



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

---



**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional**  
**- PPGDSCI.**

**Antonio Augusto G. S. Silva**

**AS ONGs COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA NO  
CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O  
DESENVOLVIMENTO:  
O caso dos Estados Unidos e da Suécia.**

**Brasília, DF**  
**Dezembro, 2013**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM**  
**Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação**  
**Internacional- PPGDSCI.**

**AS ONGs COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA EXTERNA NO CONTEXTO DA**  
**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO:**  
**O caso dos Estados Unidos e da Suécia.**

Antonio Augusto Gomes dos Santos Silva

Professora orientadora: Dra. Julie Schmied, PhD. – Universidade de Brasília

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Brasília, DF Dezembro/2013

## LISTA DE SIGLAS E ACRÔNIMOS:

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados  
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento  
AOD – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento  
APEC - Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*)  
ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations*)  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento  
CI – Cooperação Internacional  
CSO – *Civil Society Organization*  
ECOSOC – Conselho Social e Econômico (*Economic and Social Council*)  
EUA – Estados Unidos da América  
FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento (*European Development Fund*)  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)  
MDM – Metas de Desenvolvimento do Milênio (*Millenium Development Goals*)  
OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (*Organization for Economic and Development Cooperation*)  
OECE – Organização Europeia para a Cooperação Econômica  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas (*United Nations Organization*)  
OSC – Organização da Sociedade Civil  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMA – Programa Mundial de Alimentação (*World Food Program*)  
PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (*United Nations Development Program*)  
PVO – *Private Volunteer Organization*  
RNB – Renda Nacional Bruta  
RI – Relações Internacionais  
SCO – Sociedade Civil Organizada  
SI – Sistema Internacional  
Sida – Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional  
UE – União Europeia  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations Children's Fund*)  
USAID – Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development*)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a meus filhos, Julia e Daniel, por perseverarem comigo durante esses anos de atividade estritamente acadêmica e das angústias que esta pode acarretar. Conciliar desafios foi um fator de aprendizado para todos.

Agradeço às Professoras Ana Maria Nogales e Maria de Fátima Souza e Silva que me incentivaram e me guiaram nos passos iniciais desse exercício.

Agradeço aos Professores e Professoras Potyara Pereira, Lytton Guimarães, Marília Steinberger, Donald Sawyer, Luciano Freitas e Leides Barroso Azevedo Moura pelo que deles muito aprendi.

Meu agradecimento particular à Professora Julie Schmied pela orientação e pela vasta gama de informações que me proporcionou.

Renovo os agradecimentos aos demais componentes da Banca Examinadora, Professores Wilson Almeida, Leila Chalub Martins e Ricardo Caldas por aceitarem meu convite e pelas orientações agregadoras que constituíram nosso diálogo. Ao Professor Caldas devo ainda o imprescindível apoio na confiança dos meus esforços.

Aos meus colegas, o agradecimento sincero pela convivência durante esses anos e por dividirem comigo seus motivos e argumentações. Deles também muito aprendi no diálogo produtivo que se desenvolveu ao longo das discussões.

## RESUMO

A inserção de atores não estatais, como as organizações não governamentais – ONGs, no processo de execução das ações de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) revela-se significativa. As mudanças no contexto internacional, a maior participação da sociedade civil organizada e o advento da globalização, alteraram o conceito do moderno Estado-nação e o próprio Sistema Internacional (SI). Como novo paradigma, examinamos o papel exercido pelas ONGs como executoras da AOD, que permite a inserção no SI. E como os estados utilizam-se dessas estruturas para avançar sua própria política externa, apoiando e financiando suas atividades, muitas delas antes prerrogativas do Estado. O trabalho está dividido em seis segmentos onde, primeiro, foram revistas as teorias que dão sustentação aos constructos de Relações Internacionais pertinentes. Em seguida foram pesquisadas a origem e a evolução das organizações voluntárias, hoje conhecidas como ONGs. Num terceiro segmento foi perscrutada a relação entre a cooperação internacional e a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, tanto por parte dos países doadores, quanto dos beneficiários. Da estrutura em transformação que permite a inserção das ONGs no Sistema Internacional como parceiras de Estados-soberanos ocupou-se a etapa seguinte desse exercício. Trata-se de um fenômeno global, que dá sinais de vitalidade nos campos das relações internacionais e da cooperação. Foram comparados, em seguida, os casos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, seus modelos de recrutamento de parceiros e aplicação de recursos, de dois países, grandes doadores de AOD: os Estados Unidos, maior doador global, e a Suécia, maior doadora em relação à renda nacional bruta (RNB). Consideramos, por fim, os elementos motivadores das doações e parcerias, que podem se situar entre o princípio da solidariedade e um conjunto de objetivos estratégicos dos estados doadores, uma vez que as ONGs encontram-se num campo de conflito de interesses de estados diversos.

**Palavras-chave:** ONG, Cooperação Internacional, USAID, Sida, Desenvolvimento, AOD.

## ABSTRACT

The inclusion of non-state actors, such as non-governmental organizations – NGOs, in the process of executing actions of Official Development Assistance (ODA) has shown to be significant. Transformations in the international context, with greater participation of the Organized Civil Society (OSC) and the advent of globalization, have altered the concept of the modern Nation-State, as well as the structure of the International System (IS) itself and encourage an analysis of the role of NGOs in the delivery of ODA, which allows for their inclusion in the IS. States often make use of these structures as tools of their own foreign policy, supporting and financing their activities, many of which, in the past, restricted to States' own prerogatives. This study is divided into six segments where, firstly, applicable International Relations theories concepts which support this research were scrutinized. The following segment presents an investigation of the origins and the evolution of volunteer organizations which have evolved into our contemporary NGOs. The relationship between international cooperation and ODA methods of aid delivery, both on the donors' and the beneficiaries' ends was the subject of the third section of this exercise, followed by an examination of the changing structure of the International System, which allows for NGOs participation, indeed a global phenomenon showing signs of vitality both in the fields of international relations and cooperation. The last two segments attempt at a review of ODA partnership practices and recruiting methods, as well as resources delivery by two large donor countries: the United States as the biggest global donor in absolute numbers and Sweden, the largest donor per Gross National Income (GNI). The final section considers the motivating factors fueling donations to ODA partners, as they may lie between the principles of solidarity and donor States' own strategic objectives, since NGOs often find themselves operating in areas of conflict of interests of diverse states.

**Key-words:** NGO, International Cooperation, USAID, Sida, Development, ODA.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>1 ASPECTOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS.....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 O sistema internacional e suas vertentes.....</b>	<b>10</b>
1.1.1 <i>O realismo e seus críticos: uma perspectiva histórica.....</i>	11
1.1.2 <i>Da perspectiva teórica no estudo das Relações Internacionais.....</i>	14
1.1.3 <i>A anarquia e a cooperação: uma vertente teórica.....</i>	17
1.1.4 <i>O liberalismo ou pluralismo com teoria das Relações Internacionais.....</i>	20
1.1.5 <i>Recentes conceitos em consideração sobre o Sistema Internacional.....</i>	22
<b>1.2 As dimensões do SI: o modelo waltziano de análise e a globalização.....</b>	<b>25</b>
1.2.1 <i>A contribuição do neofuncionalismo de Ernst Haas: a integração.....</i>	27
1.2.2 <i>Os “Jogos de Dois Níveis” de Robert Putnam: ratificação e credibilidade.....</i>	29
1.2.3 <i>O conceito de “Soft Power” de Joseph Nye na interação Estados-ONGs.....</i>	30
<b>1.3 Hegemonia e globalização num mundo multicêntrico.....</b>	<b>35</b>
<b>2 O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE E AS ONGs.....</b>	<b>41</b>
<b>2.1 Do voluntariado às ONGs.....</b>	<b>41</b>
<b>2.2 Novos atores no Sistema Internacional.....</b>	<b>44</b>
2.2.1 <i>O papel das ONGs no Nível Nacional.....</i>	48
2.2.2 <i>A influência das ONGs no Nível Transnacional.....</i>	51
<b>2.3 Origem e funções das políticas de desenvolvimento e as ONGs.....</b>	<b>52</b>
<b>2.4 O estágio atual das ONGs: legitimidade e representatividade.....</b>	<b>54</b>
<b>3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>56</b>
<b>3.1 Origens da AOD.....</b>	<b>56</b>
3.1.1 <i>O Pós-Guerra: de Truman à Assembléia Geral das Nações Unidas.....</i>	58
3.1.2 <i>O declínio da AOD: uma mudança de paradigma?.....</i>	60
<b>3.2 Contexto histórico da AOD: motivações e necessidades.....</b>	<b>62</b>
3.2.1 <i>As estruturas domésticas e a transnacionalidade segundo Risse-Kappen.....</i>	64
3.2.2 <i>Estados e atores não estatais: um sistema de dependência?.....</i>	69
<b>4 A INSERÇÃO DAS ONGs COMO EXECUTORAS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>71</b>
<b>4.1 As iniciativas do Pós-Guerra e a inserção das ONGs nos processos transnacionais.....</b>	<b>71</b>
<b>4.2 As estruturas domésticas e o “modus operandi” das ONGs nos processos transnacionais.....</b>	<b>74</b>
4.2.1 <i>As redes e a formação da agenda política.....</i>	75
4.2.2 <i>As relações ONGs e Estados: complementaridade ou independência?.....</i>	77
<b>4.3 A globalização, novos atores transnacionais e a AOD.....</b>	<b>80</b>
<b>5 O CASO DA AOD DOS ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>84</b>
<b>5.1 O contexto histórico da USAID.....</b>	<b>84</b>
5.1.1 <i>A herança da Guerra Fria e sua influência duradoura.....</i>	86
<b>5.2 A USAID e seus objetivos.....</b>	<b>88</b>
<b>5.3 A nova orientação da AOD norte americana e o mercado.....</b>	<b>94</b>
<b>5.4 O modelo de operação do sistema de AOD da USAID.....</b>	<b>97</b>

<b>6 O CASO DA AOD DA SUÉCIA.....</b>	<b>100</b>
<b>6.1 Origens históricas da cooperação para o desenvolvimento na Suécia.....</b>	<b>100</b>
<i>6.1.1 As campanhas de conscientização pública.....</i>	<i>102</i>
<b>6.2 O envolvimento das ONGs com a AOD e o apoio oficial.....</b>	<b>104</b>
<b>6.3 O modelo de operação da AOD da Sida.....</b>	<b>105</b>
<b>6.4 A relevância da Suécia como doadora na cooperação internacional.....</b>	<b>110</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>120</b>

*“There are two forces in the world today – US military power,  
and world public opinion.”*  
Time Magazine, 2003<sup>1</sup>

## **Introdução**

O principal objetivo da presente dissertação é analisar o papel das organizações não governamentais – ONGs – no envolvimento com a execução da política externa de estados soberanos, pela via da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)<sup>2</sup>.

O Sistema Internacional (SI), como constituído atualmente, não pode ser levado em conta sem o leque de novos atores que nele atuam e que o influenciam – e também sofrem a sua influência – uma vez que constituem fruto de uma transformação do próprio sistema, consequência da evolução das sociedades, com a inclusão de esferas que englobam empresas e organizações transnacionais e supranacionais, além de grupos organizados da sociedade civil em vários níveis, desde o local até o transnacional.

Esses agentes alteram o centro das decisões, e provocam estímulos e restrições aos Estados que, particularmente após a Guerra Fria, passam por um período de grandes transformações. A divisão geográfica entre países foi redefinida restando, como conceitua Kenichi Ohmae (1996, p.xvii), uma “ilusão cartográfica” da realidade: para além dos Estados-nações, existem os mercados de capitais, a indústria, a tecnologia da informação e os indivíduos organizados em grupos de consumo e pressão que não podem ser ignorados, uma vez que fazem parte integral do SI.

Todos esses elementos constituem uma reconfiguração de grande escala no relacionamento Estado-Sociedade, seja pela erosão das fronteiras geográficas sobrepostos por fluxos de produção e comércio ou pela velocidade proporcionada por novas tecnologias no movimento de capitais, mercadorias e informações propiciadas pela globalização.

Nasce dessa constatação o objetivo primordial de investigação deste trabalho, ao observar os novos movimentos de reposicionamento dos Estados-nações na busca de

---

<sup>1</sup> *Time Magazine*, 2003, apud ROSE, Chris. *How to Win Campaigns: 100 steps to success*. p.XII

<sup>2</sup> O termo AOD refere-se à tradução de Official Development Assistance (ODA) e em português são usados os termos Assistência Oficial ao Desenvolvimento ou Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Neste trabalho, optamos pelo segundo termo para definir a AOD.

ampliar – ou manter – seu poder de ação e decisão nos contextos global (anárquico) e local (soberano), uma vez fragmentadas ou ameaçadas as entidades políticas “oficiais”, como uma espécie de freio às forças liberadas pelo fim da Guerra Fria. (OHMAE, 1996, p.8).

Vários desses agentes ou atores que passam a integrar, mover e modificar o SI merecem um estudo mais aprofundado, sejam eles considerados de forma isolada ou conjugada, já que em diferentes graus, moldam as novas formas de ação e decisão dos Estados que compõem o SI.

Neste trabalho optou-se por estudar especificamente a interação entre Estados-nações e grupos da Sociedade Civil Organizada (SCO), onde os primeiros utilizam-se dos últimos como canal de influência de sua própria política externa e também como meio de ampliar seu poder ou presença no anárquico ambiente internacional, via uma atuação dirigida e localizada. E por quê os estados escolhem as ONGs para esse fim.

Ao estender seu apoio a organizações da sociedade civil em países estrangeiros, buscam os Estados-nações, argumentamos aqui, uma influência agregada ao seu poder de ação quando dominam algum tipo de nível local da sociedade, aumentando seu raio de abrangência, em benefício dos objetivos de sua política externa.

Assim sendo, a principal hipótese deste trabalho é que o apoio a organizações da sociedade civil em estados estrangeiros constitui-se numa extensão da política externa de um estado soberano sobre outro, de acordo com decisões tomadas no plano doméstico. Portanto, que as ONGs são instrumentos relevantes de política externa na cooperação internacional, particularmente a que é voltada para o desenvolvimento.

Como hipótese secundária, destaca-se que esse apoio a organizações sociais estrangeiras revela-se uma influência adicional aos mecanismos de negociação e pressão já estabelecidos de forma convencional entre os estados, o que, a nosso ver, constitui-se numa ação de política pública, via grupos da sociedade organizada em país estrangeiro. E que pode reafirmar a preponderância do Estado, como ator privilegiado, sobre muitos aspectos das relações internacionais.

Tradicionalmente a análise do SI é constituída de elementos que conduzem a uma visão estatocêntrica, limitada à ação dos Estados-nações, suas interrelações, decisões e, conseqüentemente, sua condição imutável.

Na era da globalização rompe-se o paradigma de que outros atores não reuniam as condições apropriadas para participar do processo de elaborar e implementar políticas

públicas, tarefas consideradas exclusivas do Estado, por meio de seus representantes eleitos ou designados e no exercício de suas funções.

Surge nesse íterim um setor que não pode ser classificado como absolutamente público, pois este é denominado “primeiro setor”, nem tão pouco privado ou mercantilista, o chamado “segundo setor”. Surgem grupos organizados da sociedade civil que passam a ser conhecidos por uma denominação mais ampla como o “terceiro setor”.

Dentre as várias definições que o termo engloba e que serão objeto de análise neste trabalho, abrange grupos classificados e oficialmente reconhecidos como Organizações Não Governamentais, as chamadas ONGs.

As ONGs passam a atuar no cenário das Relações Internacionais (RI) como um segmento de novos atores a permear o SI, a partir da década de 1960 e se multiplicaram ao longo dos anos 1980, em meio à orientação neoliberal que ganhou terreno, restringindo o Estado apenas a regulador das relações sociais a delegar parcela da prestação de serviços das políticas sociais, inerentes ao almejado estado de bem-estar, a grupos da sociedade civil, terreno onde prosperaram as ONGs.

O fato de delegar a execução de políticas sociais a organizações da sociedade civil, no entanto, gera diversas interpretações que colocam em contradição o papel do próprio Estado. E apesar das ações serem executadas por organizações de voluntários, a transferência de recursos públicos a grupos privados em países estrangeiros pode levantar ainda mais questionamentos, como veremos no decorrer desse exercício.

Optou-se por estudar a utilização dos mecanismos internacionalmente reconhecidos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como ações de política externa, portanto, um dos componentes da agenda de políticas públicas dos governos.

Este trabalho objetiva uma investigação de dois principais fluxos de relação entre Estados soberanos e organizações civis no exterior, marcadamente dos maiores doadores de AOD, segundo critérios reconhecidos internacionalmente: os Estados Unidos da América (EUA), que representam o maior doador global, atuando em várias partes do mundo e a Suécia, maior doador em relação à sua renda nacional bruta (RNB) e cuja atuação encontra-se mais concentrada em regiões específicas.

Utilizamos um modelo comparativo e elegemos os objetos de pesquisa segundo a relevância que apresentam no uso das ONGs como instrumentos de política externa.

A atuação das ONGs para o avanço de políticas específicas por parte do Estado gera controvérsias; pela desconfiança quanto à intenção da assistência por parte dos

beneficiários, ou pelo dispêndio de recursos públicos por parte dos contribuintes de países doadores.

A importância da política externa e da cooperação internacional sobre coletividades geograficamente distantes faz parte da dicotomia inerente ao SI, o que pressupõe subseqüentes reordenamentos e uma reformulação das regras do jogo que se mantêm em constante evolução.

Busca-se aqui entender seus mecanismos de ação e sua abrangência, seja em escala global, como no caso dos Estados Unidos, ou em escala média e mais localizada, como no caso da Suécia.

Usaremos o acrônimo “ONGs” para designar as organizações não governamentais compostas por indivíduos que se organizam para prestar serviços voluntários em prol da sociedade e pelo desenvolvimento, e cujas definições legais serão explicitadas no capítulo 2 desse estudo.

Já o termo ‘terceiro setor’ refere-se ao conjunto que engloba toda uma gama de organizações não governamentais que atuam em diversas áreas da sociedade, com alcance transnacional, em contraponto ao setor estatal, denominado de primeiro setor, e ao setor privado mercantilista, o segundo setor, assim referido na literatura.

O trabalho está dividido em seis capítulos. No primeiro discutiremos diferentes níveis de análise do Sistema Internacional, partindo do modelo waltziano, de forma a melhor situar o contexto teórico do estudo. Utilizamos outros conceitos de modelos teóricos, em função das polaridades expressas pelo Realismo e pelo denominado Pluralismo, para melhor compreender o acesso de novos agentes não estatais, que expandem a permeabilidade do SI.

Daremos ênfase, no entanto, aos estudos que perpassam essas correntes teóricas e ganham maior vulto na década de 1990, quando as relações transnacionais chegam ao centro das discussões contemporâneas, já influenciadas por uma relativamente longa história de tentativas de tratados e acordos entre países e, sobretudo, pelo arcabouço estabelecido de atores supranacionais como mediadores e árbitros de disputas e acordos. Também é objeto de análise o ‘*framework*’ de cooperação internacional desenhado na década de 40 do século XX até sua evolução ao início do século XXI.

Concerne a esse capítulo uma introdução dos conceitos de Sociedade Civil Transnacional e da interdependência transnacional derivados de Joseph Nye (1990) e seu papel nas políticas de desenvolvimento via AOD. É um capítulo eminentemente teórico onde se discute as diferentes interpretações das Relações Internacionais que

afetam o trabalho de pesquisa, assim como as opções metodológicas adotadas no estudo comparativo dessa dissertação.

O segundo capítulo lança um olhar sobre as bases históricas do princípio da solidariedade que evoluíram do movimento do voluntariado, estruturando-se no que conhecemos hoje como as Organizações Não Governamentais. E como sua ação e influência se dão em diferentes esferas do SI, seja no nível interestatal, supranacional ou transnacional. Trata-se de uma análise sob a perspectiva contemporânea da inserção das ONGs nas Relações Internacionais. São abordados também os aspectos referentes a representatividade, legitimidade, *accountability* e gerenciamento de conflitos nas áreas de atuação das ONGs, que as tornam verdadeiros agentes de negociação e mudança, como entes da Sociedade Civil Organizada.

No terceiro capítulo perscrutam-se as origens da Cooperação Internacional e os fundamentos que lançaram a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. São analisados os atores internacionais – incluindo os Estados, as organizações transnacionais e supranacionais – que influíram na construção de um sistema de ajuda internacional, suas motivações históricas, sociais e políticas. Busca-se aqui situar o debate sobre o alcance e as limitações desse sistema, assim como seu aspecto de influência adicional de Estados soberanos sobre coletividades localizadas em países terceiros, para além das relações interestatais.

Por fim, os capítulos 4 e 5 propõem o estudo de dois exemplos que bem representam a argumentação central desse trabalho: o caso dos Estados Unidos, sob a análise da *United States Agency for International Development* – USAID que congrega os esforços do governo norte americano na ajuda ao desenvolvimento e o caso da Suécia, que tem na *Swedish International Development Agency* – Sida, o órgão central de sua ajuda internacional.

Trata-se de uma análise comparativa entre dois modelos de ação no campo da AOD, intrinsecamente distintos e representativos das sociedades e dos governos sob os quais operam no campo do desenvolvimento e da cooperação internacional.

## **Método e Perguntas de Pesquisa**

Segundo Sampieri, Collado e Lucio (2006, p.154), num estudo com enfoque qualitativo, “[...] traça-se um plano de ação no campo para coletar informações, e

estabelece-se uma estratégia de abordagem do fenômeno, evento, comunidade ou situação a ser estudada”.

Nossa indagação inicial é por que os estados utilizam-se das ONGs para o avanço de sua política externa?

Em relação às Organizações Não Governamentais há que se orientar por alguns questionamentos básicos investigados por esse trabalho: o que são as ONGs? Como atuam no nível local/doméstico? Por quê têm influência no nível transnacional? Por quê Estados soberanos estabelecem relações com ONGs de atuação doméstica?

Para dar conta do escopo da investigação e percorrer os caminhos de pesquisa acerca dos aspectos que norteiam essa atitude de Estados soberanos, outras indagações são necessárias: Estados soberanos lançam mão de organizações não governamentais para o trabalho de cooperação internacional para o desenvolvimento em países onde as ONGs estejam melhor posicionadas para a realização desse trabalho, otimizando, portanto, o uso de recursos? Estados soberanos utilizam as ONGs na cooperação internacional por motivos estratégicos de seu próprio interesse? As ONGs, financiadas pela AOD de países soberanos agem em causa própria ou em causas terceirizadas por estados soberanos? O principal trabalho das ONGs na cooperação internacional é o de complementaridade ao trabalho de política externa de países soberanos ou de atuação independente?

Na especificidade desse estudo, procura-se compreender de que forma os Estados Unidos utilizam as ONGs para o avanço de sua política externa comparativamente à Suécia, em modelos diversos, porém com objetivos semelhantes quanto aos interesses domésticos de cada país.

Num espectro mais amplo, recorreremos a um conceito abordado pela primeira vez ao final dos anos 1980, por Joseph S Nye, Jr., que cunhou o termo “*soft power*”, ou poder brando, tema de sua obra publicada em 1990: “*Soft Power. The means to success in world politics*”.

Segundo Nye, o poder, além das dimensões econômica e militar, teria uma terceira dimensão, a habilidade de conseguir o que se quer através da atração, em vez da coerção. Nye buscava detectar um novo papel para os Estados Unidos ao fim da Guerra Fria: o de ser um líder hegemônico que cultivasse relações de atração com aliados na assistência econômica e em intercâmbios culturais, resultando numa opinião pública mais favorável e de maior credibilidade junto à comunidade internacional, a respeito da política externa norte-americana.

Numa outra abordagem das questões mais recentes a que se dedicam os estudiosos das RI, o modelo de Robert Putnam(1988) denominado “*A Lógica do Jogo de Dois Níveis*”, sugere o entrelaçamento entre política doméstica e relações internacionais, e demonstra coerência com os paradigmas que permitem a existência de coalizões onde é possível estabelecer relações de influência do Estado sobre organizações em território estrangeiro. Um modelo onde para cada negociação internacional, há um segundo nível de negociação doméstica:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um ‘jogo de dois níveis’. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisões, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 1988, p.151).

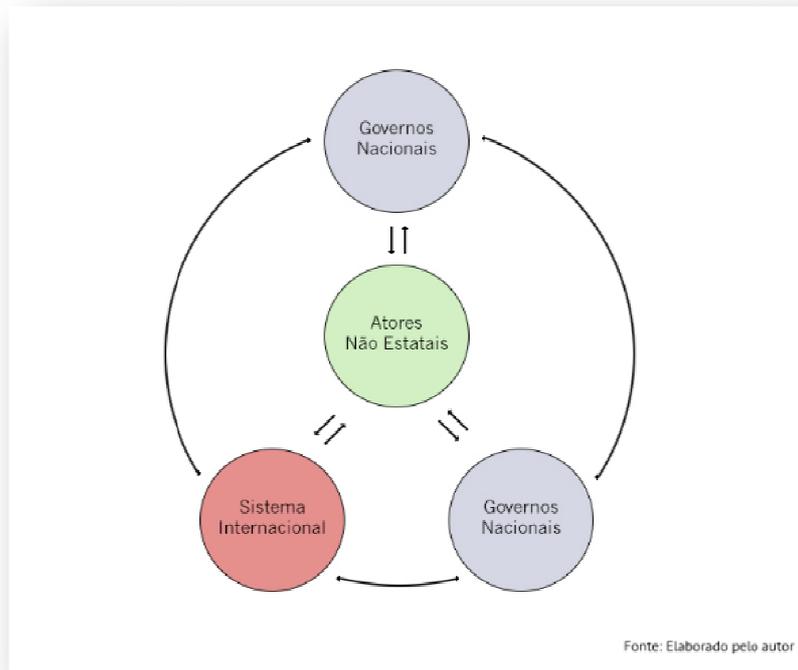
Concordamos com as premissas de Putnam, porém a contextualização do momento único por que passa o SI leva-nos a recorrer a modelos teóricos complementares de duas abordagens que buscam analisar um mesmo contexto: a inserção de novos atores de diversas gamas no SI, de forma legalmente constituída, notadamente provindas da sociedade civil.

De forma concomitante inserem-se no SI as grandes corporações transnacionais que já passaram por vários matizes de interpretação teórica ao longo do estudo dos fluxos transnacionais e que hoje têm reconhecida sua enorme influência sobre os processos do SI, das RI e da Cooperação Internacional.

A proposta desse trabalho, entretanto, extravasa o modelo acima, na medida em que considera relações diretas de influência de governos soberanos sobre políticas públicas de outros governos soberanos, agindo via atores não estatais posicionados em países estrangeiros.

Esta constitui-se, argumentamos, numa alternativa de influência, além dos canais estatais de coordenação já estabelecidos que, por sua vez, também estão ligados ao SI como ilustra a figura abaixo:

## Formas de influência entre governos nacionais, atores não estatais e o SI



Fonte: Elaborado pelo autor

Na abordagem sistêmica orienta-nos o modelo Risse-Kappen (1999) de análise do “*Transnacional sobre os Estados*”, em que não basta considerarmos o estado como ponto focal da soberania se não levarmos em conta a influência da sociedade no atendimento de suas demandas. O modelo admite a variação de estruturas domésticas e o grau de dominação por elas exercido na avaliação dessa influência, facilitando ou dificultando o acesso do transnacional no plano doméstico, o que torna extremamente relevante a análise de ações de AOD:

Quanto mais fragmentada a estrutura do estado, menos capazes são os governos nacionais de prevenir atividades transnacionais. No caso de estruturas domésticas dominadas pelas sociedades (*society-dominated domestic structures*) menos empecilhos encontram os atores transnacionais em penetrar as estruturas societal e política, já que provêm múltiplos canais para influenciar políticas. (RISSE-KAPPEN, 1999, p.26).

Risse-Kappen, no entanto, não considera o acesso como garantia de influência, uma vez que estudos empíricos ainda seriam necessários para uma análise mais criteriosa dos sucessos e derrotas das ONGs em relação a seus objetivos específicos, mesmo no caso da complementaridade de ações com governos, uma vez que os estados

observam absoluta vigilância sobre seus interesses interna e externamente. Mas muito contribui o seu modelo para a compreensão da importância da formação de coalizões vencedoras na estrutura social e sua intrínseca relação com o tipo de estrutura estatal (*state structure*) sob a qual se abrigam.

A noção desse rígido controle do estado é compartilhada por Robert Keohane, para quem os governos calculam minuciosamente cada questão afeta a seus objetivos, sobrepujando-se ao “interesse público” ou a uma “aspiração geral”, sem resquícios de idealismo. Para Keohane, uma liderança hegemônica pode auxiliar na criação de um padrão de ordem e a cooperação não representa uma antítese à hegemonia; ao contrário, a própria hegemonia depende de um tipo de cooperação assimétrica que países hegemônicos bem sucedidos incentivam e mantêm. (KEOHANE, 2005, p.107).

Esse segmento de relações entre países que cooperam no cenário internacional, mesmo que de formas bastante diversas, como no caso dos exemplos escolhidos por esse trabalho sobre a cooperação dos Estados Unidos e da Suécia, pode ter sido inserido na prática da política externa desses países por motivos auto referenciados ou até egoístas, pois, como ressalta o economista Joseph Stiglitz (b, 2003, p.40), “É preciso o reconhecimento de que as ONGs talvez sejam um mecanismo mais eficiente de prestação (*“delivery”*) de serviços e ajuda à população do que os governos seriam, portanto deve haver uma maior utilização das ONGs em alguns países”.

Nesse sentido a importância da pesquisa se relaciona à análise da utilização pelos Estados de uma inovação institucional na política externa derivada dos acordos oriundos do Pós-Segunda Guerra Mundial, enraizados no espírito que criou a Liga das Nações e que até hoje orientam e ocupam grande parte da agenda das Nações Unidas: a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. E a cada vez maior interação entre Estados e grupos da Sociedade Civil Organizada como protagonistas dessas ações de cooperação.

# 1 Aspectos teóricos e metodológicos

## 1.1 O Sistema Internacional e suas vertentes

Considerar uma análise do Sistema Internacional contemporâneo, implica em buscar uma melhor compreensão dos atores envolvidos nas dimensões que hoje operam e influenciam o SI, embora a tarefa de explicar a ordem internacional contemporânea apresente-se como desafio maior aos especialistas em relações internacionais, além de objeto de constante reelaboração.

A literatura produzida mais recentemente destaca o papel das instituições internacionais como componentes relevantes do SI e buscou-se encontrar parâmetros teóricos que pudessem dar suporte técnico à realidade pesquisada. Da mesma forma, encontram-se em evidência as Organizações Não Governamentais (ONGs) e os processos de Integração Regional, tópicos recentes da pesquisa no campo das Relações Internacionais e dos quais, parcialmente, se ocupa esse estudo.

A principal função do uso desses recursos da literatura é metodológica, de forma a estabelecer critérios de pesquisa da bibliografia utilizada, e a relacionar esses aspectos teóricos ao processo histórico em estudo, que envolve a política externa como uma dimensão tanto do jogo de poder *interestatal*, como da *vida social*, dada a importância fundamental dos grupos da Sociedade Civil Organizada (SCO) na formação de redes organizadas de informação e ação. James Rosenau (1986) afirma que a teoria deve ser capaz de dar aos eventos em rápida e constante mutação no mundo contemporâneo uma estrutura do mundo emergente, que ainda virá:

A necessidade de teorizar – bem e mal – é particularmente necessária na política mundial de hoje. A mudança é tão onipresente na vida externa e interna das comunidades e estados-nações que antigas formulações não mais parecem confortáveis. É possível perceber que novas estruturas e processos, salvo mencionar novos valores e atores, estão emergindo e dando curso aos eventos rumo a domínios desconhecidos de experiência. Se nossa percepção ainda é vaga de que a mudança está levando a vida global a novas e estranhas direções – “se é que é possível ter consciência de mudanças no mundo sem consciência dessa consciência”<sup>3</sup> - somente por uma nova teorização poderemos dar sentido e estrutura ao mundo emergente que nos aguarda. (ROSENAU, 1986, p.849).

---

<sup>3</sup> No texto original o autor refere-se a EMERY F.; TRIST, E. *Towards A Social Ecology: Contextual Appreciations of the Future in the Present*. Nova York: Plenum, 1975, p. 32.

Alerta-nos Amado Cervo (2008), que as teorias não são imparciais, já que se inspiram em campos de observação limitada e, pelo fato de não serem objetivas, já que outros campos de observação suscitariam o contraditório, enfim, por não convencerem como explicação universal, como presumem.

Tendo isso em vista, é necessário cautela ao abordar as bases epistemológicas que compõem a pesquisa nas Relações Internacionais e estabelecer conceitos específicos, dada a polissemia em que se apoiam correntes de pensamento e formuladores de teorias às quais recorreremos, a fim de nos guiar no processo de observação empírica dos fatos:

Desvendar as ciladas da teoria é tarefa tão relevante quanto apropriar-se de seu conhecimento. O realismo, por exemplo, trilhou o caminho do sucesso nas universidades e meios intelectuais de todo o mundo, de modo incomparável. A desqualificação dessa corrente teórica inicia com as evidências de sua origem nos Estados Unidos, no início da Guerra Fria, por tal razão estabelecendo o Estado como agente principal das relações internacionais e a segurança como motivação primeira da ação externa. O realismo propõe ao mundo interesses, valores e padrões de conduta do Ocidente. (CERVO, 2008 p.10).

### **1.1.1 O realismo e seus críticos: uma perspectiva histórica das Relações Internacionais**

O realismo, escola seminal para a reflexão sobre a política internacional, ocupamos como primeira consideração teórica, tendo em vista trilhar com mais segurança o às vezes imprevisível caminho entre o empírico e o abstrato.

Numa perspectiva histórica, estudiosos das RI rastreiam os fundamentos do que conhecemos como realismo, ao historiador da antiga Grécia, Tucídides. Ao relatar a Guerra do Peloponeso, agregando-lhe uma aguçada percepção das forças políticas que motivavam as guerras, e estabelecendo que o equilíbrio ou o desequilíbrio entre os estados ou as cidades-estado eram a causa das guerras, Tucídides seria revisitado sob óticas diversas como um primeiro realista:

Paul Viotti e Mark Kauppi nos informam que Tucídides “é geralmente creditado como sendo o primeiro autor na tradição realista, assim como o fundador da disciplina de relações internacionais.”<sup>4</sup> [...] Kenneth Waltz encontrou em Tucídides uma expressão de sua “Terceira Imagem”, em que o equilíbrio de

---

<sup>4</sup> A autora refere-se a VIOTTI, Paul; KAUPPI, Mark. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism*. New York, Macmillan, 1987. p.50. Ver Referências Bibliográficas.

poder entre os estados é determinante para suas ações<sup>5</sup>. Robert Keohane e Joseph Nye usam Tucídides como representante do “modelo de poder maior” ou o paradigma “tradicional” das relações internacionais<sup>6</sup>. Ambos os realistas clássicos que partem de uma compreensão da natureza humana, e neorrealistas, que enfatizam a estrutura internacional, encontram suporte para seus pontos de vista teóricos em Tucídides. (BAGBY, 1994 p.131).

Laurie Bagby concorda com Keohane<sup>7</sup> para quem Tucídides foi um dos primeiros a demarcar três paradigmas do realismo clássico: 1) estados (ou cidades-estados) são as unidades chave de ação; 2) eles buscam o poder, como um fim em si mesmo, ou como um meio para outros fins; e 3) eles se comportam, primordialmente, de forma racional e, portanto, compreensível a terceiros em termos racionais. (KEOHANE, apud BAGBY, 1994)

A autora porém distingue o pensamento realista clássico atribuído a Tucídides, dos neorrealistas, na medida em que estes descartam o uso da natureza humana como uma explicação para a natureza conflituosa das relações internacionais, focando exclusivamente na anarquia internacional para explicar o comportamento dos estados:

No contexto neorrealista, o analista pode descartar a natureza individual ou a natureza de um determinado regime, uma vez que a influência da anarquia internacional leva estados a um comportamento externo semelhante. (BAGBY, 1994, p.132).

Analisados por estudiosos do nosso século, esses conceitos nos fornecem a dimensão da complexidade que envolve o que conhecemos hoje como Sistema Internacional. A História registra marcos subsequentes aos que imprimiu Tucídides no estudo das RI.

Pensar o realismo remete-nos de volta a outro ponto da História que registra a evolução de marcos políticos e sociais. Remete-nos à ordem vestfaliana de 1648, quando teve fim a Guerra dos Trinta Anos e foi obtida a paz entre as dinastias reinantes, consagrando-se o Estado como uma organização política da sociedade, dotada de soberania externa – único ator reconhecido no SI – e também de soberania interna, com todas as suas prerrogativas, dentre elas o uso da coerção sobre membros da sociedade.

---

<sup>5</sup> A autora refere-se a WALTZ, Kenneth. *Man, the State and War*. New York, Columbia University Press, 1959. p.159

<sup>6</sup> A autora refere-se a KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and Independence*. Boston, Little Brown, 1977, p. 42

<sup>7</sup> A autora refere-se a KEOHANE, Robert. *Realism, Neorealism and the Study of World Politics*. In *Neorealism and its Critics*. New York, Columbia University Press, 1986. p. 7

A concepção embrionária de Estado está descrita na obra de Thomas Hobbes:

“Isso é mais do que consentimento ou concórdia, pois resume-se numa verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens [...] Esta é a geração daquele enorme *Leviatã*, ou antes – com toda reverência – daquele deus mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa” [...] É nele que consiste a essência do Estado, que pode ser assim definida: ‘Uma grande multidão institui a uma pessoa, mediante pactos recíprocos uns aos outros, para em nome de cada um como autora, poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comum’. O soberano é aquele que representa essa pessoa”. (HOBBS, 1651/2003, p.130-131).

Entenda-se o contexto da Europa à época e os fatores presentes nessa transição entre o fim da Idade Média e o início da Idade Moderna. Com diversas monarquias nacionais já formadas, o desenvolvimento de uma concepção do Estado surge na figura do soberano, num período apropriadamente denominado de absolutismo, onde o soberano passa a ser detentor do poder absoluto.

Dentre os absolutistas, sobressai o monarca Luiz XIV, que governou a França de 1643 a 1715. O “Rei Sol”, como se fez conhecido, teria encerrado de vez a dúvida sobre a quem caberiam os atributos de uma concepção de Estado. É a ele atribuída a frase “*Le État se moi*” (“O Estado sou eu”). (BURKE, 1994). Essa abordagem personalista passa a inspirar monarcas por toda a Europa, que adotam práticas semelhantes. A História iria creditar o período como o ápice do absolutismo, um marco, quando havia vingado um conceito de forma de governo centralizado numa só instituição, a do Estado ou do soberano, sob um contrato social, dentre as várias formas de governos já experimentadas.

Historiadores nos informam que esse sistema perdurou entre as várias monarquias europeias definitivamente até a Revolução Francesa, em 1789. Registre-se, entretanto, que precede o levante dos franceses, a revolução inglesa de 1688, com a derrubada do rei James II da Inglaterra e a instalação de uma “assembleia” de parlamentares apoiados por um Vice Rei dos Países Baixos, William III de Orange-Nassau. Ao fim do reinado de Luiz XIV o absolutismo estava com seus dias contados.

De forma análoga, argumentam alguns autores, é da “grande multidão” de que nos fala Hobbes, que surge também a Sociedade Civil, baixo a noção de um “um contrato social”. A Sociedade Civil será discutida mais adiante como tema central, no

capítulo 2, já que são os grupos organizados dessa sociedade os agentes de ação que interagem com estados soberanos estrangeiros na lida com a AOD.

### **1.1.2 Da perspectiva teórica no estudo das Relações Internacionais**

Da atribuição do Estado a si mesmo de Luiz XIV ao estudo do funcionamento das democracias contemporâneas passaram-se séculos de tentativas de entendimento do poder, suas origens, seus usos, seus efeitos e suas consequências. Além de um sistema de relações entre estados que, embora tenha existido com outras concepções no passado, configura-se hoje como onipresente o Sistema Internacional.

A percepção do papel dos estados foi tema de estudo de vários formuladores de teorias ao longo dos anos. Esses estudos contribuíram para a formação de um arcabouço que objetiva sustentar as abstrações da realidade histórica. Tais abstrações estão eivadas de influências e condições de seu próprio contexto histórico, e o século XX irá conhecer teóricos cujo foco de análise é centralmente o poder num contexto radicalmente distinto daquele onde nasceram as primeiras noções do realismo.

Concordamos que “[...]o realismo representa um bom primeiro passo na exposição de alguns aspectos das relações internacionais.” (NYE, 2012, p.42) e recorreremos aos expoentes dessa corrente na busca de critérios que nos permitam entender sua visão de como funciona e se administra o poder entre os Estados Nacionais.

Embora vários teóricos tenham sido agregados sob a égide do Realismo, destacam-se como eminentes teóricos realistas clássicos, pioneiros como Hans Morgenthau e Raymond Aron, além dos estudos de Kenneth Waltz – considerado precursor da escola de pensamento neorealista – contidos na obra “*Man, the State and War. A Theoretical Analysis*” (WALTZ, 1959) onde investiga a causa principal da ocorrência de guerras e cujos modelos serão utilizados como suporte de análise, mais adiante nesse capítulo. Convém, portanto, abordar os principais construtos dos realistas, a fim de testar sua aderência à proposta de abordagem dessa dissertação.

Para Morgenthau, princípios morais universais não podem ser aplicados à ação dos estados. Da mesma forma, o realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma nação em particular, com os preceitos morais que governam o universo.

(MORGENTHAU, 2003). Ou seja, o realismo na governança humana é regido por leis objetivas que levam em conta suas raízes na própria natureza humana.

O autor também distingue os liberais/idealistas do pensamento realista. Os idealistas acreditam em determinada ordem política, racional e moral derivada de princípios abstratos válidos universalmente, depositam sua confiança na educação, na reforma e no uso esporádico de métodos coercitivos para remediar defeitos. Já os realistas, como Morgenthau, concebem o mundo de maneira imperfeita do ponto de vista racional. Ações resultam do encontro de forças inerentes à natureza humana e deve-se trabalhar com essas forças. Não há possibilidade dos princípios morais serem realizados plenamente devido aos conflitos de múltiplos interesses.

Ressalte-se que Morgenthau traduz a essência do pensamento social norte-americano do início da Guerra Fria, quando registros históricos o situam em meio a discussões sobre o *status quo* como manutenção do poder, o *imperialismo* como a expansão do poder e o *prestígio* como catalisação internacional em torno de interesses de um ou de vários países.

Morgenthau, assim como outros pensadores contemporâneos, buscava criar paradigmas teóricos para o papel dos Estados Unidos no mundo e não é possível separá-lo dos construtos criados por ele e outros realistas, da era da Guerra Fria, embora de forma teórica se apliquem a indistintas nações e refiram-se a um SI vigente à época, que também evoluiu e se transformou, pondo à prova as perspectivas iniciais dos realistas, sobremaneira, após o fim da bipolaridade imposta pelas regras da Guerra Fria.

A análise do país mais poderoso de todos, os Estados Unidos, justifica-se para Morgenthau, já que sob seu ângulo de análise só as grandes potências determinam o caráter da política internacional, em qualquer período da história, uma afirmativa condizente com o pensamento realista clássico.

Os pioneiros no estudo das Relações Internacionais sempre consideraram os Estados como atores únicos dentro de um SI com uma ordenação mundial hierarquizada, calcada na autoridade e na subordinação formal. Sobretudo, a teoria realista consiste em verificar os fatos e dar a eles um sentido, mediante o uso da razão.

A manutenção da paz e a possibilidade da guerra pautam o estudo da disciplina – como inspiravam também os membros do Encontro de Vestfália – desde suas primeiras tentativas de sistematização. E é essa susceptibilidade à guerra que domina constructos como o de Raymond Aron, para quem

o sistema internacional é o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantém relações regulares entre si e que são susceptíveis de entrar em guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais Estados levam em conta nos seus cálculos de força. (ARON, 1986, p.153).

Também para Aron, os Estados como atores únicos no plano internacional prevalecem sob qualquer ângulo do pensamento realista. E o SI resume-se a relações interestatais, sendo que os atores não estatais ficam relegados à condição de “ambiente” da política interestatal.

Para Villa (1999), no confronto entre atores transnacionais não estatais com o Estado-nação, as razões deste último tendem a prevalecer:

Essa hipótese não é errada. Os Estados em confronto com outros atores do sistema internacional prevalecem em função do maior poder relativo de que dispõem e também da maior legitimidade em face das sociedades que representam. No entanto, os meios pelos quais o Estado nacional prevalece, o da coação e da legitimidade, nem sempre são eficientes, dado que os custos gerados pela prevalência do seu caráter soberano podem ultrapassar os ganhos. (VILLA, 1999, p.21).

Villa reafirma a crescente inclusão de atores transnacionais não estatais na conta final de forças de que nos fala Aron, uma vez que, por evolução, o próprio conceito do sistema internacional é hoje *multicêntrico*.

O termo é abrangente e representa a noção de centros múltiplos de poder que, segundo Daniel Wolfish e Gordon Smith (2000, p.58) pode ser compreendido de 3 formas: a primeira derivada da abordagem tradicional das relações internacionais e sugere a existência de *três ou mais potências interagindo no SI*; um mundo de concepção multicêntrica posiciona-se em oposição à era da Guerra Fria, que admitia apenas duas super-potências, sendo que o poder nesse sentido refere-se à habilidade de se perseguir os interesses de um país na esfera internacional, induzindo a aderência de outros aos mesmos objetivos.

Wolfish and Smith argumentam que a segunda noção multicêntrica destaca *os atores* engajados na política expandindo-se para além dos estados e seus governos nacionais. Levam os autores em conta a atuação de outros participantes, como as ONGs e as empresas, que também influenciam as políticas públicas e a governança, em formas e graus variáveis e distintos. Nessa perspectiva, *governos centrais* podem ser tidos

como um dos – talvez os mais poderosos – dentre os vários atores da política nacional e internacional. E sua noção de poder é mais intangível que a opção anterior, pois depende do tipo de ator e de seus objetivos específicos.

A terceira abordagem de análise dos múltiplos centros de poder emprega métodos derivados da escola do pensamento construtivista e requer a investigação de conceitos socialmente construídos, como normas, valores, regras e procedimentos. Foca-se, portanto, não nos atores por si sós, como compreendidos anteriormente, mas sim na *interação* entre os atores. Nesta formulação atores relevantes – sejam eles governos, ONGs, corporações, comunidades profissionais ou uma combinação deles – interagem para produzir uma convergência de expectativas e um conjunto de entendimentos que darão origem a normas, valores, regras e procedimentos legítimos.

A partir dessa perspectiva, governos são compreendidos como uma das muitas esferas de autoridade pelas quais os acordos ganham *legitimidade*, ou “os governos compartilham a sua legitimidade com outros atores que, às vezes, tornam-se parceiros”. (WOLFISH; SMITH, 2000, p.57).

### **1.1.3 A anarquia e a cooperação: uma vertente teórica**

A noção de um sistema internacional multicêntrico apõe vários conceitos que extrapolam, em perspectiva, a ideia original do Estado hobbesiano, sobre a qual estão calcados os paradigmas do realismo. Mas muito ajudam-nos a entender a evolução do estudo das RI e suas teorias.

A escola de pensamento realista sofre inúmeros questionamentos e críticas ao longo da História, mas nada se compara aos estudos contemporâneos das RI face às transformações ocorridas tanto no ambiente estatal quanto nos ambientes que permeiam as sociedades. Novas escolas de pensamento, surgidas principalmente a partir da metade do século XX, influenciadas pelas mudanças da sociedade e das relações sociais e políticas, conseqüentemente irão se refletir numa visão complementar à composição e ao ordenamento estatocêntrico do SI para além do que interpreta a escola realista.

Para Robert Gilpin, o próprio termo “sistema internacional” tem conotação histórica e refere-se apenas ao mundo moderno:

O termo “sistema internacional” é em si ambíguo. Pode abranger um leque de fenômenos, desde os contatos esporádicos entre estados, até relações fortemente interligadas como as da Europa no final do século XIX. Até a era moderna não existia um único sistema internacional, mas vários sistemas internacionais, com

pouco ou quase sem contato entre eles. Portanto, exceto quando se refere ao mundo moderno, não se pode realmente falar de um sistema internacional. (GILPIN, 1989, p.26).

Coloca-se mesmo em cheque o que foi concebido como uma “ordem internacional” em moldes hoje inadequados para abranger muitos dos aspectos da realidade. Os fatos mudaram, assim como suas interpretações.

Em prefácio à última edição no Brasil da obra “*A Política entre as Nações*” de Morgenthau (2003), Ronaldo Sardenberg reconhece que a simples idéia de uma “ordem internacional” já restringiria sua construção intelectual, salvo quando se tratasse de um aspecto de desordem como modelo dominante de organização:

Chega, agora, ao ponto de pensar no contraponto à uma ordem internacional: a anarquia internacional. Todavia, anarquia não significaria necessariamente caos ou ausência completa de ordem mundial, mas falta de governança política, ou seja, de uma ordenação internacional hierarquizada, fundada na autoridade e na subordinação formal. (SARDENBERG, Prefácio a MORGENTHAU, 2003, p.XXVIII).

A anarquia como uma variável de análise do SI encontra ressonância na obra de um representante da Escola Inglesa de Relações Internacionais, talvez o maior deles, o australiano Hedley Bull, cujo estudo publicado sob o título de “*A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem na política mundial*” (2002)<sup>8</sup> nos remete ao pensamento de Hobbes quando reafirma “a existência de um sistema internacional caracterizado pelo suficiente impacto e contato entre os Estados (guerra e comércio) que se conduzem como partes de um todo”. (BULL, 2002 p.19). Argumenta o autor que apesar da anarquia na arena internacional, o SI é caracterizado pela formação de um *sistema de estados* e por uma *sociedade de estados* que ele se empenha em distinguir, pois, afirma também que estados podem interagir sem formar um sistema.

A Bull interessam não os agentes, mas a *estrutura do sistema* que compreenderia dois estágios, sendo o primeiro citado acima e um segundo onde a consciência de interesses, valores, regras e instituições comuns (direito e organização internacionais, diplomacia, a guerra, o papel das grandes potências) caracteriza a emergência de uma

---

<sup>8</sup> Refere-se à 1ª edição brasileira da obra “*The Anarchical Society*” publicada originalmente em 1977. A edição citada é: BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica – Um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

sociedade internacional cujos governos adotam conjuntos de práticas objetivando manter a coesão do sistema:

Um *sistema de estados* (ou sistema internacional) se forma quando dois ou mais estados têm suficiente contato entre si, com suficiente impacto recíproco nas suas decisões, de tal forma que se conduzam, pelo menos até certo ponto, como partes de um todo. Naturalmente, dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional, neste sentido. Um exemplo é o das comunidades políticas independentes que existiam no continente americano antes da chegada de Cristóvão Colombo; essas comunidades não formavam um sistema internacional com os estados europeus. As comunidades políticas independentes na China durante o período dos estados beligerantes (*circa* 481-221 a.C.), não formavam um sistema internacional com os estados existentes na mesma época na Grécia e no Mediterrâneo. Mas quando os estados mantêm contato regular entre si, e quando além disso a sua interação é suficiente para fazer com que o comportamento de cada um deles seja um fator necessário nos cálculos dos outros, podemos dizer que eles formam um sistema. (BULL, 2002, p.15, grifos do autor)<sup>9</sup>

Para Bull (2002) a sociedade representa a ordem interna, cujos valores orientam os indivíduos permitindo sua organização, e a anarquia representaria a ausência de qualquer ordem. Entretanto, a tentativa de organização dos Estados permitiria a convivência, mesmo que em situação de anarquia, dentro de um Sistema Internacional, que resulta em *formas de coesão pragmática* nas relações internacionais. Ou seja, não existe uma autoridade política central que governe as unidades que constituem o sistema internacional. Como Sardenberg, Bull argumenta sobre a ausência no SI de uma ordenação internacional hierarquizada, semelhante ao que apresentam sociedades nacionais, talvez porque estas estejam, sim, sob subordinação formal a uma “autoridade central”, da qual ressentiria o SI, aceitando a anarquia como inerente ao ambiente das relações internacionais. Mas esses estados criam um sistema dentro da anarquia com o fim de manter a coesão do SI (e promover o comércio e evitar guerras de forma a manter o “sistema” em funcionamento de acordo com os múltiplos interesses em jogo).

As transformações por que passa o SI a partir da Segunda Guerra Mundial não são suficientes para afastar a desconfiança dos Estados quanto ao poderio militar de seus pares e seu comportamento num ambiente anárquico, mas surgem circunstâncias que irão extrapolar os conceitos estadocentristas.

---

<sup>9</sup> Tradução nossa, bem como em demais citações de obras em língua inglesa traduzidas ao português, exceto quando indicadas nas referências as edições em português que foram consultadas.

A ascensão de economias regionais, a emergência de Estados-regiões, as organizações transnacionais e os grupos da SCO alteram o amálgama tradicional do SI, como afirma Ohmae (1996). Mais além, a ideia de que os Estados podem cooperar entre si, mesmo sob a anarquia, é contemplada por teóricos relevantes como Nye e Keohane (1971) que ampliam o escopo da discussão, como inadmissível desconsiderar a influência de agentes não estatais nas relações interestatais.

É sobre o conceito de um *sistema internacional anárquico e multicêntrico* que está fundamentada a hipótese dessa dissertação, no sentido de que analisa a interação entre governos e atores transnacionais, não estatais, sejam estes instrumentos ou protagonistas nas relações internacionais e de por que e como se dá a cooperação entre esses atores. A característica desta pesquisa extrapola os limites do pensamento realista, uma vez que trabalha sobre novas formas de cooperação surgidas no século XX, já sob condições estabelecidas por organizações regionais e supranacionais, estabelecidas e criadas com o apoio dos próprios estados, sendo assim, portadoras de *legitimidade*.

Buscamos, portanto, uma abordagem em constructos mais abrangentes e mais adequados aos critérios de análise, ainda que tendo como base epistemológica os estudos da escola realista.

#### **1.1.4 O liberalismo ou pluralismo como teoria das Relações Internacionais**

A tentativa de obter marcos metodológicos para investigar os temas centrais dessa dissertação nos leva a buscar autores que desafiem os paradigmas sobre os quais estão assentados os conceitos da Escola Realista de pensamento nas RI, ideias que levem em conta a diversidade dos atores domésticos envolvidos na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), sua influência nas tomadas de decisão dos Estados e suas subsequentes interações no SI.

O liberalismo, assim como o pluralismo<sup>10</sup> parecem tecer os constructos mais adequados ao tipo de análise aqui proposto. Para Viotti e Kauppi (1998, p.199), três preceitos orientam a análise: o primeiro destaca os *atores não estatais* como entes da Política Internacional. São considerados agentes ativos nas Relações Internacionais as organizações internacionais, a sociedade civil global, empresas transnacionais e

---

<sup>10</sup> John Kekes discorda que haja semelhanças entre o liberalismo e o pluralismo como interpretam vários autores. Para Kekes há uma incompatibilidade, já que o pluralismo rejeita “*the view that there is or should be any value or combination of values which always override any other value that may conflict with it.*” (p.141) KEKES, John. *The Incompatibility of Liberalism and Pluralism*. American Philosophical Quarterly, Vol. 29, Nº 2, 1992.

corporações multinacionais. A ação desses agentes desconsidera, portanto, o Estado como único ator apto a atuar no SI.

O segundo preceito descarta o *Estado como ator unitário*, monolítico e compreende as ações estatais como resultados de jogos políticos que envolvem grupos de interesse, os atores da burocracia interna e a sociedade civil, além da influência de legisladores e a defesa de seus interesses divergentes.

Já o terceiro preceito extrapola a discussão para além das questões de Segurança na agenda política internacional, envolvendo *temas sociais, ambientais, econômicos, comerciais e energéticos*, dentre outros. Esse preceito desfaz a distinção dos tradicionalistas que consideravam as questões de segurança como “*high politics*” e as demais como “*low politics*”.<sup>11</sup>

Além dos fundamentos de Thomas Hobbes, a corrente liberal pode ser resgatada na História pelo pensamento de expoentes como John Locke e Jean-Jacques Rousseau, e na economia, por Adam Smith e David Ricardo. Mais além, a vertente neoliberal produziu estudiosos contemporâneos que podem ser representados por Robert Keohane, Joseph Nye e Francis Fukuyama, dentre outros.

O conceito pluralista nas Relações Internacionais, segundo Viotti e Kauppi (1998) também é abordado por vários autores sob a denominação de liberalismo e trabalha com a grande diversidade de atores domésticos não estatais que se envolvem nos temas das relações internacionais, além de enfatizar a cooperação como uma vertente central no conceito contemporâneo do Sistema Internacional.

Um conceito que pode ser rastreado a Woodrow Wilson e Franklin Roosevelt na esfera política do Século XX. O primeiro delineou princípios contemporâneos para mecanismos de cooperação<sup>12</sup> e o segundo, além de orientar a recuperação dos Estados Unidos da Grande Depressão dos anos 30 sob a política do “*New Deal*”, entre erros e acertos, encerrou seu longo mandato de 12 anos como um presidente internacionalista e comprometido com a cooperação entre países, tendo forjado as bases da recuperação da Europa após a guerra”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Em oposição aos tradicionalistas, a noção de interdependência complexa está baseada num esquema de fusão entre *high politics* e *low politics*. Ver mais em: KEOHANE, R; NYE, J. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown, 1977

<sup>12</sup> The Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy. President Woodrow Wilson’s Fourteen Points. Disponível em: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/wilson14.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp) Acesso em 6/10/2013

<sup>13</sup> Miller Center, University of Virginia. American President: A Reference Resource. Disponível em: <http://millercenter.org/president/fdroosevelt/essays/> fim da Segunda Guerra: “*Despite his early approach to foreign economic policy, FDR quickly demonstrated his internationalist leanings. In 1934, FDR won*

Para liberais e pluralistas a perspectiva realista, apesar de estabelecer conceitos iniciais fundamentais à análise empírica dos fenômenos, é por demais estreita e deposita todas as suas preocupações sobre a guerra e a paz. Em contrapartida, os pluralistas concentram-se na multiplicidade de atores, no conflito e na vertente, já citada, da cooperação, tema central desse estudo, que tem na interação entre Estados e grupos da SCO, no nível transnacional, seu objeto de análise.

### **1.1.5 Recentes conceitos em consideração sobre o Sistema Internacional**

Guerras, *per se*, não são as únicas ameaças ao ambiente internacional no século XXI, afirmam os pluralistas. Essa percepção mais aguçada desafiou estudiosos de todas as correntes no século XX. A política internacional é permeada por conflitos econômicos, ideológicos, culturais, sociais, religiosos e étnicos além dos militares. A guerra não é a única ameaça à sobrevivência dos povos e dos estados: as pestes, a fome e as pragas também põem em risco a sobrevivência dos povos e dos estados. (GARRETT, 1994).

Situações e arranjos de cooperação são úteis não só na paz mas ainda mais relevantes em condições de conflito. E mesmo durante a Guerra Fria houve cooperação entre os EUA e a União Soviética, entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. (GARRETT, 1994).

Pensadores liberais convergem com seus pares realistas sobre a inexistência de uma autoridade política central dentro do Sistema Internacional que imponha ordem, proporcione segurança e resolva conflitos e disputas. Porém destacam que os estados e os atores cooperam, mesmo face a um SI anárquico, para que exista uma ordem e condições de segurança para trabalhar na resolução de conflitos e materializar as decisões resultantes da interação com vários atores.

Portanto, como nos assegura Bull (2002), é possível a existência de uma *sociedade internacional* ainda que num *sistema anárquico* de estados. Foram desenvolvidos princípios, normas, regras, convenções e procedimentos, alguns deles

---

*passage of the Reciprocal Trade Agreements Act, which allowed him to grant "most favored nation" trade status to countries with which the United States worked out trade agreements. In 1933, Roosevelt dramatically altered America's relationship with the Soviet Union, establishing official ties between the two nations. FDR hoped that improved relations with the U.S.S.R. would expand American trade opportunities and deter Japanese expansion. Ultimately, the agreement accomplished neither. Another indication of FDR's commitment to international cooperation came with his unsuccessful fight in 1935 for U.S. membership in the World Court." (idem)biography/5 . Note-se que as circunstâncias impostas a Roosevelt causaram uma mudança estratégica de curso em sua política externa do início do mandato até o*

instituídos no direito internacional, para limitar, e inclusive, reger o comportamento dos estados e outros atores. (KEOHANE; NYE, 1989). É perceptível o esforço dos estados na tentativa de estabelecer instituições e estruturas internacionais onde prevaleçam procedimentos, normas, regras e convenções no âmbito geral. Para Keohane e Nye a institucionalização da política mundial influi de maneira significativa no comportamento dos governos, sendo que as ações do Estado dependem, em grande medida, dos acordos institucionais prevaletentes. Os autores explicam o processo pelo conceito da “interdependência”:

Em linguagem comum, *dependência* significa ser determinado ou fortemente afetado por forças externas. *Interdependência*, simplesmente definida, significa uma dependência *mútua*. Interdependência em política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou atores em diferentes países. (KEOHANE; NYE, 1989, p.8, grifos do autor).

Quanto à premissa de que somente os estados investem-se como atores centrais na esfera internacional, indagamos sobre a realidade econômica a que estão submetidos muitos estados, enquanto bilhões de dólares são destinados diariamente a transações das quais os estados não participam (SASSEN, 2010). Alguns atores não estatais (como as corporações ou os conglomerados financeiros transnacionais, por exemplo) têm meios que superam em várias vezes os recursos de alguns dos estados com os quais negociam ou onde se estabelecem e operam.<sup>14</sup> O alcance das relações internacionais parece ser bem mais amplo que o que os realistas reconhecem; as relações internacionais implicam em mais do que as interações entre os estados e essa realidade tende a se consolidar a partir do conceito de globalização, que será examinado mais adiante.

Na esfera externa estão consolidadas várias instituições internacionais, mundiais e regionais estabelecidas pelos próprios estados (dentre as mais relevantes, ONU, UE, ASEAN, APEC e OCDE). Há também uma gama de organizações não governamentais (CARE, Greenpeace, Oxfam e A Cruz Vermelha, dentre outras), corporações multinacionais, organizações criminais, e indivíduos que operam através das fronteiras dos estados. Estes atores não estatais, tão diferentes e cada vez mais numerosos, interagem com atores estatais e não estatais sendo elo com grupos ativos da SCO. Inserem na agenda internacional temas que ultimamente deverão ser pauta de análise

---

<sup>14</sup> A consideração desses aspectos gerou uma série de políticas de salvaguarda que servem de orientação a projetos financiados pelo Banco Mundial, face à desproporcionalidade de recursos nas esferas econômica e social entre nações. Banco Mundial. Washington, 2013. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTSAFEPOL/Resources/584434-1306431390058/SafeguardsReviewStatusReportBoardBriefingJuly232013.pdf> Acesso: 06/10/2013

pelos estados, desafiam os estados e limitam seu comportamento, restringem sua ação. Tão pouco são os estados atores unitários, pois nem sempre se expressam de forma uníssona quando negociam com outros atores. (KINGDON, 2003).

Na visão de Viotti e Kauppi (1998) essa concepção realista do estado como ator unitário, na verdade, mascara a essência da política que se encontra, principalmente, dentro do estado, ou seja, o estado não é uma “*entidade coisificada*” – uma abstração tratada como se fosse um ser físico que atua com uma determinação única e sempre de maneira coerente.

Outro desafio ao pensamento realista reside na hipótese de que os estados são atores racionais. A questão da racionalidade do Estado desconsidera todo o conjunto de redes e atores que compõem o interminável rol de interesses que envolvem as decisões governamentais.

A multiplicidade de fatores envolvidos nesse processo está amplamente documentada, no caso dos Estados Unidos, foco dessa pesquisa e um “*major player*” na agenda internacional, pelos estudos de John W. Kingdon (2003), dentre outros especialistas em políticas públicas. Em “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” o autor expõe a complexidade das dinâmicas de tomada de decisão no governo norte-americano, introduzindo o leitor ao conceito de “anarquia organizada” como explicação do funcionamento do processo.

Kingdon identifica três fluxos de políticas no governo federal: o *problema*, o *reconhecimento* – a formulação e o refinamento das propostas de políticas – e a *política*. E destaca a maior probabilidade de uma proposta chegar ao *status* de agenda política quando problemas públicos, alternativas de políticas e oportunidades políticas convergem ou quando entre elas há uma interseção. A contribuição de Kingdon é melhor sintetizada pelo chamado “*Modelo da Lata de Lixo*” (“*Garbage Can Model*”) onde o autor rastreia o papel e a atuação de uma longa lista de participantes do processo, desde os burocratas e funcionários públicos, até grupos de interesse formalmente constituídos, acadêmicos, pesquisadores, consultores, cabos eleitorais, a mídia e as organizações não governamentais. A decisão final, portanto, resulta de concessões e conflitos de funcionários com interesses diversos e influência desigual quando convergem em torno de uma *oportunidade política*. O Estado, assim, não se constitui na “caixa preta” de viés racional que pretendem os realistas, ou seja, suas decisões estão imbricadas da opinião de agentes, atores, formuladores e conselheiros que defendem seus próprios interesses ou o de terceiros junto ao Estado.

Viotti e Kauppi (1998) discordam também quanto à neutralidade do Estado no jogo de interesses, das conclusões de Andrew Moravcsik de que “o estado age de forma *neutra*, absorvendo e administrando demandas internas da sociedade, o que potencializa a preferência desses atores sobre a tomada de uma decisão estatal.” (MORAVCSIK, 1997, p.516, grifo do autor)

Em contraposição, Viotti e Kauppi consideram o Estado como *ator privilegiado* – e não *neutro* – na equação de poder das negociações com os entes não estatais. Ao tentar conceber uma alternativa de pensamento entre o liberalismo e o institucionalismo, Moravcsik também considera protagonistas das relações internacionais os atores sociais – compreendida aí a gama de grupos da SCO .

Argumentamos porém que a concepção de Moravcsik está aquém do pluralismo mais destilado proposto por Viotti e Kauppi, que destacam o papel do Estado de forma diferenciada, por não considerarem o Estado um ator neutro, mas sim, privilegiado. Este prevalece no ambiente estatal que constitui-se numa arena decisória por onde transitam as demandas da sociedade, tornando a preferência desses atores mais influentes, como fundamentais para as decisões do Estado.

Consideramos que o Estado concentra, sim, grande parte do poder, cujos recursos são muitos e suas implicações serão discutidas adiante. Mas reconhecemos o avanço das interações entre Estados e atores não estatais e buscaremos entender de que forma os Estados exploram essa condição peculiar que ocupam no Sistema Internacional, identificando ações de origem doméstica em relação à sua repercussão externa.

Para tal, buscaremos compreender a categoria de análise explicativa do fenômeno das relações internacionais discutidas por autores relevantes, de forma a dotar esta dissertação de sustentação teórica nas RI que incorporem também os atores não estatais como sujeitos do Sistema Internacional em três dimensões: o interestatal, o supranacional e o transnacional.

## **1.2 As dimensões do SI: o modelo waltziano de análise e a globalização**

Para melhor compreender as conceitualizações acerca dos fenômenos internacionais, recorreremos a Kenneth Waltz que, ao questionar as causas da guerra na política internacional, percebe que a noção mais difundida entre os estudiosos eram os fatores internos, sistêmicos aos estados. Waltz propõe uma investigação da causa de

ocorrência de guerras que vai além das causas sistêmicas e cria o modelo conhecido como as “Três Imagens” das RI. (WALTZ, 1959). Tomando por empréstimo conceitos das Ciências Sociais pode-se afirmar que o autor identifica três níveis diferentes de análise, quais sejam o nível *individual*, o *estatal* e o *internacional*.

Waltz parte do princípio de que a guerra é um fenômeno inevitável nas relações internacionais e busca maneiras de explicar como diminuir a frequência das guerras, uma vez que a paz é a meta final. A realidade multifacetada a que se refere o autor nega a visão do homem como ser desprovido de instintos belicosos, mas afirma que esses instintos, uma vez não podendo ser suprimidos, podem ser desviados ou redirecionados.

Apesar de críticas, o modelo waltziano é utilizado como um método para observar e compreender a realidade por correntes distintas como o realismo e o liberalismo. Internacionalistas mantêm as “Três Imagens” como referência na análise de teoria das RI. Ao separar os fenômenos observados por níveis é possível melhor identificar a ação dos atores e sua esfera de atuação. Os três níveis a que se refere Waltz também nos servirão para estabelecer o foco do presente trabalho.

As “Três Imagens” de Waltz podem resumidamente ser descritas como:

- 1) *O primeiro nível* – o individual, relativo às questões do indivíduo, sua cultura, seu sistema de crenças, tradições, ações, escolhas e percepções da realidade. Quando vistas pelo primeiro nível de análise, as causas das guerras são colocadas sobre indivíduos chave, líderes ou atores políticos relevantes no cenário internacional.
- 2) *O segundo nível* – o estatal (também atribuído a *societário*), o estado agindo por membros da sociedade. O segundo nível de análise requer focar nos arranjos domésticos relevantes de uma nação, ou seja, no seu sistema de governo, grupos políticos, economia e interesses. O uso do segundo nível de análise requer o estudo dos temas nacionais: o tipo de governo (democrático ou não democrático, liberal ou não liberal, conservador ou radical), o sistema econômico do país e sua demanda de recursos, seu sistema de governo e seus partidos políticos, além de sua composição étnica (diversidade ou uniformidade de etnias).
- 3) *O terceiro nível* – o internacional ou transnacional enxerga o mundo a partir da perspectiva da anarquia, mas não restrito a essa condição, como

interpretam os realistas da Escola Inglesa. O terceiro nível admite novas forças que produzem novos atores no âmbito internacional com os quais os Estados passam a dividir decisões. Portanto, a análise pela terceira imagem dá conta de organizações internacionais, fóruns de debate e negociação e tratados a que se obrigam países signatários. Além de um ambiente anárquico nas RI, cabem adequadamente sob a lente da terceira imagem dois fatores apontados pelo autor: a falta de uma autoridade central, um árbitro, e as constantes transições de poder.

Interessa-nos, portanto, o terceiro nível de análise onde organizações internacionais, com bases locais em diversos países interagem com Estados soberanos – pela principal via da AOD – quando, argumentamos, tornam-se instrumentos de política externa de um ou de vários Estados soberanos, desde que estes detenham recursos e estejam dispostos a despendê-los.

Ao propor a análise da dinâmica de compreensão das interações entre esses dois entes principais, Estado e organizações da SCO, essa dissertação não poderia deixar de considerar o modelo waltziano *em seus três níveis* – por recomendação do próprio autor – como método de pesquisa, embora enfatize a “terceira imagem”, onde se situam nossos objetos de estudo. Afinal, argumenta Waltz claramente que, “[...] diferentes sistemas nacionais e internacionais coexistem e interagem. O sistema interestatal não é o único sistema internacional que se pode conceber.” (WALTZ, 1959, p.38).

### **1.2.1 A contribuição do neofuncionalismo de Ernst Haas: a integração.**

Agrega-se aqui à discussão o conceito de neofuncionalismo, sob o qual analisa o Sistema Internacional o cientista político e teórico Ernst Bernard Haas, considerado o fundador da teoria do neofuncionalismo.<sup>15</sup> A importância dos conceitos de Haas se justifica como pensador da integração, sendo sua obra *“The Uniting of Europe”*, de 1958, considerada um marco no estudo das RI. Para Haas (1968), questões políticas e econômicas por si, já podem desencadear o processo de integração. A abordagem de Haas é ampla, mas além do foco sobre a integração internacional, sua questão principal

---

<sup>15</sup> Para outras visões do neofuncionalismo, ver: ROSAMOND, Ben. *Theories of European Integration* Palgrave Macmillan. Hampshire, 2000 e SANDHOLTZ, Wayne e SWEET, Alec, eds. *European Integration and Supranational Governance*. Oxford University Press, 1998

diz respeito à integração europeia, baixo sua visão de que a liberalização do movimento de mercadorias, capital e pessoas mudariam a Europa.

Segundo Haas (1968) a integração ocorre a partir de um núcleo central que avançaria na interação criando instituições supranacionais por interesse de grupos diversos. O conceito criado pelo autor denomina-se “*spill over*”(transbordamento), ou seja, a partir de um núcleo ativo é possível gerar estímulos para que novos atores participem do processo. O aprofundamento da integração leva à mobilização de outros agentes da sociedade interessados na cooperação.

O sucesso da integração, portanto, depende de um compromisso ideológico, de um compartilhamento de interesses, valores e sociedades. Esse compromisso traduz-se na gradual transferência de lealdades dos atores domésticos para uma Organização Internacional (OI), com uma expectativa de ganhos. Em relação à Europa, o autor aponta “as vantagens”, como principal motivador do processo de integração:

Talvez a conclusão mais evidente que possamos tirar do experimento de construir comunidades é o fato de grandes grupos de interesse, assim como políticos determinam sobre seu apoio ou oposição a novas instituições centrais e políticas com base num cálculo de vantagens. Os “Bons Europeus” não são os principais criadores da comunidade regional que está se desenvolvendo; o processo de formação de comunidade é dominado por grupos constituídos nacionalmente com interesses e objetivos específicos, desejosos em adequar suas aspirações recorrendo a meios supranacionais, quando esta direção parece vantajosa. (HAAS, 1968, p.142).

Pelo exemplo europeu de Haas, a supranacionalidade advém do aprofundamento da integração e do “*spill over*”. A partir de uma integração restrita, com o aprofundamento da integração é possível chegar à supranacionalidade, onde interesses regionais superam, em importância e prioridade, os nacionais. Segundo Haas, a supranacionalidade torna-se uma garantia da irreversibilidade da integração e traz um novo “centro de fidelidade”.

Numa obra posterior, “*International Integration: The European and the Universal Process*” (HAAS, 1961) o autor elenca quatro motivos principais para que a integração ocorra, que podem ser resumidos como: 1) a promoção da segurança comum; 2) a obtenção do desenvolvimento econômico e bem estar social; 3) o interesse de uma nação mais forte controlar os seus aliados menores, e 4) a vontade comum de se unificar as sociedades.

Críticos ao processo de integração descrito pelos neofuncionalistas acreditam que a politização das questões está na raiz do processo de integração europeu. Um processo pelo qual “conflitos advindos do processo de integração retornam para moldá-lo”. (HOOGHE; MARKS, 2005, p.2). Estaria assim configurada uma limitação dos postulados do neofuncionalismo: a falta de engajamento das consequências políticas de seu potencial sucesso, ou seja, o que se passa quando os objetos da integração regional tornam-se árbitros do próprio processo? (HOOGHE; MARKS, 2005, p.8).

Ao tratar de temas sobre o desenvolvimento, os conceitos de Haas auxiliam a compreender as motivações da integração, assim como a submissão de Estados soberanos a entidades supranacionais, onde o jogo de interesses acena com as possibilidades de ganhos, sempre.

Ao abordar instituições transnacionais convém levar em consideração os neofuncionalistas, pois eles contribuem com parcela expressiva de raciocínio teórico que explica motivações e expectativas calcadas na premissa de que a tendência de governos nacionais será a da resolução de conflitos de interesses via a delegação de mais autoridade a entidades regionais, ou supranacionais, o que alimentaria expectativas semelhantes também na população que forma os grupos organizados da SCO.

### **1.2.2 Os “Jogos de Dois Níveis” de Robert Putnam: ratificação e credibilidade**

Outro relevante modelo de análise das relações internacionais que muito contribui ao objetivo desse trabalho está contido nas formulações de Robert Putnam sob a designação de “*Jogos de Dois Níveis*” (PUTNAM, 2010).

Para Putnam, a inextricabilidade da política doméstica das relações internacionais é uma asserção que não foi totalmente assimilada pelas teorias existentes, afora as definitivamente estatocêntricas que praticamente ignoram as variáveis domésticas na elaboração de suas teorias, embora, como veremos alguns exemplos à frente, a evolução do SI tenha persuadido vários corações e mentes a rever suas assertivas, face à rapidez das mudanças e à natureza dos jogos de forças contemporâneas, tanto na arena doméstica quanto na internacional. Ou seja, ao atuar em duas arenas, os comportamentos do negociador político “refletem imperativos simultâneos tanto de um jogo de política doméstica quanto de um jogo de política internacional”. (PUTNAM, 2010, p.128).

O modelo admite a existência de dois tabuleiros operados por um único jogador, o negociador estatal. Os tabuleiros desse jogador atuam simultaneamente em duas esferas: na internacional, denominada nível 1 onde o jogo é jogado com um negociador de outro país e na doméstica, o nível 2. A esfera interna é a que mais agrega grupos de interesses diversos que pretendem influenciar as decisões de líderes visando a inclusão de seus interesses, ao passo que aos líderes cabe formar coalizões de poder entre os diversos grupos de interesse a fim de obter sua aprovação para decisões políticas. O consenso que permite coalizões é que irá respaldar as ações do negociador estatal na esfera internacional:

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões com esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisões, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos. (PUTNAM, 2010, p.151).

Conclui o autor que para atuar no nível 1, o tabuleiro internacional, o negociador estatal precisa de aprovação interna. Oferece-nos, portanto, o autor uma teoria da *ratificação*.

Advém da ratificação a *legitimidade* e a *credibilidade* das decisões do negociador-chefe,<sup>16</sup> onde as decisões tomadas no ambiente internacional refletem interesses nacionais manifestados por grupos de interesses e líderes políticos domésticos.

Ademais, o negociador estatal, por sua própria representatividade como designado pelo Estado, adiciona à legitimidade e à credibilidade de suas decisões, o caráter oficial. Como ente do governo constitui-se no canal direto entre propositores e decisores na esfera estatal.

---

<sup>16</sup> No caso de acordos aceitos por grupos internos e por governos. Esses acordos, para terem validade requerem aprovação institucional ou o cumprimento de formalidades que podem incluir o crivo dos poderes Executivo e Legislativo (ratificação ou sanção) e em menor escala o poder Judiciário. O autor refere-se a acordos formalizados e cumpridos como termos a serem levados em consideração.

### 1.2.3 O conceito de “*Soft Power*” de Joseph Nye na interação Estados-ONGs

Tanto o modelo waltziano quanto o de Putnam auxiliam-nos no entendimento do processo que permitiu a inserção das ONGs no cenário internacional e no SI e fornecem conceitos importantes para a compreensão da dinâmica de interação estado-sociedade.

O foco deste trabalho, porém, vai além dos dois modelos apresentados acima, uma vez que situa nos mecanismos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, como extensão da política externa de países soberanos, o seu principal objeto de análise. Buscamos, portanto, um terceiro conceito que nos permita identificar por quê os Estados utilizam as ONGs como instrumentos de sua política externa.

A abordagem de análise aqui é o conceito de “*Soft Power*” desenvolvido ao final dos anos 1980 por Joseph Nye (1990), em trabalho publicado imediatamente após a queda do Muro de Berlim quando, segundo o autor, os Estados Unidos “estavam tentando entender o seu lugar num mundo livre da definida ameaça Soviética.” (NYE, 1990, p.153)<sup>17</sup> O termo original em inglês “*soft power*” é vertido ao português de duas formas: como “poder suave” e como “poder brando” e neste trabalho adotamos a segunda versão.<sup>18</sup>

Nye, além de um acadêmico renomado, compôs o Conselho da Secretaria de Defesa dos Estados Unidos na administração Clinton no período de 1993 a 2000 tendo agregado à sua experiência acadêmica, a prática na administração pública no centro de poder dos Estados Unidos.

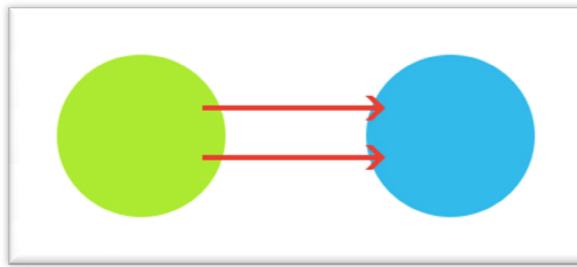
Numa obra anterior, “*Power and Interdependence*” (KEOHANE; NYE, 1977), escrita em conjunto com outro teórico das Relações Internacionais já aqui citado, Robert Keohane, e mencionada neste capítulo, os autores descrevem as dinâmicas que movem a política mundial e cunham os conceitos de “*política de poder*” (*power politics*) e de “*interdependência complexa*” (*complex interdependence*). Este último auxilia-nos na compreensão das forças que determinam as relações entre nações e, embora esteja além dos limites deste trabalho, merece uma breve referência gráfica de utilidade, que pode ser representada como nas figuras abaixo:

---

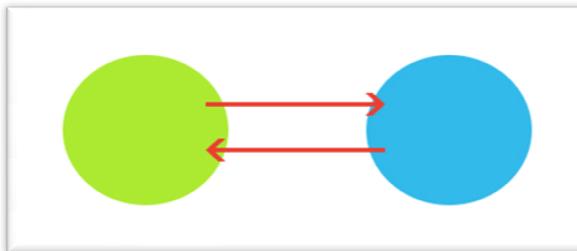
<sup>17</sup> O artigo consultado, que consta das referências bibliográficas desta dissertação, provém de livro do mesmo autor “*Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*”, Basic Books, New York, 1990

<sup>18</sup> O termo aparece na imprensa brasileira tanto como “poder suave” quanto “poder brando”. Optamos pela segunda referência, uma vez que o referencial teórico traduzido de Nye adota esta versão.

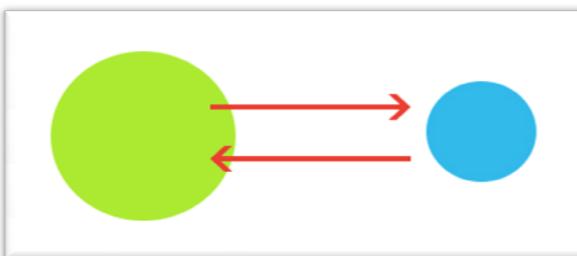
### Dependência



### Interdependência



### Interdependência Assimétrica



Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de KEOHANE; NYE, 1989

Destacamos os três exemplos acima porque eles constituem a premissa básica da obra dos autores que afirmam vivermos numa era de interdependência,<sup>19</sup> e esse conceito irá permear os níveis de poder determinados segundo o conceito de dureza – “*poder brando*” e “*poder bruto*” – empregado pelo autor.

Nye aprofunda uma noção discutida anteriormente – a de que as relações interdependentes sempre implicam em custos e que as alianças pela cooptação tendem a reduzir custos – para voltar ao argumento e atualizá-lo quanto às possibilidades alternativas à guerra (e seus possíveis benefícios):

Tradicionalmente, o teste de uma grande potência era seu poderio na guerra. Hoje, entretanto, a definição de poder está perdendo sua ênfase em forças militares e conquistas que marcaram eras passadas. Os fatores da tecnologia, da

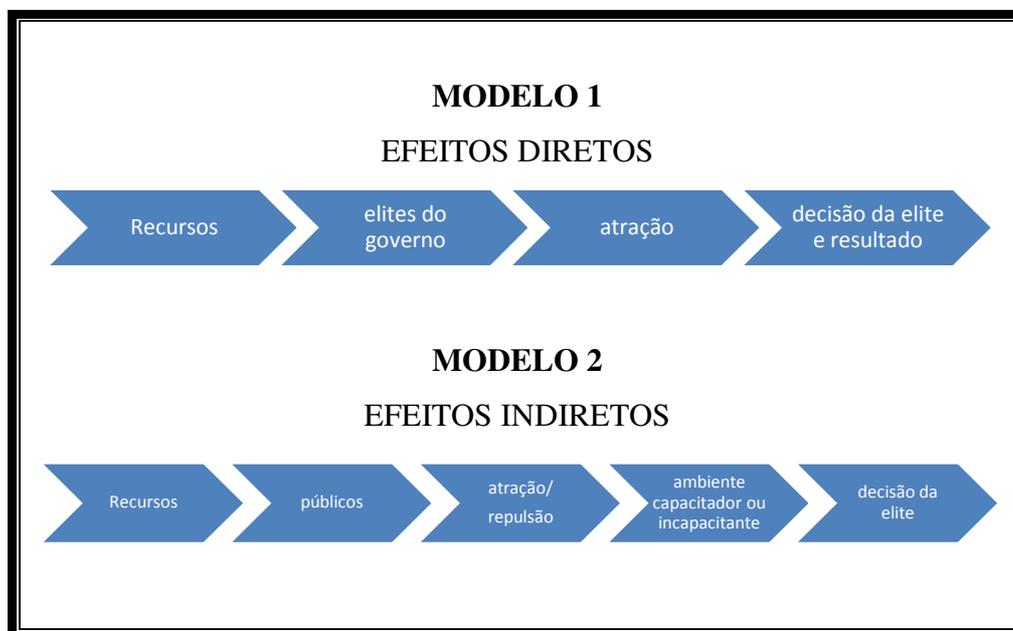
<sup>19</sup> No original: “*We live in an era of interdependence*” (Keohane; Nye, 1989, p.3). Da discussão do tema também se encarregaram Deutsch et. al.(1957), Haas (1958), Waltz (1970), Rosenau (1976)

educação e do crescimento econômico têm se tornado mais significantes, enquanto a geografia, população e matérias primas estão se tornando menos importantes (NYE, 1990, p. 156).

Argumenta o autor que esses fatores podem ser definidos em duas categorias que, se usadas apropriada e equilibradamente, podem obter os resultados desejados – e a custos menores. “A questão não é se atores estatais ou não estatais são os mais importantes – estados geralmente são. O ponto é que em tempos modernos, coalizões mais complexas afetam os resultados” (NYE, 1990, p.157).

Para lidar com essas complexas coalizões e interdependências o autor propõe separar o exercício do poder entre o “*duro*” que se traduz em restrições econômicas e ameaça ou uso de força militar<sup>20</sup>, do chamado “*brando*” que se refere à influência na área cultural, na ideologia e na política. Para Nye atrair a cooperação de outros países sem usar os recursos militares ou a ameaça bélica constitui-se na essência do “poder brando”, aquela habilidade de alcançar objetivos por meio da atração e da influência, em vez da coerção. De forma esquemática, os modelos causais diretos e indiretos do poder brando propostos pelo autor podem ser resumidos no quadro abaixo:

### Poder brando: modelos causais diretos e indiretos



Fonte: NYE, 2012, p.132

<sup>20</sup> No original o autor faz referência à expressão em inglês “*The carrot and the big stick*”, de forma livre, “A cenoura e o porrete”. A cenoura faz o animal andar pela recompensa e o porrete é a ameaça de punição, caso desobedeça.

O equilíbrio do uso dos poderes para Nye, mais que uma alternativa, apresenta-se como uma inevitável evolução do que o autor previa como os encargos da situação de pós-hegemonia dos Estados Unidos. Não como novos desafios para a manutenção da hegemonia, mas novos desafios de convivência da *interdependência transnacional*.

Em “*O Paradoxo do Poder Americano*” (NYE, 2002) o autor admite a importância do equilíbrio no uso dos poderes, inclusive no emprego das forças armadas:

Na qualidade de ex-secretário assistente da Defesa, eu seria o último a negar a importância do poder militar permanente. Neste aspecto, o nosso papel é essencial à estabilidade global. E as forças armadas participam na nossa reação ao terrorismo. Mas não devemos deixar que a metáfora da guerra nos leve a esquecer que a supressão do terrorismo exigirá anos de trabalho paciente e discreto, incluindo a estreita colaboração civil com outros países. Em muitos problemas-chave da atualidade, como a estabilidade financeira internacional, o tráfico de drogas ou as alterações climáticas globais, o poder militar é simplesmente incapaz de gerar sucesso e, às vezes, o seu emprego pode ser contraproducente. (NYE, 2002, p.19)

O esforço de conceituar o equilíbrio de poder num mundo que vive a interdependência transnacional, permeada por grupos da SCO – além de uma gama relevante de atores ativos – e o uso da influência direta sobre aspectos locais em países estrangeiros convergem numa configuração de uso do “poder brando” sobre o qual elaborou Nye. O conceito dá suporte à primeira hipótese deste trabalho de que o apoio a organizações da sociedade civil em estados estrangeiros constitui-se numa extensão da política externa de um estado soberano sobre atores nacionais de outro, de acordo com decisões tomadas por coalizões vencedoras nos planos domésticos.

Numa obra mais recente, “*O Futuro do Poder*”, Nye (2012) elabora sobre a importância do equilíbrio entre “poder brando” e “poder bruto” e dá origem a um novo conceito, o “poder inteligente”:

[...] desenvolvi o termo “poder inteligente” em 2004 para me contrapor à percepção equivocada de que o poder brando isoladamente pode produzir uma política externa efetiva. Defini poder inteligente como a capacidade de combinar recursos de poder duro e brando em estratégias efetivas. Diferentemente do poder brando, o poder inteligente é um conceito tanto avaliativo quanto descritivo. De um ponto de vista normativo, o poder brando pode ser bom ou ruim, dependendo de como é usado (NYE, 2012, p.46).

O novo conceito de Nye (2012) desmonta a noção de que todo poder brando seria potencialmente “bom”, sejam quais forem os atributos que se empregue ao adjetivo, mas também abre possibilidade semelhante à dicotomia que se atribui aos poderes “brando” e “duro”. O equilíbrio e a forma de uso desses poderes parece estar na chave da questão, como conclui o próprio autor, ao elaborar o conceito do “poder inteligente”.

Como hipótese secundária, questionamos se esse apoio a organizações sociais estrangeiras revela-se uma influência adicional aos canais de negociação e pressão já estabelecidos de forma convencional entre os estados, o que, a nosso ver, constitui-se numa ação de política pública, via grupos da sociedade organizada em país estrangeiro.

Essa forma de avanço na política externa reafirma o Estado como **ator privilegiado** sobre os muitos aspectos das relações internacionais. A dúvida nos remete aos modelos realistas e neorrealistas que teriam o foco na visão de que o Estado, quanto mais cede soberania, mais controla meios e influencia resultados. O estado permanece onipresente seja em que forma se manifestar. Nossa hipótese secundária relaciona a influência adicional e a pressão que coalizões vencedoras de atores não estatais conseguem exercer sobre esse Estado.

### **1.3 Hegemonia e globalização num mundo multicêntrico.**

A ausência da bipolaridade característica da Guerra Fria desconstruiu a visão clara dos países hegemônicos que se impôs durante aquela era. Como nos explicam Wolfish e Smith (2000) as relações entre países de diferentes níveis de desenvolvimento e padrões de riqueza tornaram o mundo *multicêntrico*. Da mesma forma, poderíamos caracterizar o nosso tempo como uma era de *lideranças múltiplas*, ou seja, composta por mais de dois centros hegemônicos.

Como se desenvolveram esses centros? Em que condições de fato se deram as causas que geraram mais centros de hegemonia, além do conceito de “superpotências”?

Parte dessas questões pode encontrar respostas no termo conhecido como globalização. Há ampla aderência, assim como implacável resistência ao termo, na literatura. Ele divide estudiosos, economistas e internacionalistas, entre os que acreditam na globalização e os céticos de que esse processo aconteceu ou esteja acontecendo, o qual não passaria de um devaneio ideológico dos interesses ocidentais.

A queda do muro de Berlim em novembro de 1989 corroeu a bipolaridade hegemônica que dominou o mundo por mais de quatro décadas e instalou a dúvida sobre os rumos da nova configuração política mundial. Para os socialistas, as supostas garantias de igualdade econômica justificariam a ausência de liberdade política. Para os adeptos de um mundo capitalista, a democracia havia saído vitoriosa, pois garantiria liberdade política, apesar da desigualdade econômica.

Para além dos limites das definições restritivas e limitadas de socialistas ou capitalistas, um outro processo paralelo rondava o mundo e era movido com extrema rapidez por uma “*integração virtual*”, pelas telecomunicações e por uma “*integração econômica*”, pelo aumento no volume de transações comerciais e fluxos financeiros por todo o globo.

A globalização, como fenômeno que transforma o mundo num espaço compartilhado de forma instantânea (CASTELLS, 1999) é um termo carregado de ideologias que dificilmente abrangem todos os significados contidos nesse advento ou o fazem de forma imprecisa. Alguns autores exprimem o sentido com que interpretamos a globalização:

[...] um processo de maior integração da economia mundial pela movimentação de bens e serviços, capital, tecnologia e (em menor escala) de forças de trabalho, que levam ao crescente volume de decisões econômicas sendo influenciadas por condições globais. (JENKINS, 2004, p.1 apud LABONTÉ; SCHRECKER, 2009, p.4).

Discute-se ainda os vários graus de interpretação da globalização: como um *processo*, não como *etapa estanque* (CALDAS; AMARAL, 1998), ou como uma *mundialização* dos mercados financeiros que não chega a beneficiar igualmente todos os envolvidos. (CHESNAIS, 1996).

Autores se dividem entre os que questionam se os processos econômicos, sociais e políticos ocorridos nos últimos 30 anos constituem-se num novo fenômeno ou se são apenas a continuação do modelo de expansão da civilização europeia, originário do colonialismo a partir do século XV, já que o comércio entre povos não é um novo fenômeno absoluto e data ainda dos Fenícios.

Para os céticos o processo de internacionalização que vem ocorrendo não tem nem o alcance, nem o caráter universal a ele atribuídos. Paulo Nogueira Batista Jr. afirma que a “*globalização*” é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional, assim mesmo, entre aspas, segundo o autor,

[...] para marcar distanciamento e ironia. O processo de internacionalização em curso nas últimas décadas não é nem tão abrangente e nem tão novo quanto sugerem os arautos da ‘globalização’. Também não tem o caráter inexorável e irreversível que se lhe atribui com tanta frequência. (BATISTA, JR.,1998, p. 126).

Paulo Nogueira (1998) destaca que o grande volume – quase dois terços dos fluxos financeiros – permanece concentrado entre os países desenvolvidos e chega a questionar se a globalização não seria uma nova forma de colonialismo do nosso tempo. Ou, assim, poderia ser interpretada como uma “construção primordialmente ideológica ou mítica de valor explicativo marginal”. (CALDAS, 2012).<sup>21</sup>

Os céticos tendem a ver a recente integração de economias nacionais como um avanço em relação ao estágio da produção e da economia logo após a Segunda Guerra Mundial, mas longe do conceito abrangente que os teóricos da globalização lhe conferem, uma vez que, argumentam, ela não alcança de forma homogênea e padronizada as atitudes e comportamentos de todos os envolvidos.

Joseph Stiglitz (1999), um crítico, mas não um cético quanto à globalização, dotado de seus próprios postulados sobre o tema, classifica essa desigualdade de resultados entre países ricos e os menos desenvolvidos – com as regras sempre tendendo a favorecer os primeiros – como danosa a estados nacionais pobres, enfraquecendo-os. Stiglitz destaca-se como arauto das desigualdades mantidas ou fortalecidas pela globalização, convencido do alto grau de imperfeição das economias de mercado, assim como da “imperfeição de informações” que gera assimetrias nas relações. (STIGLITZ, 2003).

Na visão crítica de Boaventura de Souza Santos (1999), prenuncia-se o fim do sistema nacional, tal a predominância do sistema financeiro e do mercado sob uma orientação hegemônica transnacional. Para o autor, a subordinação a agências multilaterais, espectros de um “governo mundial”, também é fator desagregador dos estados nacionais.

Os céticos também descartam a globalização como construção ideológica apoiada na “estadofobia”, insuflada pelo neoliberalismo, com a abertura de mercados antes inacessíveis, amparada pela velocidade de transações e comunicações em escala mundial, apenas. (SANTOS, 1999).

---

<sup>21</sup> Palestra do Prof. Ricardo Caldas, PPGDSCI, Universidade de Brasília, 2012

Um retorno a Kenneth Waltz (1999) permite uma reflexão desprovida de classificação taxonômica, mas que para o teórico neorrealista já era objeto de um monitoramento empírico da realidade que dificilmente poderia ser dissociado do que, mais tarde, foi cunhado como globalização, como relata o autor:

As viagens internacionais tornaram-se mais rápidas, fáceis e mais baratas; música, arte, gastronomia e o cinema todos tornaram-se cosmopolitas nos principais centros do mundo, e além deles. [...] A comunicação é quase instantânea, e mais que palavras pode ser transmitido, o que torna a reduzida mobilidade da força de trabalho um fator de menor consequência. Empregos em alta tecnologia podem ser levados aos trabalhadores, ao invés dos trabalhadores aos empregos; estrangeiros podem fazer parte de equipes de design americanas sem sair de seus países. (WALTZ, 1999, p.693).

Para os chamados globalistas, o fenômeno é uma nova realidade, sim, e tem significado histórico relevante. Eles constatam que o aumento no volume e na velocidade das transações financeiras internacionais criou, de fato, um mercado global único e diferente dos que existiram até aqui. O avanço da tecnologia da informação é um dos pilares reais da *sociedade em rede*, como afirma Manuel Castells. (1999). Um novo sistema financeiro informatizado, acoplado a um sistema de transmissão de informações em tempo real permite não só as transações instantâneas, como a produção descentralizada e o monitoramento tanto da Bolsa de Valores em Wall Street, quanto dos tráfegos e fluxos de transporte de carga pelo globo.

Octávio Ianni (2008) exemplifica essa instantaneidade pela rapidez das comunicações que levam notícias ao redor do mundo num mesmo instante quando, há menos de dois séculos, a informação era lenta e boa parte do mundo vivia em isolamento. O local passa a ter alcance global:

A notícia da morte de Lincoln em 1865, levou 13 dias para cruzar o Atlântico e chegar à Europa. A queda da Bolsa de Valores de Hong Kong (Outubro-Novembro/97) levou 13 segundos para cair como um raio sobre São Paulo e Tóquio, Nova York e Tel Aviv, Buenos Aires e Frankfurt. Eis ao vivo e a cores, a globalização. (IANNI, 2008, p.9).

Observando-se premissas de como diferentes globalistas analisam o fenômeno é possível identificar variações epistemológicas e de grau que ampliam e também restringem a compreensão da abordagem proposta. O conceito de '*cidade global*', criado por Saskia Sassen (2010), onde condições locais oferecem meios para o funcionamento de instituições de atuação global, é um dos elementos de análise dessa

nova realidade. A autora também questiona o enfraquecimento do sistema nacional, uma vez que vê os estados em um reposicionamento estratégico na globalização. Sassen detecta mudanças profundas na geografia, no fluxo das migrações internacionais, na estrutura e na composição institucional da economia mundial, reconhecendo o fortalecimento do eixo *Leste – Oeste* em detrimento ao *Norte – Sul*.

Esse predomínio do fator econômico é também avaliado por François Chesnais (1996) como uma fase histórica de “*mundialização do capital*” como força predominante na globalização e seus efeitos sobre o papel central do capital para empresas transnacionais e o sistema financeiro internacional.

Numa análise sistêmica, Ricardo Caldas e Carlos Alberto do Amaral (1998) não percebem a globalização como um fato consumado, mas sim como um *processo* que implica em etapas graduais de adaptação, com um inegável aumento das interações transnacionais, resultado da liberalização comercial incentivada pelo GATT entre 1947 e 1994. Os autores detectam uma ordem mundial mais policêntrica e menos hegemônica nos movimentos de capital entre mercados emergentes e maior disponibilidade de informações sobre a economia dos países pelo avanço das comunicações. Destacam estratégias necessárias à adaptação da produção, agora flexível e multipolarizada, que leva em conta decisões mais racionais sob a lógica do mercado global, o mais recente *benchmark*.

A globalização como um novo fenômeno a ser analisado, mesmo para os céticos, reúne uma série de parâmetros historicamente inéditos, a partir da Modernidade, que justificam o seu estudo como um campo que perpassa a maioria das interações humanas. Interações individuais e em grupos ou redes que, como ressaltou Ianni (2008), não existiam antes, pois as configurações estruturais para o seu desenvolvimento só vieram a surgir num curto espaço de tempo.

Como consequência da globalização, argumentam alguns autores que os mercados mundiais são agora mais poderosos que os Estados. Marcadamente, ressalta Anwar Shah,

[...] os Estados-nações estão rapidamente perdendo o controle sobre alguma das áreas sobre as quais exerciam o controle e a regulação de forma tradicional, como a regulação do comércio exterior, a política de concorrência entre mercados, as telecomunicações e as transações financeiras. (SHAH, 2001, p.7).

Cria-se, portanto, um vazio no ambiente regulatório que torna vulneráveis pequenos países geradores de também pequenas economias, face ao impacto das ações

externas. Para o autor é fato que a boa governança e o combate à corrupção são fatores chave para o desenvolvimento e o alívio da pobreza e esses devem emanar do Estado.

Shah aponta um outro desafio à governança: o de que a maioria das políticas frutos de acordos de comércio internacional são de responsabilidade de governos sub-nacionais: “Esta é uma emergente área de conflito entre os diferentes níveis de governo, já que as decisões nacionais em matéria de relações internacionais afetam o equilíbrio de poderes dentro das nações.” (SHAH, 2001, p.11).

Mais além, autores como Stephen Gill (1998) argumentam que estados e sociedades estariam sendo ‘disciplinados’ para agir como mercados privados operando num território global. Segundo o autor, o que de fato estaria conduzindo e afetando estados e sociedades seriam o *mercado global de capitais* e as *corporações transnacionais*, assim como as *políticas de ajuste estrutural* do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, sob a orientação neoliberal predominante – que perpassaria a Teoria da Globalização.

Gill atribui a esses agentes a representação de um emergente sistema de governança global (*‘disciplinary neo-liberalism’*) baseado numa estrutura para a reconstituição de direitos legais, prerrogativas e liberdade de movimento para o capital, numa escala mundial (*‘new constitutionalism’*):

[...] o novo constitucionalismo opera, na prática, para conferir direitos privilegiados de cidadania e representação a grandes investidores corporativos de capital. O que se está tentando criar é uma economia política e uma ordem social onde as políticas públicas são fundamentadas na dominância do investidor, e reforçam a proteção de seus direitos de propriedade. O investidor móvel torna-se o sujeito político soberano. (GILL, 1998 p.23).

A globalização insere-se sob diversos ângulos na discussão internacionalista e a ideia da supranacionalidade, presente na discussão desde a década de 1990 mereceria um estudo à parte, além do nosso propósito. Mas a presença da globalização na interação entre os vários agentes do SI permeia a base da pesquisa realizada para esse estudo, como veremos no capítulo 3 dessa dissertação.

## 2 O princípio da solidariedade e as ONGs

### 2.1 Do voluntariado às ONGs

Os registros mais antigos da solidariedade incorporada a regras sociais datam de pelo menos 5.000 A.C., quando a sociedade egípcia, com seu severo código de justiça social, encorajava as pessoas a ajudarem-se umas às outras em caso de necessidade, onde o próprio faraó contribuía para dar pão e abrigo para os mais pobres. “O auxílio ao próximo é um fenômeno que, portanto, carrega uma longa história e se confunde com a história da relação do indivíduo com o coletivo.” (HUDSON, 1999 p.3).

As raízes do atual sistema, porém, remontam ao Século XVII, quando se deram as primeiras tentativas de normalizar a atuação dessas entidades por meio de atos jurídicos.<sup>22</sup> No Reino Unido, a normalização da filantropia e o incentivo às organizações de caridade datam de 1601, com uma reclassificação de finalidades no fim do século XIX e uma legislação completamente nova, o *Charities Act 2006*, por sua vez revista em 2011, e em vigor a partir de 14 de março de 2012.<sup>23</sup>

Ao longo do tempo o movimento do voluntariado adaptou-se e evoluiu, formando um conjunto de instituições com faces diversas, desde as mais antigas como as de assistência social, ligadas à Igreja, até as mais recentes como as novas ONGs surgidas nos anos 80, envolvidas na defesa dos direitos humanos, da proteção ambiental e em projetos de desenvolvimento social, concentradas na capacitação coletiva e individual e no empoderamento de comunidades carentes, assim como de outros segmentos considerados excluídos.

Este conjunto de grupos da sociedade civil organizada foi denominado *terceiro setor*, embora a missão de definir um setor que inclua toda uma diversidade de

---

<sup>22</sup> A origem da lei de filantropia inglesa, como mencionado anteriormente, consta de registros de decisões judiciais de 1601. Pela primeira vez, as cortes avaliaram se uma organização teria ou não direito a privilégios legais e fiscais concedidos pelo chamado “status” filantrópico (*charity status*) com base em analogias com os tipos de atividades elencadas no preâmbulo do Estatuto de Usos Filantrópicos (*Statute of Charitable Uses*) daquele ano. No século XIX, um juiz criou jurisprudência ao classificar as entidades filantrópicas em 4 categorias por objetivos: redução da pobreza, avanço da educação, avanço da religião e **as demais** (grifo nosso) o que ampliou significativamente o espectro de abrangência de atividades normalizadas pela sociedade. Disponível em: <http://www.humanism.org.uk/campaigns/charity-law>

<sup>23</sup> Ato do Parlamento inglês reformado em 1992 e 1993 passando, a partir de 2011, a incluir também a legislação antes reunida sob o *Recreational Act* de 1958. Disponível em: [http://www.charity-commission.gov.uk/About\\_us/Regulation/charbill.aspx](http://www.charity-commission.gov.uk/About_us/Regulation/charbill.aspx)

organizações atuando nas mais diversas áreas e com níveis de ação de grande espectro – desde locais até transnacionais – seja ampla e complexa. Na mesma linha, definir a estrutura e o papel das ONGs na sociedade torna-se extremamente intrincado uma vez que há grande variação e diversidade entre os sistemas e países onde atuam e na estrutura das próprias organizações.

O que as ONGs têm em comum é o fato de serem sem fins lucrativos e cujos objetivos principais são sociais, ao invés de econômicos, englobando em sua essência instituições de caridade, organizações religiosas, entidades voltadas para as artes, organizações comunitárias, sindicatos, associações profissionais e outras organizações.<sup>24</sup>

As motivações para o trabalho voluntário, ou em torno de uma causa está na evolução do conceito de trabalho, como nos explica Luiz Edgard Lima (2001):

O Terceiro Setor é um espaço no qual todos os integrantes são gratificados, respeitados, porque estão suprindo aquele vazio que algumas pessoas sentem por não serem úteis, principalmente aquelas que não necessitam de remuneração ou salário e possuem potencial para o trabalho. [...] Assim sendo, ao trabalho são atribuídos efeitos positivos e até milagrosos, pois, segundo sociólogos, apenas o homem que trabalha consegue socializar-se, amadurecer e realizar-se. (LIMA, 2001, p.23).

Ao que contrapõe e alerta-nos Rubem César Fernandes: “O terceiro setor não é feito de matéria angelical. A persuasão gera coerções morais e ideológicas cujo poderio sobre os indivíduos não há de ser subestimado.” (FERNANDES, 1994, p.24).

A expressão “terceiro setor” é uma tradução de “*third sector*”, um vocábulo muito utilizado nos Estados Unidos para definir as diversas organizações sem vínculos diretos com o *primeiro setor* (público, o Estado) e o *segundo setor* (Privado, o Mercado) em busca de uma definição estrutural/operacional que englobasse todas as organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, as chamadas ONGs.

No contexto internacional, a ONU criou sua própria definição do que vem a ser uma Organização Não Governamental e dá preferência a seu uso com a seguinte redação: “Qualquer organização sem fins lucrativos, grupo de cidadãos voluntários

---

<sup>24</sup> Alguns autores preferem referir-se a este conjunto como “setor privado não mercantilista” ou “organizações privadas não empresariais” descartando o termo “terceiro setor”, situando o mesmo dentro da esfera privada.

organizado em nível local, nacional ou internacional.”<sup>25</sup> Porém em 1950 a resolução 288(X) do Conselho Econômico e Social – ECOSOC já havia definido as ONGs no âmbito das Nações Unidas como “[...] uma organização internacional a qual não foi estabelecida por acordos governamentais.”<sup>26</sup> À época, o papel dessas ONGs era o de serem consultadas sobre temas específicos de seu domínio.

Esse papel de ente consultor permanece e hoje a ONU informa que mantém na condição de “*Consultative Status*” 3.735 ONGs e o ECOSOC declara trabalhar com mais de 30.000 organizações da sociedade civil em todo o mundo.<sup>27</sup>

O Banco Mundial, por meio da Diretriz Operacional N°1470 de agosto de 1970, definiu o termo “ONG” como: “[...] os grupos e instituições que são inteiramente ou majoritariamente independentes de governos e caracterizados primariamente por noções humanitárias ou cooperativas, opostas a objetivos comerciais.” (KORTEN, 1991 p.21).

Algumas características excluem organizações da Sociedade Civil, embora reconhecidas legalmente que, entretanto, não podem ser consideradas ONGs: não devem ter afiliação política, nem ser uma agência governamental.

Ahmed e Potter (2006) resumem a definição de ONG pela exclusão de agências governamentais, corporações, grupos religiosos, partidos políticos, hospitais particulares, escolas, organizações desportivas ou fraternais e grupos terroristas.

Não podem ser instituições ligadas ou afiliadas diretamente a qualquer governo e não devem perseguir o poder político por meio dessas organizações. Não devem gerar lucro. Empresas geram lucro, não ONGs. E devem também ser excluídas todas as organizações criminosas, embora elas também não pertençam ao setor público, nem ao privado. O objetivo das ONGs deve ser a beneficência. (KIM, 2011, p.16).

À parte as definições existentes, concordamos com Peter Drucker (2002) que, em sua essência, um papel diferenciado deve ser o objetivo final do Terceiro Setor:

A instituição sem fins lucrativos não fornece bens ou serviços, nem controla.  
Seu ‘produto’ não é um par de sapatos, nem um regulamento eficaz. Seu

---

<sup>25</sup> Resolução do Conselho Econômico e Social – ECOSOC n° 1296 (XLIV) de 23 de maio de 1968. Disponível em : <http://outreach.un.org/ngorelations/about-us/history/>

<sup>26</sup> Organização das Nações Unidas, Conselho Econômico e Social. Official Records: fifth year, tenth session (07.02-06.03.1950). Resolutions Supplement Nr.1. New York, 1950

<sup>27</sup> UN-DESA-NGO Branch, Department of Economics and Social Affairs. Disponível em: <http://csonet.org/> Acesso: 06/10/2013

produto é um *ser humano mudado*. As instituições sem fins lucrativos são agentes de mudança humana. Seu 'produto' é um paciente curado, uma criança que aprende, um jovem que se transforma em um adulto com respeito próprio; isto é, toda uma vida transformada. (DRUCKER, 2002, p. XIV, grifos do autor).

## 2.2 Novos atores no Sistema Internacional

O cenário internacional tem sido caracterizado pelo redesenho do equilíbrio de poder global, com o surgimento de mudanças relevantes nas relações internacionais, dentre estas, a formação de alianças, tratados de cooperação ou coalizões entre países que passam a formar blocos e a atuar conjuntamente no comércio, na segurança e na integração social e cultural, mantendo suas identidades nacionais, mas agindo de forma conjunta no cenário internacional.

A fórmula das alianças de países em blocos tem proliferado como alternativa para combater as flutuações econômicas, e como forma de aumentar a governabilidade em suas áreas de abrangência. A prática de tratamentos comerciais diferenciados por acordos e alianças remonta ao fim das colônias, como nos lembram Caldas e Amaral (1998),

[...] aqueles países que tinham colônias, no início deste século, pragmaticamente, mudaram sua política e passaram a dar um tratamento preferencial nas suas áreas de influência. Até porque, em certos casos, sua economia passou a depender de suas commodities ou, no jogo da política internacional, de seu posicionamento geopolítico. Ou seja, este foi o início dos tratamentos diferenciados e as primeiras distorções do livre comércio. (CALDAS;AMARAL,1998 p.129).

Críticos das alianças econômicas enxergam na criação de blocos uma ameaça ao multilateralismo que caracterizaria todos os preceitos de Bretton Woods e do GATT, já que os blocos comerciais podem fragmentar os mercados mundiais em campos potencialmente hostis através de políticas protecionistas unilaterais (KRUEGER, 1995 apud MICHALAK;GIBB, 1997), pois as alianças buscam vantagens – prioritariamente econômicas – em suas relações. Ou, como afirmam Michalak e Gibb (1997), a prática do comércio mundial não está sintonizada com a teoria das alianças em blocos:

Esta simples, mas poderosa teoria de blocos de comércio sobreviveu praticamente intacta até o final dos anos 1980 quando a crescente disparidade

entre a teoria e a prática do comércio internacional e de regras comerciais tornou-se dolorosamente aparente aos participantes da longa e acrimoniosa rodada Uruguai de negociações. (MICHALAK;GIBB, 1997 p.268).

De fato, a crescente propagação em curso da internacionalização dos Estados e a transnacionalização das políticas que formam o contexto contemporâneo da globalização vêm deslocando velhos paradigmas realistas estatocêntricos, que tinham no sistema de Estados sua principal referência e canal de coordenação das relações internacionais. Referência esta que aos poucos está sendo superada com a ascensão de novos atores não estatais importantes na arena internacional, como a Sociedade, representada pelas organizações não governamentais, as ONGs.

Para a finalidade dessa dissertação, o acrônimo ONGs designa as organizações não governamentais compostas por indivíduos que se organizam para prestar serviços voluntários em prol da sociedade e cujas definições legais serão explicitadas mais adiante. Usaremos também o termo ‘terceiro setor’ como referência ao conjunto que engloba toda uma gama de organizações não governamentais que atuam em diversas áreas da sociedade, com alcance transnacional, em oposição ao setor estatal, denominado de primeiro setor e ao setor privado mercantilista, o segundo setor, assim referido na literatura.

Uma melhor definição de posições pode ser extraída das conjunções entre os setores público e privado, segundo propõe Rubem César Fernandes (1994):

Com efeito, mais que uma descrição empírica, como se fosse a fotografia de uma realidade emergente, a ideia de um terceiro setor deriva da abertura de uma alternativa lógica. Ela pode ser idealmente concebida com uma entre as quatro combinações resultantes da conjunção entre o “público” e o “privado”:

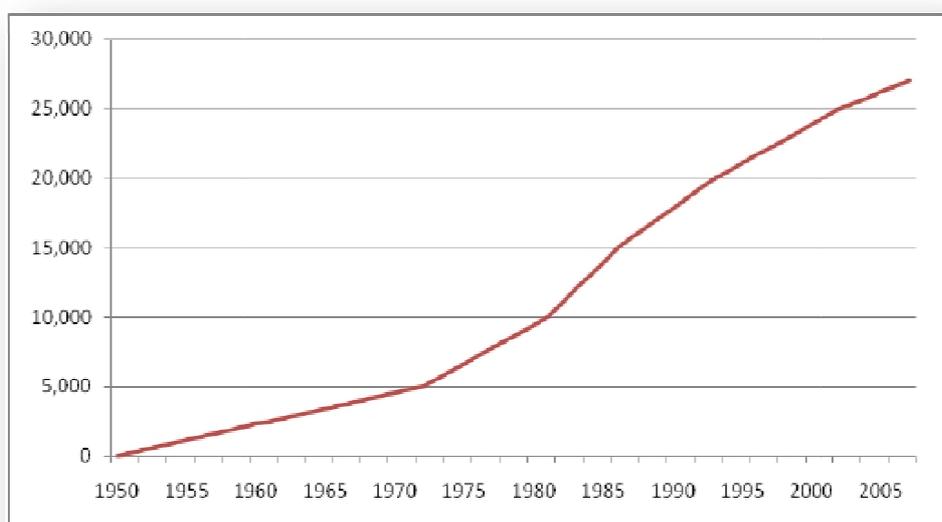
AGENTES		FINS		SETOR
privados	para	privados	=	mercado
públicos	para	públicos	=	Estado
privados	para	públicos	=	terceiro setor
públicos	para	privados	=	(corrupção)

*Ou seja, o conceito denota um conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos (FERNANDES, 1994, p. 21, grifos do autor).*

Em muitos casos essas organizações tornam-se executoras de ações por delegação dos estados ou das alianças e coalizões já estabelecidas, contribuindo na operacionalização de políticas voltadas ao desenvolvimento pela via da AOD.

As ONGs se apresentam de maneira exponencial no cenário das RI, a partir dos anos 1960. A figura 1.1 mostra a tendência de crescimento no numero de organizações não governamentais após os anos 1950. A União Internacional de Associações contabiliza em 2005, o número de 26.789 organizações internacionais, excluindo as inativas.<sup>28</sup>

### Crescimento do número de ONGs internacionais 1950-2005



Fonte: União Internacional de Associações - Yearbook, 2008-2009, apud KIM, 2011, p.13

“O número de organizações, que era relativamente pequeno até os anos 1950 sofreu uma expressiva expansão nas ultimas décadas.” (KIM, 2011, p.13).

Vale notar que a expansão a que se refere o autor traz consigo uma mudança no enfoque do trabalho dessas organizações, uma vez que no período posterior à Segunda Guerra Mundial, os Estados passam a assumir a administração e a manutenção de hospitais e de outros serviços, oferecendo atendimento mais completo por meio de departamentos de serviço social locais.

<sup>28</sup> *Yearbook of International Organizations, 2008-2009. Union of International Associations – UIA*, apud KIM, 2011. Original disponível em: <http://www.uia.be> Acesso: 22/08/2013 Para mais estatísticas sobre ONGs ver também *WANGO – World Association of Non Governmental Organizations. Worldwide NGO Directory*. Disponível em: <http://www.wango.org/> Acesso: 28/10/2013

Hudson (1999) informa que o setor voluntário, tal como o conhecemos hoje, passou a ganhar força e a exercer influência a partir dos anos 60, quando se nota que:

- a) as grandes organizações provedoras de serviços enfocam atendimento não proporcionado pelo Estado;
- b) organizações especializadas foram criadas para quase todas as causas imagináveis e
- c) o financiamento por parte do governo e de autoridades locais via convênios, contratos, parcerias ou programas específicos cresceu expressivamente. (HUDSON, 1999, p.8).

No mesmo período ganha ímpeto o financiamento por parte de governos e de autoridades locais via convênios, contratos, parcerias ou programas específicos de atendimento a carências sociais:

Essas novas oportunidades, juntamente com o desdobramento dos grandes fornecedores de serviços de saúde, educação e bem-estar social em organizações menores e mais independentes, estão contribuindo para o crescimento do setor. Muitas instituições que até alguns anos faziam parte do setor público estão se tornando mais próximas de organizações voluntárias financiadas pelo Estado. Colégios, escolas mantidas por doações e trustes de hospitais estão começando a se ver mais como organizações semi-independentes do terceiro setor, do que parte do setor público. (HUDSON, 1999, p.7).

Cabe acrescentar que apesar da diversidade de caracterizações aceitas internacionalmente como definições de ONGs e suas devidas exclusões, as mesmas não bastam “quando se considera, por exemplo, que grande parte das ONGs africanas foram criadas pelo governo ou são parte deste. E mesmo assim podem ser consideradas ONGS” (MENESCAL, 1996, p.22). Ou como nos lembra Kim:

No passado, muitas ONGs nos Estados Unidos eram estreitamente alinhadas com o governo, de forma semelhante como atuam hoje as ONGs organizadas pelo governo, chamadas pelo acrônimo, em inglês, “*GONGOs – Government Organized Non Governmental Organizations*” (ou Organizações Não Governamentais Organizadas pelo Governo), que atualmente estão em operação na China. (KIM, 2011, p.4, grifo nosso).

O número de ONGs que passam a operar no SI ganha impulso e um lugar ao sol junto ao debate sobre como suprir carências das quais o Estado não dá conta, com o início da orientação neoliberal, que ganhou terreno a partir dos anos 1980, e que via no Estado apenas o regulador das relações sociais, a delegar parcela da prestação de

serviços das políticas sociais inerentes ao almejado estado de bem-estar, a grupos da Sociedade Civil Organizada.

O fato de que políticas sociais passem a ser delegadas a organizações da sociedade civil, no entanto, gera diversas interpretações que colocam em contradição o papel do próprio Estado. E apesar das ações serem executadas por organizações de voluntários, a transferência de recursos públicos a grupos privados pode, ao mesmo tempo contribuir para elevar os níveis de governabilidade, assim como levantar ainda mais questionamentos sobre os desígnios dos recursos públicos, como veremos a seguir.

A execução de políticas sociais por organizações da sociedade civil é um fenômeno mundial e com grande concentração nos países mais desenvolvidos, inclusive nos que estabeleceram, há décadas, um verdadeiro regime de bem-estar social onde as ONGs participam tanto da decisão quanto da execução das políticas públicas voltadas a elevar o nível de cidadania e a satisfazer necessidades básicas dos membros de uma comunidade ou de grupos excluídos da sociedade. (MENESCAL, 1996).

A atuação das ONGs como instrumento de política externa gera controvérsias, seja pela desconfiança quanto à intenção da assistência por parte dos beneficiários, seja pelo dispêndio de recursos públicos por parte dos contribuintes de países doadores, tema que é foco da discussão a seguir.

### **2.2.1 O papel das ONGs no Nível Nacional**

A inclusão de organizações não governamentais no processo de avanço da chamada “política do desenvolvimento”, a partir dos anos 1960, não dependeu necessariamente dos estados.<sup>29</sup> Muitas vezes esta inclusão se deu de formas diversas, via agências e organizações internacionais ou por financiadores do setor privado:

ONGs e fundações do Norte, financiadoras de ONGs do Sul, formam redes com as suas contrapartes, em que discutem problemas comuns de cooperação. [...] Mais recentemente, agências de governo interessadas na cooperação internacional passaram a atuar como catalisadoras de redes de ONGs. (FERNANDES, 1994, p. 131).

---

<sup>29</sup> - Ver mais em: BADIE, Bertrand. *O Diplomata e o Intruso: a entrada das sociedades na arena internacional*. Salvador, EDUFBA, 2009.

As críticas ao papel delegado a estas organizações centram-se tanto no seu desempenho como “prestadoras de serviços” no atendimento a comunidades quanto como “contratadas” do Estado para executar políticas sociais.

David Lewis (2001) questiona se a prestação de serviços é um meio para a transformação dos beneficiários ou um fim, relegando as ONGs ao papel de apenas mais um provedor contratado para a oferta de serviços, numa alusão a diversos outros contratos firmados pelo estado para a prestação de serviços terceirizados. (LEWIS, 2003).

Com relação ao protagonismo das organizações não governamentais, Carroll (1993, apud LEWIS, 2003) afirma que a prestação de serviços é o mais claro papel destas organizações no trabalho de desenvolvimento. Para o autor, algumas vezes “os serviços são prestados por uma decisão da organização, tentando atender às necessidades da comunidade e em outros casos as ONG’s são “contratadas” pelo estado para proverem os serviços.” (CARROLL, 1993, apud LEWIS, 2003, p.332).

No campo jurídico, Santos (2007) vê nesta contratação entre estado e sociedade civil para a prestação de serviços ou execução de políticas públicas, uma fraude na intermediação de mão de obra que recebe uma “nova roupagem” e um novo acolhimento jurídico. O autor argumenta que tal fraude fere a dignidade da pessoa humana.

Menescal (1996), porém, ressalta que as ONGs passam a ser consideradas “portadoras da esperança”, constatando-se a crescente canalização de recursos financeiros governamentais para ONGs, sob a rubrica da AOD.

Segundo a autora, em países como Alemanha, Japão e França esta canalização é uma rotina diária. Nos países nórdicos, sobretudo Suécia, Dinamarca e Noruega, as ONGs além de executarem a cooperação, participam do processo de decisão e formulação dos princípios e regras de operação das políticas a elas designadas para execução.

Também prosperam as ONGs independentes de financiamento por verbas governamentais; elas conduzem mobilizações, captação e aplicação de recursos sem participação do Estado, principalmente no caso da Suécia, como discutiremos no Capítulo 6.

Historicamente as ONGs parecem acompanhar as necessidades mais prementes do momento, ao mesmo tempo em que trabalham no sentido da prevenção de problemas futuros. Pode-se classificar como “assistencialista” a origem da grande maioria destas

organizações. Mas o “empoderamento” e a capacitação da sociedade civil passam a dominar a agenda de ações das ONGs e representam sua maior contribuição para o desenvolvimento de grupos da sociedade civil organizada, hoje em ação.

No caso das chamadas ONGs do Norte, Aristizábal (1997, apud MENDONÇA P. et al., 2009, p.73-74) classifica quatro gerações de ONGs por objetivos:

1. *Assistencialistas*: surgem no pós Segunda Guerra, com a concepção de emergência e assistência ao processo de reconstrução;
2. *Desenvolvimentistas*: emergem nos anos 1960, atuam transferindo recursos para o Sul e sensibilizando a sociedade do Norte sobre o Sul;
3. *Denúncia Social*: atuantes a partir dos anos 1970, procuram aumentar a participação política, fortalecer a sociedade e denunciar;
4. *Empowerment*: a partir dos anos 1980, as ONGs começam a se preocupar com o desenvolvimento sustentável, ação em redes, denúncia e pressão política a partir de demandas construídas pela sociedade.

Embora tratem do desenvolvimento, os temas centrais nos quais se envolvem as ONGs, mudam ou evoluem ao longo das décadas. Elas acompanham o que Gilpin interpreta como uma constante evolução do SI:

Os tipos de mudanças mais observados são ajustes contínuos e incrementais dentro da estrutura do sistema existente. Territórios mudam de mãos, alianças e influências variam e padrões de relações econômicas são alterados. Essas mudanças incrementais no nível da interação interestatal causam a evolução do sistema internacional, à medida em que estados buscam avançar seus interesses em resposta a desenvolvimentos econômicos, tecnológicos e ambientais. Como consequência, o processo de mudança internacional geralmente é um processo de evolução da mudança da política internacional, nas quais são feitos ajustes contínuos, de forma a acomodar os variáveis interesses e as relações de poder de grupos e estados. (GILPIN, 1989 p.45).

Um exemplo do que nos falam Aristizábal (1997) e Gilpin (1989) pode ser encontrado no desenvolvimento da agenda do movimento pelos direitos humanos, segundo compilação da ONG *Save the Children*, em 2004:

## Evolução do movimento pelos direitos humanos na agenda multilateral

### Main human rights and humanitarian law treaties

1948	Universal Declaration of Human Rights
1949	Geneva Conventions
1965	Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination
1966	Covenant on Civil and Political Rights
1966	Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
1979	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
1984	Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
1989	Convention on the Rights of the Child
2003	Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families

Fonte: *Save the Children*, 2004, p.10

Com ativa participação da SCO, a lista acima demonstra não só a evolução de conquistas da agenda, mas a velocidade com que esta se desenvolveu, ao longo dos anos, desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.

### 2.2.2 A influência das ONGs no Nível Transnacional

As ONGs se apresentam de forma exponencial no cenário das Relações Internacionais a partir da década dos anos 1960. Angariam apoio em meio à orientação neoliberal que ganhou terreno a partir dos anos 1980, onde o Estado deveria ser apenas o regulador das relações sociais, a delegar parcela da prestação de serviços das políticas sociais a grupos da sociedade civil, terreno onde prosperaram as ONGs.

No que tange a política pública, ao analisarmos a função das políticas sociais, encontraremos definições claras de que elas contribuem para a redução do conflito de classes e para evitar crises sistêmicas do capitalismo (PIERSON, 2008). O fato de que elas passem a ser delegadas a organizações da sociedade civil, no entanto, gera diversas interpretações que colocam em contradição o papel do próprio estado. E apesar das ações serem executadas por organizações de voluntários, a transferência de recursos públicos a grupos privados pode levantar ainda mais questionamentos, principalmente na abrangência desse estudo, que analisa o apoio por interesses da política externa.

A execução de políticas sociais por organizações da sociedade civil é um fenômeno mundial e com grande concentração nos países mais desenvolvidos, inclusive nos que estabeleceram, há décadas, um verdadeiro regime de bem-estar social onde as

ONGs participam tanto da decisão quanto da execução das políticas públicas voltadas a elevar o nível de cidadania e a satisfazer necessidades básicas dos membros de uma comunidade ou de grupos excluídos da sociedade (MENESCAL, 1996).

Mas a atuação ou “captação” das ONGs como instrumento de política externa gera controvérsias, seja pela desconfiança quanto à intenção da assistência por parte dos beneficiários, seja pelo dispêndio de recursos públicos por parte dos contribuintes de países doadores.

Argumentamos que a utilização de organizações não governamentais na entrega de serviços sociais como ações de política externa tende a refletir posições domésticas na esfera transnacional. Tais práticas, assim como na seleção e execução de políticas públicas domésticas, que têm um incerto percurso entre a agenda sistêmica e a agenda de decisão dos governos, vêm imbricadas de interesses e benefícios próprios inerentes aos proponentes (KINGDON, 2003) que se refletem na designação e na execução da assistência.

### **2.3 Origem e funções das políticas de desenvolvimento e as ONGs**

Segundo Knutsson (2009) duas linhas coerentemente paradigmáticas têm grande importância para a compreensão da noção de desenvolvimento: a primeira delas é a teoria de Hettne, chamada de *mainstream-counterpoint dialectics* (HETTNE, 1995 apud KNUTSSON, 2009,p.4). De acordo com Hettne cada contexto histórico é caracterizado por um discurso sobre desenvolvimento, um amplo debate acadêmico e político sobre questões de desenvolvimento. Este debate traz consigo uma tensão dialética entre a opinião hegemônica sobre desenvolvimento rotulada como “*mainstream*” (corrente central da sociedade) e um contraponto crítico que questiona os valores predominantes e objetivos sociais dessa corrente central. Esse contraponto representa “*os outros*”, i.e. atores que se sentem marginalizados ou que por outras razões se opõem às mudanças sociais em curso, tornando claro que o desenvolvimento social está longe de ser tomado como neutro. A batalha intelectual entre a corrente central da sociedade e “os outros” afetará como o desenvolvimento é concebido.

A segunda linha de pensamento relevante ao tema pode ser rastreada à elaboração de Abrahamsson sobre a teoria Gramsciana (ABRAHAMSSON, 2003; GRAMSCI, 1971, apud KNUTSSON, 2009, p.5): a totalidade das complexas relações

entre diferentes atores na sociedade, i.e. estado, mercado e sociedade civil, resumidamente é denominada de um bloco histórico (“*historic bloc*”). O contexto desse bloco histórico embute uma latente “guerra de posições” entre os atores que, tradicionalmente, possuem diferentes interesses. A principal preocupação do estado tem sido a segurança; já a do mercado traduz-se no fomento a um ambiente favorável à realização de negócios, enquanto a da sociedade civil geralmente concerne o bem-estar (*welfare*). O resultado dessa “guerra de posições” é uma configuração política que gera um discurso sobre o desenvolvimento que, por sua vez, influenciará políticas e estratégias práticas. (KNUTSSON, 2009, p.5).

As políticas de que nos fala Knutsson também encontram ressonância junto a instituições que buscam um novo paradigma para o desenvolvimento cujo foco é a eliminação da pobreza, via crescimento econômico, porém agregado às complexidades que caracterizam o nosso tempo, como afirma o ex-diretor do World Development Institute, Paulp Streeten. Ressalta Streeten que é preciso discernir entre o que se denomina de desenvolvimento como taxas de crescimento em elevação e verdadeiros critérios de necessidades postos em discussão:

O desenvolvimento precisa ser redefinido como um ataque aos principais males do mundo hoje: desnutrição, doenças, analfabetismo, favelas, desemprego e desigualdade. Medido em termos de taxas de crescimento agregadas, o desenvolvimento tem sido um grande sucesso. Mas medido em termos de emprego, justiça e da eliminação da pobreza, tem sido um fracasso ou somente um sucesso parcial. (STREETEN, Paulp, apud TODARO; SMITH, 2011, p.110).

Segundo Michael Todaro e Stephen Smith (2011), esta abordagem discorda frontalmente dos teóricos do desenvolvimento das décadas de 1950 e 1960 que pensaram o tema sob o ponto de vista estritamente econômico, como uma série de estágios pela qual passariam todos os países, inspirados pelo modelo de Rostow.

Essa nova abordagem ultrapassa os teóricos dos anos 1970 que buscavam soluções pela mudança estrutural ou pela chamada “dependência complexa” passando a agregar prioridades ao processo de desenvolvimento, além do crescimento econômico como modelo único para a saída do estágio de “subdesenvolvimento”.

As décadas seguintes veriam a ascensão do comércio e do mercado como rotas e soluções pragmáticas para o desenvolvimento, substituindo o que os teóricos consideravam um sistema público ineficiente e excessivo:

Durante a maioria dos anos 1980 e no início dos anos 1990, uma quarta abordagem prevaleceu. Essa revolução neoclássica (às vezes denominada neoliberal) no pensamento econômico enfatizava o papel benéfico dos livres mercados, das economias abertas e da privatização das ineficientes empresas públicas. O fracasso no desenvolvimento, de acordo com essa teoria, não é em função de forças internas ou externas, como exposto por teóricos da dependência. Ao contrário, refere-se ao resultado primário de excessiva intervenção do governo e sua regulação da economia. A abordagem eclética de hoje leva em conta todas essas perspectivas a fim de destacar suas qualidades e fraquezas. (TODARO; SMITH, 2011, p.111).

Amartya Sen sinaliza que, a excessiva ênfase ao crescimento econômico como fator da redução da pobreza está calcada em fatores equivocados como:

(1) aumentar a renda é o caminho mais vantajoso – na verdade, a única maneira segura – de eliminar a falta de liberdade gerada pela pobreza (subestimando a importância de promover melhores oportunidades econômicas, sociais e políticas de modo geral); (2) o crescimento econômico elevado deve, necessariamente, ser um método certo para elevar a renda de pessoas em situação de pobreza (deixando de atribuir maior importância às mudanças sociais necessárias para ampliar a liberdade dos desprovidos, a fim de que tenham razoável participação no crescimento econômico agregado com base no mercado). (SEN, Prefácio a GREEN, 2009, p. XXVII).

Justificam-se de várias maneiras as dinâmicas de inserção das ONGs nas esferas de formulação e decisão sobre políticas públicas, muitas vezes para atender demandas às quais o Estado não encontra uma solução nas políticas públicas vigentes ou simplesmente não tem como supri-las. Posto ainda que a tendência futura – e acrescentaríamos, num futuro muito próximo – é a elevação no número de demandas.

## **2.4 O estágio atual das ONGs: legitimidade e representatividade**

O fortalecimento da sociedade civil organizada impulsionou a formação e a consolidação de grupos que, em torno de uma causa, se aglutinam para avançar em seus objetivos por meios públicos, atendendo, muitas vezes, a uma necessidade local.

Outras se engajando no embate político em busca de conquistas mais amplas e de maior alcance, como a substituição ou a criação de uma legislação federal que atenda seus interesses ou em torno de um tema específico ou de uma nova política pública,

abrindo oportunidades e aumentando capacidades, no sentido proposto por Amartya Sen (2010).

Permanecem, assim, as questões levantadas por Menescal:

Mais importante parece ser a exposição de como e porque as ONGs surgiram no cenário internacional, ou seja, porque elas passaram a ocupar um papel relevante na promoção do desenvolvimento e nas relações internacionais. O que levou, por assim dizer, a um ‘despertar mundial’ com relação às ONGs? (MENESCAL, 1996, p.30).

A legitimação do trabalho das organizações não governamentais e sua efetiva contribuição para o desenvolvimento remontam a raízes que criaram uma rede de credibilidade perante governos predominantemente democráticos ou de oposição e sobrevivência em regimes não democráticos.

A literatura aponta grande número de estudos sobre o papel das ONGs como agentes do desenvolvimento. Alerta-nos, porém, Clark (1993) que todas as ações decorrentes do trabalho das ONGs dependem, em sua grande maioria, do tipo de relação exercida com os regimes políticos:

Em alguns países, organizações não governamentais (ONGs) são as grandes contribuidoras aos processos de desenvolvimento. Entretanto, esta não é uma postura uniforme. Em um número de países, as ONGs são fracas ou fazem mais um papel de oposição e não de operacionalização e os governos as tratam com grande suspeita. Um número de fatores tem influência sobre o impacto de desenvolvimento das ONGs; muitos deles são determinados pela relação entre o setor e o Estado. (CLARK, 1993, p.01).

A partir da orientação vigente e da evolução e proliferação do “terceiro setor”, do ponto de vista do Estado e dos beneficiados por ações dos grupos da SCO, faz sentido que a cooperação venha preencher lacunas de atendimento social e de aporte financeiro por parte dos mais bem aquinhoados.

Quando se trata da Cooperação Internacional, o desenvolvimento e a ajuda humanitária têm sido os objetivos principais dos fluxos financeiros de apoio como veremos, a seguir, no Capítulo 3, onde serão discutidas a institucionalização da ajuda ao desenvolvimento dentro do SI, seu caráter de instrumento com propósitos econômicos, políticos e sociais e as crises por que passam as relações entre Estados e atores da SCO na lida da cooperação, para além das atribuídas a fatores estruturais da conjuntura mundial.

### **3 A cooperação internacional e a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)**

#### **3.1 Origens da AOD**

No capítulo anterior examinamos a origem, a evolução e a inserção das ONGs no SI, assim como seu papel no nível doméstico e no nível sistêmico transnacional que as credenciam como atores e agentes da cooperação internacional pela via da AOD.

Neste capítulo examinaremos as origens da AOD, assim como os mecanismos de que utiliza para exercer a função de política externa de estados soberanos sobre sociedades em países estrangeiros, cujo motivo principal é calcado nos princípios aceitos como ajuda ao desenvolvimento de países em menor grau de prosperidade. Discutiremos também os conflitos hoje em curso quanto à orientação sobre os conceitos de desenvolvimento e os conceitos de ação das ONGs como parte desse processo.

Embora catalise a atenção de estudiosos de várias disciplinas em torno do tema, o desenvolvimento é visto por alguns autores como domínio da Economia desde o século XVIII:

A preocupação com o desenvolvimento tem suas raízes mais profundas exatamente na origem da ciência econômica. Adam Smith foi um economista do desenvolvimento. Já a Economia do Desenvolvimento enquanto “programa de pesquisa científico” ou, como registra Hirschman, enquanto disciplina, é relativamente jovem, surgindo como tal nos anos 40 e tendo um franco desenvolvimento nos anos 50. Ainda que de maneira preliminar, nos escritos clássicos de Adam Smith (1776), David Ricardo (1817), Thomas Malthus (1798) e Karl Marx (1867), o desenvolvimento era uma questão fundamental. (MANTEGA, 2013).

Afora a consideração histórica oportuna, acreditamos que o ideário do desenvolvimento, como passamos a discutir a partir da Segunda Guerra Mundial, tem raízes na Sociologia e na Geopolítica. O estudo do desenvolvimento ganha novos contornos pela atração de acadêmicos e pesquisadores oriundos de outras comunidades epistemológicas que buscam entender o processo de desenvolvimento como mais amplo, mais complexo e menos restrito aos domínios da Economia.

O momento encontra em Simon Kuznets<sup>30</sup>, do Social Science Research Council, um aglutinador de acadêmicos pioneiros no estudo e na sistematização do que, mais tarde, constituiriam-se nas teorias de modernização, com foco nos países industrializados.

Lembra-nos Sun Liping (2008) que o período efervescente do início dos anos 1950 foi relevante para as discussões sobre modernização e desenvolvimento:

Durante esse período, Talcott Parsons publicou vários livros e artigos que ajudaram a assentar as bases de fundação para a escola modernizadora. Construindo sobre essa fundação, M.J.Levy, um aluno de Parsons, publicou seu “A Estrutura da Sociedade” em 1952. Ao mesmo tempo, W.W. Rostow estava trabalhando no seu livro mais importante, “Os Estágios do Crescimento Econômico: Um Manifesto Não-Comunista.”(LIPING, 2008, p.89).

A importância desse marco inicial (ao qual se seguiram teorias de desenvolvimento e de transição específicas) foi o estabelecimento da noção dicotômica (tradicional e moderno) que servirá também para a análise dos países no contexto internacional. Esta noção passa a distinguir o estágio de desenvolvimento entre as nações. Ou seja, a teoria da modernização, que tinha como referência os espaços domésticos, passa ser utilizada também como comparação entre países modernos (desenvolvidos) e atrasados (subdesenvolvidos) que irão orientar conceitos aplicáveis à ajuda oficial.

Importa a esses teóricos repensar o mundo em busca do “progresso”, o que implica em planejamento técnico e eficiência. Constitui-se assim o papel missionário dos países desenvolvidos: levar assistência técnica aos subdesenvolvidos, modernizar os atrasados.

Cria-se na Academia uma vertente que encontra grande número de estudiosos na América Latina entre as décadas de 1950 até 1970 e cujos reflexos estão presentes nos estudos de Economia até a década atual sob a designação de “desenvolvimentismo”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Simon Kuznets (1901-1985) foi um economista nascido na cidade de Pinsk, no Império Russo (hoje Bielorrússia) que imigrou para os Estados Unidos em 1922. Recebeu o grau de PhD. pela Universidade de Colúmbia, em Nova York, mas conduziu grande parte de seus estudos no Social Science Research Council (<http://www.ssrc.org>), um instituto independente, sem fins lucrativos que incentiva a pesquisa de temas sociais. Kuznets recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1971 por seu trabalho que deu origem à "curva de Kuznets", que relaciona Impactos ambientais vs. renda per capita das sociedades.

<sup>31</sup> Dá-se o nome de Desenvolvimentismo a uma escola de política econômica baseada na meta de crescimento da produção industrial e da infra-estrutura, com participação ativa do estado, e conseqüente aumento do consumo. É uma política de resultados, e foi aplicado essencialmente em sistemas econômicos capitalistas. Ver mais em: [http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID\\_S=72](http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_S=72)

Esse paradigma inicial irá sofrer mudanças de foco e essência ao longo das décadas seguintes que parece ter chegado à eliminação da pobreza como seu objetivo maior na primeira década do século XXI.

Mas importa-nos sobretudo compreender como surgiram as bases da assistência que originaram a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento como parte normalizada da estrutura do Sistema Internacional e que, em muitos aspectos, preservam formas de ação e racionalidades ainda próximas a suas formulações originais.

### **3.1.1 O Pós-Guerra: de Truman à Assembleia Geral da ONU**

As estruturas atuais de assistência ao desenvolvimento derivam do chamado “Sistema de Bretton Woods”<sup>32</sup>, de 1944, que precede a criação, pelos poderes vitoriosos na Segunda Guerra Mundial, da Organização das Nações Unidas (ONU), como sucessora da Liga das Nações, e cujo estatuto original foi assinado em São Francisco, EUA, em 25 de abril de 1945.

O principal objetivo da ONU era *evitar uma Terceira Guerra Mundial*.<sup>33</sup> Já os objetivos das instituições concebidas pela reunião em Bretton Woods, de inspiração claramente keynesiana, visavam a um ordenamento do sistema financeiro internacional, gravemente atingido pelo período entre as duas grandes guerras e pela depressão econômica dos anos 1930, que incluía a criação de um sistema monetário global e a liberalização do comércio entre as nações, além da reconstrução das economias europeias no pós-guerra.

Decorrem da reunião em Bretton Woods a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial articulado entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), assim como de uma Organização Mundial de Comércio (OMC). Paralelamente, as discussões iniciais sobre o ordenamento do comércio mundial lograram, em 1947, chegar a um acordo multilateral para a regulação do comércio mundial, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*).

A OIC, não tendo sido aprovada pelo Senado dos Estados Unidos, só viria se estabelecer como Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994, por acordo entre

---

<sup>32</sup> - Mais sobre Bretton Woods em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/differ/differ.htm>

<sup>33</sup> - Mais sobre a história da ONU em: <http://www.un.org/aboutun/achieve.htm>

os 128 países participantes, denominados “partes contratantes” do GATT (CALDAS; AMARAL, 1998).

A noção de “Cooperação para o Desenvolvimento” ganha ímpeto e referência a partir de 1961 com a criação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sucessora da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), e seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), que em 1969 cunhou o termo “Assistência Oficial ao Desenvolvimento” (AOD). No ano de 1970, o CAD estabelece como meta a doação do montante de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos para a assistência oficial ao desenvolvimento, meta esta raramente atingida pelos países membros.<sup>34</sup>

Os critérios hoje em uso para os fluxos da AOD possuem duas categorias gerais de atores, resumidos nas definições do Acordo de Cotonou<sup>35</sup>:

- ▶ Estados (autoridades e/ou organizações de estados nos níveis local, nacional e regional);
- ▶ Atores não estatais (setor privado; econômico e parceiros sociais, incluindo sindicatos, sociedade civil em todas as suas formas de acordo com características nacionais).

De acordo com o CAD, principal instituição na lida com a AOD, contribuições de assistência ao desenvolvimento podem ser qualificadas como multilaterais quando:

- são feitas a uma instituição internacional cujos membros são governos que conduzem toda ou parte significativa de suas atividades em favor de países em desenvolvimento (ou em transição);

- essas contribuições são agrupadas com outros valores recebidos, tornando-se parte integral dos recursos financeiros da instituição, e

- tais contribuições são empregadas a critério da instituição.

Qualquer outro tipo de assistência que não preencha tais requisitos é considerado como assistência bilateral, o que inclui a assistência multi-bilateral, i.e. contribuições voluntárias de doadores bilaterais a uma agência multilateral, suplementares a sua contribuição principal.

---

<sup>34</sup> - Mais sobre a OCDE e a AOD: FÜRHER, Helmut. *The Story of Official Development Assistance*. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/1896816.pdf> Acesso 15/02/2013

<sup>35</sup> - O **Acordo de Cotonou** é o mais abrangente instrumento de cooperação internacional entre a União Europeia e países em desenvolvimento. Data do ano de 2000, revisado em 2001, 2005 e 2010, mantendo-se como o principal acordo que rege parcerias entre a UE e 79 países da África, do Caribe e do Pacífico (ACP). Disponível em [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm) . Acesso 20/01/2013

A assistência multilateral é canalizada via um grande número de instituições, sendo as principais:

- ▶ as agências das Nações Unidas, incluindo o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa Mundial de Alimentação (WFP) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR),
- ▶ os bancos multilaterais para o desenvolvimento: o Grupo do Banco Mundial e seus quatro bancos regionais para o desenvolvimento,
- ▶ a União Europeia, que inclui o Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), assim como outras atividades financiadas por verba própria da Comissão Europeia.

A literatura mais recente questiona profundamente a manutenção da Assistência Oficial ao Desenvolvimento, nos atuais termos, argumentando que seus princípios originais não mais se justificam. Há que se considerar os três critérios para a caracterização da AOD:

- (a) ser realizada pelo setor oficial;
- (b) ter como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar;
- (c) ter caráter de concessão financeira preferencial (no caso de empréstimos, conter pelo menos 25% do valor como doação a fundo perdido).<sup>36</sup>

As indagações trazem à tona questões históricas que, dificilmente, poderiam ser ignoradas, atribuindo o declínio da AOD a fatores estruturais da conjuntura mundial: a AOD perdeu seu caráter de instrumento de geopolítica, com propósitos econômicos, políticos e sociais.

### **3.1.2 O declínio da AOD: uma mudança de paradigma?**

Com o fim da Guerra Fria, as relações Norte-Sul deixaram de ser estratégicas, embora a AOD tenha proporcionado algum controle da Europa sobre suas ex-colônias mas, como destacam Severino e Ray, “é hora de [...] reconhecer que com o tempo, também políticas, atores e instrumentos mudam” (SEVERINO; RAY, 2009, p.27).

Para os autores, os estados abriram mão do monopólio da solidariedade; há uma descentralização numa economia mundial integrada e uma interdependência entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. Como argumentos, citam dados do CAD

---

<sup>36</sup> OCDE. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/thedevelopmentassistancecommitteesmandate.htm>

que apontam uma queda de 50% na AOD concedida tanto pela França, quanto pelos Estados Unidos – tradicionalmente grandes doadores – entre 1990 e 1997. E ainda mais impactante é a substituição da AOD por doações privadas que alcançou mais de 100% no período de 1998 a 2001. Sugerem os autores que foi criado um “sistema de assistência em 2 níveis: um primeiro é a AOD compulsória, mantida por verbas estatais e um segundo, denominado “solidariedade aberta”, onde cidadãos decidem e governos apoiam.” (SEVERINO; RAY, 2009, p.15).

Severino e Ray trazem uma importante contribuição ao nosso foco de análise, na medida em que diferenciam a AOD tradicional da AOD contemporânea às últimas décadas, caracterizada pelos autores como “‘*consumer to consumer*’ donation”:

Na “escola antiga” da ajuda ao desenvolvimento todos os recursos eram financiados por verbas estatais e canalizados aos estados beneficiários. Esse ‘duplo monopólio’ vem sendo gradualmente substituído pela extrema diversificação tanto da demanda quanto da oferta de assistência – a tal ponto que a barreira entre solidariedade pública e solidariedade privada praticamente desapareceu. (SEVERINO; RAY, 2009, p.14).

A afirmação parte da observação dos autores sobre a grande velocidade com que a mudança vem se dando não sendo, portanto, ainda tão bem percebida pelos internacionalistas, embora esteja ocorrendo a passos largos:

[...] ao longo de uma década a ajuda internacional ao desenvolvimento tem testemunhado uma impressionante revolução em seu conjunto de instrumentos: mecanismos de taxaço ou *quasi*-taxaço (tais como taxas sobre passagens aéreas); maior investimento do capital de risco; maior participação nos mecanismos de mercado (tais como a da International Finance Facility, mecanismos de seguros, esquemas garantidores, compras no mercado futuro, lançamento de títulos ‘especiais’); novos canais de ajuda como os programas e os fundos ‘verticais’; instrumentos de crédito contracíclicos/contingentes, etc. Essa revolução instrumental é normalmente referida como ‘financiamento inovador do desenvolvimento’ – de maneira imprópria pois essas inovações não são exclusivamente financeiras, uma vez que não lidam apenas com o ‘desenvolvimento’. (SEVERINO; RAY, 2009, p.12).

Mais além, sugerem os autores que a AOD está “agonizando” e que é necessário repensar a estrutura de ajuda ao desenvolvimento com outros critérios que englobem não só as políticas tradicionais da AOD, mas também os novos mecanismos de

financiamento à ajuda ao desenvolvimento que não encontram campo de ação no sistema tradicional de AOD:

Sugerimos esquecer a AOD. Por quê não avançar num novo acrônimo: ‘Financiamento de Políticas Globais’ (FPG)? O FPG não é menos misterioso que a AOD – uma palavra que há muito vem sendo associada a práticas condescendentes. Incluiria os três principais componentes do desenvolvimento sustentável: convergência entre economias do Norte e do Sul, melhor acesso a serviços essenciais ao redor do mundo e a provisão de bens públicos globais (proteção ambiental, saúde internacional, etc.). (SEVERINO; RAY, 2009, p. 22).

O estudo dos autores é de grande amplitude e tenta captar os movimentos mais recentes nos mecanismos da AOD. Esses movimentos dão-se à medida que novas estruturas se sobrepõem às antigas ou com elas convivem. Porém, esse campo fascinante de pesquisa está além dos propósitos deste trabalho, embora mereça maior atenção e constituía-se numa área de interesse tanto para a pesquisa sobre a organização da sociedade civil em grupos de pressão e ação, quanto do comportamento de governos e novos atores que passam a atuar no campo da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

### **3.2 Contexto histórico da AOD: motivações e necessidades**

Já observamos que a partir da concepção realista sobrepõe-se a todas as outras a definição de relações internacionais como “relações estatais” (ARON, 1986 e MORGENTHAU, 1986), tendo, portanto, como ator fundamental, o Estado-nação. Também segundo os autores, dois fatores-chave contribuem para esta percepção: a *legitimidade* advinda das sociedades que representam e a *coação*.

Pressupõe-se que a prevalência do Estado nas relações soberanas resulte em efeitos positivos às sociedades que representam. Pode, porém, também ter um impacto negativo junto à população e ao ambiente de negócios para a produção e o comércio. A nacionalização de empresas ocorrida na Venezuela e as recentes nacionalizações de petrolíferas e subsidiárias na Argentina e na Bolívia agregarão custos posteriores: ausência de investimentos estrangeiros, atraso tecnológico e um ambiente desfavorável a pacotes de contratos e serviços, além da redução do comércio.

Já no caso chinês, uma das economias mais fechadas até a década de 1980, a adaptação e a abertura ao mundo exterior parecem ter composto uma questão estratégica de sobrevivência econômica:

“A China é talvez um exemplo extremo, mas o veredito tem aplicação geral: as velhas formas de controle não funcionam mais e não podem mais ser usadas com impunidade. Elas irão simplesmente afugentar a economia global e uma participação ativa nesta economia é essencial ao desenvolvimento num mundo sem fronteiras.” (OHMAE, 1996 p.75).

A influência da sociedade civil na China ainda é incipiente, dadas as restrições e proibições, monitoramento e cerceamento impostos à população, mas dão sinais de que sua tendência é crescer à medida em que, lentamente, o regime se adapta às novas políticas de comunicação, via redes, mesmo que monitoradas pelo Estado, por força da disseminação da tecnologia e da dependência crescente numa economia globalizada.

Também nesse caso aplicam-se restrições que estão na essência das organizações não governamentais, como definidas no Capítulo 2 deste estudo, principalmente não serem ligadas diretamente a governos, mas organizadas por grupos da sociedade civil. No caso da China, onde a sobrevivência (e a permissão de existência desses grupos) depende do Estado, os efeitos também afetam os resultados:

ONGs em regimes não-democráticos tendem a seguir seus governos apoiadores. Elas não podem sobreviver sem o apoio de governos não-democráticos, tendem, então, a seguir as instruções dos governos. (KIM, 2011, p.161).

Já nas sociedades democráticas, é justamente o efeito negativo produzido por um governo soberano ou uma carência não suprida pelos governos, que abre espaço para a ação de novos atores não estatais, muitas vezes transnacionais, mais sensíveis às mudanças no cenário das relações internacionais, onde cada vez mais é incluída e considerada a participação da sociedade civil.

A questão envolve estruturas de caráter institucional dos próprios estados que se engajam em relações de ajuda ao desenvolvimento, tanto por parte dos doadores, quanto da parte dos beneficiários.

A ação desses atores assenta-se sobre os sistemas pré-existentes no nível doméstico de ambas as partes, como já nos sinalizaram Keohane e Nye (1977), com seus conceitos de “Dependência”, “Interdependência” e “Interdependência Assimétrica” vistos no Capítulo 1 deste trabalho, que também levam em conta as estruturas domésticas que irão se refletir na atuação dos estados em suas ações dentro do SI.

Mais além, observa Youngwan Kim (2011), num estudo sobre a AOD dos Estados Unidos, as relações entre atores estatais e não estatais situam-se entre variáveis domésticas e exercem influência mútua:

[...] a relação teórica entre o comportamento dos estados em política externa e o comportamento das ONGs é dinâmico e condicional, com a influência das ONGs sobre os comportamentos dos estados dependendo do tipo de regime do seu estado apoiador e da idade das ONGs que o influenciam. [...] Com base em estudos existentes, parece que os estados podem exercer forte influência sobre as ONGs e vice-versa. Portanto, é extremamente confuso compreender a direção da influência entre estados e ONGs. Não é fácil apreender a essência da relação entre estados e ONGs porque as relações estados-ONGs podem variar de acordo com o tipo de regime e a maturidade das ONGs. Esses dois fatores determinam substancialmente a dinâmica das relações estados-ONGs. (KIM, 2011, p.34).

### **3.2.1 As estruturas domésticas e a transnacionalidade segundo Risse Kappen**

Uma matriz metodológica de análise de influência das estruturas domésticas no nível de impacto transnacional já havia sido elaborada por Thomas Risse-Kappen na obra *“Bringing Transnational Relations Back In”* (1999). Segundo o autor, a ação de atores transnacionais sobre a política dos Estados pode ser avaliada por dois critérios: as diferenças nas *estruturas domésticas* e o *grau de institucionalização internacional*. As estruturas domésticas controlam o acesso e a formação de coalizões que afetam o impacto de atores transnacionais sobre a política dos Estados. Já quando o Estado domina a estrutura da sociedade torna-se mais difícil ao transnacional o acesso ao plano interno.

Ao descartar os argumentos de estudiosos que tinham sua visão restrita ao Estado ou à sociedade, ou simplesmente para além dos termos generalistas como “estatocêntrico” ou “pluralista”, o autor justifica sua abordagem: “Para compreender e analisar a política é preciso examinar os processos de construções de coalizões dentro da sociedade. A política passa a ser centrada na sociedade.”<sup>37</sup> (RISSE-KAPPEN, 1999, p.7).

---

<sup>37</sup> No original: “To understand and analyze politics, one has to look at the coalition-building processes within society. Politics becomes “society-centered” (RISSE-KAPPEN, 1999, p.7)

Embora a matriz de Risse-Kappen analise como os atores transnacionais<sup>38</sup> interagem com seus Estados-alvo, sendo seu êxito creditado à habilidade dos atores transnacionais de influenciar os atores governamentais, ela apresenta-se adequada como método de exame a esta dissertação.

Ao problematizar o apoio a organizações da sociedade civil em estados estrangeiros como uma extensão da política externa de um estado soberano sobre atores nacionais de outro, de acordo com arranjos institucionais no plano interno, encontramos uma linha de argumentação coerente com nossa primeira hipótese que leva em conta a *estrutura doméstica* que influenciará a política dos Estados.

Na descrição de Risse-Kappen:

A noção de estruturas domésticas refere-se às instituições políticas do estado, às estruturas societais, e às redes políticas ligando as duas. Estruturas domésticas abrangem o aparato organizacional de instituições políticas e societais, suas rotinas, suas regras de tomada de decisões e seus procedimentos incorporados à lei e aos costumes, assim como os valores e as normas imbricadas na cultura política. (RISSE-KAPPEN, 1999, p.20).

Como hipótese secundária, questionamos se esse apoio a organizações sociais estrangeiras revela-se uma influência adicional aos canais de negociação e pressão já estabelecidos de forma convencional entre os estados, o que, a nosso ver, constitui-se numa ação de política pública, via grupos da sociedade organizada em país estrangeiro.

Argumentamos que agentes transnacionais influenciam estruturas internas em Estados-alvo por meio de organizações da sociedade civil. E que essa influência reflete posturas internas dos estados doadores, ou seja, uma extensão de sua política externa.

A medida do impacto dos agentes transnacionais sobre a política dos Estados-alvo é abordada por Risse-Kappen pela análise do *grau de institucionalização internacional*, ou seja, pela intensidade em que os estados se envolvem em regulação de temas específicos via acordos bilaterais, tratados e acordos com organizações internacionais no contexto do Sistema Internacional: “[...] a autonomia estatal e o controle do estado sobre os resultados não é apenas uma função das estruturas domésticas, mas também a posição do estado na distribuição internacional de poder.” (RISSE-KAPPEN, 1999, p.28).

---

<sup>38</sup> O conceito de atores transnacionais, para o autor, representa principalmente as ONGs e as corporações multinacionais ou transnacionais: “*The most highly institutionalized forms of transnational relations are INGOs and MNCs. They consist of bureaucratic structures with explicit rules and specific assignments to individuals or groups working inside the organization.*” (RISSE-KAPPEN, 1999, p.10).

Esta segunda linha de argumentação também apresenta coerência com as questões orientadoras deste estudo, uma vez que ela guiará nossa análise das decisões tomadas por estados doadores no plano da AOD de acordo com sua posição na distribuição internacional de poder, diferenciando escolhas de superpotências e de potências médias no campo da ajuda ao desenvolvimento.

Para melhor compreender a matriz metodológica de Risse Kappen recorreremos ao que o autor se refere como um espaço tridimensional formado por três eixos. (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 22). O primeiro é a estrutura estatal, as instituições políticas ao que o autor se refere como “*the state structure*” cujas características se dividem em centralização versus fragmentação.

O segundo nível de análise refere-se aos critérios de formação de demandas da sociedade, denominado “*societal structure*”, a sociedade civil e opõe “fracas” a “fortes”. O terceiro é concebido como “*the policy networks*”, as redes políticas, instituições que pela via política constituem-se no elo entre a sociedade e o Estado. Estas se dividem entre “consensuais” e “polarizadas”.

As características destes três níveis de análise a que se refere o autor podem ser resumidas nos quadros abaixo:

<b>A ESTRUTURA ESTATAL</b>		
<b>TIPO</b>	<b>Centralizadora</b>	<b>Fragmentada</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentração do poder no topo do sistema político</li> <li>- Baixa densidade democrática</li> <li>- Executivo tem larga independência do legislativo (quando estes existem)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Descentralização político financeira</li> <li>- Executivo em nível de igualdade com o legislativo</li> <li>- Ampla participação popular na tomada de decisões</li> </ul>

<b>A SOCIEDADE CIVIL</b>		
<b>TIPO</b>	<b>Fracas</b>	<b>Fortes</b>
<b>CARACTERÍSTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Grandes diferenças ideológicas</li> <li>- Baixa politização</li> <li>- Clivagens sociais prejudiciais à harmonia social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Baixa dissensão social</li> <li>- Baixas clivagens sociais</li> <li>- Alta taxa de mobilização social em causas políticas</li> </ul>

AS REDES POLÍTICAS		
TIPO	Consensuais	Polarizadas
CARACTERÍSTICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizações intermediárias fortes</li> <li>- Cultura de tomada de decisões orientadas por compromissos</li> <li>- Organizações como partidos políticos agregam demandas sociais ao processo político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organizações intermediárias irrelevantes</li> <li>- Ênfase em barganhas distributivas</li> <li>- Impasses em decisões em decisões de interesse social</li> </ul>

Segundo o autor, as estruturas descritas acima serviriam para localizar estruturas domésticas de países específicos. E numa redução da complexidade, cada uma das estruturas mencionadas, uma vez dicotomizadas, fazem emergir seis tipos distintos de estruturas domésticas, reproduzidas no quadro abaixo (RISSE-KAPPEN, 1999, p.23):<sup>39</sup>

OS TIPOS DE ESTRUTURAS DOMÉSTICAS	
1. <i>State-controlled:</i>	Estruturas domésticas altamente centralizadas em instituições políticas de governos (executivo) fortes e baixo nível de organização da sociedade civil. Ausência de, ou fracas redes políticas impedem um equilíbrio com o poder do estado. Sistema de economia planejada e governos autoritários.
2. <i>State-dominated:</i>	Distinguem-se das estruturas “ <i>State-controlled</i> ” pela diferente natureza de suas redes políticas. Presença de organizações intermediárias que canalizam suas demandas suas demandas ao estado. O estado apresenta-se como provedor das demandas da sociedade e há mais equilíbrio entre o poder o estado e o da sociedade, comparando-se ao modelo anterior.
3. <i>Stalemate:</i>	Estados centralizadores convivem com estruturas domésticas fortes. Natureza polarizada das relações opõe estado e sociedade civil e constantes conflitos são esperados na busca de soluções internas.
4. <i>Corporatist:</i>	Organizações intermediárias fortes, como partidos políticos, conduzem um processo constante de barganha entre o estado e a sociedade orientado a decisões de consenso para um compromisso político.
5. <i>Society-dominated:</i>	Estruturas domésticas com presença de intensas pressões sociais, porém com instituições políticas descentralizadas ou fragmentadas.
6. <i>Fragile:</i>	Combinam instituições políticas fragmentadas e baixo grau de mobilização social e organizações sociais fracas ou ineficientes.

<sup>39</sup> No texto original o autor faz a seguinte ressalva, também na p. 23: “*In the case of a fragmented state faced with either strong or weak societies, the nature of the policy network seems to matter less. I have, therefore, summarized these types into one category each. I am fully aware of the fact that the following is simplistic and that the empirical reality of specific countries is more complex than suggested.*”

Os tipos de estruturas domésticas, como veremos mais adiante, terão grande influência nas ações de política externa empregadas por países doadores da AOD, assim como poderão determinar, em grande parte, os impactos da ajuda ao desenvolvimento em países beneficiários, principalmente quanto à sua eficácia na solução de problemas advindos do baixo grau de desenvolvimento, da pobreza e do baixo grau de institucionalização das sociedades.

Estas questões permeiam os níveis de decisão e implementação de políticas de desenvolvimento na execução da AOD e no jogo entre estados, redes políticas e atores não estatais.

Risse-Kappen observa que as diferenças presentes nas estruturas domésticas determinam a variação do impacto de atores transnacionais sobre as políticas. E ressalta que, para influenciar políticas do estado, os atores transnacionais precisam superar dois obstáculos: a) ganhar acesso ao sistema político e b) formar coalizões vencedoras para alterar decisões políticas de acordo com seus interesses. (RISSE-KAPPEN, 1999, p.25).

Em grande parte a influência desses atores dependerá dos processos de construção de coalizões internas, redes políticas, assim como determinará o “tamanho” das redes que devem ser construídas.

Já o acesso ao sistema político parece ser uma função primordialmente ligada à estrutura do estado, pois são governos nacionais que controlam a decisão final sobre a quais atores de sociedades estrangeiras serão permitidos o ingresso e a atuação em território nacional, em conjunto com atores nacionais, na busca de seus interesses.

Portanto, conclui o autor,

Quanto mais fragmentada a estrutura do estado, entretanto, menos capazes tornam-se os governos nacionais de prevenir atividades transnacionais. No caso de estruturas domésticas do tipo ‘*society-dominated*’, atores e coalizões transnacionais não devem encontrar impedimento em penetrar os sistemas sociais e políticos, uma vez que eles oferecem vários canais de influência sobre as políticas. (RISSE-KAPPEN, 1999, p.26).

O autor afirma que são estas as questões que irão restringir os níveis de decisão dos países doadores. E que se refletirão nos efeitos das políticas empregadas no país beneficiário, os países de destino da AOD que, muitas vezes, podem resultar em oposição ou complementaridade às ações dos próprios governos nacionais, um tema que será discutido nesse estudo quando abordarmos a inserção das ONGs como executoras de políticas de desenvolvimento no capítulo seguinte.

### 3.2.2 Estados e atores não estatais: um sistema de dependência?

Até as duas últimas décadas, as Relações Internacionais constituíam um campo de estudo no conjunto das Ciências Sociais considerado relativamente fechado, no qual se encontravam em permanente confronto representantes distintos de duas grandes tradições: "idealistas" *versus* "realistas", "liberais" *versus* "neorrealistas".

Há cerca de vinte anos, porém, houve uma gradativa alteração desse quadro, com resultados profundos de expansão e interlocução das RI com demais disciplinas das Ciências Sociais, como já descrito no Capítulo 1 dessa dissertação. Não que o "antagonismo original" tenha cessado de existir, mas o campo abriu-se para uma pluralidade de novas perspectivas que, mantendo uma interlocução com o trabalho desenvolvido noutras áreas das Ciências Sociais, reformulam a disciplina, introduzindo outros critérios de relevância e inéditos conjuntos temáticos.

O conhecimento dos novos protagonistas no cenário da macroeconomia mundial é de fundamental interesse ao estudo das relações dominantes na ordem mundial contemporânea e na formação de blocos regionais e/ou redes planetárias.

A cooperação internacional é dependente das relações entre os verdadeiros "players", dentre eles, obviamente, o Estado, como vimos no Capítulo 2 desse exercício. Porém, no processo de inserção de novos atores nos processos de formulação e decisão, estes são alçados também à condição de "players" ou "stakeholders", já que ocupam espaços delegados ou deixados vagos por aqueles proeminentes, possibilitando que estes novos atores exerçam seu papel de forma mais eficaz, melhor posicionados para a execução de sua estratégia de ação política e social. (STIGLITZ, 2002).

Numa análise mais ampla das dinâmicas da política internacional contemporânea tende a prevalecer outra corrente teórica, a do chamado liberalismo ou pluralismo, nas relações interestatais, que não só admite, como incentiva condições de protagonismo a estes novos atores não estatais, com ênfase na transparência, na manutenção da paz e na cooperação.

O liberalismo é descrito por Van de Haar (2009, p.37) como "*a expressão política do individualismo, porém a cooperação dos indivíduos em grupos é positivamente valorizada.*" Outra interpretação desse fenômeno está contida na corrente do neoliberalismo, preconizada por Keohane (1984), para quem as instituições internacionais garantiriam maior transparência e melhores resultados para as relações internacionais.

Não trata-se aqui de questionar os meios e a legitimidade dos Estados para exercer seu papel de ator fundamental no plano interestatal, nem relegá-los a um papel secundário no jogo de poder internacional, uma vez que constituem-se em peças-chave para a análise no contexto mais abrangente do SI, porém de examinar o processo que cria e insere novos tipos de atores não estatais, transnacionais capazes de influenciar governos e o sistema internacional. Os jogos de poder entre estados e atores não estatais, assim como os arranjos possíveis entre as partes serão discutidos a seguir, no capítulo 4 dessa dissertação.

## **4 A inserção das ONGs como executoras de políticas de desenvolvimento**

### **4.1 As iniciativas do Pós-Guerra e a inserção das ONGs nos processos transnacionais**

Genericamente, a organização de grupos da sociedade civil é um fenômeno mundial onde membros da sociedade se organizam espontaneamente para a execução de um tipo de atividade de interesse público. São ações que partem do indivíduo em direção à sociedade, numa forma de associação por “interesses comuns” ou “interesses em comum” em torno de questões específicas. E que podem se multiplicar pelo efeito da ação em conjunto das chamadas “redes”, o que diferencia sua ação e seu espectro de alcance dos chamados “movimentos sociais”:

Organizações Não Governamentais (ONGs) tendem a ser mais estruturadas com equipe permanente e financiamento de seus associados ou fontes externas. Movimentos sociais não são institucionalizados e frequentemente dependem de uma rede preexistente de associações, mas tornam-se visíveis apenas esporadicamente. Suas estratégias de mobilização também variam, desde lobby com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas. (GOHN, 2006, p.335).

Estas questões, hoje globalizadas principalmente sob a influência da agenda europeia, situam-se nos mais diversos campos da atuação humana, em muitos casos já transformadas em políticas públicas: das regras de manejo da pecuária e de cultivo e comercialização de produtos agrícolas aos direitos da igualdade de gênero; da assistência médica ao exercício da Segurança Alimentar.

Tem origem ainda no início do século XX um debate sobre os emergentes indicadores de um novo protagonismo de atores não estatais na cooperação internacional, considerando-se que a carta com os “14 princípios” do presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, de 1918, propõe novos parâmetros para o princípio da cooperação entre as nações, abrindo espaço para acordos internacionais só reconhecidos publicamente, incentivando a livre navegação e o comércio e acenando com algum tipo de acesso e representatividade das nações colonizadas. (GONTIJO, 2010).

O conceito de cooperação internacional ganha, a partir de então, uma dimensão além das relações estritamente interestatais. E apesar da derrota de Wilson para o Senado dos Estados Unidos, que derrubou a inclusão do país na Liga das Nações, o conceito de organização internacional – no contexto específico de Wilson relativo à paz entre as nações e a busca de soluções por agentes transnacionais – prosperou.

O conceito de uma “sociedade mundial”, de interdependências interestatais, transnacionais e supranacionais, já foi descrito por Aron (1997). Em “*Os últimos anos do século*”, o autor descreve a sociedade mundial ou internacional como “uma totalidade que incluiria ao mesmo tempo, o sistema interestatal, o sistema econômico e os movimentos transnacionais, as sociedades e as instituições supranacionais” (ARON, 1997, apud VILLA, p.22). Dentre os atores transnacionais, parece haver consenso sobre o protagonismo de dois tipos principais: as empresas multinacionais e as organizações não governamentais, sendo as segundas, objeto de pesquisa deste trabalho.

No ambiente descrito por Aron, é fundamental recorrer às características, classificadas por Tomassini (1984, apud VILLA, 1999, p. 22), que renovam e redefinem o papel dos atores não estatais nas relações internacionais contemporâneas. Segundo o autor, estas relações estão centradas em alguns pilares identificáveis que aqui sintetizamos como: a) a grande diversificação de centros de poder, cuja atuação deixa de ser pensada em função do Estado para incorporar a sociedade civil organizada; b) uma agenda de discussões ampliada e menos hierarquizada, menos centralizada; c) novas problemáticas geridas por múltiplos agentes do Estado.

Desta configuração distinguem-se formas de poder não tradicionais, hoje em curso, na maioria das nações desenvolvidas. Menescal (1996) ressalta que as ONGs passam a ser consideradas “portadoras da esperança”, constatando-se a crescente canalização de recursos financeiros governamentais para ONGs, sob a rubrica da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. (MENESCAL, 1996, p.31).

Segundo a autora, em países como Alemanha, Japão e França esta canalização é uma rotina diária. Nos países nórdicos, sobretudo Suécia, Dinamarca e Noruega, as ONGs além de executarem a cooperação, participam da formulação dos princípios e regras de operação das políticas a elas designadas para execução.

Mesmo no caso brasileiro, parte desse fenômeno mundial, a sociedade civil organizada tem galgado etapas rumo à participação na formulação de políticas públicas e na mudança de legislação, principalmente a partir do marco regulatório da Lei 9.790/99 (BRASIL, 1999), conhecida como “Lei das OSCIP”. Esta atuação está ainda

restrita a grupos mais bem organizados para a mobilização e a ação política. Muitos ainda carecem de estruturas preparadas para o embate político, porém em busca de um desempenho cada vez mais profissionalizado de suas atividades.

No Brasil, o momento político que faz surgir o novo marco regulatório das organizações não governamentais, fez-se também propício às articulações do ideário do Conselho da Comunidade Solidária (uma coalizão doméstica vencedora, apoiada pelo estado e complementar a ele), que instigou e organizou o debate em torno das relações Estado-Sociedade Civil. Para Ferrarezi (2007) são destacados quatro fatores como hipótese central de uma combinação particular de elementos que proporcionou a “janela” para a realização da reforma do marco legal:

A) *Contexto político internacional* favorável a mudanças, principalmente à reestruturação do papel do Estado e revitalização do papel das organizações da sociedade civil na esfera pública, ao lado da intensificação da globalização e da modernidade reflexiva.

B) *Contexto político-institucional interno* propício, com a mudança de administração no Governo Federal que abriu uma janela de oportunidade, impulsionou mudanças nas prioridades da agenda pública e nas estruturas administrativas, possibilitando a criação de uma nova instituição – Conselho da Comunidade Solidária, ligado à Casa Civil da Presidência da República, cujo programa apoiava a promoção das relações de cooperação entre o Estado e o terceiro setor e parcerias com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e empresas privadas.

C) *A atuação política dos empreendedores* que aproveitaram a janela e conseguiram unir a corrente da política e da política pública para trabalhar as propostas para o projeto de lei, revelando capacidade política de persuasão e negociação para a obtenção de consenso durante o processo de especificação de alternativas (na Interlocução Política) e na fase de decisão no Legislativo.

D) *O modo como o problema foi construído* pelo Conselho e pela comunidade de política, influenciando a entrada do tema na agenda. A reforma da legislação das OSC tornou-se problema sob o ponto de vista dos valores e da concepção do Conselho que aliava o fortalecimento do terceiro setor à geração de capital social, ambos insumos para o desenvolvimento social. (FERRAREZI, 2007, p.71).

O fortalecimento da sociedade civil organizada seja ela em forma de OSCIP, OS ou simplesmente ONG, impulsionou a formação e a consolidação de grupos que, em torno de uma causa, se aglutinam para avançar esta causa por meios públicos, atendendo, muitas vezes, a uma necessidade local, porém noutras se engajando no

embate político em busca de conquistas mais amplas e de maior alcance, como a criação de uma legislação federal, em torno de um tema específico ou de uma nova política pública. Este é o mesmo modelo de operação das ONGs nos países “desenvolvidos” e em sociedades democráticas também nos “menos desenvolvidos”, como descrevem Menescal (1996) e Aristizábal (1997).

#### **4.2 As estruturas domésticas e o “*modus operandi*” das ONGs**

Grupos da SCO buscam influir nas decisões sobre leis e políticas públicas afetas a suas áreas de atuação por vários meios, sejam eles em interação direta com legisladores, tomadores de decisões ou formuladores de políticas públicas, que também podem ser definidos como um sistema de “lobby institucional”, o que pode incluir uma mobilização social canalizada a uma causa específica e dirigida a atores chave no Legislativo ou no Executivo.

A atuação dessas organizações junto ao Legislativo geralmente é dirigida a comissões específicas onde tramitam projetos de interesse dessas ONGs ou a indivíduos que tenham papel decisório ou relevante no processo em questão. Esta manifestação é caracterizada por ações tão diversas como marchas em vias públicas, protestos em locais estratégicos ou ações de puro “*networking*” via internet (redes sociais, blogs, sites, mídia online). Esta mesma abordagem se repete nos níveis municipais e estaduais, na esfera doméstica.

Estes grupos procuram exercer sobre seus co-atores, o que Dahl, define como “*influência*”. Essa influência é caracterizada como “uma relação entre agentes em que um induz outros a agirem de uma forma que de outra maneira não agiriam.” (DAHL, 1966, apud VILLA, 1999, p.23).

Uma análise mais seletiva revela que esta influência é mais tangível à medida em que as ONGs consigam engajar os formuladores de políticas em debates públicos, seja pela mobilização, pelo lobby direto ou por outros meios – e muitas delas com consultoria e apoio internacional – de modo a influir na vida nacional e, em alguns casos, como no do Brasil, às vezes, atualizando a agenda social brasileira a níveis de países desenvolvidos:

Criou-se um circuito não governamental de cooperação que tem sido capaz de articular iniciativas tomadas nos mais diversos planos da sociedade civil. A conexão improvável entre microprojetos locais e campanhas de escala internacional demonstrou-se perfeitamente realizável. [...] A palavra-chave deste

novo processo de articulação foi importada do campo da Informática – reúnem-se através de “redes” que combinam a autonomia de cada ponto no sistema com um intenso fluxo de informações. (FERNANDES,1994 p.129).

#### **4.2.1 As redes e a formação da agenda política**

Para melhor entender os tipos de conexão explorados acima, vale recorrer à noção de que países são meros traçados de fronteiras hoje ultrapassados por conglomerados de redes, extensivamente explorada por Castells (1999). Em seu conceito, “*a rede é um conjunto de nós conectados. Nó é o ponto no qual uma curva se entrecorta*”. (CASTELLS, 1999, p.566).

As redes, portanto, são estruturas abertas capazes de se expandir de forma ilimitada, ultrapassando em muito as fronteiras dos países. Independentemente de a que países pertencem, “*hubs*” (núcleos) de atividade podem se relacionar com outros “*hubs*” de atividade criando sinergias específicas entre regiões, ignorando fronteiras.

Um centro de atividades de computação em São Francisco, nos EUA, pode gerar grande fluxo de atividades e negócios com outro em Nova Deli, na Índia sem a participação de seus respectivos Estados nacionais. São fluxos de atividade em rede. Castells (1999) usa o exemplo do atual sistema industrial para nos dar uma melhor noção da dimensão da mudança:

Nossa pesquisa sobre os novos meios de inovação nos EUA ou em outro lugar demonstra que, embora haja realmente continuidade espacial em domínios metropolitanos, ela também pode ser revertida, caso as condições sejam adequadas. E que as condições adequadas dizem respeito à capacidade de concentração espacial dos ingredientes apropriados para promover sinergia. Se for esse o caso, como nossos dados parecem confirmar, temos mesmo um novo espaço industrial marcado por descontinuidade fundamental: os meios de inovação novos e antigos constituem-se com base em sua estrutura e dinâmica interna e mais tarde atraem empresas, capital e trabalho para os canteiros de inovação por eles constituídos. Uma vez estabelecidos, os meios de inovação competem e cooperam em diferentes regiões, criando uma rede de interação que os reúne em uma estrutura industrial comum, superando sua descontinuidade geográfica.” (CASTELLS, 1999, p.481).

É possível ainda identificar, pelo lado dos legisladores e dos formuladores de políticas públicas, um quadro de pessoal que já incorporou à sua prática, como norma, a

participação das ONGs em seu planejamento de ações, o que internalizou a noção ao processo e muito contribui para o intercâmbio de informações entre o Estado e os grupos organizados como as ONGs, representantes de segmentos ativos e articulados da sociedade civil.

Um leque de opções, regras e procedimentos para esta inserção, via os procedimentos legais de participação, foi elaborado por Fortini (2011), onde é possível constatar que aspectos da legislação, em muitos casos, requerem a participação da sociedade civil nas decisões no nível governamental de formulação e execução de políticas públicas.

Porém, o estudo da formulação de políticas públicas em seus aspectos de abertura e inclusão da sociedade civil está sujeito a uma confluência de fatores identificados por John Kingdon, para quem “a pressão exercida por grupos de interesse tem, sim, um impacto positivo na agenda governamental e acontece com frequência considerável.” (KINGDON, 2003, p.49).

Esses fatores são identificados como “janelas de políticas e fluxos”:

[...] a agenda é afetada por problemas e por fluxos políticos e as alternativas são mais afetadas pelo fluxo de políticas. Basicamente, uma janela se abre em função de mudanças no fluxo político (ex: mudança de governo, remanejamento de partidos ou ideologias refletidas no número de assentos ocupados no Congresso ou uma mudança na percepção nacional); ou ela se abre porque um novo problema captou a atenção de autoridades governamentais ou daqueles próximos a elas. (KINGDON, 2003, p.168).

Da confluência de atores, depende a transposição dos filtros de uma Agenda Sistêmica para a *Agenda Governamental* até chegar à *Agenda de Decisão*, o que envolve grande parte do trabalho das ONGs politicamente ativas como atores não estatais aptos a influenciar o processo, seja pela complementaridade ou pela oposição.

O resultado pode ser complexo, envolvendo fatores aleatórios, como momentos de oportunidade e preferências por parte dos que dirigem o processo. Porém, uma vez bem sucedida, a inserção já está realizada e suas metas cumpridas, uma vez que o objetivo desse ator não estatal era a transposição dos filtros explicados por Kingdon, até sua recepção na *Agenda de Decisão*. O resultado final na *Agenda de Decisão* dependerá de vários dos fatores acima e de ainda tantos outros que encontram ampla descrição na obra de Kingdon (2003), mas aqui atemo-nos aos objetivos propostos por esse estudo.

#### 4.2.2 As relações ONGs e Estados: complementaridade ou independência?

Tratar das relações entre governos e organizações não governamentais, sejam elas domésticas, bilaterais ou transnacionais implica em admitir que em vários países as ONGs prestam grande contribuição aos processos de desenvolvimento. Porém, como destaca a literatura sobre o tema, este não é um processo homogêneo que apresenta semelhança de estrutura e função, nem elementos da mesma dimensão. Muitos fatores afetam o impacto das ONGs sobre suas áreas de atuação sendo, talvez, o mais importante deles a relação entre o setor não governamental e o Estado.

No relevante estudo de John Clark (1993) realizado para o Banco Mundial e já citado no Capítulo 2 dessa dissertação, o autor elenca diversos aspectos sobre redução da pobreza, melhoria da governança, proteção ambiental e promoção da saúde humana relacionados à atuação das ONGs no processo de implementação e realização (“*delivery*”) de programas e ações. Estas estão sob a condução de poderosas agências internacionais como o próprio Banco Mundial, a USAID, a *British Overseas Development Administration – BODA*, criada em 1946, assim como o também britânico *Department for International Development – DFID*, que tem tido um papel mais proeminente na AOD desde sua criação em 1964.<sup>40</sup>

Clark (1993, p.3) afirma que um alto grau de desenvolvimento requer atenção ao aproveitamento do potencial de capital, recursos humanos e naturais para atender as demandas da população de um país. Entretanto, ressalta Clark, os setores público e privado estão eivados de imperfeições e, portanto, não são suficientes no atendimento a estas demandas e carecem de um melhor entendimento de fatores políticos e econômicos adicionais que influenciam no desempenho desses setores, território onde operam as organizações não governamentais.

O autor classifica a operação das ONGs em duas vertentes, sendo a mais antiga a do lado da oferta (“*supply side*”) e a mais recente a da demanda (“*demand side*”). Na vertente da oferta estão os serviços prestados, os programas de desenvolvimento e a assistência a instituições que desenvolvem seus próprios projetos, no auxílio à ampliação destes. Na vertente mais recente do atendimento a demandas estariam a ajuda a comunidades para que articulem seus próprios interesses e preferências,

---

<sup>40</sup> Mais sobre as organizações britânicas de ajuda oficial ao desenvolvimento em: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development> Acesso: 20/07/2013

fortaleçam sua posição em negociações com instituições oficiais e a habilidade de trabalhar em “redes” de forma a amplificar o poder individual de comunidades carentes.

No mesmo sentido argumentam Robert Arno e Rachel Christina (1998, p.46) que o oposto ao fortalecimento da sociedade civil é o desmantelamento do papel do Estado como provedor de serviços básicos de educação e saúde, mas que o Estado não pode ser substituído e que há atributos indispensáveis à sua atuação, introduzindo a noção de complementaridade entre Estado e grupos da SCO no atendimento a ambas as vertentes elencadas por John Clark, (“*supply side*” e “*demand side*”) com a ressalva de que,

[...] tais arranjos podem levar à cooptação das ONGs, enfraquecendo sua legitimidade como vozes independentes para grupos de base e seus membros. Claro que as consequências benéficas ou deletérias de tais relações dependem do contexto. (ARNOVE; CHRISTINA, 1998, p.47).

Ações de complementaridade entre Estado e ONGs são nutridas em ambiente propício para que se desenvolvam de forma profícua e, para tal, requerem por parte das organizações não governamentais um grau mínimo de autonomia financeira para garantir sua independência e mesmo em situações de adversidade, os mecanismos de consulta podem gerar processos surpreendentemente produtivos e apaziguar tensões. (CLARK, 1998, p.6).

Dependendo das características de situações específicas de complementaridade, Clark (1998, p.7) elenca os principais fatores impeditivos ao relacionamento benéfico entre governos e grupos ativos da SCO que podem ser resumidos como:

- a) Um ambiente altamente politizado na elaboração de políticas públicas onde as ONGs sejam relegadas a um papel de oposição e onde o governo central considere-se como única instância a possuir legitimidade nas reivindicações.
- b) Uma preferência das ONGs pelo isolamento, indisponíveis ao diálogo com o governo, resultando em baixo grau de coordenação entre ambos, a fim de evitar o controle externo sobre suas atividades.
- c) Ressentimento ou inveja por parte dos servidores públicos quanto ao acesso das ONGs a recursos públicos.
- d) Pressão de grandes financiadores ou doadores para a obtenção de maior volume de recursos, desviando o foco original das ONGs da ação para a captação de fundos, o que pode levar a uma redução do desempenho (“*decline in performance*”).

- e) A própria constituição das ONGs. É frequente a disputa que opõe grupos mais abrangentes de grupos menos abrangentes, uma vez que o governo pode considerar que uma entidade lida com problemas muito específicos, enquanto o Estado deve considerar “o bem comum”, mais amplo em espectro.
- f) A capacidade das ONGs. Alguns projetos podem ficar aquém da eficácia projetada, carecendo de profissionalismo e de “*accountability*” às suas origens sociais, assim como de um planejamento estratégico adequado.
- g) A capacidade do setor público. Interferem na capacidade do Estado a falta de pessoal, ou de pessoal competente para agir no nível local. Corrupção e nepotismo também são fatores deletérios à boa condução de políticas públicas. Em alguns países, conflitos internos levantam a questão da legitimidade, uma vez que boa parte do território pode não estar sob o controle do governo.
- h) Disputas políticas. Em alguns países o governo pode não apoiar um ambiente profícuo às atividades das ONGs por receio de fortalecer a oposição política. A atuação em situações controversas é uma constante.
- i) Dependência de financiadores estrangeiros. Governos tendem a suspeitar de organizações dependentes de recursos estrangeiros contestando suas reais motivações, como guiadas por “orientações de terceiros”. Alternativamente, organizações que captam a maioria dos seus recursos de seus próprios associados garantem maior autenticidade na lida com governos.

A análise das questões levantadas acima requer maior aprofundamento sobre as especificidades quanto à gênese e a anatomia do terceiro setor em cada país, seu ambiente regulatório e sua permeabilidade à ação de organizações transnacionais em seu território de atuação, uma vez que em todas essas áreas há grande potencial de conflito. E não restrito apenas aos conflitos entre governos e ONGs, mas entre as próprias ONGs, já que estas não se caracterizam como um grupo homogêneo. E até disputas individuais no interior das ONGs que são compostas como associações de indivíduos. (CLARK, 1998, p.12).

São temas de relevância no estudo tanto dos mecanismos de atuação das ONGs quanto na compreensão das dinâmicas que envolvem os graus de desempenho e permeabilidade dos governos em relação a grupos transnacionais da SCO, e que irão

determinar a eficácia das ações empreendidas, assim como os impactos junto aos beneficiários-alvos de políticas públicas e ações das ONGs, como formula Risse-Kappen (1999) na tentativa de compreender a importância da formação de coalizões internas e os resultados que elas podem produzir em ambas as pontas da cooperação internacional.

### **4.3 – A globalização, novos atores transnacionais e a AOD**

Desde que surgiram alterações no cenário internacional, passam alguns autores a divergir sobre a identificação dos protagonistas absolutos na macroeconomia mundial e na cooperação internacional, inserindo novos atores e novos agentes no processo.

Essas alterações foram primeiro notadas pelos internacionalistas há mais de cinco décadas, como relembra Risse-Kappen (1999):

O ataque à visão dominada pelo estado (*state-dominated*) das relações internacionais durante os anos 1960 e 1970 coincidiu com uma crítica mais ampla dos conceitos de estado em teoria política e políticas comparadas de ambas as perspectivas, liberal e Marxista. (RISSE-KAPPEN, 1999, p. 17).

Outra coincidência relevante diz respeito à mudança de percepção de poder concentrada até então nos Estados-Nações, protagonistas absolutos tanto na esfera doméstica quanto na transnacional e sua fragmentação. Para alguns autores, sinal que denota uma mudança de paradigma nas relações interestatais que passam a conviver com interesses regionais e de blocos, antes irrelevantes ou até inexistentes.

O fim da era dos Estados-Nações e a emergência das novas economias regionais são discutidos de forma enfática por Kenichi Ohmae (1996) que vê surgir um decrescente interesse nacional e um emergente interesse regional. Ele questiona se os estados-nações são realmente os atores primários na economia globalizada de hoje.

Dentre vários fatores que influenciam os fluxos econômicos, como a Tecnologia de Informação, o investimento expansivo do capital sem limites de fronteiras e a indústria, com interesses cada vez mais globalizados, portanto, regionalizados, o autor destaca a força do consumidor individual:

Os consumidores [...] também se tornaram mais globais em orientação. Com mais acesso a informação sobre estilos de vida ao redor do globo, há menos probabilidade de que queiram comprar – e muito menos condicionados a injunções dos governos para comprar – produtos

americanos ou franceses ou japoneses, meramente por sua associação nacional. Cada vez mais os consumidores desejam produtos melhores e mais baratos, venham de onde vierem. E eles têm demonstrado seu voto nessas preferências com seus talões de cheques. (OHMAE, 1996, p.4).

Do cenário estritamente econômico e político para o debate intelectual, o questionamento do Estado-Nação como protagonista absoluto na esfera internacional envolve várias dimensões. Data de 1984 o questionamento da economista canadense Jane Jacobs (1984), sobre quem de fato lidera o processo de inserção macroeconômica: os Estados-Nações ou as cidades? Num trabalho de pesquisa investigativa, a autora aponta para o que se delineia como um futuro de “*eixos*” de desenvolvimento que se comunicam com outros “*eixos*”, trespassando fronteiras, regiões e países.

A era da globalização, que facilitou e agilizou a conectividade entre países distantes ou vizinhos pavimentou o caminho para novas inserções nos níveis estatais e não estatais, além de contribuir para o fortalecimento dos regionalismos e dos atores subnacionais. Paradoxalmente o efeito ainda traz embutida a dúvida da difícil distinção entre a projeção do global sobre o local, ou se ela se dá ao reverso, projetando o local sobre o global.

Esse interesse pelo “regionalismo” parece ser crescente no desenvolvimento e na atuação das ONGs locais, mesmo que seu escopo de influência e participação possa alcançar, ou ser representado, nos níveis de decisões internacionais, como nos explicou Fernandes (1994).

Entende-se o papel complementar à abordagem econômica prestada pelas ONGs, em ambos os casos, como descrito por Fernandes (1994) em suas compilações sobre a América Latina:

As primeiras redes foram aglutinadas em função de temas comuns como ‘desenvolvimento social’ ou ‘educação popular’. Um exemplo é a Alop, formada por 33 ONGs de 18 países latino americanos com um foco na participação de movimentos populares nos processos de desenvolvimento. (FERNANDES, 1994, p. 130).

Alguns autores estabelecem a prestação de serviços como um claro papel destas organizações no trabalho do desenvolvimento, seja no atendimento a comunidades ou como “contratadas” do Estado, como visto no Capítulo 2, onde David Lewis questiona “se a prestação de serviços é um meio para a transformação dos

beneficiários ou um fim, relegando as ONG's ao papel de apenas mais um provedor contratado para a oferta de serviços". (LEWIS, 2001, p.242).

Levando-se em conta a composição das organizações não governamentais, Handy (1990) afirma que as "*organizações são as pessoas*". E destaca que as dinâmicas envolvendo as pessoas que trabalham nas ONG's possuem características especiais e assim levanta quatro áreas de importância: 1) a motivação dos indivíduos - problematizada por trabalhos voluntários e remunerados; 2) as pessoas e seus papéis - enfatizando a sobreposição, ambiguidade e conflito das funções nas ONG's; 3) as formas dos grupos - colocando a dificuldade de organização das pessoas em equipes; e 4) poder e influência - salientando as difíceis relações de poder e autoridade dentro destas organizações. (Handy, 1990, p. 25).

Uma vez garantidos os aspectos básicos da sustentabilidade das organizações não governamentais, resulta de fundamental importância a articulação e a harmonia entre elas para formar coalizões vitoriosas que produzam resultados na sociedade de acordo com seus objetivos propostos, sendo estes a justificativa da existência dessas organizações.

Carroll (1992) também não subestima os complexos problemas de administração e desempenho dessas organizações comparados aos seus objetivos:

Há problemas financeiros em termos de prioridades para ONGs de desenvolvimento que podem se tornar altamente dependentes de financiamento por doadores oficiais relutantes em cobrir custos essenciais e dispostos apenas a financiar "projetos". O que pode produzir uma situação em que as ONGs de desenvolvimento são sub-administradas e pobremente geridas, contribuindo para a infeliz concepção equivocada de que todas as ONGs de desenvolvimento podem desenvolver um excelente trabalho sem custos operacionais e praticamente sem despesas adicionais. (CARROLL. 1992, apud LEWIS, 2003 p.332).

Uma corrente crítica ao modelo de transferência de atributos e tarefas exclusivas do Estado a organizações da sociedade civil encontra-se principalmente no ambiente jurídico. Tal crítica é decorrente da execução do modelo e por concentrar-se em aspectos legais e jurídicos transcende os objetivos deste estudo, limitado à análise do processo de surgimento e inserção das organizações não governamentais na formulação e execução de políticas públicas, como agentes de política externa de terceiros.

Na esfera internacional a cooperação – que além da promoção do desenvolvimento, do comércio e da troca de bens carrega consigo resquícios de caráter geopolítico – é motivo de desconfiança e pode ser vista como instrumento de intimidação. Da mesma forma, a política externa é mais uma das políticas públicas que, mesmo levada a cabo em países estrangeiros, mantém suas feições domésticas.

A respeito desta impossibilidade de dissociação, afirma Maria Regina Soares de Lima (2000):

Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmos riscos. (LIMA, 2000, p. 283).

A seguir, analisaremos o exemplo de dois países que se destacam pela utilização de relações com esse canal da sociedade civil organizada como instrumento de política externa na ajuda oficial ao desenvolvimento: a Suécia, por sua constância nas doações, por seu percentual de assistência superior a 1% do PIB, chegando a 1,02% em 2011, maior doador da União Europeia<sup>41</sup>, e pela particular capilaridade de sua rede de articulação para a aplicação dos recursos destinados à AOD. E os Estados Unidos pelo seu ainda expressivo volume de recursos – segundo dados da OCDE, o maior doador global<sup>42</sup> – alocados baixo esses objetivos e sua longa história de inclusão das ONGs como instrumento de política externa.

---

<sup>41</sup> Comissão Europeia: *Global Trends – Donor Atlas*, 2011. Disponível em: <http://development.donoratlas.eu/infographics/Global%20Trends%20-%20Infographic%20-%202012.pdf>  
Acesso em 28/01/2013

<sup>42</sup> - OCDE (2009). Ver quadro completo de doadores em: [www.oecd.org/dataoecd/31/22/47452398.xls](http://www.oecd.org/dataoecd/31/22/47452398.xls)  
Acesso em 28/01/2013

## 5 O caso da AOD dos Estados Unidos



### 5.1 O contexto histórico da USAID

O contexto em que surgem as primeiras noções de cooperação internacional nos Estados Unidos tem suas raízes na Doutrina Truman que buscava implementar programas bilaterais de auxílio financeiro, material e político-militar concretizados pelo Plano Marshall, e reorganizar a comunidade internacional pela criação das Nações Unidas e a implantação das instituições de Bretton Woods: “Os países vencedores da guerra resolveram pensar que além de evitar novos conflitos em função da interdependência econômica, deveriam também criar mecanismos de ajustes de moeda, incentivar mecanismos de redução tarifária e de livre comércio.” (CALDAS; AMARAL, 1998, p.129).

A reconstrução da Europa, extremamente debilitada ao fim da Segunda Guerra Mundial, sob a orientação do Plano Marshall (1947 a 1949) tornou-se o modelo a ser seguido como solução para os problemas de desenvolvimento econômico, invertendo a lógica militar predominante, uma vez que a cooperação parecia mostrar-se mais eficaz quanto aos objetivos políticos e estratégicos dos Estados Unidos naquele momento.

Uma década mais tarde, a estratégia norte americana sofre grande influência de Walt Whitman Rostow<sup>43</sup>, quando em 1958 publica “*Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*”, que identifica 5 estágios de crescimento pelos quais todos os países devem passar para atingir o crescimento econômico, em sua conhecida “metáfora do avião”, com claras conotações geopolíticas. Para Rostow a meta a ser atingida era o 5º estágio, a era Fordista da produção e do consumo de massa, na qual já se encontravam, à época, os países capitalistas avançados, ou seja, parte da Europa Ocidental, os Estados Unidos e o Japão. (KNUTSSON, 2009, p.9).

Tal foi o sucesso do Plano Marshall que, ao seu fim em 1949, o então presidente Harry S. Truman, tendo como principal meta ulterior a segurança, propôs um plano com

---

<sup>43</sup> Walt Whitman Rostow, economista e teórico político norte Americano que serviu ao presidente dos EUA, Lyndon Johnson, como Assessor Especial para Assuntos de Segurança Nacional.

dois objetivos: *a)* criar mercados para os Estados Unidos pela redução da pobreza em países subdesenvolvidos, e *b)* aliviar a ameaça do comunismo ajudando países a prosperar pela via do capitalismo. Programas de assistência técnica e de investimento de capital foram criados por órgãos do governo: *Mutual Security Agency (MAS)*, *Foreign Operations Administration (FOA)* e *International Cooperation Administration (ICA)*.

Foi sob a égide do interesse estratégico que foi concebida a Agência Norte Americana para o Desenvolvimento Internacional e por inspiração do presidente John Fitzgerald Kennedy, o Congresso dos Estados Unidos aprovou o *Foreign Assistance Act* em 4 de setembro de 1961<sup>44</sup>, reorganizando todos os esforços para a promoção do desenvolvimento social e econômico na cooperação internacional.

A criação do *Peace Corps* em março de 1961 já respondia ao desafio do presidente Kennedy num discurso aos estudantes da Universidade de Michigan para que fossem trabalhar e viver em países em desenvolvimento para auxiliar no seu progresso.

Era também uma resposta ao ativismo soviético de base na América Latina e na África, em pleno envolvimento também com governos soberanos.

Em 3 de novembro do mesmo ano era criada a *United States Agency of International Development (USAID)* que concentraria toda a ajuda externa do governo norte americano com o sugestivo slogan “*From the American People*”, seguida de legislação de ajuda externa (*Foreign Aid Bill*) em 1962, e cuja criação foi justificada pelo presidente como uma “obrigação”:

Não há como escapar às nossas obrigações: nossas obrigações morais como um líder sábio e bom vizinho na comunidade interdependente das nações livres – nossas obrigações econômicas como povo mais rico num mundo de maioria pobre, como nação que não mais depende dos empréstimos estrangeiros que um dia nos ajudaram a desenvolver nossa própria economia – e nossas obrigações políticas como único e maior opositor aos adversários da liberdade. – John F. Kennedy<sup>45</sup>

A USAID nasceu imbricada do espírito da época, de crença no progresso pelo crescimento econômico via produção e consumo de massa, de forma que todos os países pudessem evoluir do estágio de sociedade tradicional com seus impedimentos ao progresso até o desenvolvimento e o pleno consumo, como formulava Rostow,

---

<sup>44</sup> Disponível em: <http://transition.usaid.gov/policy/ads/faa.pdf> Acesso em 02/08/2013

<sup>45</sup> Discurso do Presidente John F. Kennedy na criação da USAID. Disponível em: <http://50.usaid.gov/history> Acesso em 02/08/2013

refletindo uma lógica amplamente difundida nos anos 1940 e 1950. (KNUTSSON, 2009, p.13).



Presidente John F. Kennedy assina o *Foreign Aid Bill* no Salão Oval da Casa Branca em Agosto de 1962. Fonte: USAID Archives, 2013<sup>46</sup>

### 5.1.1 A herança da Guerra Fria e sua influência duradoura

O amplo envolvimento do governo dos Estados Unidos no financiamento de organizações não governamentais é tido por alguns autores como uma forma mais sofisticada de levar a cabo sua política externa para o desenvolvimento nos campos social, econômico e político.

A pouco alardeada criação do Fundo Nacional para a Democracia (*National Endowment for Democracy - NED*) pelo presidente Ronald Reagan em 1983 para “apoiar a liberdade em todo o mundo” ganha contornos geopolíticos enraizados na Guerra Fria. Um de seus fundadores, Allen Weinstein, revelou em 1991 que “o NED faz hoje o que a CIA fazia de forma secreta há 25 anos.” (BLUM, 2002, p.149).<sup>47</sup> Em outras palavras, busca influenciar governos beneficiários da AOD a favor de políticas dos Estados Unidos que incluíam alinhamento internacional, liberalização do comércio

---

<sup>46</sup> Disponível em: [http://chiangmai.usconsulate.gov/programs\\_and\\_events/2011/usaids-50th-anniversary.html](http://chiangmai.usconsulate.gov/programs_and_events/2011/usaids-50th-anniversary.html) Acesso: 21/10/2013

<sup>47</sup> Em 1991, Allen Weinstein declarou a respeito das atividades do NED: “*A lot of what we [NED] do today was done covertly 25 years ago by the CIA*”. Ver BLUM, 2002 em referências bibliográficas.

e, muitas vezes, apoio militar, sendo a declaração de Weinstein, o melhor resumo da ideologia da Guerra Fria à época.

Num estudo sobre as ONGs “Fundo Nacional para a Democracia (*NED*)”, “*Freedom House*” e a “Anistia Internacional”, Devon Douglas-Bowers (2012) encontra evidências da relação de governos com grupos políticos da SCO, que formam as ONGs:

As organizações não governamentais são de crescente importância como parte do cenário do século 21 desempenhando uma variedade de tarefas humanitárias que abrangem questões de pobreza, ambientais e de liberdade civil. Entretanto, há uma face sombria das ONGs. Elas têm sido e continuam sendo usadas como instrumentos de política externa, especificamente pelos Estados Unidos. Ao invés do uso da força puramente militar, os EUA agora utilizam ONGs como instrumentos de implementação de sua política externa, especificamente o National Endowment for Democracy (NED), a Freedom House e a Anistia Internacional. (DOUGLAS-BOWERS, 2012, p.1).

A história da alocação de recursos da AOD norte americana na segunda metade do século XX revela um direcionamento ideológico de alianças de alinhamento estratégico e de interesses comerciais, desprovido de outros parâmetros, como eficácia da ajuda ao desenvolvimento, índice de corrupção no governo no país beneficiário ou qualquer grau de elevação do nível de bem-estar da população. Como definiram Schraeder, Hook e Taylor (1998), os Estados Unidos orientaram sua AOD como “*a cold warrior with economic interests*”<sup>48</sup>:

A análise estatística confirma várias presunções correntes de que a ajuda externa dos Estados Unidos está sendo guiada por interesses estratégicos e ideológicos associados à guerra fria. Não é fator de surpresa que uma aliança de segurança garanta a provisão generosa de ajuda externa. [...] A posição ideológica do país no contexto da guerra fria também constituiu um fator importante na determinação de políticas de ajuda externa dos EUA. Em suma, a imagem que emerge da análise estatística é a de uma superpotência guiada estrategicamente e ideologicamente que, não obstante, também foi influenciada por questões econômicas. (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998, p.310).

Tais resquícios da Guerra Fria atravessaram décadas e ainda se mantêm, de alguma forma em pauta, em ambos os lados da polarização que dominou boa metade do século XX.

---

<sup>48</sup> Em alusão à Guerra Fria, a expressão é: “um guerreiro frio com interesses econômicos”. NA

Uma vez desconstituída a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a URSS, os Estados Unidos passaram a apoiar organizações da sociedade civil na Rússia e em outros países membros da antiga URSS, agora independentes.

Segundo dados do Instituto de Estudos de Política Externa, baseado em Moscou, os Estados Unidos desembolsaram o montante de US\$ 5 bilhões de dólares a 260 mil organizações russas da sociedade civil entre 1991 e 2012, segundo entrevista da diretora do Instituto, Veronica Krashennnikova, no início de 2012.

Naquele mesmo ano, o presidente da Rússia, Vladimir Putin, um dia antes da entrevista de Krashennnikova, conseguiu aprovar no Parlamento uma nova legislação que classifica as ONGs como “agentes estrangeiros”, aos quais, segundo o jornal britânico Financial Times, para o presidente russo só cabe uma tradução: “espões”.

No final de 2012 foi anunciado o fechamento da unidade da USAID em Moscou, reacendendo o antigo clima de mútua desconfiança entre os velhos oponentes da Guerra Fria em pleno século XXI.<sup>49</sup>

## 5.2 A USAID e seus objetivos

Ao longo das décadas é possível acompanhar as transformações por que passaram as orientações à cooperação internacional levada a cabo pela USAID, assim como as mudanças de objetivo imediato que flutuam de acordo com contextos domésticos históricos e políticos tanto no país doador, quanto no beneficiário.

A partir dos anos 1970 o foco deixa de ser a assistência técnica e o investimento de capital e vira-se para “necessidades humanas básicas” delineadas em 5 áreas de atuação: alimento e nutrição, planejamento populacional, saúde, educação e desenvolvimento de recursos humanos. (USAID, 2013).

Levada pela corrente dominante do neoliberalismo dos anos 1980, a assistência norte americana passa a buscar a salvação da pobreza pela via do mercado, contribuindo para estabilizar sistemas financeiros e promovendo a expansão de mercados internos, integrados a outros mercados internos pela globalização. A assistência passa a ter um viés que busca restaurar os preceitos de Bretton Woods também na cooperação internacional, a liberalização e a expansão do comércio internacional. Cresce o montante canalizado às Organizações Não Governamentais, classificadas como “*Private*

---

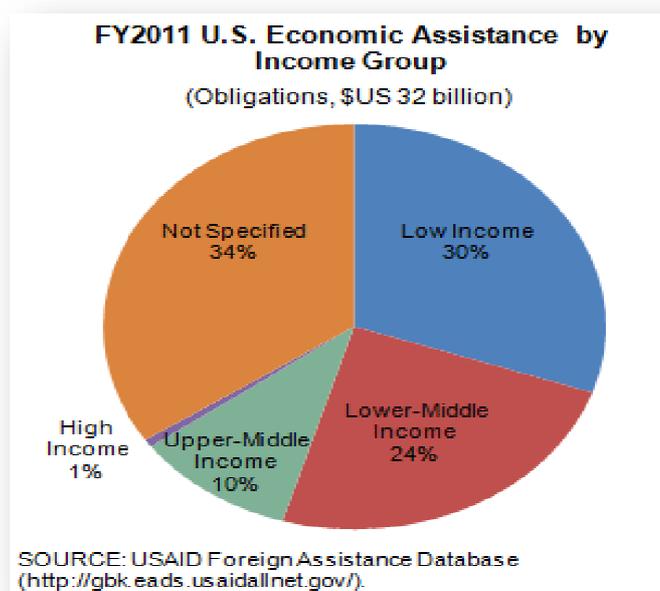
<sup>49</sup> À imprensa, representantes da unidade da USAID que estava em operação em Moscou declararam que a agência “*havia sido expulsa*” da Rússia pelo Kremlin. Financial Times, 13/06/2012. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9b2c1ff0-cb60-11e1-b896-00144feabdc0.html> Acesso em 03/08/2013

*Voluntary Organizations – PVOs*” (Organizações Voluntárias Privadas) para a execução de ações que as organizações realizariam com melhores resultados que o estado lento, burocrático e ineficiente, segundo a corrente dominante de orientação.

A década de 1990 vê surgir o tema da sustentabilidade na cooperação internacional norte americana e o foco, uma vez mais, é reposicionado para que a assistência se dirija a objetivos do desenvolvimento sustentável, principalmente a países pobres ou de “baixa renda”, como classifica a agência. A USAID passa a trabalhar em 3 níveis: *a)* no fornecimento de um pacote básico de assistência a países “em desenvolvimento”, *b)* países “em transição” passam a receber ajuda em momentos de crise, e *c)* países onde a presença da USAID é limitada recebem assistência via ONGs.

Os dados disponibilizados pela USAID confirmam esta tendência até os dias de hoje como mostram os números do ano fiscal de 2011:

Assistência Econômica por Grupos de Renda – EUA, Ano Fiscal 2011

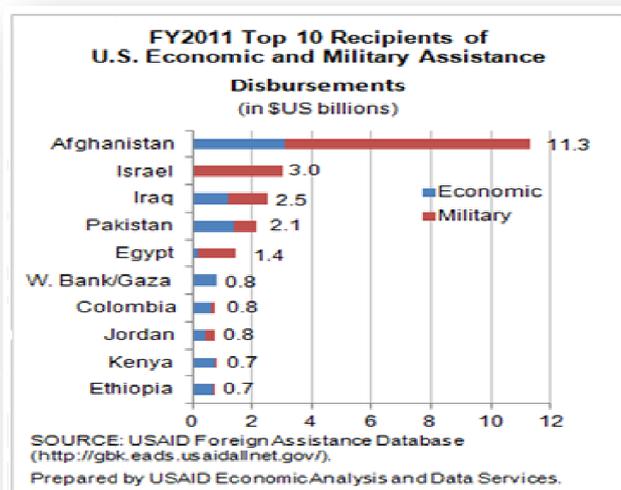


Fonte: Fiscal Year 2011, USAID Facts, 2013

A partir do ano 2000 a agência está, mais uma vez, direcionada à reconstrução de pós-guerras, desta feita não na Europa, mas no Oriente Médio onde as guerras do Afeganistão e do Iraque demandam grande parcela da cooperação para o desenvolvimento. Assim, a ajuda norte americana pode ser dividida em 2 grandes esferas: econômica e militar. O volume direcionado a esses países está refletido no

quadro abaixo que se refere aos desembolsos de 2011, últimos dados disponibilizados pela USAID em novembro de 2013:

#### Os 10 Maiores Beneficiários de Assistência Econômica e Militar dos EUA - 2011



Fonte: Fiscal Year 2011, USAID, 2013<sup>50</sup>

O Afeganistão é o maior destinatário do orçamento americano para ajuda econômica e militar, seguido por Israel (somente ajuda militar) e o Iraque, que ocupa o 3º lugar entre os maiores beneficiários.

A desproporcionalidade do volume de ajuda militar desembolsada pelos Estados Unidos em relação à ajuda econômica e humanitária é um fator de crítica dos estudiosos familiarizados com os dispêndios da AOD. Organizações não governamentais, conhecidas como “*watchdogs*”, monitoram os gastos do governo norte americano utilizando não só dados oficiais, mas também outras fontes.

Um levantamento da organização *GOOD – The Social Network for Social Good*, utilizando dados da USAID, do Departamento de Estado, do Instituto Gallup, da Fundação Gates, do Bureau do Censo e do Gabinete de Orçamento do Congresso, dentre outros, produziu um infográfico que reflete o motivo das críticas.

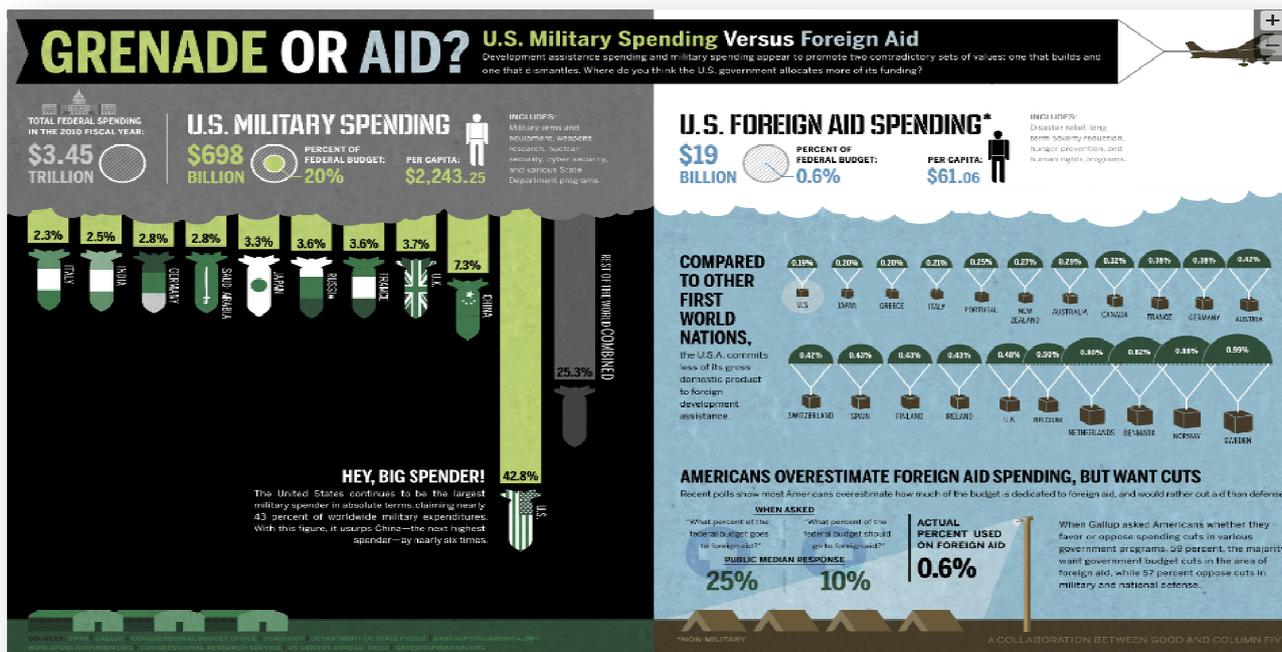
Segundo o levantamento, com dados do ano fiscal de 2010, do total do orçamento federal dos Estados Unidos para o ano, 20%, ou US\$ 698 bilhões de dólares

<sup>50</sup> Nota da USAID sobre previsão e desembolsos: “*Afghanistan remained the top recipient of total U.S. economic and military assistance—both obligations and disbursements—for a fourth consecutive year. Iraq had held the top spot FY2003–FY2007*” (grifo nosso). Disponível em: <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast-facts.html> Acesso: 22/09/2013

constituem-se de gastos militares, sendo que apenas US\$ 19 bilhões de dólares foram usados em ajuda considerada humanitária, o que representa 0,6% do orçamento federal.

Um melhor detalhamento dos gastos comparados a outros países está no quadro abaixo, produzido pela GOOD. Nos mesmos dados, destaca-se a Suécia como o maior doador de ajuda estritamente humanitária, o segundo exemplo utilizado nesse estudo.

### Gastos Militares dos EUA versus Ajuda Externa, Ano Fiscal 2010



Fonte: Reprodução, GOOD, 2013<sup>51</sup>

Outro motivo de crítica ao desembolso norte americano com gastos militares refere-se ao volume despendido com a larga terceirização dos serviços via orçamento militar para ajuda externa. O país passou a usar essa estratégia para a reconstrução a partir de 1994, utilizando o modelo nos trabalhos pós-conflito conduzidos na Somália, na Bósnia, no Kosovo, no Iraque e, mais recentemente, no Afeganistão.

A prevalência de poucas empresas, as chamadas “contractors” é motivo de controvérsia, como revela levantamento do jornal britânico Financial Times em reportagem de 18 de março de 2013, ao destacar: “O amplo uso de empresas terceirizadas tanto no Iraque quanto no Afeganistão mergulhado em controvérsia.”<sup>52</sup>

<sup>51</sup> GOOD – The Social Network for Social Good. Disponível em: <http://awesome.good.is/transparency/web/1104/spending/flat.html> Acesso: 05/10/2013

<sup>52</sup> Financial Times. *Contractors reap \$138 bn from Iraq war*. Londres. Disponível em: <http://www.ft.com/cms/s/0/7f435f04-8c05-11e2-b001-00144feabdc0.html#axzz2jt8ggm2D> Acesso: 05/10/2013

Segundo o jornal, os 10 maiores “contractors” asseguraram serviços no valor de US\$ 72 bilhões de dólares, quase metade de todo o gasto que chegou a US\$ 138 bilhões de dólares naquele ano fiscal.

A dificuldade em rastrear os destinatários das verbas reside no fato de que algumas dessas empresas operam sob uma variedade de nomes, alega o Financial Times. Porém, os dados do orçamento revelam a concentração de contratos com algumas empresas, como mostra o infográfico abaixo, segundo levantamento do jornal, em valores por empresa:

### As 10 Maiores Corporações com Contratos no Iraque – 2003 a 2012



Fonte: Reprodução, Financial Times, edição de 18/03/2013<sup>53</sup>

O Financial Times destaca o volume alocado à empresa KBR, uma antiga subsidiária da empresa Halliburton, e os gastos excessivos que foram apontados pela “Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan”, uma comissão legislativa, bipartidária e independente, formada pelo governo norte americano para estudar os gastos com a terceirização de serviços de reconstrução nos pós-conflitos nestes dois países – seguindo o modelo adotado pelo “Truman Committee” durante a

<sup>53</sup> Idem

Segunda Guerra – e cujo relatório foi entregue ao Congresso dos Estados Unidos em agosto de 2011. Citando dados da Comissão<sup>54</sup>, o diário britânico relata:

Nenhuma empresa se beneficiou mais do que a KBR, antes chamada *Kellogg Brown and Root*. Essa controversa ex-subsidiária da *Halliburton*, que foi um dia dirigida por Dick Cheney, vice-presidente de George W. Bush foi agraciada com pelo menos US\$ 39,5 bilhões de dólares em contratos federais relacionados à guerra no Iraque na última década. Duas companhias do Kuwait – *Agility Logistics* e a estatal *Kuwait Petroleum Corporation* – são a segunda e a terceira maiores vencedoras, assegurando contratos no valor de US\$ 7.2 bilhões de dólares e US\$ 6.3 bilhões, respectivamente. Os EUA contrataram mais companhias privadas no Iraque do que em qualquer guerra anterior e, às vezes, havia mais funcionários de empresas terceirizadas que militares no local. (Financial Times, 2012).<sup>55</sup>

O modelo de gastos militares e econômicos com as reconstruções, utilizado há 19 anos, foi tema de um estudo de Blake Mobley (2004), publicado pela Universidade de Princeton, que alerta:

Embora as empresas terceirizadas sejam essenciais nas operações pós-conflito, a administração e o monitoramento do governo dos EUA sobre as empresas permanece criticamente deficiente. Enquanto os Estados Unidos constrói sua capacidade institucional para a reconstrução pós-conflito de longo prazo, necessitará contratar tarefas a terceirizados especializados e organizações sem fins lucrativos de forma mais estratégica, eficiente e transparente. (MOBLEY, 2004, p.21).

Embora não se constitua no foco dessa dissertação, o desembolso com gastos militares foi aqui incluído, pois, boa parcela destes está imbricada nos gastos com a AOD, e a título de comparação quantitativa, uma vez que o volume empregado sob a rubrica da AOD representa parcela significativa do orçamento de política externa dos Estados Unidos. E é pertinente à primeira hipótese desse trabalho que problematiza o uso da ajuda externa como ferramenta de política externa.

---

<sup>54</sup> A “*Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan*” possui uma página na internet para consulta pública disponível em: <http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929213815/http://www.wartimecontracting.gov/> Acesso: 05/11/2013. O relatório completo sobre as operações de terceirização na reconstrução do Iraque e do Afeganistão pode está disponível em: [http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929213820/http://www.wartimecontracting.gov/docs/CWC\\_FinalReport-lowres.pdf](http://cybercemetery.unt.edu/archive/cwc/20110929213820/http://www.wartimecontracting.gov/docs/CWC_FinalReport-lowres.pdf) Acesso: 05/11/2013

<sup>55</sup> Financial Times, idem.

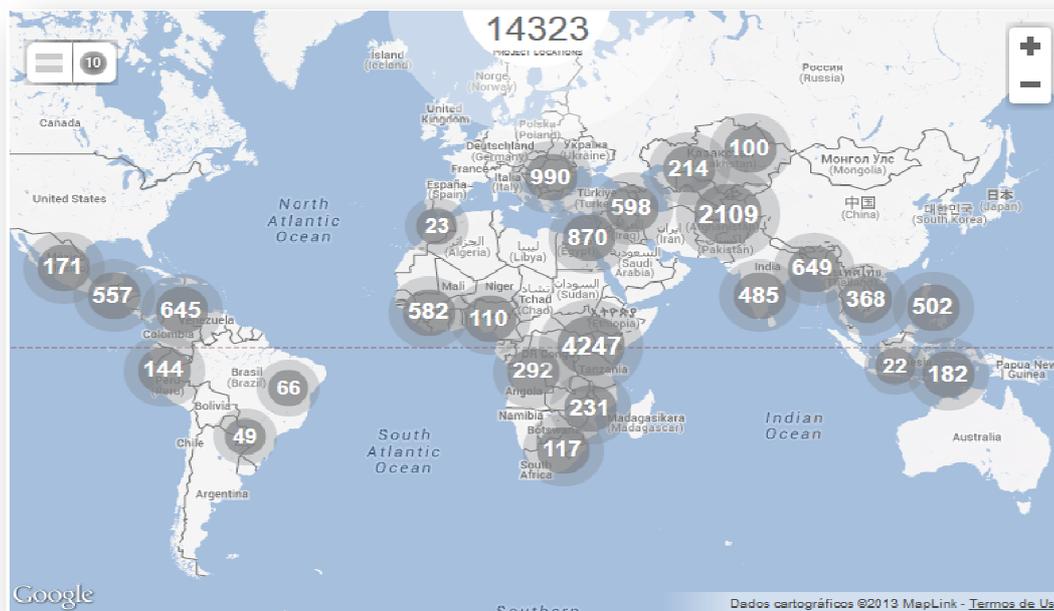
Afirma Steve Jones, no artigo “*How US Foreign Aid is Used in Foreign Policy - A Policy Tool Since 1946*”, publicado pela revista “*US Foreign Policy*”:

A ajuda externa dos EUA é uma parte essencial da política externa norte americana. Os EUA a estendem a países em desenvolvimento e à assistência militar ou em desastres. Os Estados Unidos tem usado ajuda externa desde 1946. (JONES, 2013, p.2).

Importante ressaltar que os gastos militares descritos acima não são totalmente agrupados sob a rubrica da AOD e seu uso nesse trabalho até-m-se, reiteramos, apenas pela relevância quantitativa. Como afirma ainda Jones (2013), “Os Estados Unidos dividem a ajuda externa em três categorias: militar e assistência à segurança (25% dos gastos anuais), desastres e alívio humanitário (15%) e ajuda econômica ao desenvolvimento (60%).” Retomamos, assim, a visão mais ampla que contempla os gastos com projetos considerados humanitários e de ajuda ao desenvolvimento despendidos pela USAID.

### 5.3 A nova orientação da AOD norte americana e o mercado

Em 2013, a USAID trabalha com projetos distribuídos por 14.323 localidades ao redor do mundo como mostra o quadro abaixo:



Fonte: USAID, Project locations in 2013<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Mapa interativo disponível em: <http://map.usaid.gov/> Acesso: 02/10/2013

O tipo de regime no país beneficiário e a continuidade do trabalho influenciam no montante da assistência desembolsada, como já observou Kim (2011).

Em 2012 os Estados Unidos desembolsaram em AOD um total de US\$ \$66,7 bilhões, o que representa, mais uma vez, menos de 1% do orçamento federal do país.<sup>57</sup> Esses valores incluem gastos da USAID e do Departamento de Estado, e não contemplam gastos específicos com a rubrica das metas do *Millenium Development Goals (MDG)* alocadas a programas das Nações Unidas.

Quanto à distribuição quantitativa dos recursos, a dimensão da AOD dos Estados Unidos também demanda consideração, já que o país é posicionado pela OCDE como o maior doador dentre todos os envolvidos na Cooperação, e esta se refere à execução de política externa para o desenvolvimento não só via as ONGs, mas também com parcela relevante do orçamento destinado a agências multilaterais, além dos acordos bilaterais de ajuda oficial, como explicitam os gráficos abaixo:

#### A AOD dos EUA: Multilateral e Bilateral; Multilateral Banco Mundial e Agências.



Fonte: Reprodução, OCDE, 2013<sup>58</sup>

<sup>57</sup> Exatamente US\$66,797,189,000.00 de acordo com os dados oficiais do governo norte americano. Disponível em <http://foreignassistance.gov/DataView.aspx#DataSetAnchor> Acesso: 05/08/2013

<sup>58</sup> OECD, Donor Atlas. Disponível em: <http://development.donoratlas.eu> Acesso: 06/08/2013

Segundo o governo norte americano, são muitas as instituições com as quais trabalha a USAID, oficialmente, assim identificadas:<sup>59</sup>

- *Organizações voluntárias privadas dos EUA, locais e internacionais*
- *Cooperativas*
- *Organizações sem fins lucrativos dos EUA, locais (povos indígenas) e internacionais*
- *U.S., Local, and International For-Profit Organizações com fins lucrativos dos EUA, locais e internacionais*
- *Fundações públicas e privadas*
- *Instituições educacionais privadas*

Atualmente a AOD norte americana está dividida entre 34 rubricas diversas que cobrem áreas tão abrangentes quanto a “Assistência ao Anti-Terrorismo”, as missões de “Manutenção da Paz”, “Programas Globais de Saúde”, “Alimentos para a Paz”, “Controle Internacional de Narcóticos” e “Educação Militar e Técnica”. Estas rubricas estão incluídas em onze categorias gerais.<sup>60</sup> A partir de 31 de dezembro de 2002 foi introduzida a Instrução 02-19, *Acquisition and Assistance Policy Directive (AAPD)*, a fim de garantir que a USAID não entre em acordos ou contratos com beneficiários que apoiem ou tenham apoiado ações terroristas.<sup>61</sup>

Segundo Kim (2011), a AOD norte americana é tanto maior quanto for o número de ONGs baseadas nos Estados Unidos operando em um determinado país de baixa renda ou país em desenvolvimento e que o montante tende a crescer com o tempo de operação daquela organização no país. (KIM, 2011, p.134).

Argumenta ainda o autor que, indiretamente, um aumento na frequência e na duração das atividades dessas ONGs num país beneficiário em potencial, determina maior cobertura da mídia norte americana sobre aquele país e para cada nova ONG estabelecida equivale a um montante médio de US\$ 15 milhões acrescido ao desembolso àquele país. (KIM, 2011, p.5).

A mais recente definição oficial da AOD norte americana permanece orientada à criação de novos mercados para produtos dos Estados Unidos, porém, com base no

---

<sup>59</sup> Disponível em: <https://www.devex.com/en/news/top-usaid-ngo-partners-a-primer/75803> Acesso: 06/07/2013

<sup>60</sup> As categorias mais abrangentes são: Paz e Segurança, Democracia, Direitos Humanos e Governança, Saúde, Educação e Serviços Sociais, Desenvolvimento Econômico, Meio Ambiente, Perdão de Dívidas, Assistência Humanitária, Administração de Programas e Multissetorial. Disponível em <http://foreignassistance.gov/DataView.aspx#DataSetAnchor> Acesso em 06/08/2013

<sup>61</sup> Disponível em: [http://www.usaid.gov/business/business\\_opportunities/cib/pdf/aapd04\\_14.pdf](http://www.usaid.gov/business/business_opportunities/cib/pdf/aapd04_14.pdf) Acesso: 10/10/2013 Para uma ampla visão dos efeitos da assistência a países nos quais os EUA atuam no combate ao terrorismo, ver BLUM, 2002, em referências bibliográficas.

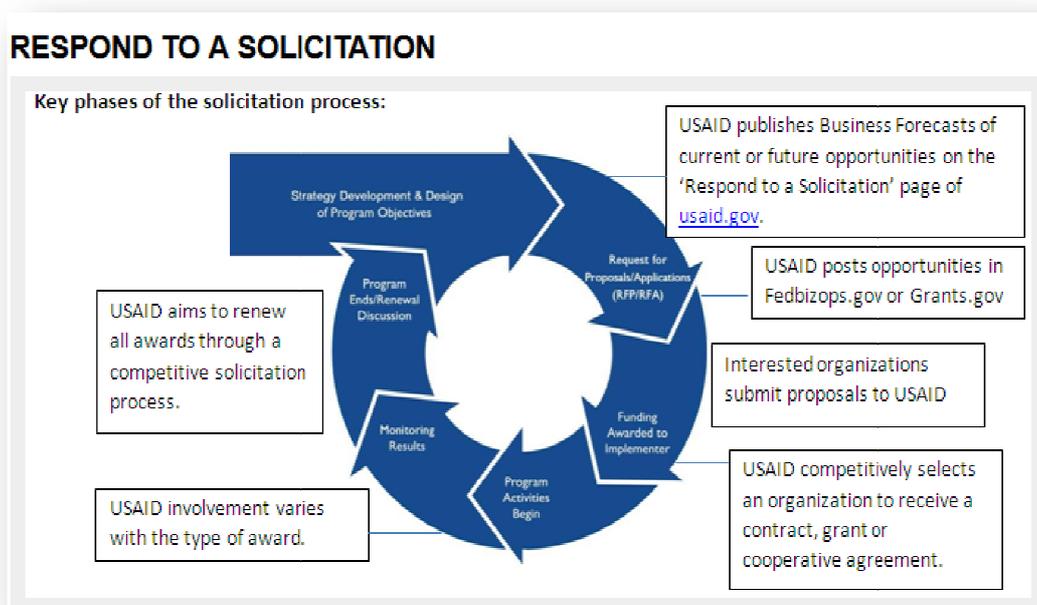
crescimento econômico sustentável e na ampliação de mercados para o comércio dos Estados Unidos e é assim descrita no portal oficial da USAID:

Nossa ajuda desenvolve os mercados do futuro; beneficiários de longo prazo da ajuda norte americana tornaram-se fortes parceiros comerciais e são os mercados que mais crescem para produtos americanos. A USAID está desenvolvendo parcerias com países comprometidos a possibilitar o investimento do setor privado que é a base do crescimento econômico sustentado para abrir novos mercados a produtos americanos, promover o comércio internacional e criar empregos no mercado doméstico. (USAID, 2013).

A orientação pela criação ou ampliação de novos mercados não exclui diversos projetos de caráter humanitário e voltados para a segurança alimentar em países considerados pobres. Mas remete-nos ao modelo de operação da USAID.

#### 5.4 O modelo de operação do sistema de AOD da USAID

Os mecanismos que permitem a obtenção de verbas da AOD norte americana têm um modelo de operação que se assemelha a um sistema de licitações públicas. O proponente formula projetos com especificidades e os candidatos oferecem suas propostas para a obtenção dos recursos. O processo de solicitação consiste em seis etapas, a partir da publicação da oferta de projeto pelo proponente explicitada no diagrama abaixo:



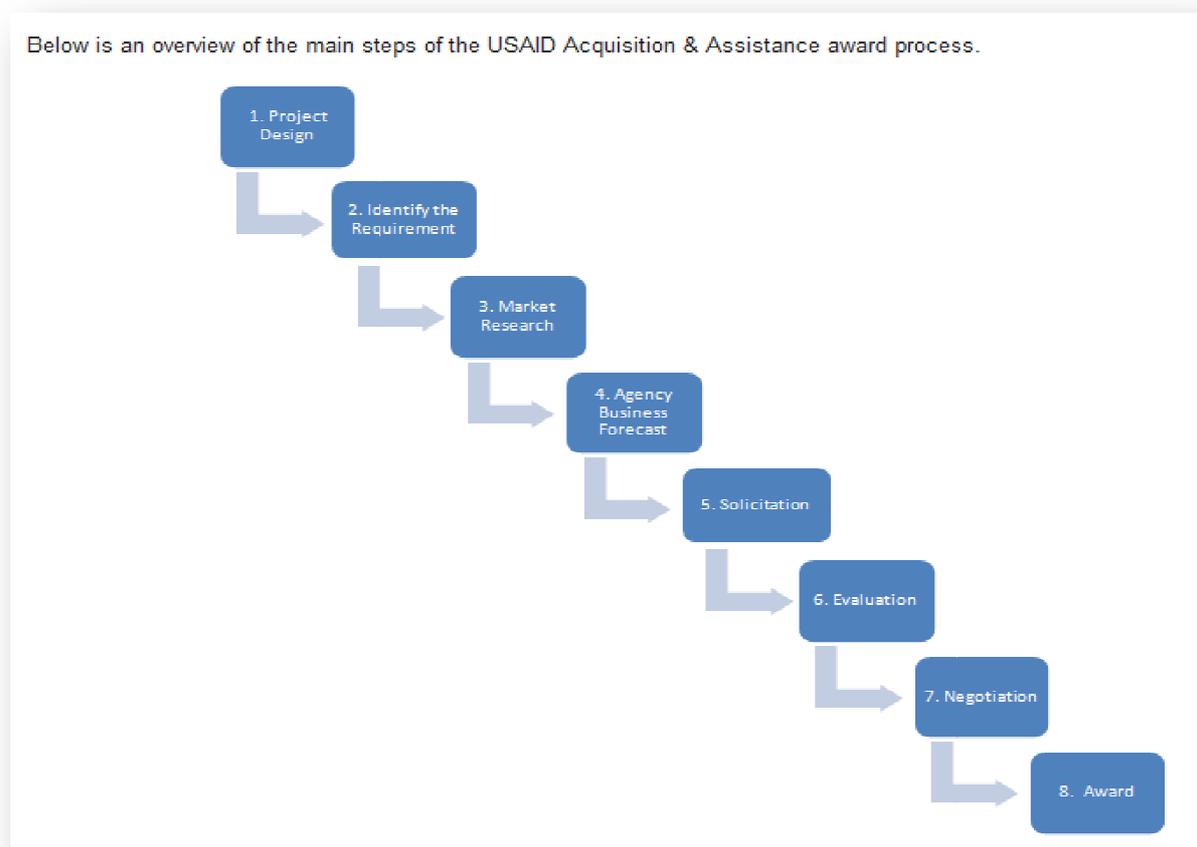
Fonte: Reprodução, USAID, 2013

Os três tipos de alocação de recursos oferecidos pela USAID<sup>62</sup> são:

- a) *Contracts (Aquisitions)*: Compra direta de produtos e serviços pelo governo federal americano
- b) *Grants (Assistance)*: Transferência de fundos para terceiros para a implementação de programas que contribuam para o bem público e avancem os objetivos do Foreign Assistance Act<sup>63</sup>
- c) *Cooperative Agreement (Assistance)*: Semelhante à categoria Grants, mas com envolvimento substancial por parte da USAID.

Ao definir os projetos e as ações que irá apoiar, o proponente (USAID) conduz o processo de forma integral de acordo com seus objetivos. E ao desenhar o plano de ação dos projetos que irão tornar-se ofertas do proponente, o organização não governamental só é inserida na 5ª etapa do processo, dentro do contexto de uma proposta totalmente já formulada, como mostra a escala de projeção abaixo:

#### Etapas do processo de obtenção de recursos da USAID



Fonte: Reprodução, USAID, 2013<sup>64</sup>

<sup>62</sup> Disponível em: <http://www.usaid.gov/partnership-opportunities> Acesso 03/10/2013

<sup>63</sup> Disponível em: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/chapter-32> Acesso: 05/10/2013

<sup>64</sup> USAID, 2013. Disponível em: <http://www.usaid.gov/work-usaid/get-grant-or-contract/grant-and-contract-process> Acesso: 13/10/2013

A USAID também aceita propostas não solicitadas (“*unsolicited*”) que são consideradas para financiamento, desde que preencham os requisitos estipulados pela agência e atendam aos critérios abaixo:

Enquanto todas as propostas serão recebidas e revisadas para apoio, os candidatos devem ter em mente que os recursos são limitados. Potenciais candidatos deve estar cientes de que a USAID aprova apenas um pequeno número. Para estarem legalmente aptas a consideração, propostas não solicitadas devem:

- Ser inovadoras e únicas
- Originadas e preparadas de forma independente pelo candidato
- Preparadas sem supervisão do Governo dos EUA, nem endosso, direção ou qualquer envolvimento do Governo dos EUA
- Incluir detalhes suficientes que permitam a determinação de que o apoio da USAID valeria a pena e que o trabalho proposto poderia beneficiar a pesquisa e o desenvolvimento da USAID ou outras responsabilidades
- Não ser uma proposta adiantada de algum processo de licitação que pode ser ou será oferecido de forma competitiva. (USAID, 2013).<sup>65</sup>

Em todas as instâncias citadas acima, parece prevalecer a orientação oficial para a alocação da AOD norte americana, ou seja, a lógica da expansão dos mercados e consequentemente, do comércio entre os Estados Unidos e nações beneficiárias. Ou como notaram Schraeder, Hook e Taylor: [...] a relação positiva entre os níveis de ajuda externa dos EUA e países beneficiários [...] não pode ser explicada por interpretações clássicas que enfatizam a predominância de fatores estratégicos e ideológicos sobre interesses econômicos. (SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998, p. 310).

A multiplicidade de programas, projetos, fundos e organizações envolvidos na administração da cooperação internacional para o desenvolvimento norte americana, o amplo uso de Organizações Voluntárias Privadas e sua evolução ao longo da história, os métodos competitivos de financiamento de propostas elaboradas pelo país doador, de acordo com seus objetivos de ajuda externa constata a complexa utilização das organizações não governamentais ou sem fins lucrativos, pelo governo norte americano, com o objetivo de exercer sua política de cooperação internacional para o desenvolvimento, como instrumento intrínseco de ação do governo, de política externa, como visto neste capítulo.

---

<sup>65</sup> Disponível em: <http://www.usaid.gov/work-usaid/get-grant-or-contract/unsolicited-proposals> Acesso 05/11/2013

## 6 O caso da AOD da Suécia



### 6.1 Origens históricas da cooperação para o desenvolvimento na Suécia

A cooperação da Suécia para o desenvolvimento está intrinsecamente ligada à histórica evolução de duas vertentes: o trabalho missionário e o voluntariado, que têm sua origem nos movimentos de protesto contra as condições sociais, políticas e econômicas do país em meados do século XIX. Movimentos sociais, também chamados de movimentos populares, que funcionaram como “escolas de cidadania” e até hoje ajudam a moldar a sociedade sueca, carregam uma longa história sob o impacto de marcos fundamentais: os movimentos da Temperança, da Igreja Livre, dos Sindicatos e das Cooperativas. Eles deram origem às Organizações Não Governamentais suecas como as conhecemos hoje.

Os movimentos populares tornaram-se comuns a partir do século XIX e irão fomentar a efervescência da organização de grupos em sociedades do início do século XX, que tornam-se “*uma obsessão na Suécia*”. (SCOTT, 1988, p.410). A onda de demandas levantadas por fazendeiros de posses e pela classe média urbana passa a varrer também a multiplicidade de classes trabalhadoras organizadas, prontas para fazer valer sua influência sobre a política:

Em 1846 as leis que aboliram as guildas<sup>66</sup> incentivaram a criação de associações de trabalhadores. Várias organizações de trabalhadores surgiram por volta de 1850, inspiradas no exemplo norueguês. Cultura e prazer eram suas finalidades primordiais. Clubes de saúde e funerários se constituíram ao mesmo tempo em que as cooperativas de consumidores. Ao final da década de 1860 o número de associações havia crescido consideravelmente e em 1864 todas as restrições a fundação de organizações foram removidas. (SCOTT, 1988, p.410).

---

<sup>66</sup> Associações de artesãos, negociantes e artistas comuns em algumas regiões da Europa na Idade Média, representavam também proteção a seus associados.

O envolvimento das organizações domésticas em assuntos internacionais decorre das primeiras experiências missionárias, iniciadas na década de 1850 pela Igreja da Suécia, na África. A preocupação de então já era com o desenvolvimento social e econômico em países pobres, a mesma linha seguida por outras igrejas suecas ligadas ao movimento “*Free Church*”, de orientação protestante. (BILLING, 2011 p.12).

Atualmente valores doados a igrejas ainda representam volume significativo do total de recursos da Sida canalizados, principalmente, via 4 “organizações-âncoras” (*frame organizations*): *PMU Interlife*, de orientação pentecostal, *Swedish Mission Council*, uma coalizão de organizações cristãs, *Diakonia*, organização central do movimento *Swedish Free Church* e a *Church of Sweden*, evangélica luterana, a maior organização de alcance nacional com 7.2 milhões de membros em 2.200 paróquias no país e 40 no exterior.<sup>67</sup>

Ao todo são 15 as “*frame organizations*”, organizações âncoras que canalizam e administram a cooperação sueca para o desenvolvimento (BILLING, 2011, p.22):

- **Igrejas e organizações de orientação religiosa:** (*Pingstmissionens Utvecklingsamarbete*) *PMU Interlife*, *Church of Sweden*, *Diakonia*, *Swedish Mission Council (SMC)*
- **Movimentos trabalhistas:** *Olof Palme International Centre*, *LO-TCO Secretariat of International Trade Union Development Co-operation*.
- **Organizações de Cooperativas:** *Swedish Cooperative Centre*
- **Direitos da infância:** *Save the Children Sweden*, *Plan Sweden*
- **Atenção aos deficientes:** *Swedish Organisations of Disabled Persons’ International Aids Association (SHIA)*
- **Movimentos de solidariedade:** *The Africa Group Sweden (AGIS)*
- **Movimentos ambientais:** *The Swedish Society for Nature Conservation (SNF)*, *World Wildlife Organisation (WWF)*
- **Direitos Sexuais:** *RFSU*
- **“Umbrella organization”:** *Forum Syd*

O Comitê de Desenvolvimento à Assistência – CDA (*Development Assistance Committee – DAC*), numa avaliação dos países membros do comitê descreve a abordagem da Suécia em relação à ajuda ao desenvolvimento, cujo foco é a eliminação da pobreza pelo apoio ao desenvolvimento doméstico dos países beneficiários:

---

<sup>67</sup> *Sida Assessment memo*, 2006, Sida SEKA/NGO 13/12/2006, apud ONSANDER (2007)

Há muito a Suécia mantém a crença de que países pobres podem elevar-se da pobreza se lhes forem dados os meios apropriados de desenvolvimento. Também crê que a democracia e a forte participação da sociedade civil são essenciais para o processo de desenvolvimento. A cooperação para o desenvolvimento foi estabelecida há mais de 45 anos, envolvendo as igrejas, os movimentos populares e organizações não governamentais (ONGs) dentre suas principais forças. Sem o fardo do legado do colonialismo, a Suécia tem uma longa tradição de apoio a missões das igrejas, particularmente na África e na Ásia. (OCDE, 2005, p.18).

### 6.1.1 As campanhas de conscientização pública

Esta tradição ganha impulso logo após a Primeira Guerra Mundial, quando a Suécia filiou-se à Liga das Nações e à Organização Internacional do Trabalho e teve papel ativo em ambas as organizações. Ao fim da Segunda Guerra Mundial a Suécia viveu a experiência dos comitês de cidadãos voltados à reconstrução da Europa, com campanhas como “*Help Europe*” e “*Help Norway*”.

Em 1952 é criado o “Comitê Central para Assistência Técnica Sueca a Áreas Menos Desenvolvidas” (*Central Committee for Swedish Technical Assistance to Less Developed Areas*), um passo importante para a coordenação da cooperação internacional financiada pelo Estado, trabalho que hoje está concentrado numa grande agência, a Sida – *Swedish International Cooperation for Development Agency*<sup>68</sup>.

O mesmo relatório do CDA explica a forma centralizada de distribuição da AOD da Suécia via o novo organismo para a Cooperação Internacional:

Consistente com uma tradição de 400 anos, a abordagem da Suécia ao governo é centralizada e objetiva a eficiência. Na abordagem geral sueca, a estrutura legal é estabelecida pelo parlamento, a formulação de políticas públicas é papel dos pequenos e extremamente focados ministérios e a implementação é de responsabilidade das agências semi-autônomas do governo que recebem cartas anuais de instruções do governo. Consistente com essa abordagem, o Ministério das Relações Exteriores tem um papel central como formulador de políticas de desenvolvimento e cooperação e depende fortemente da Agência Sueca de

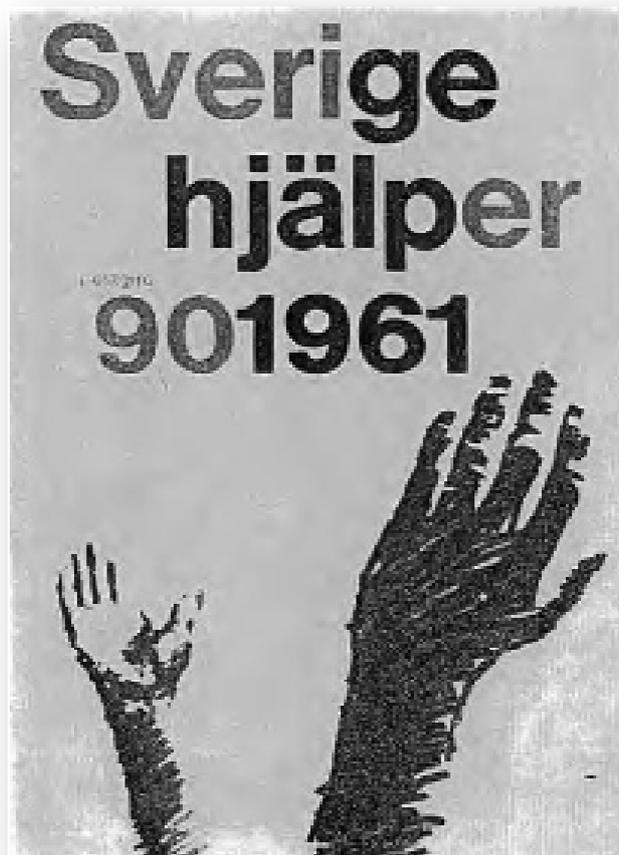
---

<sup>68</sup> A Sida atualmente tem 5 áreas de trabalho: Economia, Infraestrutura, Assistência Humanitária, Água e Desenvolvimento Urbano. Em 2011 administrou metade de toda a verba de cooperação para o desenvolvimento desembolsada pela Suécia. Swedish International Development Cooperation Agency. Disponível em: <http://development.donoratlas.eu/infographics/Global%20Trends%20-%20Infographic%20-%202012.pdf> Acesso em 22/01/2013

Desenvolvimento e Cooperação Internacional, a Sida, para a implementação dessas políticas. (OCDE, 2005, p.19).

A fim de aplacar controvérsias sobre o papel da Suécia na cooperação internacional, um passo ainda maior foi dado em 1955 com a campanha interna de informação denominada “*Sweden Helps*”, que sensibilizou o povo sueco para a necessidade de ajudar, via uma ampla divulgação das condições de miséria e pobreza em vários países. A campanha não só foi bem sucedida, como arrecadou fundos específicos para a assistência internacional ao desenvolvimento. A partir de então, o interesse por questões do “terceiro mundo” vem crescendo com maior envolvimento dos movimentos populares que ajudaram a combater injustiças e conquistar direitos e democracia no plano doméstico. (SIDA, 2005c, p.7).

Cartaz da campanha “*Sweden Helps*” de 1961<sup>69</sup>



Fonte: ÖHMAN, 2010, p.122

<sup>69</sup> “The poster for fund-raising “Sweden helps” campaign, 1961. The original is in colour, highlighting the letters in the text “Sverige hjälper 901961” translated as “Give help 1961”.” ÖHMAN, 2010, p.122

As ONGs de então tiveram um papel crucial para o estabelecimento da cooperação internacional oficial da Suécia:

Quando a cooperação oficial ao desenvolvimento da Suécia foi criada esses movimentos e organizações foram uma força importante, e assim tem sido continuamente, desde então, um componente de como se dá forma à cooperação para o desenvolvimento sueca no processo político, participando dos Conselhos da Sida, em grupos de trabalho e nos programas da Sida. (RIDELL et al, 1995 p.10).

Ressalve-se que todo o processo de estruturação da cooperação internacional sueca teve iniciativa na esfera governamental, sendo as ONGs não proponentes, mas recrutadas aos objetivos da cooperação, segundo interesses do Parlamento e do governo:

No final dos anos 1940 e início dos 50 os indivíduos que iniciaram a ajuda bilateral ao desenvolvimento representavam interesses suecos de exportação. Eles eram funcionários de departamentos de estado da Suécia, que tinham conexões próximas a organizações nacionais e que usaram sua influência para promover o estabelecimento da ajuda sueca ao desenvolvimento. Seu objetivo era facilitar o acesso de companhias suecas a novos mercados que estavam se abrindo na era da descolonização. ONGs populares não foram as iniciadoras da ajuda ao desenvolvimento, mas sim recrutadas com a intenção de criar uma plataforma formal confiável. (ÖHMAN, 2010, p. 123-124).

## **6.2 O envolvimento das ONGs suecas com a AOD e o apoio oficial**

Ao longo dos anos 1960 as ONGs suecas passam a ter um crescente envolvimento com atividades de desenvolvimento em países pobres. O governo sueco, apoiado por todos os partidos políticos, acolhe a participação das ONGs como um complemento importante para a assistência de governo a governo. A proposta do Parlamento, em 1968, para que o montante de recursos destinado à assistência ao desenvolvimento atingisse o percentual de 1% da renda nacional bruta (RNB)<sup>70</sup> sueca em 1975 teve sua meta alcançada e vem sendo mantida. As ONGs passam a ter uma participação de complementaridade ainda maior com o financiamento do estado:

Inicialmente esse apoio era dirigido a projetos de desenvolvimento de forma ampla e executados por ONGs. Mas com o crescente apoio das ONGs a países em desenvolvimento e com o grau de conhecimento adquirido pelas

---

<sup>70</sup> A renda nacional bruta (RNB) é tradução do termo Gross National Income (GNI). Nota deste autor.

ONGs, elas se tornam cada vez mais envolvidas como agentes de apoio ao governo. (ONSANDER, 2007 p.8).

Em mais de cinquenta anos, esse apoio cresceu de forma exponencial e hoje a cooperação sueca está presente nas mais diversas áreas, da técnica à política, da humanitária à de saúde, em um número de países principalmente africanos e em alguns países da Ásia. A assistência ao desenvolvimento é distribuída por vários canais de forma multilateral pelas organizações das Nações Unidas, e bilateral via ONGs suecas, ONGs estrangeiras, governo a governo, contribuições a organizações e outros.

Essa atitude positiva em relação às ONGs é atribuída às vantagens comparativas que essas organizações teriam e que foram assim sintetizadas por Odén e Wohlgemuth:

- É mais fácil para as ONGs alcançar o nível local
- Elas têm maior conhecimento sobre o desenvolvimento nesse nível e podem, portanto, contribuir com informações de base (*grassroots level*)
- Elas são mais flexíveis e rápidas em situações de catástrofe
- Elas podem trabalhar com países cuja política de desenvolvimento não corresponde à da Suécia e onde os governos não podem cooperar. (ODÉN; WOHLGEMUTH, 2007 p.21).

O termo utilizado oficialmente pelo governo sueco para referir-se às ONGs é “*CSOs – Civil Society Organizations*” que pode ser traduzido como OSC – Organizações da Sociedade Civil. Desde 2009, o governo sueco define uma OSC como: “uma organização auto-governada (*self-governing*) caracterizada por esforços voluntários e que em algum grau seja independente de qualquer estado, municipalidade e mercado, e que conduz suas atividades sem fins lucrativos, geralmente com base em valores comuns.” (BILLING, 2011, p.18).

### **6.3 O modelo de operação da AOD da Sida**

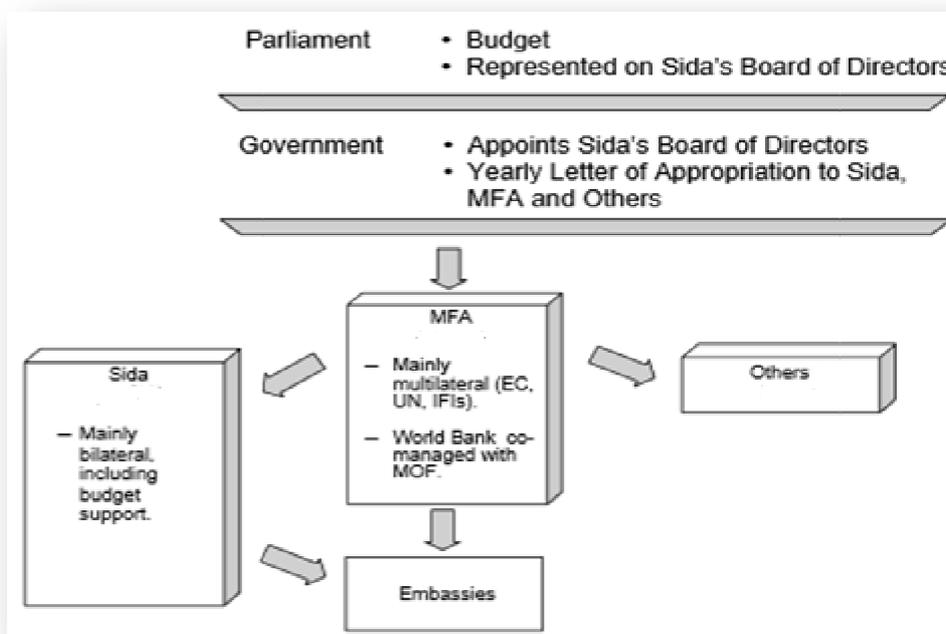
A cooperação da Suécia não inclui ajuda militar em função de sua política de neutralidade, desde o início do século XIX e de não alinhamento até o presente século, embora mantenha um relacionamento estreito com a OTAN, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, uma rede militar. A neutralidade sueca tem origem na chamada “Política de 1812” e que, segundo Bengt Sundelius (1990), tem rendido ao país benefícios em relação a seus vizinhos por mais de um século:

Ao longo do último século, a Suécia tem se beneficiado dos efeitos amortecedores de seus vizinhos escandinavos. Enquanto esses estados têm sido envolvidos num padrão de conflito e cooperação na Europa, a Suécia tem se mantido mais frequentemente fora dessas ações. Uma política de esplêndido isolamento foi conjugada a uma busca pelo entendimento internacional. (SUNDELIUS, 1990, p.117).

Já a cooperação do governo sueco para o desenvolvimento via ONGs está na matriz do modelo de ajuda oficial regulado pelo documento que orienta todo tipo de cooperação no país, a Política Sueca para o Desenvolvimento Global (*Swedish Policy for Global Development*), aprovado pelo governo em 2003. O foco desta política é expressado como: “contribuir para tornar possível que os pobres melhorem sua condição de vida”. (SIDAb, 2005 p.28).

A Política Sueca para o Desenvolvimento Global estabeleceu um modelo de AOD que determina a concentração de recursos para distribuição pela Sida, sendo a agência incluída no topo da pirâmide de decisão, tendo representantes do parlamento em seu Conselho Diretor. O governo indica o Conselho Diretor da agência, assim como faz alocação de verbas diretamente à Sida, sendo as verbas destinadas a órgãos oficiais de ajuda ao desenvolvimento como agências multilaterais (ONU, Comissão Europeia, Banco Mundial, etc.) de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores.

Esse mecanismo pode ser melhor compreendido pelo diagrama abaixo:



Fonte: Reprodução, OECD, MFA e Sida, apud OECD, 2005, p.19

De acordo com o modelo acima, a implementação do apoio às ONGs, delegada pelo Parlamento Sueco e pelo Governo à Sida, segue um padrão de fluxo já estabelecido. A Sida remete recursos a 1.400 parceiros que trabalham com uma rede de outros 2.000 agentes na cooperação (organizações, companhias, agências, etc.) de acordo com os objetivos da Declaração de Paris<sup>71</sup>, resultantes derivados dos Objetivos do Milênio – ODM aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas no ano de 2000.<sup>72</sup>

Vários desses parceiros trabalham no regime chamado “10/90”, ou seja, a organização se responsabiliza por 10% dos fundos para o projeto proposto e o governo, via Sida, financia os restantes 90%. Esse percentual foi estabelecido em 2005, numa ampliação do regime “20/80” em que operava desde 1979.

A Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento define assim os objetivos e os princípios básicos que norteiam sua política de cooperação:

1. *Crescimento econômico*. Ajudar a elevar a produção de produtos e serviços.
2. *Igualdade econômica e social*. Ajudar a reduzir diferenças entre ricos e pobres e garantir a todos suas necessidades básicas.
3. *Independência econômica e política*. Ajudar a garantir que países possam tomar suas próprias decisões sobre suas economias e políticas, de forma a criar condições necessárias à autodeterminação nacional.
4. *Desenvolvimento democrático*. Ajudar a garantir que às pessoas sejam dadas maiores oportunidades para influenciar o desenvolvimento local, regional e nacional.
5. *Proteção ambiental*. Promover o uso sustentável de recursos naturais e a proteção do meio ambiente.
6. *Igualdade de gênero*. Promover a igualdade entre homens e mulheres.

A legislação da Política Sueca para o Desenvolvimento Global desenvolveu mecanismos próprios de alocação de recursos que levam em conta a atuação em rede de seus beneficiários, principalmente sob o sistema de “*Framework Organizations*”, que pode ser compreendido como um sistema de “organizações âncoras” sob as quais se abrigam outras organizações menores ou a ela subordinadas.

---

<sup>71</sup> A Declaração de Paris resultou de uma reunião entre doadores, parceiros e organizações internacionais com o objetivo de elevar o grau de qualidade, a coordenação e a eficácia da assistência ao desenvolvimento. A Declaração em versão completa está disponível em <http://www.oecd.org/dac/aideeffectiveness/38604403.pdf>. Note-se que, dentre todos os países participantes, só o Brasil encontra-se na condição “A confirmar” (Anexo B). Acesso em 27/01/2013

<sup>72</sup> Disponível em <http://www.objetivosdomilenio.org.br>. Acesso em 27/01/2013

Os mecanismos de financiamento, os procedimentos de aplicação e arranjos com organizações âncora apresentam uma organização sistêmica:

Funding mechanisms	Application procedures	Umbrella organisations and schemes
<p>14 frame organisations, multi-year (five- to six-year) agreements, and funding for one to three years:</p> <p>Six umbrella frame organisations implement their own activities with Sida funding and administer and assess applications for other NGOs, who have <i>Programme Agreements</i></p> <p>Eight other frame organisations with <i>Framework Agreements</i> covering several years for their own development programmes and activities</p>	<p>Frame organisations apply directly to Sida for frame agreements.</p> <p>Other NGOs apply for Sida funds either through the umbrella organisation of which they have membership or through Forum Syd.</p> <p>Umbrella organisations assess projects according to guidelines and criteria, and submit requests to Sida. The umbrella organisation is responsible for following up approved grants and reports to Sida, and ensuring audits</p>	<p>Six frame organisations distribute Sida funding to over 200 NGOs (in each case, except Forum Syd, to their member NGOs)</p> <p>Forum Syd distributes Sida funding, assists organisations applying for funds, and undertakes activities aimed at forming public opinion and influencing those in power</p>

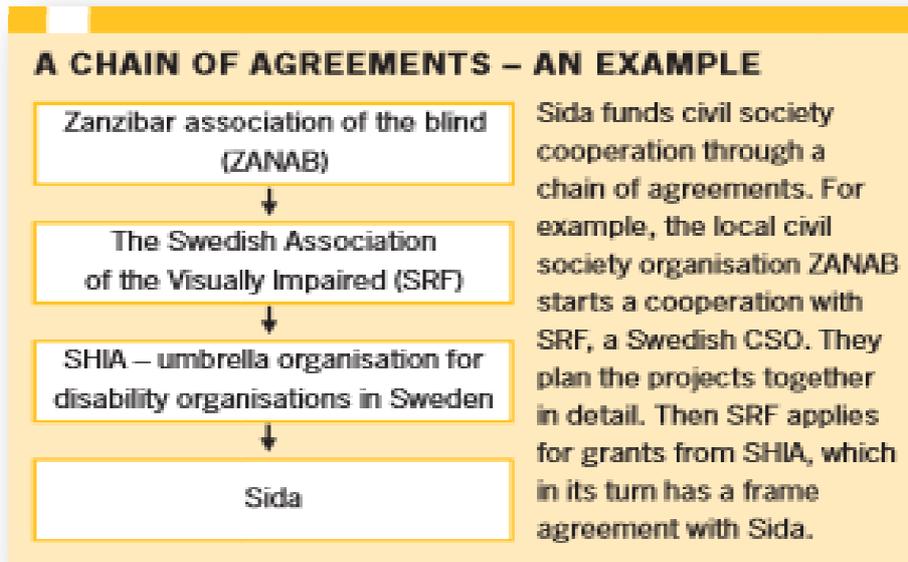
Fonte: Adaptado de PRATT; ADAMS; WARREN, 2006, p.47

A estrutura de relacionamentos constrói-se a partir do lastro estabelecido entre as organizações envolvidas, com um permanente monitoramento hierarquizado e estabelecido nos acordos iniciais. A confiabilidade, o tempo de atividade e a qualidade do trabalho fazem parte dos critérios para alocação de recursos nesse sistema que usa diferentes níveis de responsabilidade, via os acordos com “*framework organizations*”.

Os acordos com essas organizações âncora são denominados “*frame agreements*” sob os quais se abrigam todas as organizações que recebem recursos da AOD sueca, exceto os já citados acordos bilaterais entre governos e agências multilaterais.

As iniciativas seguem diretrizes de interesse da cooperação internacional sueca e partem das orientações do Parlamento. O sistema permite a entrada de organizações somente via as “*framework organizations*”. (SIDAa, 2005, p.8-9).

## Um exemplo do sistema de acordos da Sida



Fonte: Reprodução, SIDAd, 2006, p. 25

Apresenta-se como um sistema de níveis de responsabilidades e compromissos que se interligam entre a organização não governamental, ou OSC na denominação da cooperação sueca, até alcançar a Sida: uma organização civil local inicia uma cooperação com uma OSC sueca. O planejamento do projeto é feito em conjunto. Em seguida a OSC sueca se candidata a recursos de uma “organização âncora” que, por sua vez, já mantém um acordo com a Sida. Em síntese, este é o processo de candidatura a verbas da cooperação sueca às ONGs.

A relevância desses acordos, os “*frame agreements*” merece destaque, uma vez que eles são o elo entre as várias organizações. Como descreve Billing (2011), eles foram criados para facilitar a administração do desembolso e o monitoramento da AOD da Suécia:

Os primeiros acordos com organizações âncoras (*framework agreements*) foram com os sindicatos suecos (LO/TCO) e com o Swedish Cooperative Centre em 1977. O motivo era facilitar a administração do apoio às Organizações da Sociedade Civil, OSCs, tanto para a Sida quanto para as OSCs, face a um aumento dos recursos. Em grande parte, a criação dos acordos aconteceu por uma necessidade organizacional da Sida. O acordo âncora deu às organizações maior liberdade de ação e uma perspectiva de longo prazo para o planejamento e a implementação de suas atividades, além de prover a oportunidade de facilitar um diálogo constante com a Sida sobre políticas e métodos de trabalho. (BILLING, 2011, p.15-16).

Existem apenas 3 tipos de “*frame agreements*”, acordos que são estabelecidos entre a Sida e as organizações âncoras, as “*frame organizations*”. Esses acordos criam a escala de compromissos definidos pelo modelo de cooperação, via uma corrente de atores não estatais que se relacionam o Estado, via Sida (SIDAa, 2005, p.8-9):

- 1) *Organizações âncoras que canalizam recursos para outras organizações* (têm seus próprios acordos-âncora com a Sida)  
Acordos de financiamento de recursos com organizações consideradas de ampla legitimidade e representatividade que ficarão a cargo de canalizar e monitorar o uso dos recursos por organizações afiliadas ou subordinadas.
- 2) *Organizações âncoras com suas próprias atividades* (têm seus próprios acordos-âncora com a Sida)  
Acordos de longo prazo com organizações em razão da confiabilidade, da excelência no trabalho realizado e da especialidade de atividade que seja de interesse da cooperação sueca para o desenvolvimento
- 3) *Organizações com acordos de programas* (acordos aprovados pela Sida que se estendem por vários anos com organizações âncora.)  
Uma “*frame organization*” pode apoiar uma OSC que tenha ampla atividade, capacidade ou uma expertise específica, mas que não justifica um acordo direto com a Sida. A iniciativa de apoiar atividades dessa OSC pode partir da “*frame organization*”, mas deve ser aprovada pela Sida.

#### **6.4 A relevância da Suécia como doadora na cooperação internacional**

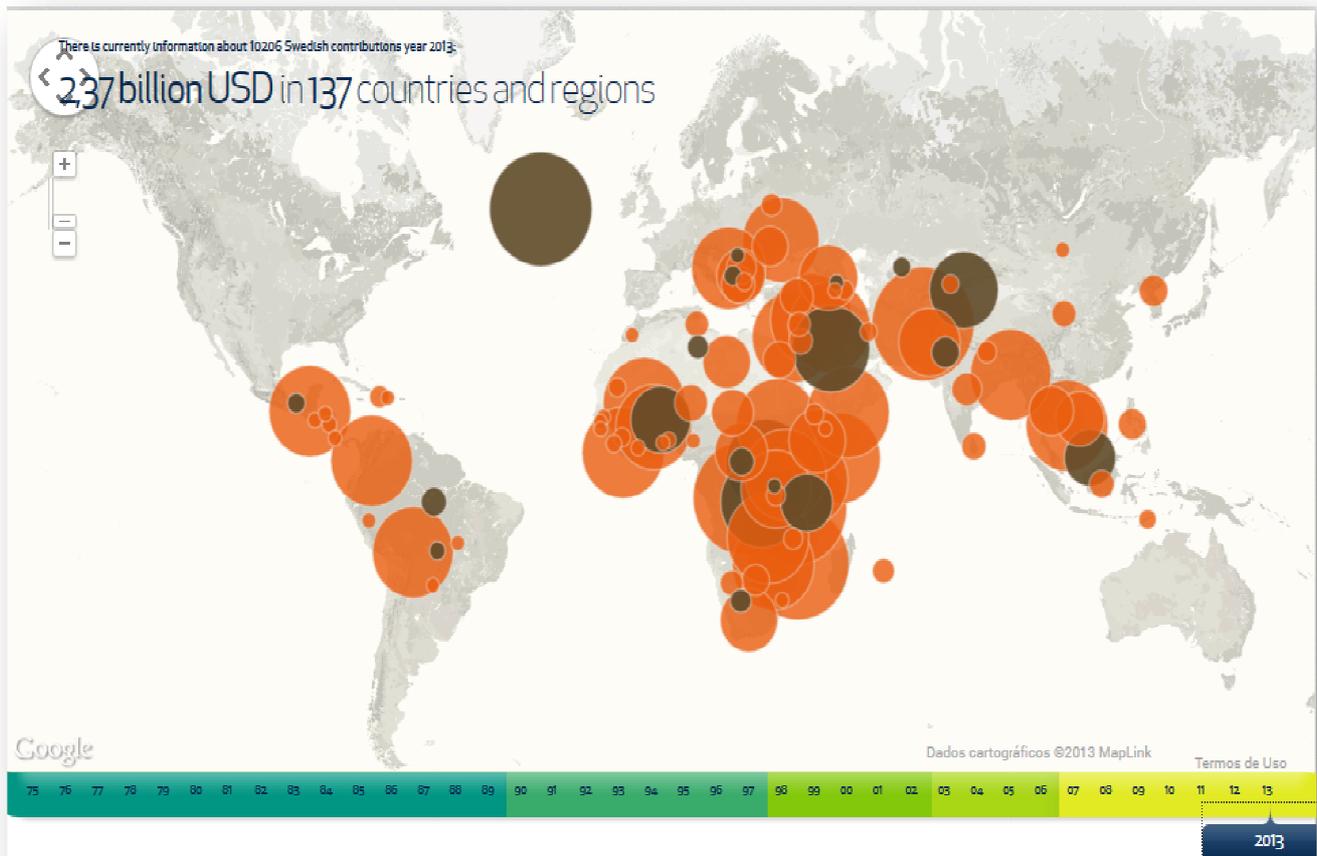
Em 2011 a Sida desembolsou um total equivalente a US\$ 3,96 bilhões, sendo que as organizações multilaterais ficaram com 53% desse valor e as ONGs locais, nacionais e internacionais receberam 19% do total. Esse montante caiu para US\$ 2,64 bilhões em 2012 e a distribuição dos valores teve uma leve elevação, ficando as organizações multilaterais com 55% e as ONGs 22% do total. Em 2011 os maiores dispêndios foram com causas relacionadas a Assistência Humanitária, 38%, Democracia, Direitos Humanos e Igualdade de Gênero, 19% e Saúde, 16%. Em 2012 a distribuição permanece com pequenas variações de porcentagem: Assistência Humanitária, 32%, Direitos Humanos e Igualdade de Gênero, 22% e Saúde, 16%.<sup>73</sup>

Dados da OCDE para o ano fiscal de 2011 colocam a Suécia como o 5º maior governo doador da Europa. O volume destinado à AOD em 2013 está assim distribuído:

---

<sup>73</sup> Portal de transparência da Sida relaciona dados comparáveis sobre a cooperação sueca em OpenAid, disponível em <http://openaid.se/en/countries>. Acesso em 27/01/2013

## AOD da Suécia em 2013: concentrações e volumes projetados.



Fonte: Reprodução, Openaid, 2013<sup>74</sup>

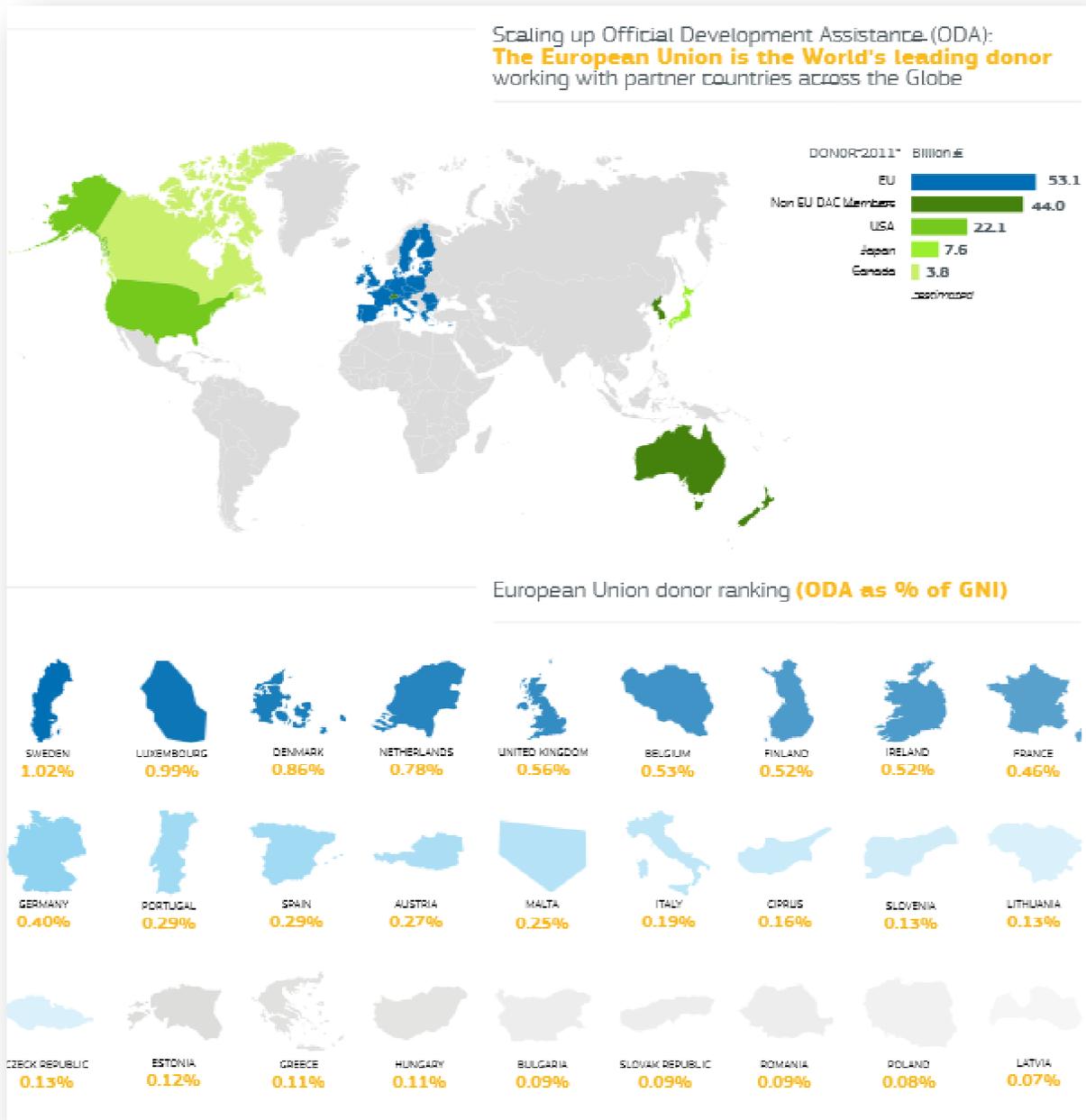
O mapa acima detalha onde está concentrada a AOD da Suécia no ano fiscal de 2013, num total de US\$ 2,37 bilhões de dólares distribuídos entre 33 países em 137 regiões, incluindo a ajuda bilateral e multilateral.

Os círculos em cor laranja indicam alocação de recursos diretamente em países ou regiões e os de cor marrom representam o desembolso a organizações internacionais e agências multilaterais de cooperação ao desenvolvimento, denominada pela cooperação sueca como “ajuda global”.

Em 2012 a Suécia já se posicionava como único país europeu a, mais uma vez, superar a meta de destinar 1% da RNB à cooperação internacional para o desenvolvimento como mostra o quadro comparativo abaixo:

<sup>74</sup> Dados da Openaid disponíveis em: <http://openaid.se/en/countries#> Acesso: 25/09/2013

## Maiores doadores de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento



Fonte: Reprodução, Comissão Europeia, Global Trends, 2013<sup>75</sup>

Além dos números expressivos é possível rastrear na história recente uma trajetória da orientação da assistência prestada pela Suécia: em 1962 o Parlamento aprovou a legislação relativa à assistência ao desenvolvimento que orientou a cooperação por muitos anos e cujo objetivo declarado era “elevar o padrão de vida dos pobres” (“*to improve the standard of living of poor people*”)<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Comissão Europeia, Global Trends, 2013. Disponível em: <http://development.donoratlas.eu/infographics/Global%20Trends%20-%20Infographic%20-%202012.pdf> Acesso: 3/10/2013.

<sup>76</sup> Site oficial da Sida. Disponível em: <http://www.sida.se/English>

Em 2002 essa abordagem foi reformulada ganhando uma nova interpretação: “ajudar a criar condições que permitam aos pobres elevar sua qualidade de vida”.<sup>77</sup>

Relembramos que ainda em 1968 o Parlamento decidiu que o montante do orçamento destinado à cooperação deveria ser de 1% da renda nacional bruta (RNB) em 1975 e o valor permanece quase o mesmo, com pequenas alterações, até hoje. Essa porcentagem é superior até à acordada pela Cúpula Mundial da ONU, em 2005, quando foi estabelecida como meta, a doação de 0,7% do orçamento em relação à Renda Nacional Bruta (RNB) do país doador.<sup>78</sup>

Ao seguir uma tendência de concentrar a aplicação da maioria dos recursos em países da África e alguns da Ásia, a Suécia persegue a política externa da “*média potência*” no cenário geopolítico internacional, como formula Pratt (1990):

Desfrutando de um desenvolvimento socioeconômico mais elevado que a maioria dos países, mas na carência dos recursos das grandes potências, a Suécia não teria como suprir ajuda externa a todas as regiões do mundo, menos ainda a todos os países de uma região específica do mundo. Assim como outras potências médias, a Suécia foi forçada a cavar um nicho internacional direcionando sua assistência a regiões ou países individuais cuidadosamente selecionados. (PRATT, 1990 apud SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998 pp.300-301).

Há questões intrínsecas à condição das ONGs como financiadas do estado (o papel da Suécia no país beneficiário, a credibilidade e a legitimidade das ONGs como agentes de estado, autonomia ou independência) que estão além da abrangência dessa pesquisa, mas há que se considerar menção a amplo estudo realizado por Alex Dreher, Florian Mölders e Peter Nunnenkamp, “*Are NGOs the Better Donors? A Case Study of Aid Allocation for Sweden*”(2007):

[...] nossos resultados qualificam a crença amplamente difundida de que o governo sueco é um doador particularmente “bom” quando analisadas a seleção dos recipientes da AOD assim como a alocação total da AOD. Além da necessidade, motivos políticos e comerciais parecem ter alguma relevância na primeira etapa de seleção de beneficiários da AOD, aos quais estudos

---

<sup>77</sup> No original: “*To help create conditions that will enable poor people to improve their quality of life*”

<sup>78</sup> “*In 1970, The 0.7% ODA/GNI target was first agreed and has been repeatedly re-endorsed at the highest level at international aid and development conferences: in 2005, the 15 countries that were members of the European Union by 2004 agreed to reach the target by 2015. The 0.7% target served as a reference for 2005 political commitments to increase ODA from the EU, the G8 Gleneagles Summit and the UN World Summit. OECD, 2013. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> Acesso: 03/11/2013*

anteriores não prestam atenção específica. A decisão para que ONGs sejam ativas em um país depende da necessidade, como medida pelo PIB interno, mas não de variáveis políticas ou comerciais. (DREHER; MÖLDERS; NUNNENKAMP, 2007 p.22).

O estudo não encontra evidência conclusiva de que as ONGs suecas consigam fazer a assistência chegar mais ou menos no centro do alvo da necessidade se levada em conta a AOD total do país. Destaca, porém, os dois níveis de decisão que orientam as doações: na primeira etapa decide-se alocar ou não a ajuda a um país ou a um projeto; na segunda decide-se sobre a alocação do montante total entre os países e organizações que passaram pelo teste de elegibilidade e pelos filtros construídos pelo sistema, num formato hierarquizado de camadas de responsabilidades e níveis de autoridade.

Quanto às ONGs suecas de ajuda ao desenvolvimento que não são diretamente financiadas pelo governo, mas que também se mobilizam na arrecadação de recursos e aplicação em projetos de cooperação para o desenvolvimento, concluem Dreher, Mölders e Nunnenkamp (2007):

No que toca a alocação de recursos, não avaliamos que a ajuda das ONGs seja superior à AOD. A razoavelmente altruística alocação da AOD sueca deixa pouco espaço para que as ONGs a superem, além da primeira etapa de escolha dos beneficiários. (DREHER; MÖLDERS; NUNNENKAMP, 2007 p. 23).

Consideramos, assim, que a colaboração entre o estado e o voluntariado é um traço histórico marcante e determinante da política de cooperação para o desenvolvimento da Suécia, tanto na vertente estatal, via AOD, quanto na vertente da sociedade civil organizada. E continua a orientar as ações do país no plano doméstico, por sua alocação de recursos e no plano internacional, por sua execução.

Destacamos ainda que o modelo é dependente de decisões de coalizões internas e do sistema de governo onde tem origem a seleção de projetos e das organizações com as quais a Sida irá se envolver, respeitado o sistema de filtros e hierarquias estabelecido pela legislação sueca, numa clara extensão de sua política externa na alocação da AOD restrita a interesses da cooperação para o desenvolvimento da Suécia.

## Considerações finais

*“In the study of politics, perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation.”*  
KEOHANE , 2005, p.5

O objetivo central desse exercício foi proposto como uma análise das relações entre atores não estatais e o Estado, atendo-se à representação dos primeiros às ONGs como agentes ativos da SCO, e o último aos governos, como atores predominantes ou privilegiados no processo de formulação e construção de políticas de cooperação internacional.

Buscamos caracterizar o contexto teórico que tenta explicar as ações desses atores examinando a literatura e colhendo desta conceitos que mostrassem aderência à proposta inicial do trabalho. Definimos a cooperação como um processo que envolve a coordenação de políticas em que os atores envolvidos ajustam suas ações às preferências reais ou esperadas dos outros atores.

Acolhemos as várias vertentes que poderiam contribuir para a pesquisa e encontramos no pluralismo internacional a percepção de como se dão as relações de dependência e interdependência no nível transnacional, que demonstram a habilidade que alguns governos possuem de influenciar outros e como lidam com a inserção de atores não estatais que buscam implementar suas próprias políticas privadas com fins públicos, uma esfera antes estritamente de competência dos Estados.

A pesquisa procurou traçar a gênese e a evolução do que hoje é chamado de terceiro setor, com o intuito de compreender a natureza, as formas e os meios de influência desse segmento sobre a formulação ou a mudança de políticas públicas, junto ao Estado, seja participando de forma independente ou como um agente complementar.

Encontramos ainda exemplos de como os governos lidam com agentes autônomos, muitas vezes antagônicos, com os quais também devem interagir a partir do arranjo evolutivo que se constitui no SI.

Exploramos o fenômeno das ONGs como plataforma de ativismo social e agentes de influência e mudança no SI, onde exercem papel relevante nas discussões sobre políticas públicas em sociedades de outros países, assim como sobre os próprios governos soberanos estrangeiros.

Procuramos ao longo desse exercício dissertativo compreender como interagem esses atores, em meio a um SI anárquico mas cooperativo, segundo conceitos do liberalismo e do pluralismo, analisados ao longo do estudo, de forma a dar suporte à nossa questão inicial: a atuação das ONGs como instrumentos relevantes de política externa de estados soberanos e a utilização desses grupos pelos Estados para implementar sua política externa.

Num primeiro nível, optamos pelo modelo de Thomas Risse-Kappen e sua elaboração de uma matriz metodológica de análise de influência das estruturas domésticas no nível de impacto transnacional. Resultou-se útil na tentativa de compreender a importância da formação de coalizões internas e os resultados que elas podem produzir em ambas as pontas da cooperação internacional.

Num segundo nível, escolhemos a hipótese desenvolvida por Joseph Nye, sobre a teoria do “*Soft Power*”, ou o uso do poder brando e do poder duro pelos estados nas relações estatais e nas que envolvem de forma relevante os atores não estatais – no nosso objetivo de pesquisa, as organizações não governamentais. Esta matriz dá suporte à nossa questão secundária, ou seja, que essa atuação representa uma influência adicional de um Estado soberano sobre outro, uma vez que sua ação se dá em território estrangeiro e envolve interesses domésticos das partes doadoras.

Encontramos amplas evidências que se coadunam com os dois conceitos que nos orientaram na pesquisa. Adotamos a contribuição de Risse-Kappen na problematização das estruturas domésticas, embora os modelos apresentados por Risse-Kappen não levem em conta mudanças nas estruturas domésticas que podem transformar regimes políticos e sociedades, dependendo da estrutura do Estado.

Ao problematizar o apoio a organizações da sociedade civil em estados estrangeiros como uma extensão da política externa de um estado soberano sobre atores nacionais de outro encontramos uma linha de argumentação coerente com nossa primeira hipótese que leva em conta a *estrutura doméstica* que influenciará a política dos Estados. Argumentamos que agentes transnacionais influenciam estruturas internas em Estados-alvo por meio de organizações da sociedade civil.

A análise dos dois modelos de cooperação utilizados nesse estudo para fins de comparação permitiu-nos traçar um quadro de características que melhor elucidam as premissas elencadas em nossa proposta de pesquisa.

Quadro comparativo de sistemas de AOD – Estados Unidos e Suécia

	ESTADOS UNIDOS	SUÉCIA
RELAÇÃO COM ONGs	<i>(Society-dominated:</i> Estruturas domésticas, presença de intensas pressões sociais. Instituições políticas descentralizadas ou fragmentadas.)	<i>(Corporatist :</i> Organizações intermediárias fortes, como partidos políticos, conduzem um processo constante de barganha entre o estado e a sociedade orientado a decisões de consenso para um compromisso político.)
Órgão executor	USAID	Sida
Origem	1961	1952 – operando sob o nome de “Comitê Central para Assistência Técnica Sueca a Áreas Menos Desenvolvidas”. A partir de 1965 passa a operar sob o nome Sida.
Autonomia	Independente – opera sob diretrizes do Presidente, do Departamento de Estado, e do Conselho Nacional de Segurança	Independente – opera sob a jurisdição do Ministério de Relações Exteriores seguindo diretrizes do Parlamento e do Governo suecos
Modelo	Processo competitivo	Recrutamento via rede de afiliadas
Acesso a recursos	Por sistema de licitações públicas onde o proponente aceita ofertas das ONGs para execução dos projetos a serem financiados	Por sistema de filiação à rede já estabelecida pela cooperação sueca, por meio de organizações âncoras e suas filiadas ou subordinadas.
Controle dos programas	Sim	Sim
Sistema de monitoramento de execução de projetos	Sim	Sim
AOD inclui ajuda militar	Sim	Não
AOD inclui apoio a organizações religiosas	Sim	Sim
Número de países onde opera	190	33
Concentração geográfica	Oriente Médio, África, Ásia e América Latina	África, Ásia, Europa e América Latina
Número de funcionários na agência central	2.417 contratados 908 temporários (2007) 17,5 agentes por país	730 (2012) 22,12 agentes por país

Fontes: USAID (2013), Sida (2013), Öhman (2012), U.S. Department of State (2013)<sup>79</sup>, Obama-Biden Transition Project (2007)<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Disponível em: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/183808.htm> Acesso: 02/11/2013

<sup>80</sup> Disponível em: [http://otrans.3cdn.net/69253eb7082d6dd339\\_5gm6i2nqp.pdf](http://otrans.3cdn.net/69253eb7082d6dd339_5gm6i2nqp.pdf) Acesso: 02/11/2013

A hipótese secundária desse estudo buscou encontrar evidências de que a ação de governos soberanos sobre sociedades estrangeiras representa uma influência adicional de política externa, além das pressões e restrições já exercidas pelos meios oficiais nas relações estatais.

Encontramos nos constructos elaborados por Joseph Nye muitas respostas às questões propostas, uma vez que a abordagem leva em conta o exercício dos poderes brando e duro que combinam-se numa terceira alternativa agregadora, o poder “inteligente”, como fator explicativo de como estados influenciam outros, para além da esfera oficial dos tratados e acordos multilaterais. E que essa influência reflete posturas internas dos estados doadores, ou seja, uma extensão de sua política externa.

Esta segunda linha de argumentação também apresenta coerência com as questões orientadoras deste estudo, o que nos permitiu a análise das decisões tomadas por estados doadores no plano da AOD de acordo com sua posição na distribuição internacional de poder, diferenciando escolhas de superpotências e de potências médias.

A explicação do fenômeno das ONGs e seu protagonismo doméstico, assim como de sua influência na interação com estados no nível transnacional é de difícil conclusão e requer a compreensão de que um jogo de interesses mútuos pode estar no centro das relações entre esses atores.

A ampla utilização das ONGs nos mecanismos de AOD constitui-se ainda num campo de discórdia, e o envolvimento das ONGs também encontra-se no centro de um outro debate, o do modelo de execução da AOD, um tema a ser melhor explorado.

Admitimos que os desafios para a Cooperação Internacional nesse início do século XXI são muitos, uma vez que a comunidade de países doadores se articula para elevar a eficiência dos recursos utilizados, como demonstra a Declaração de Paris de 2005, tendo a eliminação da pobreza e “*capacity building*” como prioridades, nas áreas de ajuda econômica e humanitária.

Encontram-se, portanto, as ONGs inseridas em diversos planos de atuação que se entrelaçam a outras tantas formas de relações, entre atores estatais e não estatais, nos planos local e transnacional, dos quais não podem ser isoladas. Sua atuação é particularmente sentida em situações de potencial conflito ou de extrema miséria, no apoio à saúde e à educação, assim como na reconstrução de pós-guerras. E também nesse sentido podem ser caracterizadas como instrumentos de política externa de estados soberanos, uma vez que suas ações são por estes financiadas.

Consideramos, por fim, que a maior cooperação entre esses atores avança como parte do conjunto de soluções necessárias tanto ao desenvolvimento, quanto à complexa gestão da política externa de países grandes doadores, como complementares às ações de Estado, com o apoio das ONGs.

E que seu alvo central pode não ser simplesmente o princípio da solidariedade, mas uma combinação de interesses e de fins solidários que podem, em certos casos, produzir retorno estratégico mais eficaz e em mais lugares, ao mesmo tempo, do que a estratégia puramente militarista que a precedeu.

Esperamos ter contribuído por meio desse estudo para a melhor compreensão dos motivos e dos processos que norteiam as decisões de Estados e ONGs quando se envolvem nas Relações Internacionais.

Mais que uma pesquisa, consideramos esse exercício um ponto inicial de investigação sobre tema que, perdurando as condições democráticas de participação das sociedades, necessariamente deve se expandir no campo de estudos das RI.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSSON, H. **Understanding world order and structural change: poverty, conflict, and the global arena.** New York: Palgrave Macmillan, 2003, apud KNUTSSON, 2009

AHMED, Shamima; POTTER, David . **NGOs in International Politics.** West Hartford, CT.: Kumarian Press Inc. 2006.

ARIZTIZÁBAL, A. La cooperación internacional para el desarrollo. In: BAYO, P & Aristizábal, A.(et AL) **Introducción a la cooperación para el desarrollo: una propuesta curricular para la promoción de la educación al desarrollo em la universidad.** Valencia: Servicio de Publicaciones, cap.10, 1997, apud MENDONÇA, Patrícia M., 2009.

ARNOVE, Robert; CHRISTINA, Rachel. **NGO–state relations: an argument in favor of the state and complementarity of efforts.** Current Issues in Comparative Education 1(1), p. 46–48, 1998. Disponível em: <http://www.tc.columbia.edu/CICE/Archives/1.1/11arnove.pdf> Acesso: 12/09/2013

ARON, Raymond. **Os últimos anos do século.** Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1997

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações.** Brasília: Editora UnB, 1986

BAGBY, Laurie M Johnson. **The use and abuse of Thucydides in international relations.** International Organization, 48, pp 131-153. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=1583552> Acesso: 04/10/2013

BATISTA JR., Paulo Nogueira. **Os Mitos da ‘Globalização’**, Estudos Avançados, vol. 12, nº 32, janeiro/abril de 1998 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v12n32/v12n32a12.pdf> Acesso 05/08/2013

BLUM, W. **Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower.** Londres: Zed Books Ltd, 2002. Disponível em [http://arcticbeacon.com/books/William\\_Blum-Rogue\\_State%282002%29.pdf](http://arcticbeacon.com/books/William_Blum-Rogue_State%282002%29.pdf) Acesso em 03/10/2013

BOVARD, James. **The Continuing Failure of Foreign Aid.** CATO Institute Foreign Analysis Nº 65. Jan.,1986. Disponível em: <http://object.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa065.pdf> Acesso: 02/11/2013

BRASIL, 1999 **Lei 9.790/99** – Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm). Acesso em 18/06/2012 Acesso em 18/03/2013

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica** – Um estudo da ordem na política mundial. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BURKE, Peter. **A fabricação do rei.** A construção da imagem pública de Luis XIV. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994

CALDAS, Ricardo; AMARAL Carlos Alberto. **Introdução à Globalização –** Noções Básicas de Economia, Marketing & Globalização. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1998.

CARROLL, T. F. **Intermediary NGO:** The supporting link in grassroots development. West Hartford, CT.: Kumarian Press, 1992, apud LEWIS, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede, Vol. 1**, São Paulo: Ed. Paz e Terra, 1999

CERVO, Amado Luiz. **Formação de conceitos brasileiros de relações internacionais.** Carta Internacional, Universidade de São Paulo (Nupri), v. 3, n. 1, fev.2008, p. 8-25. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a02.pdf> Acesso: 20/09/2013

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital.** São Paulo: Xamã, 1996

CLARK, John. **The Relationship Between the State and the Voluntary Sector.** Washington, DC: World Bank, 1993. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/10/01/000009265\\_3961005082045/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1993/10/01/000009265_3961005082045/Rendered/PDF/multi_page.pdf) Acesso 15/06/2013

DAHL, R. **A moderna análise política.** Rio de Janeiro: Ed.Lidador Societas, 1966

DOUGLAS-BOWERS, Devon. **NGOs: Missionaries of Empire.** Foreign Policy Journal, Março, 2012. Disponível em: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2012/03/10/ngos-missionaries-of-empire/> Acesso: 07/10/2013

DRUCKER, Peter F. **Administração de Organizações Sem Fins Lucrativos.** Princípios e Práticas. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002

EMERY F.; TRIST, E. **Towards A Social Ecology:** Contextual Appreciations of the Future in the Present. Nova York: Plenum, 1975, p. 32. apud Rosenau, 1986.

FERNANDES, Rubem Cesar. **Privado porém Público.** O Terceiro Setor na América Latina. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

FERRAREZI, Elizabete Roseli. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil:** A criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99). Tese apresentada ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília/UnB como parte dos requisitos para a obtenção do título de Doutora. Brasília, 2007

FORTINI, Cristina. **Participação do Terceiro Setor na Formulação de Políticas Públicas.** Trabalho apresentado no Congresso Brasileiro do Terceiro Setor promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Público realizado em Belo Horizonte, de 15 a 16 de setembro de 2011

GARRETT, Laurie, **The Coming Plague:** Newly Emerging Diseases in a World Out of Balance. Nova York: Farrar, Straus e Giroux, 1994

GILL, Stephen. **"New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy."** Toronto, Pacifica Review: Peace, Security and Global Change 10, Vol. 10

Issue 1, 1998, p. 23-38 Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14781159808412845#.Umg2QBCmYcA> Acesso em 13/09/2013

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1989

GOHN, M. d. G. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Ed. Loyola, 1997

GONTIJO, Raquel Torres. **Noções acerca do sistema das Nações Unidas**, Revista Jus Navigandi, disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/14515/nocoos-acerca-do-sistema-das-nacoes-unidas#ixzz1xo9b1X5a>, 2010. Acesso em 18/06/2012

GRAMSCI, A. **Selections from the prison notebooks**. London: Lawrence and Wishart, 1971, apud KNUTSSON, 2009

GREEN, Duncan. **Da Pobreza ao Poder – Como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo**. São Paulo: Oxfam e Cortez Editora, 2009.

HAAS, Ernst B. **The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957**. Standord, CA: Stanford University Press, 1958. Artigo consultado edição 1968. Disponível em: <http://ieie.itam.mx/Alumnos2008/Uniting%20of%20Europe%20%28Haas%29.pdf> Acesso 15/10/2013.

HAAS, Ernst B. **International Integration: The European and the Universal Process**. International Organization, 15, p.366-392, 1961.

HANDY, Charles. **Inside organizations: 21 ideias for managers**. London: BBC Books, 1990

HETTNE, B. **Development theory and the three worlds: towards an international political economy of development**. (2<sup>nd</sup> ed.) New York: Longman, 1995, apud KNUTSSON, 2009

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 - Original inglês: LEVIATHAN [1651]Esta tradução baseia-se na edição de “Leviathan” publicado por Press Syndicate of the University of Cambridge. Cambridge University Press, 1996.

HOOGE, Lisbet ; MARKS, Gerry. **The Neofunctionalists Were (almost) Right: Politicization and European Integration**. Constitutionalism WebPapers, ConWEB No. 5/2005. Disponível em: [https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb\\_Papers/conweb5-2005.pdf](https://www.wiso.uni-hamburg.de/fileadmin/sowi/politik/governance/ConWeb_Papers/conweb5-2005.pdf) Acesso em 15/10/2013.

HUDSON, Mike. **Administrando Organizações do Terceiro Setor**. O Desafio de Administrar sem Receita. São Paulo: Makron Books, 1999.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JACOBS, Jane. **Cities and the Wealth of Nations**. Principles of Economic Life. New York: Random House, Inc. 1984

JENKINS, R. **Globalization, production, employment and poverty: debates and evidence.** Journal of International Development, Nº 16, p. 1-12, 2004, apud LABONTÉ, Ronald e SCHRECKER, Ted. Introduction: Globalization's Challenges to People's Health. In: **Globalization and Health: Pathways, Evidence and Policy.** p.4 Londres: Routledge, 2009

JONES, Steve. **How US Foreign Aid is Used in Foreign Policy - A Policy Tool Since 1946.** US Foreign Policy. Disponível em: <http://usforeignpolicy.about.com/od/foreignaid/a/How-The-U-S-Uses-Foreign-Aid-As-Foreign-Policy.htm> Acesso: 03/11/2013

KEOHANE, Robert O., **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory.** Boulder, CO: Westview Press, 1989

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston: Little, Brown, 1977

KIM, Youngwan. **The Unveiled Power of NGOs: how NGOs influence states' foreign policy behaviors.** 2011. 194 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Graduate School of the University of Iowa, Iowa City. Disponível em <http://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2537&context=etd> Acesso em 13/05/2013

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives and Public Policies.** Second edition. New York: Ed. Longman Classics on Political Science, 2003

KNUTSSON, Benjamin. **The Intellectual History of Development.** Towards a Widening Potential Repertoire. Gotemburgo: Center for African Studies, Göteborgs University, 2009. Disponível em: [http://www.gu.se/digitalAssets/1272/1272997\\_Perspectives\\_13.pdf](http://www.gu.se/digitalAssets/1272/1272997_Perspectives_13.pdf) Acesso: 20/08/2013

KORTEN, C. David. **Getting to the 21.st Century: Voluntary Action and the Global Agenda.** West Hartford, CT.: Kumarian Press, 1991

KRUEGER, A.O. **American Trade Policy: A Tragedy in the Making.** Washington, DC: American Enterprise Institute, 1995, apud MICHALAK;GIBB, 1997

LEWIS, David. **Theorizing the Organization and Management of Non Governmental Development Organizations – Towards a composite approach.** London: Center for Civil Societies, London School of Economics. Ed. Routledge, Taylor & Francis Group, Volume 5, Issue 3, p. 325-344, 2003

LIMA, Luiz Edgar A. **Organização do Trabalho no Terceiro Setor em Santana do Livramento.** 2001. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre.

LIMA, Maria Regina. S. **Instituições Democráticas e Política Exterior.** Contexto Internacional vol.22(n.2): 265-303, 2000

LIPING, Sun. **Societal Transition: New Issues in the Field of the Sociology of Development.** Modern China, Vol. 34, No. 1, The Nature of the Chinese State: Dialogues among Western and Chinese Scholars, I, pp. 88-113, 2008. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/20062690> Acesso: 03/09/2013

MANTEGA, Guido. **DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO: Breves Registros sobre a Teoria da Dependência e Considerações sobre “Precursores”.** Núcleo de Pesquisas e Publicações da FGV/SP. Disponível em: <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br>. Acesso: 20/09/2013

MENDONÇA, Patrícia M. et al. **Desafios e Dilemas das Ongs na Cooperação Internacional: Uma Análise da Realidade Brasileira.** Recife, PE: **Revista Gestão.Org** – Vol.7 N° 1, p.69-83, 2009

MENESCAL, Andréa K. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorini. (Org.). **Organizações não governamentais: solução ou problema?** São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 21-38.

MICHALAK, Wieslaw; GIBB, Richard. **Trading Blocs and Multilateralism in World Economy.** Annals of the Association of American Geographers, Vol. 87, Jun. pp. 264-279, 1997. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2564370> Acesso: 18/10/2013

MOBLEY, Blake W. **Outsourcing Post-conflict Operations: Designing a System for Contract Management and Oversight.** Journal of Public and International Affairs, vol. 15. Princeton University, 2004. Disponível em: <http://www.princeton.edu/jpia/past-issues-1/2004/2.pdf> Acesso: 03/11/2013

MORAVCSIK, A. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics.** International Organization 51, 4, p. 513–53, 1997 Disponível em: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf> Acesso: 28/09/2013

MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações.** São Paulo: Editora Universidade de Brasília -UnB, 2003.

NYE, Joseph S. Jr. **O Futuro do Poder.** São Paulo: Benvirá, 2012

NYE, Joseph S. Jr. **Public Diplomacy and Soft Power.** Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 616. p. 94-109, 2008 <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/25097996> Acesso: 22/09/2013

NYE, Joseph S. Jr. **O Paradoxo do Poder Americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada.** São Paulo: UNESP, 2002 Disponível em: [http://books.google.com.br/books?id=2Q\\_sI0\\_uY\\_vIC&printsec=frontcover&source=gbs\\_atb#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=2Q_sI0_uY_vIC&printsec=frontcover&source=gbs_atb#v=onepage&q&f=false) Acesso: 10/09/2013

NYE, Joseph, S. Jr. **Soft Power.** Foreign Policy, N° 80, 1990, pp.153-191. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=7228%28199023%290%3A80%3C153ASP%3E2.0.CO%3B2-2> Acesso em 10/09/2013.

NYE, Joseph S. Jr.; KEOHANE, Robert. **Transnational Relations and World Politics: An Introduction.** International Organization, Vol. 25 N° 3, 1971. P. 329 – 349. Disponível

em: [http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2706043.pdf?acceptTC=true &acceptTC=true&jpdConfirm=true](http://www.jstor.org/stable/pdfplus/2706043.pdf?acceptTC=true&acceptTC=true&jpdConfirm=true) Acesso: 22/09/2013

ODÉN, Bertil; WOHLGEMUTH, Lennart. **Swedish Development Co-operation Policy in an International Perspective**. Gotemburgo: Center for African Studies, Göteborgs University, 2007

OHMAE, Kenichi. **End of the Nation State**. The rise of Regional Economies. London: Harper Collins Publishers, 1996

ONSANDER, Sara. **Swedish Development Cooperation through Swedish and Local NGOs**. Gotemburgo: Center for African Studies, Göteborgs University, 2007

PIERSON, Christopher. **Beyond the Welfare State?** The New Political Economy of Welfare. Cambridge, RU: Polity Press, 2008

PRATT, C. **Middle Power Internationalism: The North-South Dimension**. Montreal: McGill-Queens University Press, 1990, apud SCHRAEDER; HOOK; TAYLOR, 1998

PUTNAM, Robert D. **Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. Curitiba: Revista de Sociologia Política, vol 18, nº 36, pp. 147-174, 2010

RIDELL, Roger; BEBBINGTON, Anthony; PECK, Lennart. **Promoting Development by Proxy – an evaluation of the development impact of government support to Swedish NGOs**. Estocolmo: Sida, 1995

ROSENAU, James N. **Turbulence in World Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990

ROSENAU, James N. **Before cooperation: hegemons, regimes, and habitdriven actors in world politics**. International Organization, 40, pp 849-894, 1986. Disponível em: [http://journals.cambridge.org/abstract\\_S0020818300027405](http://journals.cambridge.org/abstract_S0020818300027405) Acesso: 13/09/2013.

ROSTOW, W.W. **The Stages of Economic Growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, Pilar B. **Metodologia de Pesquisa**. São Paulo: McGraw Hill, 2006

SANTOS, Boaventura. **Reinventar la democracia. Reinventar el Estado**. Madrid: Sequitur, 1999

SANTOS, Enoque R. As OSCIP e a Administração Pública: Intermediação fraudulenta de mão de obra sob uma nova roupagem jurídica. **Juris Plenum**, v.95, 2007

SARDENBERG, Ronaldo M. Prefácio à edição brasileira, apud MORGENTHAU, Hans. **A Política entre as Nações**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2003.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da Globalização**. Porto Alegre: Artmed, 2010

SAVE THE CHILDREN. Human Rights Report, 2004. Disponível em: [http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official\\_Site.htm](http://www.savethechildren.org/site/c.8rKLIXMGIpI4E/b.6115947/k.8D6E/Official_Site.htm) Acesso: 12/08/2013

SCHRAEDER, Peter; HOOK, Steven; TAYLOR, Bruce. **Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows.** New York: The Johns Hopkins University Press. World Politics 50.2, p. 294-323, 1998

SEN, Amartya. **O Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SHAH, Anwar. **Gobernando para obtener resultados en un mundo globalizado y localizado.** Brasília: ENAP - Revista do Serviço Público. Ano 52, Número 4, 2001 Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2656](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2656) Acesso: 05/09/2013

SIDAa. **Criteria for selection of frame organizations.** Sida, 2005. Disponível em: [http://www.sida.se/Global/Partners/Procurements/SIDA4561en\\_Criteria\\_web%5B1%5D.pdf](http://www.sida.se/Global/Partners/Procurements/SIDA4561en_Criteria_web%5B1%5D.pdf) Acesso: 02/10/2013

SIDAb. **Annual Report,** 2005. Disponível em: <http://www.sida.se/English> Acesso: 13/02/2013

SIDAc. **Sida at work.** Estocolmo: Edita, 2005. Disponível em: [http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sida-at-Work\\_1403.pdf](http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sida-at-Work_1403.pdf) Acesso: 13/02/2013

SIDAd. **A Force for Change – supporting cooperation between civil society organizations.** Estocolmo: Edita, 2005. Disponível em: <http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/A-force-for-change.pdf> Acesso: 30/10/2013

STIGLITZb, Joseph. **Challenging the Washington Consensus.** Brown Journal of World Affairs, vol. 9, ed. 2, p. 33- 40, 2003. Disponível em: <http://connection.ebscohost.com/c/interviews/9218502/challenging-washington-consensus> Acesso: 05/07/2013.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents.** W.W.Norton, 2003 Disponível em: <http://ebookbrowse.net/gdoc.php?id=324960236&url=1db34c26f56a61fa6113da6fbf83bec7> Acesso: 22/09/2013

STIGLITZ, Joseph. **Development Policies in a World of Globalization.** Nova York: Columbia University, 1999. Disponível em: <http://fiec.org.br/artigos/economia/DEVELOPMENT%20POLICIES%20IN%20%20WORLD%20OF%20GLOBALIZATION-joseph-stiglitz.pdf> Acesso em 10/08/2013

TAYLOR, Bruce. **Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows.** New York: The Johns Hopkins University Press. World Politics 50.2, p. 294-323, 1998

TODARO, Michael P.; SMITH, Stephen C. **Economic Development.** 11ª ed. Pearson Education and Addison-Wesley. Essex, RU: Abril, 2011

USAID – UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT.  
Disponível em: <http://www.usaid.gov/who-we-are/usaid-history> Acesso: 20/08/2013

VAN DE HAAR, Edwin. **Classical liberalism and international relations**. Policy Magazine, vol. 25, nº 1, Autumn 2009 p.37 Disponível em <http://www.cis.org.au/images/stories/policy-magazine/2009-autumn/25-1-09-edwin-van-de-haar.pdf> . Acesso em 20/06/2012

VILLA, Rafael A. Duarte. **Formas de influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea**. Curitiba: Revista de Sociologia e Política. Nº 12 pp 21-33, 1999.  
Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/238/23801202.pdf> Acesso: 12/07/2013

VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark. V. **International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond**. Denver: University of Colorado, 1998.

WALTZ, Kenneth. **Globalization and Governance**. Political Science and Politics, Vol. 32, No. 4, p. 693-700. American Political Science Association, 1999. Disponível em <https://webfiles.uci.edu/schofer/classes/2010soc2/readings/8%20Waltz%201999%20Globalization%20Governance.pdf> Acesso: 17/09/2013

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979

WALTZ, Kenneth. **Government and Governance**. American Political Science Association. Political Science and Politics, Vol. 32, No. 4, 1999, pp. 693-700  
Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/pdfplus/420158.pdf?&acceptTC=true&jpdConfirm=true> Acesso 10/09/2013

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War**. A Theoretical Analysis. Nova York: Columbia University Press, 1959.

WOLFISH, Daniel, SMITH, Gordon. **Governance and Policy in a Multicentric World**. Montreal: Canadian Public Policy – Analyse de Politique, Vol. XXVI, Supplement 2, 2000.