doadores que submetem seus dados ao CAD

Membros do CAD	Não-Membros do CAD	Organizações Multilaterais	Doadores Privados
Alemanha	Arábia Saudita	AfDB	Fundação Bill e Melinda Gates
Austrália	Bulgária	AfDF	
Áustria	China TAIWAN	AsDB	
Bélgica	Chipre	BADEA	
Canadá	Emirados Árabes Unidos	Banco de Desenvolvimento Islâmico	
Coreia	Eslováquia	CarDB	
Dinamarca	Eslovênia	EBRD	
Espanha	Estônia	FMI	
Estados Unidos	Hungria	FMI (Trust Fund Concessional)	
Finlândia	Israel	Fundo Árabe (AFESD)	
França	Kuait	Fundo de Desenvolvimento Nórdico	
Grécia	Lavínia	Fundo Global	
Holanda	Liechtenstein	GAVI, GEF	
Instituições da União Europeia	Lituânia	IAEA, IBRD	
Irlanda	Malta	IDA, IDB	
Islândia	Polônia	IDB Fundo Especial	
Itália	Romênia	IFAD, IFC	
Japão	Rússia	OFID	
Luxemburgo	Tailândia	OMS	
Noruega	Turquia	OSCE	
Nova Zelândia		PNUD	
Portugal		Protocolo de Montreal	
Reino Unido		UNAIDS	
República Checa		UNECE	
Suécia		UNEP	
Suíça		UNFPA	
		UNHCR, UNICEF	
		UNPBF	
		UNRWA, UNTA, WFP	

Fonte: CAD/OCDE. Tradução livre.

3. A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA DESENVOLVIMENTO: UMA MODALIDADE DA AOD?

As décadas de 1950 e 1960 foram transformadoras para o sistema de governança global e para as relações internacionais, pelo amplo processo de reaquisição e conquista da independência de antigas colônias europeia na África e na Ásia, motivado por acordos entre as potências coloniais e os movimentos de libertação nacionais. Seja por meio de guerra de libertação, seja por um acordo pacífico entre as partes, os Estados africanos e asiáticos, o processo de liberação e conquista da soberania nacional de dezenas de países, alterou a dinâmica da governança global no Sistema ONU, pela entrada de um número significativo de novos países. Neste contexto, diversos fenômenos e eventos ensejaram diálogo alternativo ao embate Leste-Oeste, preponderante no período da Guerra Fria, por meio de ênfase à dicotomia das relações Norte-Sul.

As primeiras associações livres entre países em desenvolvimento foram influenciadas por teorias de relações internacionais de cooperação e de interesse entre os países e pelo ímpeto destes de ter suas reivindicações ouvidas e seus objetivos inseridos na pauta de negociações no sistema das Nações Unidas e demais mecanismos internacionais. Consequentemente, estudiosos e formuladores de políticas ousaram desafiar o *mainstream* acadêmico, ao desenvolver a teoria da dependência e o pensamento do pós-colonialismo.

3.1 AS NARRATIVAS TEÓRICAS PERIFÉRICAS DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

Em 1949, o economista alemão Hans Singer e o argentino Raúl Prebisch, em estudos separados, alertaram para a posição de desvantagem em que os países em desenvolvimento encontravam-se em relação aos termos de trocas com países desenvolvidos. A tese que ficou conhecida como Singer-Prebisch tornou-se um clássico da literatura econômica heterodoxa e permeia o pensamento da elite intelectual dos países em desenvolvimento, sobretudo, latino-americano até hoje,

em suas versões atualizadas. Pensamento crítico à teoria clássica do comércio internacional, com perspectiva na relação centro-periferia, inicia a formulação do pensamento estruturalista latino-americano em busca da apreensão do desenvolvimento como um processo global, isto é, sistêmico (BERNAL-MEZA, 2005).

A construção do modelo centro-periferia dá-se em cima da ideia da “deterioração dos termos de troca”, que tem como base a constatação empírica de que os produtores e exportadores de bens manufaturados beneficiavam-se mais dos mecanismos de trocas do que os produtores e exportadores de bens primários.

Neste sentido, o atraso da periferia era consequência da dinâmica do sistema, no qual se consolidava cada vez mais a hegemonia histórica do centro. Deste diagnóstico resultaram as estratégias de inserção internacional dos países marcadamente agroexportadores latino-americanos: i) impulsionar a transformação do sistema mundial, ii) promover a industrialização, iii) redefinir a política tarifária, iv) proteger a indústria nascente, v) impulsionar a integração regional e, paralelamente, vi) promover o progresso técnico e do controle de tecnologia internamente. Neste último ponto, no escopo encontramos a principal intenção para estratégia de fomento da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) ou Cooperação Horizontal, conceito-chave para os seus teóricos no desenvolvimento da CSSD. Neste espírito foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, que a Assembleia Geral transformou na Resolução 33/134, de 19 de dezembro de 1978.

Atualmente, reflexos da teoria da dependência podem ser observados nas escolhas metodológicas de documentos de organismos internacionais, ao definirem as modalidades de programas e projetos da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento. Em seu Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-americana da Secretaria Geral Ibero-americana (SEGIB), publicado com periodicidade anual, com objetivo de informar acerca do panorama da Cooperação Sul-Sul nos países Ibero-Americanos, o conceito de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é tratado

de maneira marginal, dando ênfase apenas na dimensão técnica em suas modalidades horizontal bilateral, regional e triangular (SEGIB, 2012).

Além do pensamento estruturalista, o pensamento pós-colonialista exerce influência sobre as políticas de Cooperação Sul-Sul. Introduzido pela obra *Orientalismo* (1978) do teórico crítico palestino-americano Edward Said, o pensamento pós-colonialista iniciou mediante o processo de exame do modo como o Oriente, sobretudo o Oriente Médio, era apresentado na cultura ocidental estadunidense, como um “outro” exótico¹¹. Dessa forma, o pensamento crítico pós-colonialista, bastante popular, sobretudo, nas instituições da Ásia e do norte da África, denuncia o controle político dos países ocidentais por meio da disseminação cultural do Ocidente, em que a infantilização do oriente é um instrumento de dominação, que visa reestruturar e firmar uma autoridade pós-colonial sobre o Oriente. Influenciado por Said, o psiquiatra Frantz Fanon (1952) explorou em seus estudos as maneiras pelas quais o povo negro colonizado internalizava pela cultura as ideologias de seus colonizadores brancos.

Destarte, com a proposta de desconstruir conceitos base, a teoria pós-colonialista expõe a dominação do pensamento anglo-saxônico na cultura, na ciência e na academia, bem como a sua influência nas políticas externas dos países e, em consequência, nas arenas internacionais. Com base na teoria crítica, os teóricos pós-colonialista denunciam o que consideram o caráter etnocêntrico de

¹¹ Para Said – um crítico severo do Estado israelense e líder do movimento de autodeterminação palestina –, o “outro oriental” representado na cultura estadunidense projetava a ideia de fantasia, sensualidade e sexualidade, uma ficção que representava os desejos ocultos ocidentais. Ao mesmo tempo, estes desejos contrariavam e afrontavam a moralidade e a racionalidade do ocidente e, portanto, era projetava um sentimento de descontrole e temor. (SAID, 1978)

conceitos, tais quais “progresso”, “desenvolvimento” e “civilização”, “modernização” e “globalização”.

O reflexo da narrativa pós-colonialista também pode ser encontrada na prática da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, no que tange a ausência de condicionalidades impostas aos países receptores da cooperação, para receberem os benefícios. Sobretudo, condicionalidades ligadas à defesa e propagação dos direitos humanos, neste contexto, são vistas com desconfianças, mormente, em países orientais, que acreditam que a bandeira dos direitos humanos podem ser utilizadas como maneira de dominação cultural por parte do Ocidente a suas culturas milenares.

3.2 AS ASSOCIAÇÕES LIVRES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Em 1955, representantes de países - muitos dos quais recém-independentes - da África e Ásia encontraram-se em Bandung, na Indonésia, em prol de um movimento de cooperação econômica e cultural entre os participantes e em oposição daquilo que era considerado como um processo de neocolonialismo por parte das duas superpotências da Guerra Fria, Estados Unidos e União Soviética. Entre suas principais bandeiras, estavam reivindicações que remetem ao respeito aos direitos fundamentais, antirracista e anticolonialista, respeito à soberania nacional e à autodeterminação dos povos. No contexto de um processo de descolonização na África e na Ásia, o Movimento dos Não-Alinhados, como ficou conhecido e institucionalizado, posteriormente, em 1961, em Belgrado, representava uma coletividade de governos identificados pelo seu caráter terceiro-mundista, em busca da defesa de seus status de independência política ainda frágil.

Por sua vez, no continente americano, onde o processo de independência deu-se mais cedo, os países já visavam um projeto de associação mais voltada para a cooperação econômica. Em 1960, foi estabelecida a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), que pretendia criar uma área de livre

comércio entre sete países (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai) da América Latina¹². Reforçando essa tendência, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) já era utilizada como instrumento de integração entre os países da região e como solução para os obstáculos do desenvolvimento econômico e social de seus membros.

No mundo árabe, a criação dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1960, apesar de integrar membros da América do Sul e da África, demonstra a expansão do espírito de Cooperação Sul-Sul para a política externa desses países. Além da coalizão estabelecida na Conferência de Bagdá visar coordenar a política petrolífera dos seus membros, a criação de fundos para o desenvolvimento criados por países como Arábia Saudita e Kuwait demonstrava o uso diplomático dos petrodólares a favor do suporte de outros países em desenvolvimento, especialmente africanos, dos litígios entre Israel e Palestina.

3.3 O SISTEMA ONU E A COOPERAÇÃO SUL-SUL

A obtenção da maioria dos votos em órgãos do sistema das Nações Unidas, como no ECOSOC e na Assembleia-Geral das Nações Unidas permitiu que diversas demandas do Terceiro Mundo lograssem êxito. À pedido dos países em desenvolvimento, a Resolução n. 1.383 da Assembleia Geral da ONU de 1959 alterou a expressão “assistência técnica” para “cooperação técnica”, sob a alegação de que está seria mais adequada num contexto de almejo de mais equidade entre os parceiros para o desenvolvimento (relação doador-receptor). Apesar disso, no meio acadêmico e mesmo em legislações domésticas ainda podemos encontrar as duas expressões sendo utilizadas de forma, por vezes,

¹² A ALALC passou por um processo de alargamento de seus membros, com adesão de novos membros, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, transformou-se em Associação Latino Americana de Integração (ALADI), com a posterior adesão de Cuba, em 1999.

sinônima e, por vezes, distintas, com alusão às diferenças entre as relações Norte-Sul e Sul-Sul.

O processo de conscientização de metas, objetivos e desafios comuns contribuiu para a aproximação e a cooperação entre países em desenvolvimento e, conseqüentemente, para a proliferação de instituições regionais e globais voltadas para consolidação de espaços de diálogo. Em 1964, por exemplo, a I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) foi estabelecida, dentro do ECOSOC. Desenvolvendo sua função até hoje, as Conferências foram plataformas de diversos debates que influenciaram as relações Sul-Sul e a relação Norte-Sul, como da consolidação do próprio termo “cooperação sul-sul” ou “cooperação horizontal”, no espírito de uma relação mais simétrica e como estratégia para complementação à ajuda Norte-Sul. Campo de atuação do G-77 – coalizão de nações em desenvolvimento voltada para a promoção dos interesses econômicos de seus membros -, a Conferência também foi palco do debate para a formulação do Sistema Geral de Preferências, idealizado por Raul Prebisch, no âmbito da lógica cepalina, para combater o protecionismo dos países desenvolvidos aos produtos dos países em desenvolvimento e, assim, facilitar, por meio de acesso privilegiado desses produtos aos mercados daqueles.

Neste contexto, iremos entender a Cooperação Sul-Sul, como conceito compreendido hodiernamente em seu sentido mais amplo. Historicamente, alega Chaturvedi (2012) o conceito de Cooperação Sul-Sul “inclui comércio, investimento e transferência de conhecimento” entre países em desenvolvimento. No entanto, por vezes, podemos encontrar, na literatura, o termo sendo utilizado também como sinônimo de coalizão política entre estes países. Neste escopo, o conceito de Cooperação Sul-Sul aproxima-se de qualquer relação entre países em desenvolvimento motivada por propósitos pacíficos de aproximação política e parcerias na área de comércio, de investimento, de transferência de conhecimento e tecnologia e de segurança e de defesa.

Assim, o conceito diferencia-se bastante da definição dada à ajuda para o desenvolvimento apregoado pela relação Norte-Sul, em que a ênfase está no caráter voltado estritamente para o desenvolvimento, no qual comércio e investimento sem componentes subsidiados não se enquadram. Não obstante a isso, podemos encontrar dentro do conceito de Cooperação Sul-Sul componentes que se aproximam daquele da Ajuda para o Desenvolvimento, comumente definida como Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) – conceito ainda com contornos indefinidos.

Apesar de a expressão CSS haver sido concebida para facilitar uma distinção entre as relações mantidas entre os países em desenvolvimento e a cooperação tradicional “Norte-Sul” provida por países doadores, a expansão da CSS ensejou o surgimento de uma multiplicidade de novos atores e, como consequência, tornou mais complexo o uso e significado de seu conceito, sobretudo, por implicar as diversas posições políticas de quem o utiliza. A ausência de um arcabouço conceitual – parte em função do desafio e, por vezes, da resistência e dos governos do Sul Global em institucionalizar suas ações corrobora para o dissenso conceitual de termos como, “assistência técnica”, CTPD, “cooperação Sul-Sul,” “cooperação horizontal” e “cooperação técnica”. Assim, a utilização desses conceitos tem sido feita de maneira diversa, em âmbito de organizações da sociedade civil e de agências governamentais de cooperação, de acordo com a sua história, a sua visão e os seus interesses. Por isso, não se pode observar consenso na escolha do termo e tampouco de seu significado, que por ora são aplicados de forma distintos entre os agentes da CSS.

A definição conceitual de CSS, portanto, é aspecto bastante debatido e controverso nos foros internacionais. Não existe, contudo, definição universalmente aceita por todos os agentes envolvidos, o que explica o caráter abstrato percebido, por exemplo, na definição empregada pela Unidade de CSS do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para essa unidade, CSS trata-se de um “processo pelo qual dois ou mais países em desenvolvimento adquirem capacidades individuais ou coletivas por meio de

intercâmbios cooperativos em conhecimento, recursos e *know how* tecnológico” (PNUD, 1978). Por sua vez, a Unidade Especial para a Cooperação Sul-Sul da UNCTAD, define a cooperação Sul-Sul e a CTPD de formas distintas: cooperação Sul-Sul significa “países do Sul cooperando cada qual pelo compartilhamento de conhecimentos e habilidades técnicas ou econômicas para facilitar o desenvolvimento”. Ao explicar a diferença entre ambas, a instituição declara que “a cooperação Sul-Sul é um conceito mais amplo porque compreende um amplo espectro de colaboração entre países em desenvolvimento, constituídos por três dimensões: política, econômica e técnica”. A mesma instituição define CTPD como “um processo em que dois ou mais países em desenvolvimento perseguem seu desenvolvimento individual ou coletivo por meio de intercâmbios cooperativos de conhecimento, habilidades, recursos e *know-how* técnico.”.

Tal definição apresenta pontos em comum com aquela utilizado pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para definir a CTPD, a saber, como a transferência de conhecimentos técnicos e experiência do Brasil para outros países, em bases não comerciais, com vistas a produzir impactos positivos sobre populações, alterar e elevar níveis de vida, modificar realidades, promover o crescimento sustentável e contribuir para o desenvolvimento social (ABC, 2011).

Se, de um lado, a adoção da expressão “CSS” pode ensejar limitações conceituais sobre o potencial de intercâmbio a ser explorado entre países em desenvolvimento, poder-se-ia dizer que essa modalidade proporciona aos países em desenvolvimento a oportunidade de promover a ruptura da rigidez de conceitos, princípios e práticas adotadas pela cooperação Norte-Sul nas últimas seis décadas.

Neste contexto, em 2009, com intuito de reforçar e nivelar o potencial da CSS, a Assembleia das Nações Unidas emitiu resolução em que tenta caracterizar, de certa forma, o que abarcar as suas iniciativas, ao afirmar que:

“... a CSS é uma empresa comum dos povos e dos países do sul, nascida de experiências compartilhadas e afinidades, sobre as bases de objetivos e solidariedade comuns, e guiados, entre outras coisas, pelo princípio do respeito à soberania e autodeterminação dos povos, livre de qualquer condicionalidade. A CSS não deveria ser considerada assistência oficial para o desenvolvimento. Trata-se de uma associação de colaboração entre iguais baseada na solidariedade. Neste sentido, reconhecemos a necessidade de melhorar a eficácia da CSS para o desenvolvimento aumentando a prestação de conta mútua e a transparência, bem como coordenando suas iniciativas com outros projetos e programas de desenvolvimento sobre o campo da conformidade com os planos e prioridades nacionais de desenvolvimento. Reconhecemos também que se deveriam avaliar os efeitos da CSS com vistas a melhorar sua qualidade, se que interfira de maneira orientada na obtenção dos resultados” (ONU, 2009).

Em 2009, o ECOSOC lança relatório que precede o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD) sugerindo uma definição para a Cooperação Sul-Sul, devido ao rápido crescimento de seu fluxo (tabela 3) e propondo uma metodologia de compilação de dados, com o intuito de aperfeiçoar a análise da Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Triangular. (ECOSOC, 2009). O posicionamento defendido no documento é no sentido de considerar a CSS um conceito mais amplo e profundo que aquele adotado para a Ajuda para o Desenvolvimento dos doadores tradicionais, indo muito além dos fluxos financeiros, como empréstimos e doações para investimento em infraestrutura e projetos e programas, mas também acessando ações de troca de experiência, tecnologia e conhecimento, acesso preferencial a mercados e investimentos e suportes a comércio. Tudo isto obtido por meio de relacionamento baseado na cooperação entre níveis de governos e suas agências executivas, entre empresas e organizações da sociedade civil.

Tabela 3. Estimativas da CSSD - 2006 a 2010 (US\$ milhões)

	2006	2008	2010
África			
África do Sul	98	139	124
Ásia			
China*	1.483-2.057	2.786-3.756	2.780-4.580
Índia	433	785	798
Malásia	16	16	17
Singapura	46	65	62
Tailândia	74	178	10
Oriente Médio e Norte da África			
Egito	15	17.6	18.4
Kuait	158	283	211
Arábia Saudita	2.025	4.979	3.480
Emirados Árabes Unidos	783	1266	412
América Latina e Caribe			
Argentina	10	12	14
Brasil*	277-365	337-437	923
Chile	3	9	7
Colômbia	0.3	0.3	0.4
Cuba	0.02	0.02	0.02
México	0.3	0.4	0.2
Venezuela	1.166	4.581	3.286
Instituições Multilaterais			
Agências Árabes total (AFESD, BADEA, IsDB e Fundo OPEP)	833	1.058	993
Suporte Árabe ao Território Palestino	456	80	50
Total, menor estimativa	7.876	1.6592	1.2626
Total, maior estimativa	8.538	1.7662	1.4426

Fonte: ECOSOC, 2013

3.4 SIMILARIDADE E DISTINÇÕES ENTRE A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO NORTE-SUL

Em 2012, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD) debateu exaustivamente as características e vantagens comparativas da CSSD em relação à OAD. Há algum tempo, o caráter complementar da CSSD – bem como as similaridades e distinções entre esta e a CNS - vêm sendo calorosamente debatido na literatura. Enquanto a natureza complementar das ações não parece ser ponto de desavença, a sua natureza política está longe de consenso. Para Fues et al (2012) as doações tradicionais e as parcerias sul-sul possuem inúmeras diferenças (Tabela 4), enquanto para Lengyel e Malacalza (2011), ambas possuem naturezas comuns e, portanto, devem ser analisadas como conceitos irmãos. No campo

político, países integrantes do chamado Sul Global reiteram a negação de que a Cooperação Sul-Sul e a OAD sejam governadas por regras comuns.

Como se pode observar na resolução 64/1 da Assembleia das Nações Unidas, o caráter de complementaridade que se dá às duas modalidades de cooperação internacional é um ponto de consenso. Para Ayllón (2009), seria um erro considerar a CSS como um mecanismo substitutivo da ajuda tradicional. Tampouco seria certo classificar uma modalidade de pior ou de melhor do que a outra, pois se tratam de iniciativas de natureza diferentes. O autor também tenta definir CSS: “com o termo CSS referimo-nos a um amplo escopo de colaboração que incluem elementos do conceito clássico de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), mas que vai mais além, ao abarcar assuntos como a cooperação política, comercial, as inversões ou ajudas financeiras, em alguns casos”.

Ssenyange (2010) analisou a similaridades entre a cooperação chinesa na África e a CNSD. Apesar de considerar a cooperação Chinesa na África um desafio para a ajuda para o desenvolvimento tradicional – no sentido em que a ajuda chinesa i) não promove uma estratégia de alívio de pobreza, ii) não estimula mecanismos para a participação dos locais, para transparência e para a *accountability*, iii) ignora a participação de organizações da sociedade civil e iv) principalmente, não funciona em harmonia com a assistência levada pelos doadores tradicionais nos países parceiros -, Ssenyange percebeu que o governo chinês adota comportamento semelhante aos dos doadores tradicionais, ao passo em que privilegia suas próprias companhias em seus projetos, amarra a distribuição de créditos à exportação a utilização de bens e serviços oriundos do país doador e utiliza mormente um grande time de consultores para recomendar os beneficiários durante os programas de cooperação.

Os tipos de abordagens adotados entre a modalidade Norte-Sul e Sul-Sul não coincidem, enquanto a AOD costuma ser executada dentro de um programa de ajuda, a CSSD, mormente, adota uma abordagem pontual, em que o centro são ações e projetos isolados, sem um planejamento integrado. Buss e Ferreira (2008),

ao analisarem a CSSD do Brasil no setor da saúde, observaram desafios que “impedem uma afirmação mais contundente dos melhores e mais nobres interesses na política internacional brasileira”: i) o Brasil não faz articulação inter-setorial da sua cooperação internacional – tampouco setorial, no próprio setor de saúde; ii) o atendimento tem sido predominantemente de demanda de “balcão” ou “espontânea”, quando, sem ignorar tais demandas, a cooperação internacional brasileira deveria ser predominante “programática”; iii) não há uma legislação para CID, tampouco as instituições brasileira possuem estrutura necessária para a ação mais efetiva dos agentes brasileiro no exterior e iv) o Brasil ainda está engatinhando no campo do intercâmbio internacional.

Ao propor uma metodologia para a mensuração dos fluxos financeiros da CSSD, em 2010, o ECOSOC destacou o benefício de utilizar abordagens comuns entre a CSSD e a CNSD. Reconhecendo, a ampla divulgação dos dados da OCDE, o ECOSOC alega no documento que utilizar metodologias semelhantes permitiria mais compatibilidade de dados entre a CSSD e a ajuda Norte-Sul, visto que ambos estariam sendo medidas pela mesma base de concessionalidade, ou seja, de 25% de subsídio, em cima de uma taxa de 10% de redesconto (ECOSOC, 2010).

Ademais, o tema da Cooperação Triangular (CT) esteve sob a ótica do FCD/ECOSOC (2009) e interpretada como a assistência em que os doadores tradicionais, instituições multilaterais e outros parceiros do Sul Global proporcionam a governos do Sul Global para a execução de projetos e programas com o objetivo de assistir outros parceiros. Neste sentido, a CT pode ser dividida em dois fluxos:

a) aquele proveniente dos doadores do Norte com fim de assistir o doador do Sul a provir ajuda a outro país parceiros e;

b) aquele oriundo dos próprios recursos do país doador do Sul para financiar a Cooperação Sul-Sul com seu parceiro receptor.

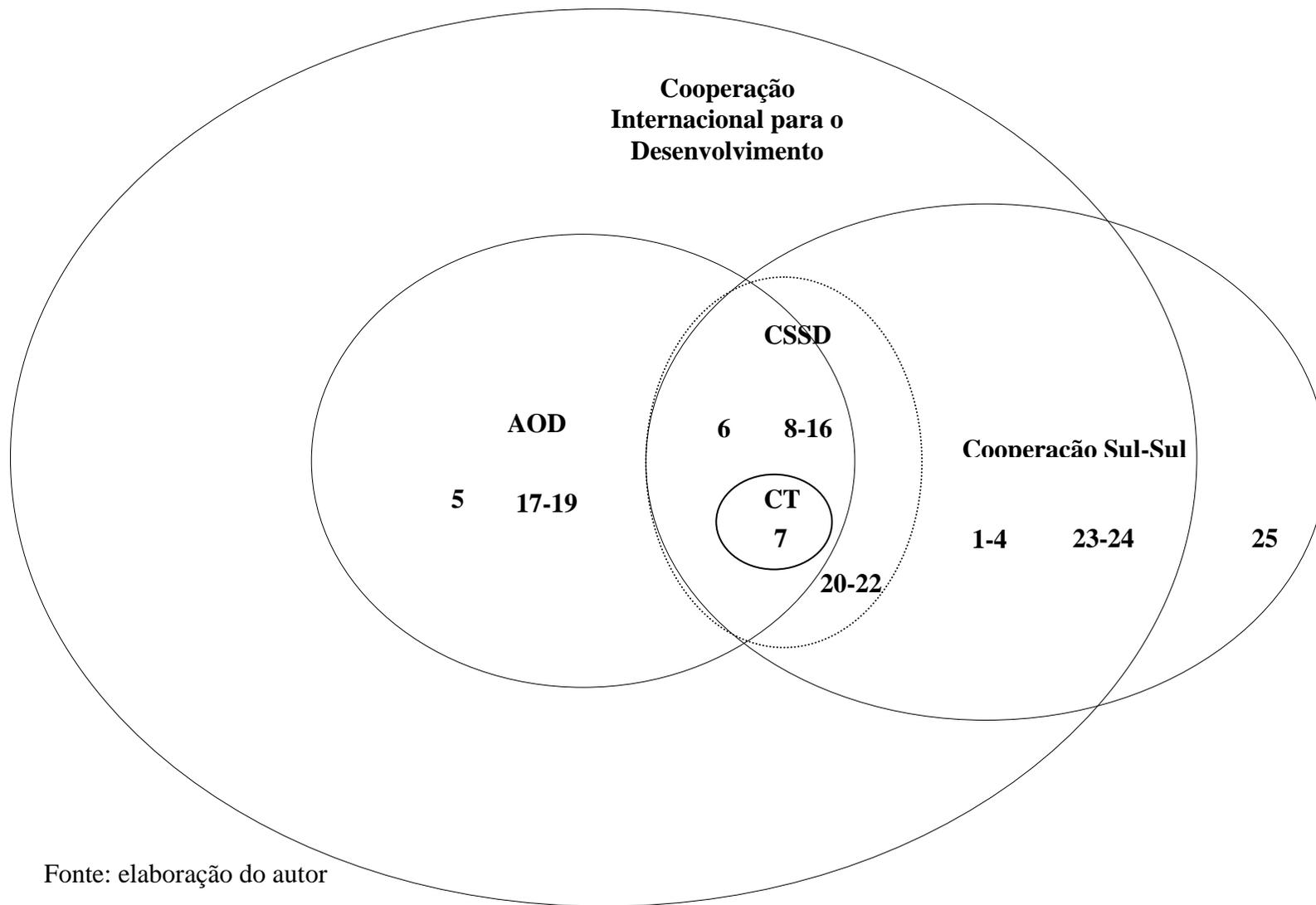
O conceito de CSSD permanece em fase de consolidação. A iniciativa por parte do FCD em propor definições para a CSS, CSSD e Cooperação Triangular (CT) carece do aval dos países doadores do Sul Global. Inobstante a isso, o documento lançado em 2009 é fonte rica em detalhes de medida para melhorar as informações e dados acerca da CSS, ao todo. Em adendo a este compromisso, sistematizamos na figura 2, as fronteiras dos conceitos úteis para a melhor compreensão do que se trata a CSSD.

Tabela 4. Comparação entre a CNSD e CSSD

Variáveis categóricas	Ajuda (Norte-Sul)	Parceria para o Desenvolvimento (Sul-Sul)
Natureza e propósito	ODA. Natureza alegadamente altruística.	Benefício Mútuo por meio de crescimento econômico e desenvolvimento social.
Perspectiva filosófica	Abordagem institucional e programática	Abordagem na ação
Participantes	País de renda alta (doador); país de renda baixa (beneficiário).	Ambos os parceiros devem ter renda média ou baixa.
Nível de desenvolvimento	Grande diferença entre os estágios de desenvolvimento econômico entre doadores e beneficiários	Ambos os parceiros estão quase no mesmo estágio de desenvolvimento econômico
Condicionalidade	De cima para baixo: com condicionalidades de adoção de políticas públicas e sem previsão	Guiada pela demanda, geralmente livre de condicionalidades de qualquer tipo, portanto, intensa ao longo do tempo
Flexibilidade	Estrutura burocrática consumidora de tempo e de altos custos administrativos	Bastante fragmentada e relativamente rápida com poucas implicações de custos administrativos
Setores prioritários	Doações e suporte de orçamento para setores sociais	Cooperação técnica e econômica direcionada para projetos em infraestruturas e investimento em setores produtivos
Aderência aos regimes de governança global como Declaração de Paris	Doadores seguem as diretrizes da Declaração de Paris, compreendido com um instrumento de efetividade.	Provedores não são assinantes arranjos globais como a Declaração de Paris. Relação baseada na confiança mútua entre os parceiros.
Dados, Monitoramento e avaliação	Revisão de pares pela CAD/OCDE. Dados compilados e periodicamente divulgados pelos governos nacionais e pela CAD/OCDE.	Sem mecanismos de monitoramento além de relatórios ocasionais de dados e detalhes fatuais.

Fonte: Chaturvedi, 2012. Com adaptações. Tradução livre.

Figura 2. Definições e Conceitos CID, CSS, OAD, CSSD, CT



Fonte: elaboração do autor

Legenda Figura 2:

1. Comércio
2. Investimento
3. Integração Econômica
4. Cooperação financeira e Monetária
5. Relação entre pelo menos um país desenvolvido e pelo menos um país em desenvolvimento
6. Relação entre países em desenvolvimento
7. Transferência e compartilhamento de experiência entre países em desenvolvimento, com participação, normalmente, por meio de financiamento de um país desenvolvido
8. Cooperação técnica, transferência de tecnologia e colaboração em Ciência e Tecnologia
9. Ajuda Alimentar e Humanitária
10. Ajuda a refugiados
11. Perdão de dívida
12. Doações a Organizações de Desenvolvimento Não-Governamental
13. Crédito à exportação
14. Sistema de Preferência de Acesso aos Mercados
15. Empréstimos bilaterais com elemento de 25% de subsídio calculado a taxa de desconto de 10%
16. Contribuição a Instituições Multilaterais
17. Condicionalidade
18. Aderência à Declaração de Paris
19. Mecanismo de Monitoramento (Revisão de Pares)
20. Ausência de Condicionalidade
21. Provedores não aderiram à Declaração de Paris
22. Sem Mecanismo de Monitoramento
23. Outros fluxos oficiais que não são elegíveis como AOD, sejam por não serem primariamente direcionados ao desenvolvimento, sejam por não terem atingirem o elemento de subsídio de 25%
24. Fluxos não oficiais direcionados ao desenvolvimento
25. Coalizões políticas: ex. G-77.

4. AS ONGS NO ESPAÇO PÚBLICO DO SUL GLOBAL: A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL DE MERCADOS EM DESENVOLVIMENTO

A governança global não é mais apenas dominada por governos nacionais. A crescente participação e a influência de atores não estatais, como a sociedade civil e as corporações transnacionais, engloba a democracia e reformula o multilateralismo (WAPNER, 2012). Na análise das relações internacionais, o estudo das ONGs demonstra a fragilidade das análises Estado-cêntricas. No entanto, o autor ressalta que a Sociedade Civil Global não pretende substituir o sistema Estado-cêntrico como paradigma político predominante, tampouco são sistemas mutualmente distintos e exclusivos (TURNER, 2010).

Partindo de uma análise focada na relação Estado-sociedade civil global (SCG), a importância destas, como agente de pressão de políticas públicas, dá-se por meio da persuasão e a promoção da influência de valores públicos e constituição de normas sociais e leis. Assim, o papel da sociedade civil estaria centrado na sua participação ativa em desenhar não apenas as políticas públicas imediatas, mas também os parâmetros em longo prazo da legitimidade do Estado. As motivações destas instituições seriam o interesse em revisar políticas de Estados e Organizações Internacionais (TURNER, 2010).

As ONGs como parte integrante da sociedade civil definem-se pela negação ao caráter governamental e de obtenção de lucros. A natureza política exógena ao Estado suscita questionamento quanto a sua legitimidade, já que diferentemente dos governos não teriam sido eleitas democraticamente ou com representantes internacionais que possuam mandato delegado pela população de seus países. Assim, entidades políticas que são diretamente confrontadas não só questionam sua legitimidade como chegam a manter institutos para vigiar e levantar denúncias contra seu trabalho (BALLON, 2010). Caracterizada pelo voluntarismo e ação política não violentas, para Turner (2010), as ONGs figuram

como exemplo de exercício da cidadania. Logo, um instrumento/meio de atuação dos indivíduos na ordem global. Assim, sua legitimidade não deriva de processo de decisão democrático clássico, atribuído – ou, ao menos, esperado por um Estado Nacional - mas sim meio de atuação coletiva de indivíduos em uma ordem global, cada vez, mais transnacional.

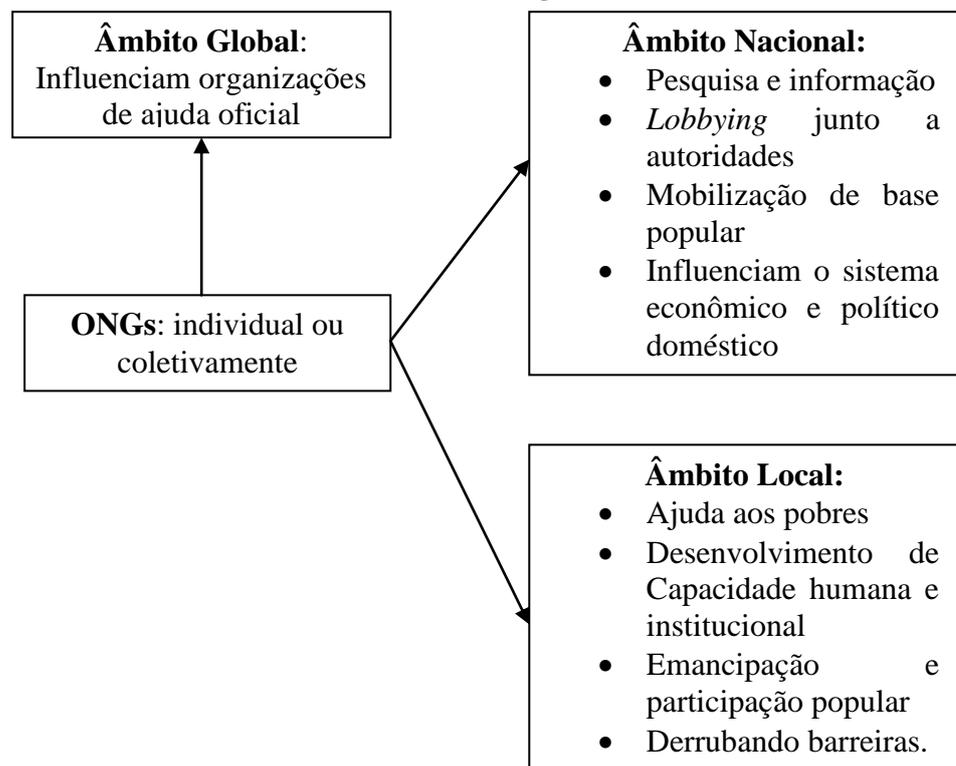
Wapner (2012) trata do assunto da legitimidade da sociedade civil global de forma mais ampla, dando vazão também a questão da responsividade/*accountability* destas instituições, da sua falta de autoridade e a ausência de mecanismos formais de avaliação de sua boa governança. ONGs são instituições que não passam por um processo amplo de eleição, operam livre de sistema de escrutínio, e por vezes são usados para benefícios próprios. Além disso, pelo fato da maioria da sociedade civil ter centros no Norte global, vários observadores as veem como promotoras da agenda de países industrializados. Dessa forma, o principal desafio para a atuação da sociedade civil global é de realizar um papel relevante na política internacional e estimular sua própria governança legítima e eficazmente. Por meio da interação com outros atores políticos e econômicos da governança global, a sociedade civil fortaleceria sua posição na ordem global.

4.1 TIPOLOGIA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Korten (2009) alerta para o fato de que não podemos entender as ONGs como um grupo homogêneo. E classifica-as em quatro gerações. A primeira estava voltada em ajudar as pessoas em extrema necessidade, ou seja, em dar alívio emergencial para cobrir as necessidades com comidas, remédios, abrigo e outras necessidades básicas. A segunda geração seria formada por organizações não tão focadas nas necessidades urgentes, mas em ensinar as pessoas a se ajudarem a si próprias. A segunda geração trabalha localmente, em uma ou poucas vilas, favelas, ou outras regiões comunitárias locais (micro atuação).

A terceira geração de ONGs pretende ir além das atuações locais, convencidas de que se necessita de uma atuação de larga escala, combinam uma atuação no âmbito micro com iniciativas no âmbito macro. Estas organizações normalmente combinam iniciativas de desenvolvimento com de ativismo em nome dos grupos miseráveis e marginalizados. Uma característica comumente encontrada em ONGs desta geração dos países do Norte é de que elas dão grande ênfase ao desenvolvimento de capacidade humana de suas organizações parceiras no Sul Global, para que estas possam por conta própria desenvolver trabalhos e ajudar de forma ativista para os grupos mais fracos. Por fim, a quarta geração estaria envolvida com estratégias de nível não apenas nacional, mas também global, de redes e de movimentos populares.

Figura 3. ONGs, áreas de atividades e estratégias.



Fonte: Degnbol-Martinussen, Engberg-Pedersen (1999). Tradução do autor.

Degnbol-Martinussen, Engberg-Pedersen (1999) também fazem diferenciação entre organizações de “terceiros” e por “causa própria”. As organizações de terceiros seriam aquelas em que seus membros e apoiadores não

se beneficiariam, à princípio, do trabalho destas organizações. Enquanto as organizações por “causa própria” trabalham em nome de seus membros e apoiadores. Os autores fazem uma ressalva, no entanto, de que os ativistas de organizações de terceiros acabam por se beneficiar com o envolvimento no trabalho e os ativistas de organizações de primeiros costumam trabalhar muito mais pelo que são pagos, tanto indireta quanto diretamente.

A diversidade de instituições, segundo Ballón (2010), pode ser encontrada por dois recortes analíticos, i) de cunho temporal, classifica-as conforme sua atuação na América Latina ao longo das quatro últimas décadas e dividida em três gerações (tabela 5) e ii) de cunho político-programático, classifica-as segundo posições política, seja neoliberal, seja sócio democrática (tabela 6).

Dagnino (2011) lembra que a ideia de sociedade civil no subcontinente tornou-se proeminente no vocabulário político no contexto de fragilidade da democracia. A Sociedade Civil, assim, emerge em um contexto pró-democracia em defesa das liberdades políticas e do fim da ditadura e contra o autoritarismo. As organizações da Sociedade Civil contribuíram no processo social de transição de um regime autoritário para a redemocratização. Mais tarde o sentido de sociedade civil foi modificando com influência de partidos de direita e esquerda no subcontinente, o primeiro situado-a no reino do terceiro setor provedor de serviços e o segundo como uma alternativa para uma democracia com mais participação da população. A sociedade civil na América Latina tem sido compreendida num contexto de elevada desigualdade social, e sociedades políticas que historicamente não foram capazes de solucionar este problema, um alto nível de heterogenia cultural, especialmente em países com uma grande população indígena, predominância de um mercado informal e pobreza endêmica e uma faceta democrática caracterizada pela enorme distância entre as instituições política e a população.

Tabela 5. Tipos de ONGs na América Latina ao longo das décadas

Décadas	1970	1980 – início de 1990	1990-até hoje
Classificação segundo natureza da atuação	Caráter missionário e militante	Atuante na promoção da democracia	Atuação profissional e tecnocrática

Fonte: Ballón, 2010. Tabela elaborada pelo autor.

A primeira geração de ONGs, contextualizada na década de 1970, em um período em que a América Latina era tomada por governos autoritários, levados a cabo por militares. A atuação da sociedade civil, assim, era marcadamente dominada por instituições eclesásticas, com papel missionário, muitas vezes, com base na teologia da libertação. As instituições não religiosas, por sua vez, agiam de forma militante, de forma a propagar e disseminar a importância de organismos não ligados ao governo e não vinculados à obtenção de lucros. Na década de 1980 e início da de 1990, num contexto de distensão política, a sociedade civil, na América Latina, passa a atuar na promoção da democracia e na abertura dos governos militares. Por fim, a terceira geração, com a retomada dos governos democráticos no subcontinente, passa a adotar um caráter mais técnico e profissional em suas atividades.

Tabela 6. Tipos de ONGs segundo posições político-programática

Neoliberal	Socialdemocrática
Identificadas como integrantes do terceiro setor, acentuam sua natureza não lucrativa e filantrópica. Adotam postura favorável ao processo de redução do Estado e classificam a luta contra a pobreza como assistencialista e/ou filantrópica. Para estas, o Estado e sua relação com a sociedade devem ser ajustadas conforme as novas demandas do desenvolvimento do capitalismo global, seu objetivo aqui é ajustar a economia, derrubando barreiras ao capital internacional, removendo qualquer obstáculo para a operação do livre mercado e estender os princípios do mercado como princípios básicos organizadores da vida social. Advogam, assim, a transferência da responsabilidade social do Estado para indivíduos, grupos da sociedade civil e o setor privado.	Preocupadas com a defesa dos interesses públicos e do compromisso com a constituição de uma esfera pública ampliada. Defendem o fortalecimento das organizações da sociedade civil e da esfera pública não estatal. Veem a luta contra à pobreza por meio do fortalecimento da política social como expressão de direitos. Apresentam disposição em fazer um diálogo diferenciado com o governo, embora essa experiência não esteja sendo aproveitada em sua total potencialidade. A narrativa enfatiza a crise de representatividade, como um processo de exclusivismo e elitismo natural de regimes liberais e da sua incapacidade de solucionar problemas relacionados à desigualdade encontrar no continente. Para estas, a democracia representativa precisa ser complementada com mecanismo participativos e deliberativos que aumentem a participação no processo de tomada de decisão.

Fonte: Ballón, 2010 e Dagnino, 2011. Tabela elaborada pelo autor.

4.1.1 O conceito de Organizações para desenvolvimento não-governamentais (ODNGs)

Conceito importante para este trabalho é o desenvolvido por Fowler (2011), de *Non-Governmental Development Organizations* (NGDO). Dedicadas em promover o progresso econômico, social e político em longo prazo, os fatores utilizadas para definir as NGDOs são: (i) separadas em legitimidade e governança de instituições governamentais, (ii) utilizam a ajuda internacional como base da sua existência, (iii) ganham suportes diretos ou isenção tributária pública, em parte, porque elas não são criadas para gerar riquezas para seus donos, (iv) operam em qualquer ou todos os níveis de organizações sociopolítica, desde individual, familiar, local, até global (v) não são partidários da política de seus fundadores.

Com *status* consultivo ou não na ONU, NGDOs eram preocupadas com assuntos econômicos e sociais, com o advento da ajuda internacional ganharam o atributo adicional de terem sua atuação voltada, sobretudo, para o tema do desenvolvimento. Elas funcionam como intermediários entre os provedores de recursos e aquelas populações cujas necessidades justifica a sua existência. Agentes atuantes da CID até os dias de hoje, as NGDOs - para manter sua relevância na área em que atuam - tiveram de se adaptar ao jogo das relações internacionais, por um lado, com a renovação do discurso promotor da sociedade civil e, por outros, com a emergência dos desafios proporcionados pela inserção dos temas dos direitos humanos na CID.

A década de 1970 foi um tempo de busca de uma identidade para as NGDOs. O ingresso destas organizações no sistema de ajuda oficial foi sob a premissa de que seu valor para o desenvolvimento era o fato de ser distintas do governo e suas práticas serem orientadas para a comunidade local. Algumas NGDOS internacionais (INGDOS) clamavam por uma voz e participação no sistema oficial de ajuda. Suas principais reivindicações à época eram a descolonização e ativismo contra regimes militares. Os trabalhos na área do

desenvolvimento são centrados em noções como participação, humanismo e parceria com as localidades, atuando no microcosmo. Neste período, dois discursos permeavam a atuação das NGDOS, (i) de que elas contribuiriam na orientação dos novos cidadãos emancipados das antigas colônias e (ii) de que eram promotoras, sobretudo, na América Latina, de uma nova teoria de desenvolvimento, anti-dependência.

Na década de 1980, vivenciaram seus anos de ouro, quando do retorno das ideias neoliberais do governo Thatcher e Reagan defendiam o Estado mínimo e, assim, beneficiavam entidades privadas. O discurso neoliberal do presidente estadunidense e da primeira-ministra inglesa à favor da iniciativa privada e contra “grandes governos” acabara por beneficiar indiretamente as ONGs, que se adaptaram a esta nova atmosfera política e agenda ideológica pró-negócio. As NGDOS passam então a ter uma reforma organizacional de maneira a absorver os imperativos de eficiência em suas organizações. A obtenção de recursos se torna obrigação moral para elas – não levantar fundos suficientes seria um fracasso em relação à sua ajuda aos pobres.

Começamos a ver também uma rápida expansão em número e tamanho das NGDOs, especialmente no Sul Global. Estas funcionam no modelo das correspondentes do Norte, em forma e projeto, com grau de variação em formas locais, normas e práticas. Em alguns lugares, as NGDOs eram vistas como organismos estrangeiros suspeitos. Em outras como uma variação da forma de organizar e distribuir recursos para fins sociais. No entanto, uma relação de “dependência de ajuda” estabeleceu-se, em que as NGDOs do sul e seu sistema de parcerias com as do Norte, visto que aquelas não encontraram meios para sua sustentabilidade. Ademais, o voluntarismo predominante – e sua consequente redução de custos de atividade - nas NGDOs do Norte, ao ser transposto, em devidas proporções, no Sul, acabava por prejudicar instituições já existentes na região, com sua forma de empreendedorismo social e na competição pela busca de emprego (FOWLER, 2011).

A política da década de 1980 também representou intensa cooptação da NGDOs pela política dos doadores oficiais. O acesso à ajuda externa começou a ser cada vez mais ditado por perspectivas oficiais e requisição de padronização das práticas da NGDOs, assim prejudicando sua autoproclamada vantagem comparativa. O aspecto coercitivo permanece até hoje refletindo a assimetria de poderes entre NGDOs e doadores. Finalmente, as NGDOs, durante a Guerra Fria funcionam como presença implícita do Ocidente em países com regime contrário a eles, servindo com um instrumento implícito da agenda geopolítica da alocação da ajuda, na promoção dos interesses ocidentais (BALLÓN, 2010).

O ceticismo de novos debates, na década de 1990, coloca em dúvida o valor acrescentado e a vantagem comparativa das NGDOs no sistema oficial de ajuda. Estudos avaliativos da atuação das NGDOs puseram em cheque a atuação destas organizações, ao mostrar que, apesar de alguns resultados modestos no nível micro, pouco mérito pode ser encontrado de uma forma mais sistêmica que pudesse ser atribuída às NGDOs. Ademais, algumas dúvidas foram levantadas na habilidade de atingir a população mais pobre ou miserável.

Além disso, a relação societária norte-sul entre as NGDOs demonstrava certa frustração na incapacidade de se dividir poder de decisão com seu parceiro do sul. A estratégia geopolítica econômica das NGDOs de se reposicionarem conforme a nova tendência de descentralização de financiamento por parte dos doadores oficiais diretamente às NGDOs do sul acabou por colocar em posição de competição por recursos com as organizações do Sul Global. Um resultado disso foi o gradual deslocamento de NGDOs locais da cena de ajuda internacional. Em resposta ao criticismo dos parceiros do sul, as NGDOs do norte começaram a reduzir sua operacionalidade e passaram a focar em ativismo político no âmbito nacional e internacional. Este transnacionalismo das NGDOs ganhou destaque na cena internacional, cunhando o termo de Sociedade Civil Global.

No entanto, o sucesso internacional dessas organizações não passou despercebido do olhar dos governos desconfortados e críticos com a presença de

organizações que alegadamente não respondem por suas ações perante a população local ou mesmo não são submetidas a exame de legitimidade, tampouco se importam com a responsividade (*accountability*) de suas ações. Essas críticas levaram as NGDOs a buscar mais transparência em seus trabalhos no final dos anos 1990 e começo de 2000 (FOWLER, 2011).

A integração das NGDOs ao sistema oficial de ajuda acabou por colocá-la em consonância com as mudanças que ocorrem nele e a narrativas dominantes que o acometem. Com o fim de uma ideia única de modelo para o desenvolvimento dentro do próprio sistema oficial de ajuda e um deslocamento das atenções para as questões de promoção dos direitos humanos, de forma universal, as INGDOs adaptam-se a essas novas realidades e adotam abordagens relacionadas a estas questões e reorientam sua ação para um novo discurso de construção de sociedade civil (VENEKLASEN, 1994). Durante os 1990, um significativo volume de recursos e fundos foi alocado para a promoção e consolidação da sociedade civil, frequentemente com uma abordagem ingênua que gerou efeitos perversos.

Após o atentado das ao *World Trade Center*, e as ações da guerra contra o terror, o sistema oficial de ajuda passa a ter um forte alinhamento de ações a questões ligadas a segurança, defesa e diplomacia (BEALL ET AL, 2006). A realocação da ajuda para o desenvolvimento a regiões de conflitos, como Afeganistão e Iraque, levaram as NGDOs a acompanhar esse movimento, focando em questões ligadas ao alívio e reconstrução. A lógica das NGDOs seguirem a geopolítica de seus doadores não é nova, apenas tornou-se mais evidente. Um exemplo dessa convergência é a demanda por maior harmonia ao conceito de efetividade das políticas do sistema oficial de ajuda sob o auspício da Declaração de Paris. O final da primeira década do século XXI foi caracterizado pela diminuição da área de manobra das NGDOs e por uma maior cooptação por parte do *mainstream* do sistema oficial de ajuda. Neste sentido, alguns desafios se colocam as NGDOs, com a entrada dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), como a harmonização da sua ajuda com as condições dos diferentes países (princípio da harmonização). Outras tendências são o aumento da

importância dos doadores mega-filantropicos, o papel da diáspora de transferência e o surgimento de novos doadores bilaterais como China, Índia e Brasil e o deslocamento das NGDOs por outros atores civis e suas agências, uma tendência que nada tem a ver com a ajuda para o desenvolvimento (FOWLER, 2011).

4.2 A INTERAÇÃO ONGS E GOVERNOS: SUPERPOSIÇÃO OU COMPLEMENTARIEDADE?

Eduardo Ballón (2010) possui um discurso antiglobalização, criticando o constante crescimento e grande mobilização de capitais, em contraste com as restrições crescentes à mobilização da mão de obra, bem como à homogeneização por meio da subordinação dos modelos de desenvolvimento praticada pelo Consenso de Washington e o FMI. Para ele, a sociedade civil global é um movimento que se define pela negação (não estatal) que busca questionar, influir e resistir, de forma distintas, à globalização. Essas organizações buscam responder ao déficit democrático e de participação na nova ordem mundial e que têm logrado êxito e frustrações em sua tentativa de influir nas políticas globais. O autor vê assim como negativo a ligação entre sociedade civil global e o governos nacionais, pois essas perderiam sua característica primordial que é o caráter paralelo à política de governo. Na perspectiva do autor, há também um importante embate entre as ONGs que possuem suas sedes nos países desenvolvidos e as nos países em desenvolvimento. Com aquelas definindo os conteúdos básicos das agendas políticas destas instituições, por meio de exportação de ideias para as instituições do Sul, visto que aquelas teriam mais vantagem comparativa na sua atuação, pelo seu acúmulo de experiência e maior capacidade financeira. Neste sentido, Ballón minimiza a existência de valores e ativismos em causas comuns e acentua o caráter diversificado da sociedade civil, o qual sofreria com progressiva flexibilização de posicionamentos acerca de planejamento, formulação e implementação de atividades, por meio do financiamento das ONGs do Sul pelas do Norte e a conseqüente divisão de trabalho que passa a definir esta relação.

Ao contrário da análise de Ballón (2010), Buthë, Major e Mello e Souza (2011), por meio da observação de relatórios financeiros detalhados de parte significativa de ODNG estadunidenses, encontraram nenhuma evidência de que essas organizações priorizam os seus próprios interesses e as oportunidades de obter fundos quando alocam sua ajuda. Pelo contrário, as evidências apresentadas vão ao encontro ao argumento de que a alocação da ajuda pelas ODNGs está profundamente enraizada no discurso humanitário advogado por estas organizações. A necessidade do beneficiário é substancialmente e estatisticamente o determinante mais significativo para a alocação da ajuda, ou seja, há a primazia dos valores éticos da ODNGs em detrimento dos interesses materiais.

4.3 A INTERAÇÃO ENTRE CORPORAÇÕES E ONGS: NEGÓCIOS E FUNDOS PARA AÇÕES FILANTRÓPICAS.

O diálogo entre corporações transnacionais e a sociedade civil foi analisado por Gilles Carbonnier (2008). O autor trata em seu estudo da relação existente entre negócios da iniciativa privada e o mundo humanitário, ou seja, do envolvimento de corporações multinacionais e a ideia de sua responsabilidade social e a racionalidade para o envolvimento destas com a sociedade civil. Com a globalização econômica, empresas multinacionais que desejam realizar negócios em países em desenvolvimento se vêem cada vez mais impelidas em relacionar com ativistas e missionários de direitos humanos em países com governos fracos. Apesar de o objetivo central dessas empresas manterem-se sendo a geração de lucro, muitas começam a se tornar mais responsáveis na relação com estes mercados em função da pressão de uma sociedade civil global mais ativa. Entre os motivos para ação empresarial neste contexto estão i) a pressão da opinião pública global; ii) o ganhos com a estabilidade política no mercado doméstico do país beneficiado pelos investimento de longo prazo das empresas; iii) o caráter altruístico; iv) o ganhos de segurança jurídica aos investimentos, por meio da possibilidade de instrumentos de coerção legal internacional; e v) a troca de informações com organizações humanitárias.

Do ponto de vista da sociedade civil, a racionalidade para aproximação com as corporações multinacionais, segundo o autor são pautadas i) pela promoção dos direitos humanitários internacionais; ii) pela troca de informação; iii) pelo suporte logístico; iv) pela melhora dos termos de compra de bens e serviços por parte das ONGs e v) e pela oportunidade para a aquisição de fundos junto a iniciativa privada.

Duas questões éticas são levantadas por Carbonnier (2010) na atuação das corporações em mercado de fraco aparato jurídico: a) segurança dos empregados das corporações e assegurar a distribuição das riquezas, ou ao menos, b) não tornar as coisas piores naqueles mercados. Neste sentido, as soluções éticas levantadas estão relacionadas à autorregulamentação e ao código de conduta, por meio da adoção de conjuntos de princípios e guias de condutas para comportamentos éticos para ir de encontro as expectativas de *stakeholders*. Porém, algumas ONGs e peritos têm chamado atenção para o fato de que iniciativas voluntárias de autorregulação por parte das corporações podem acabar por substituir a legislação e os acordos intergovernamentais, em vez de complementá-los. Assim, estes acordos e legislações intergovernamentais são de extrema importância para solucionar o problema de *free-riders*.

4.4 A INTERAÇÃO ENTRE AS NAÇÕES UNIDAS E A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL: GANHA-GANHA NA BUSCA PELA LEGITIMAÇÃO

Desde a fundação das Nações Unidas, em 1945, já estava previsto no aparato constitutivo da organização a participação da sociedade civil no processo decisório global. O artigo 71 da Carta instituiu o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) como a instituição responsável pela coordenação dos acordos com as ONGs, para atuação como consultor. A sinergia de trabalho entre as duas partes, são regulada novamente em 1968 e 1996, por meio de resoluções deliberativas do ECOSOC. Por fim, em 2004, em um processo de rediscussão da participação da Sociedade Civil Global no âmbito da organização, o Relatório Cardoso, de 2004,

intitulado “*We are the Peoples: Civil Society, the United Nations and Global Governance*”, redefine o diálogo entre os dois interlocutores, com o objetivo de aprimorar e atualizar a atuação conjunta a nova realidade global.

Wapner (2012) trata da relação entre as Nações Unidas e a Sociedade Civil Global e como a relação entre os dois podem transpor alguns problemas da governança global. O autor mostra por meio da análise da carta das Nações Unidas a dupla identidade da organização, que ao mesmo tempo em que prega seu caráter decisório Estado-cêntrico, também clamar ser a instituição representante do povo das Nações Unidas, ou seja, da coletividade humana. Desde a sua criação as Nações Unidas têm tido o desafio de promover sua legitimidade e de acessar a sua autoridade e, por consequência a implementação de suas missões. Para o autor, a relação das Nações Unidas com a Sociedade Civil pode ser uma maneira de superar essas fragilidades institucionais das Nações Unidas, buscando normas forma de legitimação, fora de um contexto intergovernamental. O autor aponta as tensões dessa dupla natureza das Nações Unidas, visto que Estados, sejam democracia sejam autocracias, possuem interesses delimitado em espaço geográfico e em período de curto prazo, que comumente contrastam com as soluções de longo prazo para dilemas que permeiam a administração dos bens públicos globais. A limitação que o estatismo impõe as Nações Unidas é um dos motivos pelo qual esta se volta para a Sociedade Civil Global.

Por parte da sociedade civil, a busca por mais credibilidade na implantação de seus trabalhos, no suporte e na autonomia administrativa e financeira em relação a governos pesam na racionalidade em associar-se com a ONU. Sociedade civil é vista como um local onde as pessoas se aproximam, criam relacionamentos, desenvolvem identidades e trabalham conjuntamente em interesses comum transnacionalmente e por meio de uma solidariedade global. Uma instituição de associação voluntária. Ou nas palavras de Rosenau (2000) “sovereignty-free actors”. A Sociedade Civil Global é reconhecida como atuantes do papel de consultoria na ONU. Juntam informações, oferecem conselhos, educam Estados membros, ajudam a rascunhar acordos, mobilizar governos e

suporte cívicos para políticas das Nações Unidas, providenciam dados de campos relevantes para operações da ONU e ofertam conhecimento especializado para a deliberação das Nações Unidas e negociação interestatal. Realizam também papéis operacionais, ajudando na implementação de mandatos, e suporte humanitário, desenvolvimentista e ambiental. As contribuições envolvem atividades como assistência eleitoral, alívio de fome, reconstrução pós-conflito, operação de desinstalação de minas e monitoramento de cumprimento de tratados. No caso de operações de campos em projetos de desenvolvimento e humanitários, ONGs podem ser contratadas para atuarem por meio de financiamento por orçamentos multilaterais. Desligado de território e jurisdição estabelecido – quando atuantes no âmbito internacional -, os grupos da sociedade civil parecem representar interesses das pessoas, interesses individuais, no sentido de um interesse livre da particularidade do estado. No entanto, Wapner (2012) contrapõe o fato de não existirem representantes genuínos do povo do mundo, tanto os Estados com a sociedade civil podem reivindicar esse papel. Caracterizada como um reino de ações coletivas transnacional, a sociedade civil global é composta por ONGs, corpos científicos internacionais, grupos de ativistas políticos transnacionais, associações religiosas e outros clubes. Grupos que trabalham não apenas para modificar as políticas governamentais, mas também mudar padrões de boas condutas, incentivos econômicos e entendimento cultural. As ONGs podem também influenciar a organização sem estar integrado ou reconhecido pelo sistema ONU, por meio de treinamento de pessoal da ONU, de representante de Estados e o público em geral sobre crises emergentes e outros problemas transnacional. Também são bastante atuantes em *side events* conferências.

Assim, no intuito de a sociedade civil global desejar mudar e influenciar os assuntos e deliberações internacionais, é plausível que ela veja as Nações Unidas como parceiro primordial, tanto como uma arena em que Estados tomam suas decisões, como um espaço semiautônomo em que tecnocratas e secretariados realizam suas operações, com fundamento em conhecimentos técnicos e administrativos . A relação ONU-Sociedade Civil Global, neste sentido, segue a

lógica da reciprocidade, em que a ONU deseja promover sua legitimidade organizacional, sua autoridade e ter parceiros para realizar operações específicas, enquanto a sociedade civil global deseja abraçar sua própria legitimidade, fortalecer sua logística para atuações internacionais e oferecer sua expertise na entrega de serviços (WAPNER, 2012).

Willets (2011) analisa esta relação de ganha-ganha e de simbiose, pela ponto de vista das ONGs, por um perspectiva da teoria construtivista das relações internacionais. Identificadas como agentes cruciais em formular e divulgar ideias, as ONGs exercem sua influência na política global, por meio de pressão de governos, o âmbito nacional ou mesmo nos mecanismo de governança global, como organizações com competência consultiva. Dessa maneira, atuam na esfera da construção de valores e normas, em áreas como dos direitos humanos, da paz, do meio ambiente e do desenvolvimento. Apesar de não possuírem os mesmo instrumentos de poderes de um governo, as ONGs mitigam seu espaço por meio da persuasão de agentes, persuadindo-os a adotarem seus valores e normas. O processo persuasivo de cada ONGs depende diretamente do grau de reputação em que está construiu em suas relações globais. Ao defenderem posições e valores majoritariamente aceitos ou obter credibilidade por meio de argumentos científicos, as organizações podem transitar com maior facilidade no jogo político de barganhas de um processo decisório. Esta miríade de possibilidades, portanto, permite que ativistas de ONGs e burocratas e tecnocráticas de Organismos Internacionais envidem esforços conjuntamente para pressiona governos a aceitarem normas globais.

4.5 A INTERAÇÃO INTRA-SOCIETÁRIA GLOBAL: COMPETIÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO ENTRE AS ONGS DO NORTE E DO SUL GLOBAL

Após está diferenciação os autores analisam as parcerias da figura 2. O crescente aumento da parcela de recursos derivados de organizações oficiais de cooperação para as ONGs no Norte Global tem aprofundado o processo de

burocratização dessas organizações, visto que delas são demandadas documentação específicas para o recebimento dos recursos, como aplicações, contas e relatórios. Assim, elas precisam se adaptar a essas demandas formais e passam a perder o seu caráter administrativo mais flexível, que é apontado por alguns como uma vantagem operacional, bem como demonstram uma gradual perda de independência.

Existe também uma competição entre as ONGs do Norte e do Sul, para aquelas as agências de cooperação oficial não deveriam repassar recursos diretamente a estas, tendo em vista que estas teriam deficiência em experiência de administração, monitoramento e avaliação de projetos destes recursos. Também seriam mais vulneráveis à influência dos doadores, elas estariam suscetíveis a disponibilidade de recursos, do que das necessidades, são suscetíveis a manipulação de grupos políticos e de agências doadoras, bem como elas iriam preencher um vazio criado pela enfraquecimento de um Estado em países em desenvolvimento. Não obstante as críticas, a atuação das ONGs nortista e sulistas tem suas vantagens e desvantagens específicas. A independência política de uma ONG do norte pode representar uma relação pobre com as autoridades e elites locais, enquanto o caráter horizontal e democrático dos processos decisórios das ONGs sulistas é mormente conectado a ineficiência e a morosidade da prática dos projetos.

Além disso, é importante diferenciar as ONGs ligadas a trabalhos para o desenvolvimento econômico, social e político da população beneficiária de outras de cunho político, cujo principal objetivo é mobilizar apoio político para um partido ou político específico; organizações semi-pública que foram estabelecidas para aumentar ou regular a participação cidadã nos trabalhos de desenvolvimento oficial e, por fim, organizações com orientação comercial.

Para Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (1999) ao aumento da participação das ONGs nos projetos de desenvolvimento resulta não do maior volume de mobilização de recursos provenientes de indivíduos, mas do aumento

do ceticismo, especialmente dos Estados Unidos, com governos de Terceiro Mundo na capacidade de solucionar seus problemas. Além disso, eles também enumeram as vantagens comparativas das ONGs em relação às organizações oficiais:

- 1) ONGs possuem uma forma de trabalho e organização mais flexível. São menos burocráticas e se adaptam melhores as condições locais de trabalho. Também reagem mais rápido quando as condições mudam;
- 2) Os funcionários das ONGs são mais motivados por princípios idealistas de beneficiar pessoas pobres do Sul do que por seus próprios benefícios;
- 3) Dada a aproximada cooperação entre grupos locais, ONGs são mais capazes de receber insights dos problemas e das possibilidades de solução por parte dos beneficiários. Elas estão mais propensas ao aprendizado junto aos parceiros e podem ser mais inventivas e experimentais;
- 4) ONGs estão mais propensas a atuarem em regiões remotas;
- 5) ONGs são mais indicadas para trabalhar em áreas de mais sensibilidade política, onde doadores oficiais precisam ser mais cautelosos, sobretudo juntos a grupos marginalizados;
- 6) Comparadas as firmas dos setores comerciais privado, geralmente elas possuem um custo operacional mais competitivo, visto que utilizam, por vezes, o trabalho voluntário em suas atividades ou mesmo renumeram seus funcionários em valores mais competitivos.

Para os Degnbol-Martinussen e Engberg-Pedersen (1999) tamanho reduzido é uma vantagem para elas trabalharem em localidades inóspitas. Uma questão levantada é se as ONGs de terceira geração estariam perdendo suas vantagens comparativas quando passam a dar ênfase ao nível macro, ao passarem

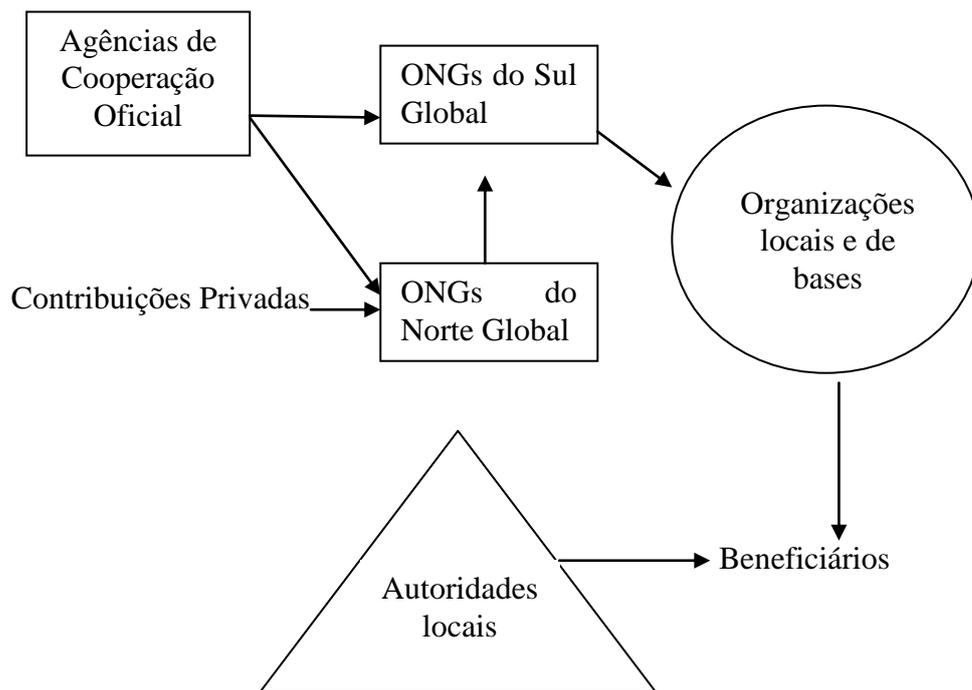
a ter suas finalidades sobrepostas a das agências oficiais e, portanto, a competir com essas, por meio de uma nova divisão de trabalho e pela obtenção de mão de obra.

Quanto à relação com os Estados do Norte, levanta preocupação quanto à crescente dependência financeira das ONGs a seus próprios governos e se elas se tornaram demasiadamente integradas ao sistema oficial de ajuda e, assim, perderam um pouco da sua independência política e características especiais e passaram a se assemelhar às organizações oficiais de ajuda com referência a seus objetivos e estratégias. O problema seria que elas estariam dando prioridades a objetivos e estratégias diversas das suas apenas para atraírem fundos. O contra-argumento seria de que as condicionalidades dos fundos seriam apenas referente a demanda de qualidade. O ideal para as ONGs seria receber uma parcela dos recursos sem nenhum tipo de condicionalidade de forma que a estabilidade e a previsão de recursos seriam asseguradas por um período de longo prazo.

No que tange as ONGs do Sul, Degbnol-Matinussen e Engberg-Pedersen (1999) afirmam haver uma variedade muito grande de realidades de relação entre elas e as autoridades em países em desenvolvimento. Classificando em três grandes:

- a) Confronto: ONGs estão em oposição com as autoridades, e estas tentam limitar seus trabalhos;
- b) Cooptação: apenas as ONGs que estão devidamente integradas com o Estado são permitidas de trabalharem;
- c) Cooperação: ambos os polos, autoridade e ONGs, estão compromissadas e um dialogo construtivo. Cooperação pode consistir basicamente em uma divisão de trabalho ou trabalhar juntas diretamente para solucionar problemas, ou a combinação destes.

Figura 4. Escolha de parceiros e formas de Cooperação entre ONGs



Fonte: Degnbol-Martinussen, Engberg-Pedersen (1999)

Muitas ONGs do Sul tomaram posição de substituto em relação às autoridades públicas, sobretudo aquelas focadas na provisão de serviços sociais negligenciados por grupos-alvos. Algumas passaram a combinar a provisão de serviços públicos com ativismo. Ser pequenas pode ser uma limitação aos impactos destas organizações, especialmente quando estas desejam trabalhar num nível mais macro.

4.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS ACERCA DA ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO SUL GLOBAL

O levantamento bibliográfico compulsado neste capítulo no proporcionou uma base teórica bastante rica no sentido de compreendermos as interações sociais, no âmbito das atividades de desenvolvimento, entre as OSCs do Sul global e governos, organismos internacionais, corporações privadas e OSCs do Norte.

Não precisamos aqui supor que todas essas relações são estritamente baseadas no interesse de cada ator, mas podemos notar que a literatura coloca grande peso nos comportamentos racionais de seus objetos. De forma genérica, identificamos componentes das três escolas da teoria social nas explicações dos autores estudados: a teoria do conflito; a teoria do valor comum e a teoria da barganha.

Na interação entre governos e sociedade civil a literatura aponta para uma natureza ambivalente entre os membros, em que ora compete e se superpõem e ora se complementam. Neste sentido, a teoria do conflito parece adequada para explicar os casos de superposições, em que a coerção e/ou a ameaça a de utilizá-la são mecanismos de solução de conflitos, enquanto a teoria da barganha possui mecanismos mais adequados para compreender as situações de complementaridade, em que é desejada a obtenção de um acordo razoável a duas partes. Seja qual for o caso, o governo é o ator dominante, autoridade capaz de influenciar de forma mais adequada os acordos, por meio de incentivos ao seu desempenho, especialmente pelo uso da ameaça do poder legal (HARDIN, 2008).

Com os demais grupos de atores, as relações das ONGs do Sul apresentam-se de forma um pouco mais livre. Por exemplo, a interação corporações e ONGs são estritamente baseadas na barganha, em razão, como não poderia deixar, haja vista a finalidade lucrativa daquelas. A interação com Organismos Internacionais tem componentes de coordenação e de compartilhamento de valores. Mesmo que este componente não esteja presente, a princípio, a coordenação entre os dois grupos permite que ambos busquem seus próprios valores sem uma interação destrutiva ou de barganha (SCHELLING, 1960). Por fim, as relações intersocietárias, nesta análise polarizada entre OSCs do Norte e do Sul mostrou-se bastante complexa, expressando momentos de competição (conflito), coordenação por valores comuns e cooperação com base em barganhas.

No próximo capítulo, pretendemos verificar empiricamente, por meio da observação do estudo de caso da Viva Rio Haiti, as teorias neste capítulo apresentadas, ao passo em que, igualmente a utilizaremos, quando convier a narrativa pregas pela teoria social.

5. DIMENSÃO EMPÍRICA: VIVA RIO NO HAITI

Este capítulo trata da dimensão empírica do estudo. Pretende-se aqui apresentar o caso da ONG brasileira Viva Rio, que vem atuando para área da segurança e desenvolvimento no Haiti, desde 2009. O capítulo é composto de uma breve contextualização do caso haitiano: do processo histórico desde sua independência aos dias de hoje, com a presença da força de paz da ONU e a reconstrução do Estado, após a guerra civil. Por fim, na segunda seção do capítulo, descreveremos propriamente o caso da Viva Rio, sublinhando a estrutura organizacional de sua sede no Brasil e descrevendo o processo de transposição do modelo para a sociedade haitiana, os projetos desenvolvidos, as fontes de financiamento, os desafios encontrados. À guisa de conclusão da seção interpretaremos a atuação da ONG brasileira, com intuito de testar as informações qualitativas e análises compulsadas na literatura sobre a Viva Rio.

5.1 CONTEXTUALIZAÇÕES DO CASO HAITIANO

5.1.1 Haiti: um breve histórico

Dividida entre dois países, a República Dominicana e o Haiti, a ilha de Hispaniola é a segunda maior das Grandes Antilhas. Descoberta pelos Espanhóis, a porção ocidental foi cedida à França em 1697, sendo a sua principal colônia no século XVI, por conta da produção de açúcar, café e cacau e por meio do regime escravocrata. Após uma revolta de escravos, em 1794, o Haiti tornou-se o primeiro país do mundo a abolir a escravidão e a partir de então a rivalidade entre a população haitiana e a metrópole francesa se acirra. Neste mesmo ano, a França passou a dominar toda a ilha (incluindo a porção que é hoje a República Dominicana). Sete anos depois, um ex-escravo, Toussaint Louverture tornou-se governador-geral, mas, logo depois, foi deposto e morto pelos franceses. O líder Jean Jacques Dessalines organizou o exército e derrotou os franceses em 1803. No ano seguinte, foi declarada a independência (o segundo país a se tornar

independente nas Américas) e Dessalines proclamou-se imperador. Não contentes com a perda de sua colônia os escravistas franceses buscaram apoio junto aos outros países escravocratas europeus e as colônias estadunidenses para submeter o país caribenho sob bloqueio comercial (DUBOIS, 2012).

O bloqueio comercial durou por 60 anos, quando, o então imperador, Jean Pierre Boyer, acuado por uma frota de embarcação francesa, assinou um tratado desfavorável ao país, em que este pagaria a quantia de 150 milhões de francos a título de indenização. Posteriormente, reduzida para 90 milhões, mas ainda assim uma quantia bastante onerosa para uma população que acaba de vivenciar uma consecução de eventos sociais e de conflitos com a ex-metrópoles, que já haviam debilitado a economia doméstica. Num segundo momento, entre o período de 1822-44, o movimento cessionário concentra-se entre o Haiti e a Espanha (colonizador da parte oriental da ilha). O conflito vai terminar com a expulsão dos espanhóis, seguida da cisão de fenômeno doméstico do território insular em dois e a independência da República Dominicana (DUBOIS, 2012).

Da segunda metade do século XIX, até os as duas primeiras décadas do século XX, o Haiti viveu um período de bastante instabilidade política, caracterizada pela sucessão de vinte governantes no poder, dos quais 16 foram assassinados durante o seu mandato. A política haitiana, na década de 1990 foi reflexo deste período de forte instabilidade política e social, marcado por diversas intervenções internacionais. As ameaças causadas pela instabilidade no país preocupavam os Estados Unidos, dada o número crescente de refugiados haitiano para o país e as ameaças dos negócios estadunidenses na ilha. Entre 1915-1934, tropas estadunidenses ocuparam o Haiti entre, sob o pretexto de proteger os esses interesses. A economia haitiana era baseada em produção de produtos primários, como o açúcar, que abasteciam o mercado estadunidense. Desde então, a presença do *hegemon* tornou-se cada vez maior no país (DUBOIS, 2012)

Em 1957, sob a influência da Guerra Fria e a Revolução Cubana, os Estados Unidos apoiaram o governo ditatorial de François Duvalier, conhecido

como *Papa Doc*. A ordem política foi forjada por meio de um feroz regime autoritário, baseado no terror policial dos *tontons macoutes*, no extermínio da sua oposição e na perseguição à Igreja Católica. Após o falecimento de *Papa Doc*, em 1971, seu filho, Jean-Claude Duvalier, o *Baby Doc* assumiu o governo e decreta estado de sítio, sob fortes protestos populares, que acabaram por obrigá-lo a se exilar na França.

Após três décadas da ditadura Duvalier, foram realizadas as primeiras eleições no país, nas quais Jean-Bertrand Aristide foi eleito com 67% dos votos. No entanto, o perfil popular e carismático do padre Titi, como era conhecido, não agradou parcela representativa da elite haitiana, que, em 1991, patrocinou um golpe para derrubá-lo e enviá-lo ao exílio (GOLD, 2001).

Tendo sido realizado o golpe com sucesso, uma junta liderada pelo general Raoul Cédras passou a governar o país, promovendo repressão e frequentes violações aos direitos humanos. Estima-se que, nos três anos que duraram o governo *de facto*, aproximadamente quatro mil haitianos tenham sido mortos (GOLD, 2001).

Frente à crise, a comunidade internacional iniciou uma mobilização em favor da restauração do estado de direito no país e do retorno do presidente eleito democraticamente ao poder, e passou a fazer uso da diplomacia e de embargos econômicos como maneira de pressionar o governo militar (GOLD, 2001).

Foi somente em 1993 que a Organização dos Estados Americanos (OEA) logrou mediar um encontro entre Cédras e Aristide, que resultou na assinatura do acordo de *Governor's Island Agreement* e do *New York Pact*, cujos conteúdos previam a restauração do estado de direito no país. Face aos novos acordos, os embargos econômicos foram suspensos (DUBOIS, 2012).

Em 23 de setembro de 1993, constituiu-se a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH), com mandato inicial de seis meses, no intuito de assistir a restauração democrática, fazendo valer-se o *Governor's Island Agreement*, e

auxiliar na modernização das forças armadas haitianas e no estabelecimento de uma nova força policial ou, em outras palavras, restaurar o monopólio do uso legítimo da força. Sem embargo, a UNMIH foi entendida pelo regime militar em vigor como uma intervenção, tendo sido impedida de ingressar no país por civis armados, em outubro de 1993. A hostilidade do governo *de facto* e sua clara intenção de não cumprir os acordos firmados resultaram, ainda no ano de 1993, em novos embargos econômicos. Em resposta, verificou-se um recrudescimento da repressão e da violência no país.

Diante de tal contexto, o Conselho de Segurança estabeleceu a Resolução n. 940 de 31 de julho de 1994 que autorizava os Estados Membros da ONU a organizar uma força-tarefa multinacional para restaurar a democracia no Haiti e reestabelecer o presidente eleito democraticamente. Cumpre notar que a autorização do uso da força, aqui, representa um novo entendimento da ausência de democracia como uma ameaça à segurança internacional.

A missão resultante da mencionada Resolução - denominada *Operation Uphold Democracy* – integrou-se por mais de vinte e oito mil soldados de diferentes países. Destarte, o novo quadro, que se inaugurou em 1994, compreendeu uma intervenção militar estadunidense com o objetivo de reestabelecer a democracia e, ademais, uma reformulação das competências da UNMIH, que deveria suceder esse país nas tarefas de manutenção da paz e organização de futuras eleições. Da designação da operação pela ONU, em julho de 1994, e a transferência completa das responsabilidades para a UNMIH, em 31 de março de 1995, transcorreu um breve período inferior a um ano.

A *Uphold Democracy*, assim, transcorreu em um breve período de tempo. De fato, os Estados Unidos previam o reestabelecimento do regime democrático no Haiti a todo custo, de modo que além da “pacífica” *Uphold Democracy*, também estava prevista a operação *Restore Democracy*, que, caso necessário, realizaria uma entrada forçada no país por meio de ataques, principalmente, aéreos. Segue-se daí que a simples decisão de enviar tropas bastou para que

Cédras e seus partidários renunciassem ao poder. Conforme relata a organização *Global Security* (2013), os fatos ocorridos foram bastante peculiares: a poucas horas da partida das tropas em direção ao Haiti, o presidente Bill Clinton enviou uma equipe de negociação liderada pelo ex-presidente Jimmy Carter para discutir com o governante haitiano os termos de sua partida.

Por conseguinte, a intervenção americana ocorreu de maneira relativamente pacífica e bem-sucedida no que concerne ao reestabelecimento de Aristide no poder. Todavia, a fragilidade existente no país e em suas instituições, resultado de desenvolvimentos políticos históricos, continuou a ser um fator limitador de seu desenvolvimento democrático. Por esta razão, mesmo após a retirada da *Uphold Democracy* e da realização de eleições assistidas pela UNMIH, o país permaneceu, durante quase toda a década de 1990, sendo assistido por missões de estabilização das Nações Unidas.

Com relação ao papel dos Estados Unidos na *Uphold Democracy*, cumpre salientar alguns aspectos político que influenciaram a decisão de intervir no país caribenho. Relativamente à sua motivação, além da questão do reestabelecimento da democracia, a proximidade geográfica e o aumento da entrada de imigrantes haitianos ilegais pela Flórida foi, também, um fator motivador para seu engajamento (CSONU, 2004). Ademais, com relação à justificativa para a realização da intervenção, ressalta-se que, diferentemente dos episódios anteriores, a razão não mais foi a exportação de democracia, mas, no caso em análise, a restauração da mesma que, como mencionado previamente, passou a ser entendida como um assunto de segurança internacional.

Em 2001, novo impasse acomete o povo haitiano. A eleição de Jean-Bertrand Aristides é questionada pela sua falta de legitimidade política, tendo em vista que menos de 10% da população havia votado. A baixa representatividade do presidente eleito passou a ser utilizada pela oposição como motivo para negar o resultado eleitoral. O impasse precisou de mediação de organismos internacionais regionais, como a OEA e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

Em 2004, por meio de acordo entre as partes, Aristides aceitou a dissolução de seu gabinete ministerial. A oposição - aproveitando a incerteza política do governo - começa uma onda violenta com foco na cidade de Goinaïves e, em pouco tempo, espalhando-se pelos principais centros populacionais do país. Os opositores ocuparam em poucos dias, sem resistências, os principais centros urbanos do país (DUBOIS, 2012).

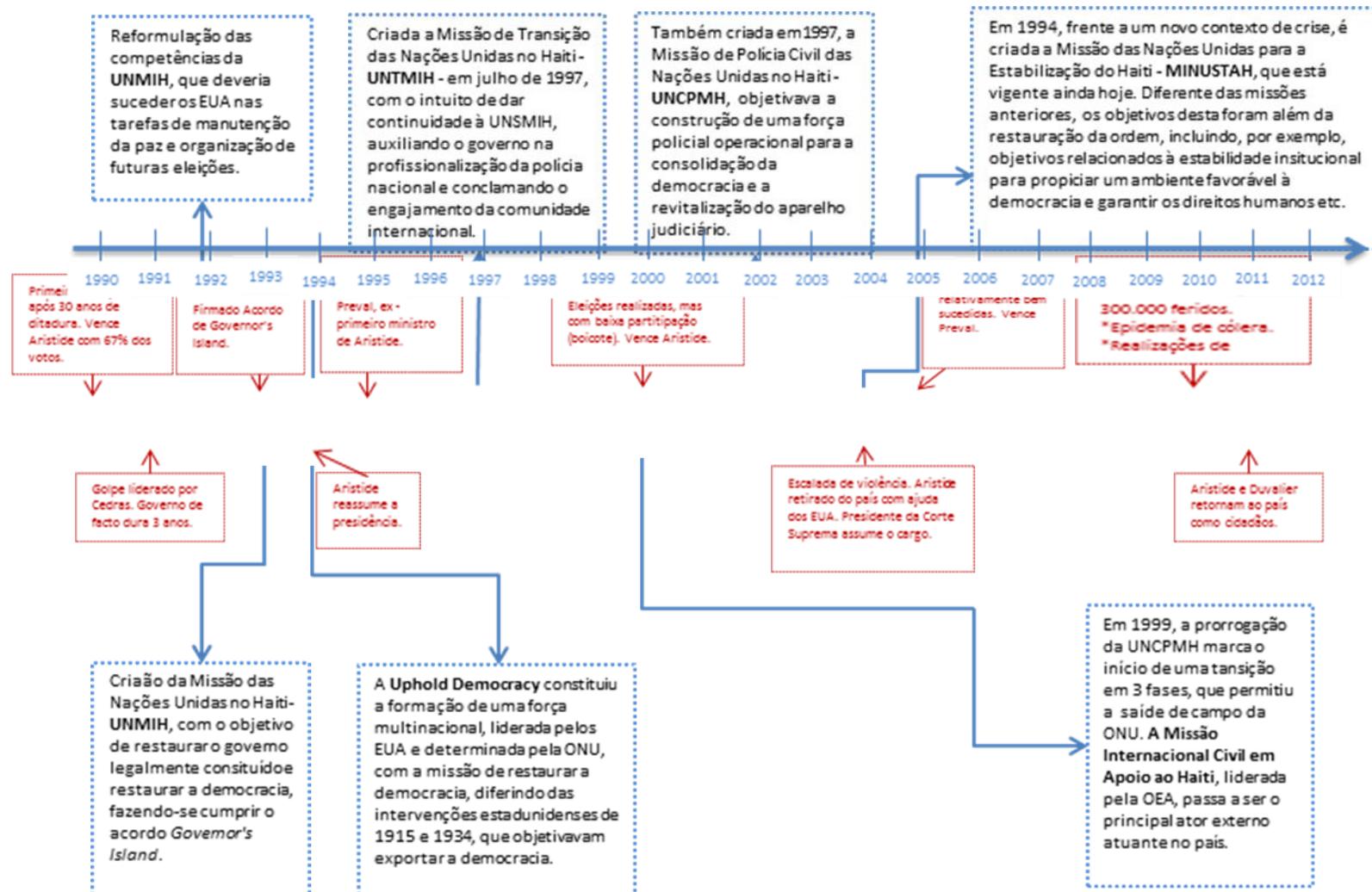
O cisma doméstico era acompanhado pela comunidade internacional atentamente e polarizava a opinião pública e governos estrangeiros. De um lado, França e Estados Unidos posicionavam-se ao lado dos opositores, culpando Aristides pela onda de violência. Do outro lado, CARICOM, temendo o levante de movimento rebeldes contra governos democraticamente eleitos em seus territórios defendiam a manutenção e a defesa do governo eleito de Aristides (DUBOIS, 2012).

Em 2004, a situação torna-se insustentável, ao ponto de o presidente ter de renunciar e ser exilado na República Dominicana. O impasse político haitiano e a instabilidade causada na região do Caribe fez com que, no mesmo ano do exílio as Nações Unidas emitissem a Resolução n. 1592/2004, em que cria a missão de paz para a estabilização do Haiti (MINUSTAH). Frente ao novo contexto de crise, a MINUSTAH está ativa até hoje. Diferentemente das missões anteriores, os objetivos desta foram além da restauração da ordem, incluindo, por exemplo, objetivos relacionados à estabilidade institucional para propiciar um ambiente favorável à democracia e garantir os direitos humanos. O Brasil assume o cargo de coordenador da Missão, por sua superioridade de contingente militar, que teria como objetivo demonstrar a capacidade e o interesse do país em cumprir com obrigações e responsabilidades enquanto membro das Nações Unidas (ROODETTES, 2002). Além disso, a vinculação entre a atuação das tropas em Porto Príncipe e a possibilidade de uso de táticas semelhantes como parte do combate ao crime organizado no Rio de Janeiro, também, foram apontadas, por Souza Neto (2012) como interesse, *a posteriore*, relacionado ao envolvimento militar brasileiro do Brasil.

Novas eleições são realizadas, com vitória de Preval. Observadores internacionais classificam as eleições como bem-sucedidas, com o relatório de pequenas fraudes, que, no entanto não comprometeriam o resultado final das eleições. Da eleição de Preval a 2010, a sociedade haitiana vive um período de certa estabilidade política, mas com os mesmos desafios sociais e econômicos¹³ que sempre se mantiveram presentes. Em 2010, um terremoto de escala alta e que atinge, sobretudo, a capital, deixa uma estimativa de 200.000 mortos e 300.000 feridos e desaparecidos, agravando a situação de calamidade pública e facilitado o surto de cólera entre a população. Os efeitos sobre instituições que garantiam o funcionamento do país foram calamitosos, dificultando ainda mais a recuperação do país e dificultado a logística da mobilização de recursos para socorrer a população, que já era precária.

¹³ Os desafios sociais e econômicos do Haiti serão mais compulsados na subseção a seguir.

Figura 5. Cronologia das intervenções internacionais no Haiti (1993-2012)



5.2 O CASO VIVA RIO NO HAITI

A escolha da Viva Rio como objeto deste estudo de caso justifica-se pela ampla divulgação de projetos e relatório de atividades da organização e pelo reconhecimento de sua presença na Cooperação Sul-Sul par ao Desenvolvimento, em relatórios internacional ligado a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o que facilitaria o exame mais próximo das implicações observáveis para a causa da internacionalização de um ator da sociedade civil brasileira atuante na área do desenvolvimento. A ampla divulgação na mídia, no meio acadêmico e nos relatório de organismo internacional, nos faz pensar que se trata de um caso notório de CSSD com agentes da sociedade civil brasileira e, portanto, representativo.

Para alcançarmos nossos objetivos, foram examinados planos de trabalhos, relatórios de atividades divulgadas pela Viva Rio Haiti, estudos e pesquisas sobre sua atuação, bem como realizadas entrevistas com dirigentes da organização e funcionários que atuam ou atuaram tanto na sede Viva Rio, como na sua filial em Porto Príncipe. O método de entrevista, apesar de suas limitações, é o instrumento mais válido para obter fatores subjetivos que influenciem na política de tomada de decisão, a motivação dos agentes envolvidos e o papel dos agentes em eventos de interesses (RATHBUN, 2010). O método de entrevista utilizada foi de entrevistas semiestruturadas (*semi-structure interwing*), com a utilização de um roteiro para entrevistas abertas.

5.2.1 A Organização Viva Rio

A Viva Rio é uma organização não governamental, fundada em 1993, por representantes de diversos setores da sociedade civil do Rio de Janeiro/RJ. Desde então, tendo obtido reconhecimento pelo seu trabalho social junto às comunidades de morro do Rio de Janeiro (“Prêmio Colunistas Rio de Janeiro”, na categoria Cases e Mídias Integradas, 2012) e, mais atualmente, às comunidades carentes do Haiti (Prêmio “Faz a diferença”, Categoria Mundo 2011). O reconhecimento da

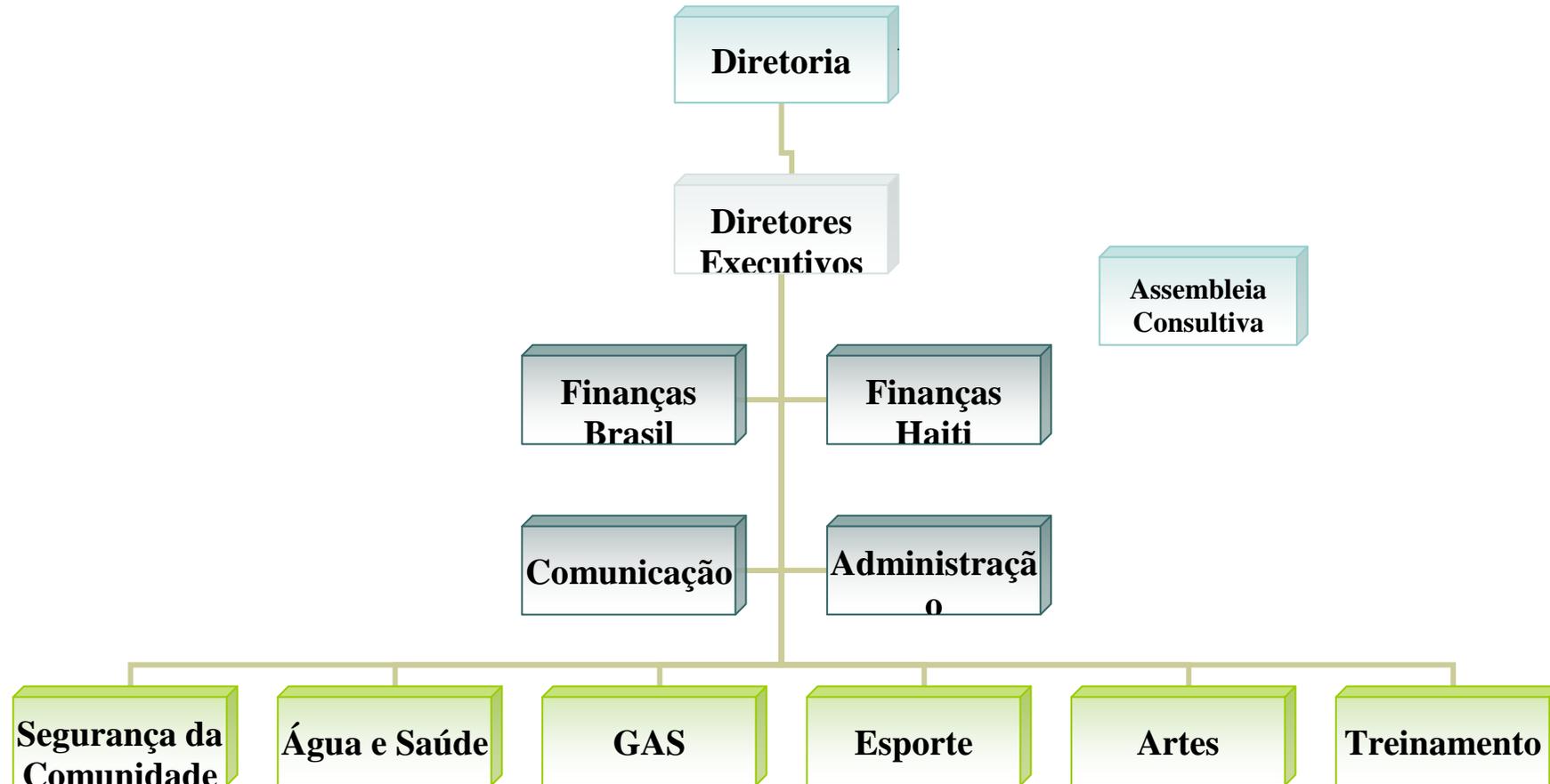
Viva Rio pelo seu trabalhos de pesquisa, atividade de campo e formulação de políticas públicas decorre de um processo de construção de um imagem de responsabilidade e compromisso a causas ligadas ao objetivo da cultura de paz e a inclusão social, como resposta a crescente violência que assola o Rio de Janeiro.

Com a visão institucional que preza por “uma sociedade que integre a segurança e direitos civis, justiça e liberdade, desenvolvimento e meio ambiente, modernidade e diversidade cultura”, a Viva Rio trabalha em comunidades carentes expostas a uma realidade de violência, por meio da aplicação de “soluções inovadoras” para problemas sociais e ambientais e da mediação de conflitos. Atualmente, além da sede no Rio de Janeiro, a Viva Rio estabeleceu filiais em Macaé e em Porto Príncipe, no Haiti.

Com efeito, ao longo de sua história, a Viva Rio consolidou uma estrutura administrativa bastante complexa comuns a ONGs de grande porte. Importantes foram as modificações procedidas na sua estrutura institucional, ao longo de sua trajetória, ao passo em que ampliava sua áreas de atuação. A abertura da filial no Haiti, inclusive, obrigou, por lei, que esta estrutura se tornasse ainda mais complexa, sobretudo, naquilo que tange ao financiamento dos projetos fora do país. A legislação nacional, Lei n. 9.790/99 dificulta a internacionalização da organização no momento em que obriga que os recursos isentos de impostos sejam imperativamente gastos no Brasil. Por isso, a necessidade de que haja duas unidades administrativas para a contabilidade na organização da Viva Rio, uma para seus projetos nacionais e outros para seus projetos no Haiti (figura 4).

A estrutura administrativa é integrada pelas seguintes unidades, conforme organograma sintético:

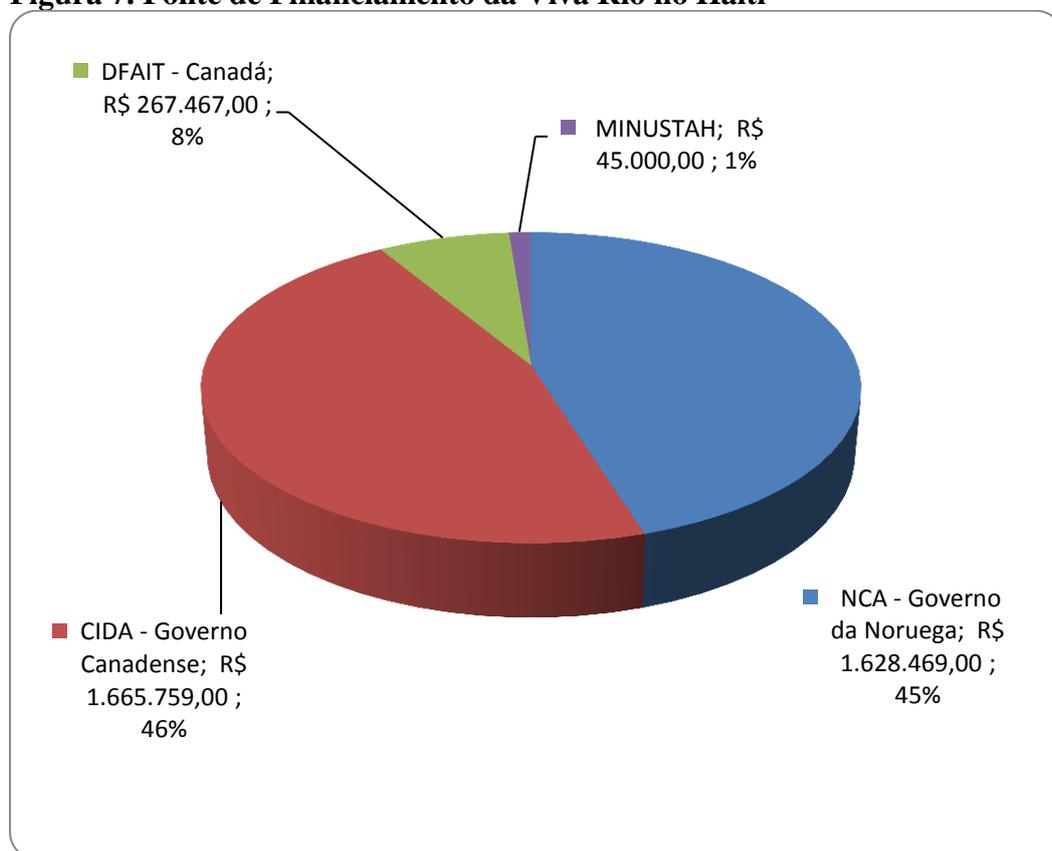
Figura 6. Organograma Viva Rio



Fonte: Viva Rio, 2012

Pelas questões legais referidas, a fonte de financiamento da Viva Rio Haiti é separada da sua sede no Brasil. Os principais financiadores das atividades da organização no Haiti são o governo canadense e norueguês, bem como a próprio orçamento da MINUSTAH (figura 5). Após o terremoto de 2012, a Viva Rio abriu uma conta para doações no Banco do Brasil, de maneira a arrecadar fundos (UOL NOTÍCIA, 2010). Recentemente, os canadenses não renovaram seus contratos e não figuram mais entre os parceiros da Viva Rio Haiti. Há uma variedade de grupo e agências que financiam a Viva Rio, no entanto, em sua atuação no Haiti, restam apenas o patrocínio do governo da Noruega e a da MINUSTAH. A imprevisibilidade dos financiamentos levam alguns doadores bilaterais, ONGS internacionais e algumas OSC nacionais a questionarem acerca da capacidade de comprometimento de longo prazo da Viva Rio, em relação ao Haiti.

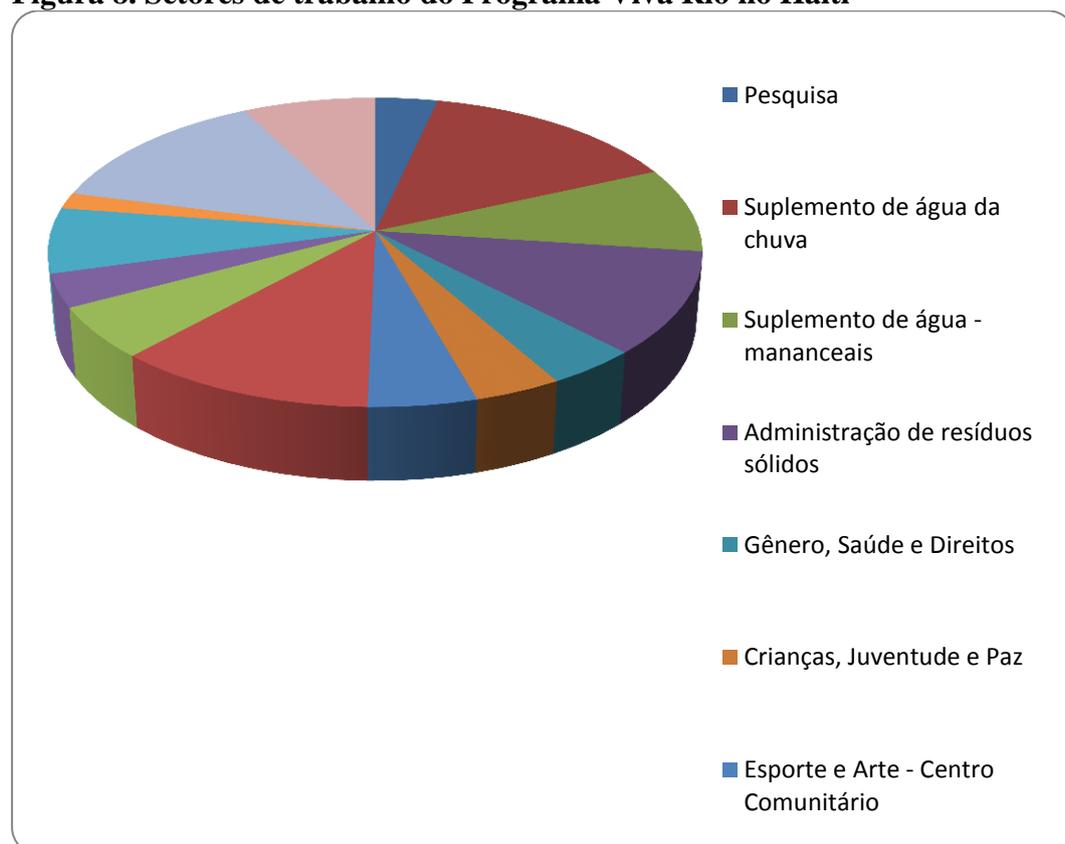
Figura 7. Fonte de Financiamento da Viva Rio no Haiti



Fonte: Viva Rio, Relatório Financeiro 2008-2009. Elaboração própria.

A internacionalização da Viva Rio implica processo de formalização das atividades da organização. Apesar de recente o seu papel como atora de CSSD, mudanças – graduais, mas com devida presteza - das práticas administrativas vem sendo notadas no sentido de adequar e legitimar a organização como ONG captadora de recursos internacionais. Dessa forma, cuidados, como a elaboração de relatórios de atividades e de orçamento e o desenvolvimento e publicação de mecanismos monitoramento e avaliação de suas atividades, vem sendo tomados pela diretoria da Viva Rio. A instrumentalização do sítio eletrônico da ONG – em três línguas: português, inglês e Frances - como meio de divulgação desses documentos marca a estratégia de divulgação do trabalho tanto no Brasil quanto no Haiti e, conseqüentemente, amplia o escopo de legitimidade e seriedade para os parceiros internacionais do já reconhecidos esforços em âmbito doméstico.

Figura 8. Setores de trabalho do Programa Viva Rio no Haiti



Fonte: Viva Rio, Relatório Financeiro, 2008-2009.

Destarte, os gastos da Viva Rio no Haiti são apresentados regularmente por meio de relatórios financeiro às agências doadoras de recursos. Esses relatórios demonstram a diversidade de áreas (figura 6) em que a organização está inserida no Haiti, tanto em setores ligados à segurança como à reconstrução e ao desenvolvimento. Nestes relatórios pode-se notar o custo que o processo de “formalização” da ONG enseja. Por exemplo, em 2008-09, os custos indiretos e de coordenação, que seriam equivalentes aos custos administrativos do estabelecimento alcançam conjuntamente o valor de R\$ 753.034,00, equivalente a 22,5% do orçamento da Viva Rio Haiti. Enquanto isso, o custo de divulgação – importante para difundir as ações da ONG e, assim, obter doações e recursos de parceiros alcançam 3,75% do orçamento. A preocupação em desenvolver projetos com base em resultados implica gastos em pesquisa, monitoramento e avaliação, que comprometem aproximadamente 5,6% dos recursos. Ao todo, os gastos não referentes diretamente a realização dos projetos sociais atinge quase um terço do orçamento da Viva Rio Haiti, no valor de R\$1.604.971,00. (tabela 7).

Tabela 7. Gastos do Programa Viva Rio Haiti 2008-2009

Setor	US\$
Pesquisa	R\$ 126.251,00
Suplemento de água da chuva	R\$ 531.260,00
Suplemento de água manancial	R\$ 320.019,00
Administração de resíduos sólidos	R\$ 386.631,00
Gênero, Saúde e Direitos	R\$ 143.664,00
Crianças, Juventude e Paz	R\$ 137.173,00
Esporte e Arte - Centro Comunitário	R\$ 170.646,00
Segurança - material de treino, intercâmbio e eventos	R\$ 411.226,00
Acordo de Paz	R\$ 195.091,00
Comunicação	R\$ 125.167,00
Cooperação Técnica	R\$ 246.014,00
Monitoramento e Avaliação	R\$ 60.519,00
Coordenadas Gerais	R\$ 482.242,00
Custos Indiretos	R\$ 270.792,00
TOTAL	R\$ 3.335.903,00

Fonte: Viva Rio, Relatório Financeiro, 2008-2009

5.2.2 A Viva Rio no Haiti: triangulação societária e mediação social

O amadurecimento do trabalho da Viva Rio, nas comunidades do Rio de Janeiro e a experiência obtida a credenciaram para expandir suas fronteiras de atuação, partindo para uma atuação global. O reconhecimento do trabalho da organização na cidade do Rio de Janeiro e a expertise adquirida em alguns temas relacionados a governança global alçaram-na para o patamar de entidade de caráter consultivo na ONU. A partir da participação dos dirigentes da Viva Rio no debate acerca do desarmamento e do combate à droga no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Viva Rio foi convidada pelas Nações Unidas para atuar na reconstrução do Estado haitiano.

O estabelecimento da Viva Rio no Haiti data de 2006, com o apoio de organizações da sociedade civil da Noruega e do Canadá e iniciou-se por meio de um trabalho de consultoria que, posteriormente, se ampliou para uma operação, em Porto Príncipe, nos bairros de Bel Air, Cité Soleil, Bom Repos e Arcaye, nos setores de saúde, educação, meio ambiente e segurança comunitária. Estes setores são os mesmos da atuação da Viva Rio no Rio de Janeiro. Ou seja, a organização aproveita da expertise adquirida da sua atuação no Brasil para cooperar com a população haitiana. A Viva Rio no Haiti foca sua investida em ações de estabilização social e desenvolvimento e faz parte de esforços proveniente de países em desenvolvimento para promover estabilização no país.

Após três anos de atuação nos bairros de Porto Príncipe, em 2009, a Viva Rio Haiti foi reconhecida oficialmente como uma organização sem fins lucrativos atuante no Haiti. Atualmente, a Viva Rio possui cinco unidades no Haiti e emprega majoritariamente funcionários locais. O número de colaboradores varia significativamente ao longo do tempo e está diretamente relacionado ao volume de recurso em que a organização consegue captar. Após o terremoto, a equipe cresceu muito, chegando ao número de 1.450 funcionários, dos quais 98% eram haitianos – inclusive em áreas de gerência e coordenação. A partir de 2011, com o termo de alguns contratos e a não renovação por partes dos doadores do Norte,

sobretudo canadenses, a organização precisou reduzir sua equipe e, conseqüentemente, parcela do pessoal precisou ser dispensada. Atualmente, segundo o diretor da Viva Rio, são 250 funcionários, na sua maioria mão de obra local, proveniente de Bel Air. Apesar disso, Moestue e Muggah (2009) apontam os desafios no recrutamento e formação da população haitiana para trabalharem nos projetos da Viva Rio Haiti. Muito em função da desconfiança em relação as atividades estrangeiras e do preconceito e do medo de atuar em um dos bairros mais violentos de Porto Príncipe, a ideia de trabalhar em Bel Air não atrai a população das classes mais altas e de maior nível de educação.

A equipe de colaboradores é bastante diversa: entre os funcionários contratados, há brasileiros, paquistaneses, estadunidenses, espanhóis, burundianos. A ampla maioria dos profissionais é remunerada. Segundo o diretor da Viva Rio, Rubem César Fernandes, o trabalho voluntário vinha sendo bastante deficitário, em decorrência da grande rotatividade. As situações adversas no país, a falta de estrutura física e o alto índice de pobreza impossibilita o voluntarismo na população local, enquanto o caráter intempestivo do trabalho de voluntários estrangeiros acaba por impedir o bom desempenho dos projetos em longo prazo. Assim, a viabilidade dos projetos da Viva Rio no Haiti implica comprometimento de longo prazo de seus agentes, sobretudo, em função do custo de efetividade em aloca-los no país.

No que tange à cultura organizacional da Viva Rio no Haiti, Moestue e Muggah (2009) observaram que, apesar da transposição da organização para outra sociedade, a Viva Rio conseguiu manter em certo grau a cultura organizacional da sua sede na filial. A causa disso repousa na figura do diretor que centraliza a atribuição de dirigir ambas as unidades administrativas. Embora elas apresentem estruturas e equipes distintas, bem como elaborem relatório e orçamentos separados, a influência do diretor no planejamento e implementação dos projetos é fator convergente do estilo de gerência e de liderança da replicação de valores, normas, e regulamentos na organização. A estrutura hierárquica da Viva Rio Haiti, pautada na relação interpessoal flexível e mais horizontalizada também

apresenta similaridades com a sede no Brasil. Como na organização-matriz, o método de trabalho é o mesmo utilizado no Brasil cada projeto possui uma equipe que opera e executa suas tarefas de forma relativamente autônoma, no entanto, a estrutura administrativa é responsável por interconectar estes projetos e dar a elas um caráter de atividade integrada e consoante ao programa da Viva Rio Haiti.

Desde seu estabelecimento em Porto Príncipe, o trabalho da organização tem posto ênfase na promoção da segurança, da reconstrução e do desenvolvimento dos bairros em que atua. De fato, a Viva Rio estabeleceu-se inicialmente em Porto Príncipe com objetivo de apoiar pontualmente às atividades de “segurança da comunidade” da MINUSTAH. Com o decorrer do processo e com o aprendizado obtido sobre a comunidade a qual estava inserida, a Viva Rio Haiti, segundo relatos do seu diretor, passa, num segundo momento, a ter uma ação mais assertiva acerca da sua participação na missão de paz. Assim, a ONG buscou uma presença mais independente e mais fidedigna a sua filosofia de atuação no Brasil. Se, inicialmente, a aproximação com o governo brasileiro e a MINUSTAH foi essencial para a presença da Viva Rio no Haiti, num segundo momento, após a obtenção do *know how* social pela organização, o distanciamento planejado e amistoso foi fundamental para que ela desenvolvesse seus programas de maneira mais autônoma e condizente com sua ética. Exemplo disso, foi o processo de instalação física da Viva Rio no país, que precisou do suporte logístico da MINUSTAH para estabelecer sua filial e para se inserir na comunidade de Bel Air.

Moestue e Muggah (2009) descrevem o processo de apreensão, compreensão e entendimento da realizada haitiana pela Viva Rio. Para eles, com um olhar proveniente de suas experiências passada, a Viva Rio Haiti diagnosticou a sociedade de Bel Air e apresentou seu tratamento sob a ótica de suas lições aprendidas nas comunidades do Rio de Janeiro. Segundo os pesquisadores, “*a Viva Rio identificou uma dinâmica comum entre as condições sociais e políticas em Porto Príncipe e aquelas encontradas no Rio de Janeiro, a partir de uma perspectiva sociológica. O modelo original para a intervenção se baseou*

explicitamente, portanto, na experiência da organização na renovação de favelas e cidades centrais (“favela bairro”). Especificamente, o modelo transposto buscou i) criar ou renovar o relacionamento entre “a favela e o asfalto” (mobilidade); ii) fortalecer e adensar as linhas de comunicação entre agentes de fora e de dentro da favela; iii) reabilitar as áreas comerciais e de crescimento em favelas. Por fim, o conceito buscava encorajar uma “valorização” maior das favelas, em lugar de transformação massiva, social e física”.

Instrumentalizando ações pautadas em pesquisas prévias, diálogo e interação contínua com a população alvo, projetos como o “Depòte”, “Aocham Creole”, e a “Academia de Pérolas Negras” (Tabela 8) foram desenvolvidos mediante a observação de afinidades culturais entre as comunidades urbanas de baixa renda de Porto Príncipe e do Rio de Janeiro (Moestue e Muggah, 2009). No entanto, a comparação entre Bel Air e as comunidades carioca parece-nos bastante problemática, visto que nunca duas sociedades são iguais. Consequentemente, pouco crível nos parece, também, que os projetos sejam transpostos de maneira similar de um ambiente ao outro, sem que haja uma significativa adaptação à realidade da sociedade beneficiada. Parece-nos mais acertado que o componente fixo e aglutinador das duas atuações - tanto no Brasil quanto no Haiti - é a filosofia de ação da Viva Rio, baseada na solução para os problemas sociais com atividades que integrem e aprimorem, concomitantemente, aspectos de segurança e desenvolvimento da comunidade, com uma abordagem gradativa e com base em resultados. Isto pode ser observado na lista de projetos realizados pela Viva Rio que tenta unir esforços de segurança e desenvolvimento em um programa integrado de projetos em quatro áreas temáticas: saúde, meio ambiente, educação e segurança comunitária (tabela 8).

Tabela 8. Áreas de Atuação e Projetos e Programas da Viva Rio no Haiti.

Área de atuação	Projetos e Programas
Saúde	<p>i) Clínica Médica: manutenção de seis médicos e dezoito enfermeiras, todos haitianos, que atendem a população local de Kay Nou. A clínica possui duas ambulâncias doadas pelo governo brasileiro.</p> <p>ii) Combate à Cólera: estabelecimento de uma Unidade de Tratamento de Cólera (UTC), com 30 leitos, e realização de campanhas para conscientização sobre a importância da higiene pessoal, em Kay Nou.</p> <p>iii) Enfermeiras nas Escolas: manutenção de enfermeiras em dezoito escolas haitianas, envolvidas em campanhas de conscientização da correta higiene pessoal e prestação de socorro aos alunos.</p>
Meio Ambiente	<p>i) Água Potável: coleta, tratamento e distribuição de água potável gratuitamente em escolas ou venda a preço muito abaixo do mercado para quiosques.</p> <p>ii) Coleta e Reciclagem de Resíduos Sólidos: realização da campanha de conscientização “Lixo não tem pé” e coleta de detritos. Manutenção de trinta equipes de garis, seis de limpadores de canais, dois caminhões de coleta de lixo e outro dois de entulho, em Bel Air.</p> <p>iii) Biodigestores: tratamento de esgoto por meio de cem biodigestores, que, sem utilizar produtos químicos, reduzem em até 70% o lodo e decompõem 85% das bactérias. O que resta é utilizado como adubo. O gás produzido pelos biodigestores é utilizado em cozinhas comunitárias ou de escolas próximas.</p> <p>iv) Reflorestamento: manutenção de projeto de plantio de mudas de reflorestamento em Kay Nou.</p>
Educação	<p>i) Capoeira: exportação das Favelas do Rio de Janeiro, do projeto “Gingando pela Paz”, para Bel Air. Atualmente ajuda quinhentas crianças e adolescentes vítimas da violência a redescobrirem valores como respeito, responsabilidade e disciplina, com ensino de aulas de capoeira.</p> <p>ii) Dança: manutenção do projeto “Aocham Creole”, com 220 alunos de três a 24 anos, que ajuda a resgatar a cultura haitiana e a autoestima da população. Atualmente, grupos de 32 adultos recebem formação profissional em dança e se apresentam no Haiti e no exterior.</p> <p>iii) Atletas de Alto Rendimento: estabelecimento do projeto “Academia Pérolas Negras”, visando estimular a integração social e a cidadania, que conta com 70 adolescentes de 12 a 17 anos – masculino e feminino – para morar e treinar futebol na academia.</p> <p>iv) Arte: execução do projeto “Depôte”, que atua na formação de 200 crianças em diferentes áreas artísticas, como desenho, pintura, moda, drama, música, etc. Atualmente, 23 recebem ajuda de custo para exercerem seu talento.</p>
Segurança Comunitária	<p>i) Brigada de Proteção Comunitária: manutenção da Brigada de Proteção Comunitária (BPC), que conta com 71 membros – entre homens e mulheres – atuantes nas ruas e vielas de Bel Air.</p> <p>ii) Reintegração das Crianças Soldados: execução do programa de reintegração do Viva Rio, que proporciona atendimento médico e atividades psicossociais, em Kay Nou, para 50 crianças.</p>

Fonte: Viva Rio. Elaboração própria.

Sua atuação em nível tanto local quanto nacional e internacional, juntos ao governo haitiano e aos dirigentes e contingentes da MINUSTAH, situa a Viva Rio em uma posição privilegiada para uma atuação como mediador entre os conflitos

dos diversos atores em Porto Príncipe, elevando o nível de entendimento entre os estabilizadores. Segundo o diretor da organização, a Viva Rio exerce função de um mediador entre os agentes de desenvolvimento e de segurança no Haiti. Os dirigentes da Viva Rio acreditam ter a capacidade de falar pelos dois lados, a Viva Rio funciona um pouco como mediador, conversa com a cúpula da ONU, com o governo haitiano, com a embaixada do Brasil e com a população. Para o diretor da organização essa multiplicidade de frentes de interlocução é bastante positiva. Para realizar sua missão, a Viva Rio firmou diversas parcerias com entidades de naturezas distintas. Entre essas parcerias, encontra-se a com o contingente militar da MINUSTAH, que ajuda a ambas as partes não somente a intensificarem sua segurança básica, mas também de alcançarem o objetivo do programa.

Moestue e Muggah (2009) apontaram a complexidade desta realidade polivalente da ONG brasileira (como agentes atuantes na área de desenvolvimento e de segurança, ao mesmo tempo), ao passo em que alegam poderem existir contradições entre os objetivos de segurança, de um lado, - que tendem a ser de curto prazo e voltado aos interesses de agentes políticos preocupados com o estabelecimento da ordem social por meio da promoção e legitimação de instituições públicas - e objetivos mais amplos de desenvolvimento, de outro, - com uma abordagem de longo prazo e orientado para os anseios e necessidades básicas da comunidade. Constatamos em entrevista com antigos colaboradores da Viva Rio Haiti, preocupação por parte da população haitiana e de outros atores parceiros do desenvolvimento em relação a esta dicotomia da atuação da Viva Rio. Em nossas entrevistas, foi relatado que a relação da ONG brasileira com agente de segurança é, por vezes, fonte de humores e suspeitas por parte de outros interlocutores, sobretudo, aqueles ligados estritamente ao tema do desenvolvimento.

Por sua vez, as parcerias desenvolvidas com outras entidades foram fundamentais para o processo de internacionalização da Viva Rio. Foi a partir da participação dos dirigentes da Viva Rio em várias conferências da ONU e a, conseqüente, criação de uma rede pessoal na figura do diretor da organização que

foi efetuado o convite para integrar a força de reconstrução da MINUSTAH. A interação com a Organização Internacional foi fortalecida ainda com o desenrolar do mandato. Hodiernamente, a Viva Rio possui *status* consultivo do ECOSOC, onde atua sobretudo na área relativa ao desarmamento e ao combate às drogas.

Independentes disso, os programas na área de segurança continuam sendo realizados pela ONG e recebidos elogios por parte dos agentes da MINUSTAH. Os bons resultados das ações, como “tambour lapé” (acordo de paz e loteria), treinamento da MINUSTAH e PNH (Política Nacional do Haiti), envolvimento com a comunidade, a campanha “Bel Air Verde” (promoção do “verde” em Bel Air; plantio de árvores e pacificação) e os esforços para trabalhar com “crianças-soldados” em perigo, têm recebido destaque em relatórios internacionais sobre a efetividade da ajuda no Haiti. Foi observada uma queda significativa da taxa de homicídio no bairro de Bel Air de 26 mortos por 100.000 habitantes em 2006/2007 para 17 mortos em 2008/2009 (FORDELONE, 2009). Os relatos pela própria Viva Rio Haiti de que outras comunidades, como a de Cité de Soleil¹⁴, têm pressionado a organização a atuarem também em seu território é outro exemplo que contraria os humores e suspeitas por parte de alguns interlocutores da ONG (VIVA RIO, 2011). Para Moestue e Muggah (2009), a assinatura de acordos de paz entre grupos locais rivais é uma das práticas da organização, com impactos relevantes no setor de segurança. (tabela 9).

¹⁴ A Viva Rio (2011) alega estar tendo dificuldade em estender sua atuação para a comunidade de Cité de Soleil devido à redução do envio de recursos financeiros pelos doadores da organização e pelo desafio da segurança vivenciada nesta comunidade, em que a equipe a ONG já sofreu três ataques armados.

Tabela 9. Acordos de Paz 2007-2009

	Maio 2007	Maio 2008	Maio 2009
Beneficiários de incentivos	Criança da Escola “RARA”	Crianças da Escola “RARA” Líderes das Comunidade Jovens	Crianças da Escola “RARA” Líderes da Comunidade Jovens Mulheres “Notáveis”
Número de “quarteirões” incluídos	4	5	6
Problemas encontrados	Os líderes da comunidade querem incentivos locais para manter a paz; Jovens excluídos e, em alguns casos, com mais dificuldade de se envolver	Mulheres e outros tipos de ‘líderes’ excluídos até recentemente, apesar dos ajustes feitos	O número de casos pode exceder a capacidade do Viva Rio para administrar e financiar as loterias
Mudanças feitas no projeto		Novos incentivos para os líderes de comunidade (loteria para motocicletas)	Mulheres e outros tipos de ‘líderes’ inclusive (notáveis)
Novos projetos de segurança desenvolvidos para se somarem à estrutura	Reintegrando crianças-soldados	Concurso de “Hip Hop” para os jovens Campanha ‘Bel Air Verde’	

Fonte: MOESTUE, MUGGAH, 2009.

Contudo, o problema de segurança em Bel Air continua bastante complexo, sobretudo, após o terremoto de 2010. Segundo relatório da organização (2011), o terremoto provocou grande retrocesso no processo de pacificação da comunidade de Bel Air, com um pico de homicídio em 2010 (tabela 10). Entre os diagnósticos da Viva Rio da situação, encontra-se i) o surgimento de jovens agressores que não haviam vivenciado aos acordos de paz e que não seguiriam a liderança dos líderes tradicionais comunitário; ii) a prática comum de linchamentos de ladrões; iii) a morte de bandidos pela Polícia Nacional Haitiana (PNH) e iv) e, em dois dos casos, o assassinato de duas mulheres por ciúme. A ONG concluiu que os pactos prévios perderam a sua eficácia após o terremoto e violência em Bel Air volta a ser preocupante. Em maio de 2011, 105 líderes comunitários assinaram um novo pacto de paz. Apesar do número recorde de assinantes, o pacto parece ter surtido efeitos limitados, conclui o relatório.

Tabela 10 Taxa de Homicídio em Bel Air (2006-2011)

Taxa por 100.000 habitantes	Ano
32	2006/07
22	2007/08
16	2008/09
19	2009/10
49	2010
19	Até setembro de 2011

Fonte: Viva Rio, 2011

Ainda no contexto do setor de segurança, a ONG brasileira firmou parceria com os agentes de segurança da MINUSTAH e da PNH. Desde 2006, a organização vem promovendo aperfeiçoamento da relação civil-militar por meio de treinamentos da PNH, visando diminuir o foco de tensão entre policiais e civis. Junto ao contingente da MINUSTAH, a ONG brasileira estimula a aproximação entre os capacetes azuis e a população, ao encorajar aqueles a participarem de eventos musicais e esportivos na comunidade. Essa filosofia de integração e aproximação entre civis e militares tem sido a marca da atuação da Viva Rio tanto no Haiti quanto no Brasil e característica da abordagem “Sul-Sul” da organização, em que prevalece a transferência de expertise, boas práticas e tecnologia social.

Além das parcerias com o governo haitiano, com a MINUSTAH, com as lideranças locais e com doadores tradicionais da sociedade civil, a Viva Rio Haiti também firmou parcerias com corporações privadas. Grupos privados da região são participantes do projeto de reciclagem, do projeto “pérola negra” e projetos de arte e cultura. São em tornos de dez microempresas contratadas pela Viva Rio para realizem atividades especializadas, em um processo de divisão de trabalho, ou - guardado as devidas proporções – de “terceirização” do trabalho. A natureza da interação nos parece estritamente negocial, em que as empresas são contratadas para realizar algum trabalho para a ONG. Não constatamos nenhuma relação de natureza filantrópica, em que corporações privadas financiem a atuação da Viva Rio. Mormente, essas parceiras dão-se de forma informal, casuística. E, se, por um lado, proporciona mais flexibilidade a ONG, evitando procedimentos burocráticos, por outro, a insegurança jurídica causada por instrumentos

contratuais não formais dificulta no momento da cobrança de serviços prestados e na delegação de responsabilidade ao longo prazo.

A capacidade de atuação ao longo prazo, alias, é uma das principais preocupações, apontadas por Moestue e Muggah (2009) por parte dos parceiros da Viva Rio Haiti. Os ânimos da ONG brasileira de se manter em Bel Air são constantemente postos em dúvida por agentes de desenvolvimento da ONU e das agências de doadores tradicionais. Em parte, o questionamento assemelha-se muito àquele feito pelos mesmos atores a intenção do Brasil de promover a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento ao longo prazo: Até quando? Ao questionarmos o diretor da Viva Rio, Rubens César Fernandes, até quando a Viva Rio ficaria no Haiti, a resposta que obtivemos foi: “Não só pretendemos ficar lá definitivamente como também estamos estudando nossa participação em outras localidades, em outros países e em outros continentes”.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença da Viva Rio no Haiti parece nos ser um caso notório da internacionalização da sociedade civil brasileira. A rápida notoriedade que o caso ganhou na mídia nacional e nos circuitos internacionais dos agentes de desenvolvimento demonstra a necessidade de estudar a sua prática e o seu processo de internacionalização como maneira de compreender os fatores que implicam o envolvimento da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD.

Após a compreensão do fenômeno da Viva Rio podemos agora começar a traçar as respostas para a problemática inicial de nosso trabalho: A cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento é uma iniciativa exclusiva do Poder Federal? Existe envolvimento significativo por parte das Organizações de Sociedade Civil na atividade de CSSD? Essas organizações podem vir a converter-se em motores da cooperação?

Um simples olhar rápido para o processo de internacionalização das atividades da Viva Rio já podemos descartar a hipótese de que a CSSD para o Desenvolvimento seja uma iniciativa exclusiva do governo federal. Apesar de a aproximação com as agências governamentais de política externa terem sido cruciais para a internacionalização da Viva Rio, no sentido de oferecer suporte ao processo e de funcionar como uma plataforma de propulsão para a organização da sociedade civil se inserir no circuito das Nações Unidas, o mérito da iniciativa e o ânimo de fazê-lo deve ser atribuído a ONG, que passou por um processo deliberativo interno entre seus dirigentes antes de alçar voos internacionais, como organização com status consultivo nas ONU e como ODNGs atuante na CSSD.

A segunda pergunta que motivou este trabalho (Existe envolvimento significativo por parte das OSC brasileiras na CSSD?) já é um pouco mais complicada, tendo em vista a dificuldade de se encontrar bibliografia acerca do tema. O processo de seleção da Viva Rio, como caso de estudo para este trabalho foi resultado da notoriedade dada a participação da ONG brasileira no Haiti em

relatórios internacionais e em documentos da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG) e a consequente divulgação no meio acadêmico de suas atividades. No demais caso, as menções da participação da OSC na CSSD são feitas de forma abstratas e sem nominar os atores. Neste caso, parece-nos que, no que tange à participação da OSC na CSSD, o caso da Viva Rio é desviante da atuação das demais organizações, embora não seja o único e saibamos da existência de outros, como a atuação do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), no Congo e na Indonésia e do Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM), no Moçambique. Embora, esses casos necessitem mais pesquisa para tipificá-lo ou, até mesmo, enquadrá-lo como de OSCs atuante na CSSD.

Quanto ao questionamento se as OSC podem vir a converter-se em motores da CSSD, podemos assinalar oportunidade e desafios e, portanto, exige uma maior atenção para respondê-la. . As oportunidades parece-nos circunscritas a fatores tanto conjunturais quanto estruturais positivos e os desafios são resultados de fatores estritamente estruturais.

A conjuntura que favorece a internacionalização e a participação das OSCs brasileira na CSSD são as mesmas que permitiram o resurgimento da CSS como pauta da política externa brasileira: um ambiente político e econômico favorável à CSS no Brasil. Um conjunto de fatores positivos alcançados em áreas como comércio, finanças e investimento, bem como os avanços de indicadores sociais corroboraram para o crescimento da economia brasileira, nos últimos anos, e permitiram, em consequência, que tanto o governo brasileiro, quanto a iniciativa privada repensassem alternativas para sua inserção internacional, de maneira, respectivamente, a levar o país a assumir um papel político mais participativo no cenário internacional e a diversificar seus mercados e parceiros comerciais. Neste novo contexto de inserção global, a participação da sociedade civil brasileira parece ser ainda incipiente, entretanto, seguindo gradualmente o mesmo caminho dos atores oficiais e da iniciativa privada. Portanto, destacamos aqui nossa primeira

variável para a participação das OSCs brasileira na CSSD: o ambiente/conjuntura político e econômico favorável à CSS, em seu sentido amplo.

Os aspectos estruturais que encontramos, pela análise do caso da Viva Rio no Haiti, para influenciar na conversão das OSCs em motores da CSSD são de natureza exógena (ou seja, independente das organizações), endógena (ou seja, dependentes da motivação e intenção das organizações) e endoexógena (que possui componente externo e internos as organizações).

Os fatores exógenos e de grande impacto para a atuação das OSCs na CSSD é a legislação nacional, que cria obstáculos à aplicação dos recursos doados às ONGs, obrigando-os a serem integralmente aplicados no país, sob a pena da perda do benefício de isenção tributária; enquanto a variável de natureza endoexógena está relacionada à cultura nacional, que tende a uma visão voltada para o doméstico.

Principal fonte de recurso das ONGs, a tributação sob as doações privadas no Brasil são reguladas, de forma ampla e indireta, pelo Código Tributário Nacional (CTN) (Lei 5.172/66), porém sua aplicação é de competência dos Estados Federativos. Ou seja, o Imposto de Transmissão de Causas Mortis ou Doação (ITCMD) é um imposto estadual e cabe ao governo de cada Estado¹⁵, sob o auspício da lei federal, regular e estabelecer alíquotas sobre a transmissão de heranças e as doações em vida. As alíquotas costumam variar, conforme o ente federativo, até 12% sobre o montante transmitido ou doado de uma pessoa a outra.

¹⁵ Por ser um imposto de competência Estatal a sua abreviatura pode variar de Estado para Estado. Além de ITCMD, o Imposto de Transmissão de Causas Mortis ou Doação pode ser abreviado como ITD e ITCD, por exemplo.

No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o valor da alíquota é de 4% sobre a base de cálculo¹⁶.

A aplicação dos recursos da sociedade civil em outro país – instrumento imprescindível para a atuação das OSCs na CSSD – acarretaria na perda do benefício da isenção tributária e, conseqüentemente, comprometeria parcela do orçamento das organizações. Ademais, a condição de aplicação dos recursos integralmente no Brasil também compromete o benefício de isenção tributárias das ODNGs no que se refere a outros impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços dessas organizações, incluindo contribuições patronais para seguridade social e o imposto de renda sobre a pessoa jurídica. Neste escopo, a própria legislação nacional e o governo estariam impedindo o processo de internacionalização da sociedade civil brasileira, por meio da participação na CSSD.

O fator endoexógeno relacionado à cultura nacional refere-se à própria cultura nacional de um país fechado para o mundo, em que apenas setores específicos, historicamente, possuem atuação global. Os anos de autoritarismo político da ditadura militar e, em parte, o processo desenvolvimentista voltado para dentro da estratégia de substituição de exportação criou gerações de

¹⁶ O CTN restringe no escopo da lei a incidência do ITCMD e outros impostos, conforme o artigo 9º, inciso IV, alínea “c”, a saber:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - cobrar imposto sobre:

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo;

No artigo 14 da mesma lei, o legislador qualificou os casos em incidiria a isenção tributária, em seu inciso II, a saber:

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais.

indivíduos com referências voltadas ao nacional. Por anos, as questões internacionais eram delegadas a uma elite de agentes de serviço exterior e alguns poucos centros acadêmicos. O processo de globalização, entretanto, tem aos poucos alterado esta realidade, mas o nacionalismo e o autoritarismo continuam arraigados à cultura do país e, conseqüentemente, influenciam as organizações e indivíduos que as integram. Este fator endoexógeno, de certa forma, correlaciona-se com o primeiro grupo de fatores endógenos que encontramos e aqui denominamos de: indicadores de internacionalização da ONG.

No que trata os fatores endógenos para que as OSC se tornassem força motriz da CSSD no Brasil, podemos enumerar um número maior, os quais classificamos em três grupos indicadores, a saber: i) indicadores de internacionalização; ii) indicadores de capacidade físicas e iii) indicadores de reconhecimento.

O estudo de caso do processo de internacionalização da Viva Rio mostrou-nos que a decisão de participar da arena internacional e de seus debates veio de seus dirigentes (grupo de antropólogos, sociólogos, politólogos e cientistas sociais do Rio de Janeiro que durante a ditadura militar vivenciaram o exílio no exterior e lá tiveram contato com a cultura de outras sociedades, sobretudo, europeias). A experiência e o aprendizado pessoal destes dirigentes, no seu contato com outras sociedades facilitaram a internacionalização da Viva Rio, primeiro, por causa da aproximação com o exterior proporcionada pela rede de contatos pessoais em países doadores tradicionais que, de certa forma, facilitou o levantamento de fundos para sua causa e, segundo, pela percepção construída entre os membros dirigentes da Viva Rio da existência de uma aldeia global cada vez mais atuante. Essas experiências levaram a Viva Rio a busca pela sua internacionalização, participando em grupos de trabalhos das ONU em temas que possuíam expertise no Brasil, como o caso do desarmamento e do combate às drogas. Estes componentes tangem ao que denominamos de **indicadores de internacionalização**, que tem entre seus componentes a potencialidade da organização de firmar parcerias e arrecadar recursos, visto que a atuação da Viva Rio Haiti é quase

integralmente patrocinada por doadores tradicionais, bem como da existência de licenciamento em atuar como organização consultiva de Organismos Internacionais, especialmente, a ONU. A participação da Viva Rio na MINUSTAH somente foi possível pelo prévio contato entre a burocracia da Organismo Internacional e a ONG brasileira.

O segundo grupo estaria relacionado aos **indicadores de capacidade administrativa**, isto é, características físicas da organização que possibilitem a atuação no exterior. O caso da Viva Rio nos mostrou que a organização passa a atuar na CSSD somente após 13 anos de experiência no Brasil. A maturidade da organização e de sua atividade, portanto, nos parece aqui, um fator relevante. Outro fator, também ligado à maturação da organização é o de que anteriormente de abrir sua filial em Bel Air, a Viva Rio instalou uma filial em Macae, no Rio de Janeiro. Assim, o aprendizado na administração para além da sua sede no território nacional, nos parece um fator representativo para que uma ONG brasileira arrisque voos internacionais, com abertura de uma filial em outro país.

Outro fator a ser destacado é o tamanho da organização Viva Rio. A Viva Rio é uma ONG com grande número de colaboradores¹⁷, neste sentido uma estrutura de grande porte, pelo menos de mais de 100 colaboradores, nos parece uma hipótese importante a ser verificada ao analisar a capacidade organizacional de atuar em outro país. Por fim, a inclusão digital (descrita como a existência de um sítio eletrônico da organização) permite a divulgação de relatórios de ação, de plano de trabalho e funciona como meio global de obter doações e recrutar voluntários.

¹⁷ Não podemos identificar ao certo o número de colaboradores da Viva Rio, devido a grande rotatividade de voluntários e de prestadores de serviço, mas todos os números que encontramos, em pesquisas, sítios da internet e entrevistas, indicam que o número é maior do que 100 colaboradores.

O terceiro grupo de fatores, denominamos de **indicadores de reconhecimento nacional**. Este grupo trata da qualidade e reconhecimento do trabalho da ONG pela mídia e pela própria sociedade civil (como premiações); do reconhecimento governamental ao trabalho da ONG (como participação em convênios administrativos e em grupos de trabalhos com membros oficiais e da sociedade civil. Todas essas características são indicadores do sucesso da organização e oferecem a visibilidade para que a organização transponha a inserção local, para uma inserção nacional e, posteriormente, internacional. Todas estas características foram observada no caso da Viva Rio.

De forma sistemática, a tabela 11 resume nossas considerações aos fatores endógenos aqui descritos e o que esperamos observar em casos analisados futuramente (o sinal positivo significa presença da correlação entre o fator e a participação da ONG na CSSD e o negativo a ausência):

Tabela 11 Fatores endógenos para atuação de OSC na CSSD

Grupos	Fatores	Descrição	Sinal Esperado
Indicadores de Internacionalização	Internacionalizada	A ONG é internacionalizada	+
	Intensidade Internacionalização	% da receita da ONG utilizada na filial internacional	
	Capital estrangeiro	ONG com mais de 50% de capital estrangeiro	+
	ONU licenciada	ONG é creditada pela ONU	+
Indicadores de capacidade administrativa	Inclusão digital	ONG possui sítio eletrônico	+
	Idade	>10 anos	+
	Filiais	A ONG possui filiais nacionais	+
	Pequena ONG	ONG com 0-24 colaboradores	-
	Média ONG	ONG com 25-99 colaboradores	-
	Grande ONG	ONG com mais de 100 colaboradores	+
Indicadores de reconhecimento da atuação nacional	Qualidade	ONG possui prêmios de reconhecimento	+
	Apoio Governo	ONG possui apoio do governo para sua internacionalização	+
		ONG possui convênio administrativo firmado	+

Fonte: elaboração própria

Por fim, precisamos fazer um adendo e lembrar que se trata aqui de fatores hipotéticos, que precisam de mais verificações por meio da análise de outros casos. A utilização do método indutivo neste trabalho, ao mesmo tempo em que nos proporciona gerar hipóteses, como fizemos, possui suas limitações. Dentre elas, a propensão a estereotipar características e até meio de gerar inferências baseadas em *wishful thinking*, ou seja, tomar os desejos do observador por realidades e tomar decisões, ou seguir raciocínios, baseados nesses desejos em vez de em fatos concretos. Pode ser traduzido, também, como otimismo exagerado, às vezes. Os fatores aqui descritos foram observados em um caso notório de participação de uma OSC na CSSD, porém, a análises de outros casos podem enriquecer o quadro de fatores desenhados ou ainda refutar algumas delas. Assim,

deixamos para um estudo futuro a análise do caso do Instituto Ambiental da Amazônia, no Congo e na Indonésia e do IDESAM no Moçambique, como forma de ampliar e fortalecer o modelo aqui elaborado.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC _ Agência Brasileira de Cooperação. O conceito de cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD). Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), 2011. Disponível em <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>, Acesso em 25/06/2011.

AXELROD, Robert. *The Evolution of Cooperation*. Basic Book: New York, 2006.

AYLLÓN, Bruno Pino. *Cooperação sur-sur: innovación y transformación en la cooperación internacional*. 2009. Disponível em: <<http://blogceiri.com.br/>>

BAVA, Silvio C. *Le Monde Diplomatique Brasil*. (Editorial 52). Accessed on http://diplomatie.uol.com.br/edicao_mes.php on November 16th, 2011.

BEALL, J. T. Goodfellow; PUTZEL, 2006. Introductory Article: On the Discourse of Terrorism, Security and Development. *Journal of International Development* vol. 18; 51-67.

BERNAL-MEZA, Raúl. *Síntese da evolução do pensamento Latino-Americano em Relações Internacionais*. In: PROCÓPIO, Argemiro. Os excluídos da arca de Noé. São Paulo: Hucitec, 2005. p. 209-260.

BRASIL, DECRETO Nº 5.151, DE 22 DE JULHO DE 2004

_____, *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Presidência da República, 2010.

BUSAN. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*. Acessado em 13/06/2013: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>

BUSS, Paulo M; FERREIRA, José Roberto. Cooperação Sul-Sul: a experiência de Cooperação Internacional em Saúde do Brasil com Países da África. IN: MORCADO, Jeronimo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.) *O Brasil no Mundo que Vem Aí*. III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, 8 e 9 de dezembro de 2008.

BÜTHER, Tim; MAJOR, Solomon, MELLO e SOUZA, André. *The Politics of Private Foreign Aid: Humanitarian Principles, Economic Development Objectives, and Organizational Interests in the Allocation of Private Aid by NGOs*. (no prelo), 2011.

CERVO, Amado L. *Socializando o desenvolvimento; uma história da cooperação técnica internacional do Brasil*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, ano 37, n. 1, 1994.

CHATHAM HOUSE, *Event Summary: Brazil's Global Development Agenda*. (2011). Accessed on <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/271011summry.pdf> on November, 16th 2011.

CHATURVEDI, Sachin. Development Cooperation: Contours, Evolution and Scope. In: FUES, Thomas; CHATURVEDI, Sachin; SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns*. Nova Iorque: Zed Books, 2012.

COBRADI. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009*. Brasília: Ipea, 2010.

COLLIER, David. The Comparative Method. In: Ada W. Finifter, ed.. *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science

COSTA VAZ, Alcides. La Experiencia de Brasil en la Cooperacion para el Desarrollo: trayectoria e institucionalidad. In: AYALA, Citlali M.; PINEDA, Jorge A. P.(coord.) *Mexico y los Paises de Renta Media en la Cooperacion para el desarrollo: ¿ hacia d'onde vamos?*. Instituto Moura, 2009.

CORRÊA, Márcio L. *Prática comentada da Cooperação Internacional*. Brasília, publicação do autor, 2010.

COUTO, Leandro Freitas; JULIAO, Thais S. *Politica Externa e o Debate Eleitoral*. Mundorama, 21/09/2010. Accessed on <http://mundorama.net/2010/09/21/politica-externa-e-o-debate-eleitoral-por-lendro-freitas-couto-tais-sandrim-juliao/> on November, 21th 2011. Association (1993)

DAVIES, Penny. *South-South Cooperation: Moving toward a new aid dynamic*. Poverty in focus, n.20. Brasília: IPC-IG, 2010.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGERBERG-PEDERSEN, Poul. *Aid: Understand International Development Cooperation*. Copenhagen: Zed Book, 1999.

DCD/DAC. *DAC Mandate 2011-2015*. Consultada em 13/06/2013: www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm

DUBOIS, Laurent. *Haiti: The Aftershocks of History*. Nova Iorque, Henry Hold and Company, 2012.

ECOSOC, *Support to UN Development Cooperation Forum 2010. South-South and Triangular Cooperation: Improving Information and Data*. 4 de novembro de 2009.

ELDER, Joseph W. *Comparative Cross-national Methodology*. Annual reviews of sociology, vol. 2. p. 209-230.

FLEMES, Daniel (Org.) *Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers*. New York/Londres: Ashgate, 2010.

FOWLER, Alan. Development NGOs. IN: EDWARDS, Michael (ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Londres, Oxford University Press, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Haiti: 2010 Article IV Consultation and Request for a Three-Year Arrangement Under the Extended Credit Facility—Staff Report; Staff Supplement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Haiti*. Relatório n. 10/263. Agosto de 2010.

FOMERAND, Jacques; DIJKZEUL, Dennis. Coordinating Economic and Social Affairs. In: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Nova Iorque: Oxford Express, 2007.

FORDELONE, Talita Yamashiro. *Triangular Co-operation and Aid Effectiveness*. Paper apresentado na OCDE/DAC Policy Dialogue on development Co-operation. Cidade do México, 28-29 setembro de 2009.

FUES, Thomas; CHATURVEDI, Sachin; SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns*. Nova Iorque: Zed Books, 2012.

GEORGE, Alexander L.; TIMOTHY J. McKeown. Case Studies and Theories of Organizational Decision Making. In: *Advances in Information Processing in Organizations*, vol. 2. Santa Barbara, CA: JAI Press, (1985).

GLENNIE, Jonathan. Brazil can blaze a new trail in international co-operation. In: *The Guardian*. Accessed on <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/october/28> on October, 28th 2011.

HARMAN, Oren. *The Price of Altruism: George Price and the search for the Origins of Kindness*. Londres, W.W. Norton & Company, 2010.

HIRST, Monica. Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security. In: Sherman, Jake et al. *Engagement on Development and Security: New Actors, New Debates*. New York University, 2011.

HOFFMANN, Andrea R. *Alexander Wendt*. In: MEDEIROS, Marcelo de A. et al. *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Editora Hucitec, 2010. p. 333-353.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Livro 10. Capítulo 8. Brasília: Ipea, 2010. p. 111-129.

_____. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)*, Brasília, 2010.

KORTEN, D. *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Conn: Kumarian Press, 1990.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva* Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011

MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Edunb, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações, 1945.

_____. *Resolução 1383/1959*.

_____. *Resolução 64/222*. 64ª Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas.

NOTTE, Detlef. *How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics*. Review of International Studies, n. 36, 2010.

OECD. *Aid Effectiveness 2005-2010.: progressing in implementing the Paris Declaration.2011*.

_____. *Managing Aid: Practice of DAC Countries*. Paris, 2009.

_____. *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Member*. Paris, 1999.

_____. *Is It ODA?* Factsheet. Novembro, 2008

_____. *The DAC list of ODA Recipients, 2012*. Consultada em 13/06/2013: www.oecd.org/dac/stats/49483614.pdf

PEET, R. HARTWICK, E. *Theories of Development. Contentions Arguments, Alternatives*. New York: The Guilford Press, 2009.

PRATT, Alain Noel; Therein, Jean-Philippe. From Domestic to International Justice: the Welfare State and Foreign Aid. In: *International Organization* 49, n.3, 1995.

PNUD. *Evaluation of UNDP Contribution to South-South Cooperation*. Evaluation Office, 2007.

PUENTE, Carlos A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Funag, 2010.

RIDDELL, Roger C. *Does Foreign Aid Really Work?* Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.

ROODETTES, J. M. *Peacekeeping and the armed forces of the southern cone: current trends and future prospects*. Dissertação (Mestrado) – Naval Postgraduate School, United States Navy, Monterrey, California, 2002.

SACHS, Jeffrey D. *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Times*.

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA. *La Cooperacion Sur-Sur en Iberoamerica: balance de los ultimos cinco anos*. 2011

SILVA, Michelle M. de Sá, *How did we get here? The pathways of South-South Cooperation*. *Poverty in Focus*, n. 20, Brasília, IPC-IG, 2010.

SINGER, Peter. Outsiders: Our Obligations to Those Beyond our Borders'. In: CHATTERJEE, Deen K. *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*. Londres: Cambridge University Press, 2004.

SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Brasil, o Haiti e a MINUSTAH. In: KENKEL, Kai M; MORAES, Rodrigo F. (orgs) *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: entre a tradição e a inovação*. Brasília: Ipea, 2012.

SSENYANGE, Edward. *South-South Development Cooperation: A challenge to traditional aid relations?*. IN: *Special Report on South-South Cooperation*, 2010.

UOL NOTÍCIAS. *ONG Via Rio, que possui sede no Haiti, abre conta para doações*. 13/01/2010. Acesso em 04/06/2013: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2010/01/13/ult1859u2207.jhtm>

USAID. Agência de Ajuda Internacional para o Desenvolvimento dos Estados Unidos. Acesso em 04/06/2013: <http://www.usaid.gov/pt>

VAZ, Alcides Costa (org.) *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*. Brasília: Editora UnB, 2006.

VENEKLASSEN, T. *Building Civil Society: The Role of Development NGOs*. Concept Paper, n. 1 Washington D.C: InterAction, 1994.

VIVA RIO. *Onè Respé For Haiti Recovery: Security and Development at Local Level*. Mid-Year Report. Abril-Setembro, 2011. Acessado em 15/07/2013. Em:http://www.comunidadessegura.org/files/mid_year_narrative_report_sept_2011.pdf

WAPNER, Paul. Civil Society. In: WEISS, Thomas G; DAWS, Sam. *The Oxford Handbook on the United Nations*. Londres, Oxford University Press, 2007.

WRIGHT, Richard. *The Color Curtain: a report on the Bandung Conference*. Cleveland: World Pub. Co, 1956.

8. ANEXO A

“ECONOMIA CLÍNICA” DO HAITI: UM DIAGNÓSTICO DAS ARMADILHAS PARA O DESENVOLVIMENTO

Sachs (2005) propôs que países fossem tratados analogamente a pacientes debilitados e que precisassem de tratamento. Partindo de um diagnóstico econômico, assim, as soluções seriam identificadas por aqui que ficou definido como “economia clínica”. Para tanto são enumeradas oito armadilhas para o crescimento econômico de um país: i) A armadilha da pobreza; ii) A geografia física; iii) A armadilha fiscal; iv) Falhas governamentais; v) Barreiras Culturais; vi) Geopolítica; vii) Ausência de inovação; viii) A armadilha demográfica;

A geografia física do país não é um fator propulsor para o desenvolvimento haitiano. As condições climáticas são desfavoráveis para o desenvolvimento da economia primária e a proximidade à linha do equador propicia o aparecimento de doenças tropicais, como a malária, esquistossomose, dengue, entre outras. Com uma área total de 27.750 km², o país caribenho localiza-se na parte ocidental da ilha de Hispaniola, no Mar do Caribe, da qual seu território representa um terço, território equivalente menor que o do Estado de Alagoas (2º. Menor Estado brasileiro). Fazendo fronteira com a República Dominicana, seu terreno geográfico é predominante montanhoso e seco. O clima é tropical semiárido, com montanhas ao leste funcionando como corta ventos. A altura máxima do no território é o ponto de Chaine de la Selle, em que a altitude alcança 2.680 metros acima do nível do mar. Com depósitos naturais de bauxita, cobre, cálcio carbono, ouro, mármore, o crescimento econômico do país pode ser obtido pela instalação de técnicas de extrativismo modernas, por meio de introdução de novos maquinários. O potencial energético renovável cabe ser aproveitado por pequenas hidroelétricas, de custos mais reduzidos e de menor impacto ambiental. Possui um percentual de 28,11% de suas terras aráveis, das quais 11,53% apresentam cultivos permanentes (FMI, 2010). A baixa utilização de cultivos permanentes, demonstra a possibilidade de introdução de técnicas

agrícolas capazes de aumentar a produtividade das plantações, bem como substituir o plantio sazonal, pelo perene.

Situada no meio do cinturão de furacões do Caribe e sujeita a tormentas severas de junho a outubro, com enchentes periódicas, terremotos e secas prolongadas, a porção ocidental da ilha vivencia o problema de erosão do solo e o uso de fontes inadequadas de água potável. O país possui potencial de 14 km³ de recursos hidráulicos renováveis e um gasto anual de 116 m³ de água *per capita* (CIA FACTBOOK, 2013). O potencial energético de fonte renovável cabe ser aproveitado por pequenas hidroelétricas, de custos mais reduzidos e de menor impacto ambiental, o que reduziria também o desmatamento por uso da madeira em termoelétricas.

Com uma população estimada em 10,3 milhões, os haitianos são amplamente majoritários negros (95%), falantes do francês e do crioulo, tendo ambas as línguas como oficiais. Além da língua francesa, também herdaram de seus colonizadores a religião, sendo 80% da população praticante do catolicismo. Porém, também vemos forte influência de religiões africanas (CIA FACTBOOK, 2013). A homogeneidade étnica e religiosa exclui a possibilidade de desencadeamento de guerra civil pela animosidade entre grupos étnico-religiosos distintos, além disso massacre as minorias não são registradas no caso haitiano.

Tabela 12. Dados demográficos do Haiti

Crescimento vegetativo (%)	1,3	
Expectativa de vida (anos)	Homens	Mulheres
	61	64
Mortalidade infantil (mortes/1000 nascimentos)	52,44	
Taxa de mortalidade (mortes/1000 pessoas)	8,1	
Taxa de nascimento (/1000 pessoas)	23,87	
Taxa de migração (%)	6,9	
Taxa de fertilidade (crianças/mulheres)	3,2	
População em área urbana	52%	
Taxa de urbanização	3,9%	

Fonte: CIA Factbook, 2013; UNFPA, 2012; OMS, 2012

O Haiti adotou após sua independência em 1804 o tipo de governo republicano, com capital situada na cidade de Porto Príncipe. Sua estrutura administrativa pública é formada por 10 divisões administrativas. O sistema legal é fortemente influenciado no código civil napoleônico e sua última constituição (a 23ª na história do país) foi promulgada em 1987. O sistema eleitoral adotado é o de sufrágio universal de voto para eleitores maiores de 18 anos, em que o chefe de Estado é eleito para um mandato de 5 anos, e este indica o chefe de governo, com posterior ratificação da Assembleia Nacional. O poder legislativo segue a estrutura bicameral, consistida num Senado de 30 assentos, eleitos diretamente pelo povo para um mandato de seis anos e numa Câmara de Deputados, com 99 assentos, eleitos por voto direto para um mandato de 4 anos. O país adota o pluripartidarismo (CIA FACTBOOK, 2013).

O Haiti é uma economia com mercado intenso em fator de produção de terra e trabalho, de baixos custos laborais e que usufrui do benefício de livre acesso de tarifa para o mercado estadunidense. No entanto, alguns impeditivos sociais são fatores determinantes do baixo crescimento econômico, como: a pobreza, o baixo índice de escolaridade (o analfabetismo está entre os problemas sociais do país, com uma taxa de 52,9% da população acima dos 15 anos capazes de ler e escrever), o alto índice de percepção de corrupção (2,2) (Transparency International, 2010), e a vulnerabilidade a desastres naturais.

Com uma economia de US\$12 bilhões (paridade de poder de compra) e de US\$7.895 bilhões (em moeda corrente), e com um crescimento de 2,8% do PIB em 2012, a economia haitiana totaliza um PIB *per capita* de US\$1.300, sendo a menor economia do hemisfério ocidental. O PIB haitiano concentra-se, sobretudo, no setor de terciário (66%), seguido pelo setor primário (25%) e secundário (9%). Com uma população econômica ativa de 4.81 milhões de haitianos, 38,1% encontram-se ocupado no setor primário, 11,5% no setor secundário e 50,4% no setor terciário. A taxa de desemprego é bastante alta, atingindo 40,6%. A taxa de pobreza também é alta, sendo que 80% dos haitianos vivem abaixo da linha de pobreza. A desigualdade econômica também é uma característica da economia

haitiana, com os 10% dos mais pobres com uma fatia de 10% do consumo e os 10% mais ricos com uma parcela de 47,7% do consumo interno, demonstrando a natureza desigual da sociedade haitiana que possui índice Gini de 59,2 (CIA FACTBOOK, 2013).

A taxa de investimento direto no Haiti alcança 37% do PIB e o orçamento público é de um US\$1 bilhão (12,7% do PIB), com gastos de US\$1.114 bilhões, o que resulta num déficit orçamentário de -1,4% do PIB. A taxa de inflação é controlada no patamar de 6,7% ao ano, em trajetória de queda.

A produção agrícola é de café, manga, cacau, cana de açúcar, arroz, milho, sorgo, madeira, vetiver. A produção industrial é baseada em têxtil, refinamento de açúcar, produção de farinha, cimento, indústria de produtos leves baseadas em partes importadas. O crescimento industrial em 2012 foi de 7%. Desta produção boa parte é voltada para exportação que soma anualmente US\$785 milhões e tem como seus principais produtos aparelhos, manufaturados, óleo, cacau, manga e café, destes 83,9% têm como destino o mercado estadunidense. Apesar disso, a balança comercial haitiana é deficitária em US\$1.509 bilhões, visto que o montante de importação é de US\$2.64 bilhões, em produtos como comida, produtos manufaturados, maquinários e equipamento de transporte, combustível e matéria-prima de parceiros como a República Dominicana (31,5%), Estados Unidos (25%), Antilhas Holandesas (8,65) e China (7,1%). O país tem um acúmulo de reserva internacional em US\$1.307 bilhões, uma dívida externa de US\$1.121 bilhões e um estoque de investimento externo direto de US\$753,3 milhões e um câmbio de 40,52 gourdes por dólar (FMI, 2010)