

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Claire Gomes dos Santos

**GOVERNANÇA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O “DESENVOLVIMENTO”:**

**contradições e desafios na relação entre
organizações intergovernamentais do Norte e
organizações não-governamentais do Sul**

Porto Alegre

2011

Claire Gomes dos Santos

**GOVERNANÇA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL
PARA O “DESENVOLVIMENTO”:**

**contradições e desafios na relação entre
organizações intergovernamentais do Norte e
organizações não-governamentais do Sul**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosinha da Silva Machado Carrion

Porto Alegre

2011

Y le preguntaron:

“¿Tus asuntos te dejan tanto tiempo libre que aún puedes ocuparte de los de los demás, que no te conciernen en absoluto?”

Y el contestó:

“Soy un ser humano y estimo que nada humano me es ajeno”

Terencio

“O verdadeiro problema não é querer um mundo melhor: é acreditar na utopia de um mundo perfeito. Os pensadores liberais têm razão ao apontar que uma das piores coisas não só do comunismo mas de todas as grandes causas é que elas são tão grandes que justificam todos os sacrifícios, a tal ponto que as pessoas os impõem não só a si mesmas, mas também aos outros. Esse argumento liberal é válido quando alega que apenas aqueles com expectativas modestas em relação ao mundo podem evitar infligir-lhe males e sofrimento”.

Eric Hobsbawn

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer às instituições que, direta ou indiretamente contribuíram para este trabalho, e às muitas pessoas que tornaram possível minha caminhada até este momento:

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por ter me acolhido desde a graduação;

Ao CNPq, a quem sou grata por ter me proporcionado uma bolsa de estudos, que me garantiu dedicação exclusiva ao doutorado;

Ao PPGA/UFRGS, que me recebeu no longínquo ano de 2004 (e parece que foi ontem...);

À minha professora orientadora, Rosinha Machado Carrion, pelo conhecimento que sempre compartilhou comigo e pelas muitas orientações ao longo de todo o doutorado (principalmente nos últimos momentos de construção desta tese), acompanhando de perto e, ao mesmo tempo, deixando seus orientandos aprenderem a caminhar com as próprias pernas, meu sincero muito obrigada por tudo;

Aos professores que participaram de meu exame de qualificação (Raúl Rojo, Paulo Visentini e José Antônio Gediél), de minha banca de projeto de tese (Raúl Rojo e Paulo Visentini), e de minha banca de doutorado (Mohamed Amal, Paulo Fagundes Visentini, José Vicente Tavares dos Santos e Cláudia Simone Antonello) por sua disponibilidade, bem como por suas contribuições;

À ONG Parceiros Voluntários pela confiança em mim depositada para a realização deste trabalho, bem como pela paciência de todos que responderam às entrevistas necessárias à pesquisa presente nesta tese;

Às organizações sociais que visitei (Instituto Pestalozzi de Canoas/RS, Associação Canoense de Deficientes Físicos (ACADEF) e Coordenadoria do Desenvolvimento Social da PUCRS (CODES/PUCRS) e às dirigentes das mesmas, que encontraram tempo em suas agendas para contribuir com este trabalho por meio de entrevistas;

Aos colegas e amigos do PPGA, que sempre estiveram comigo, nos momentos bons e nos momentos ruins, especialmente a Alexandra e a Jaciane. Também gostaria de agradecer aos colegas Pedro, Márcio e, mais recentemente, Júlia, Bibiana, Danielle e Marialva pelas conversas construtivas e pelos momentos de descontração. Tenho consciência de que não será possível lembrar-me, neste momento, de todos os colegas que me acompanharam ao longo destes últimos quatro anos e que eu gostaria de citar neste momento, assim, deixo um muito obrigada àqueles que inadvertidamente me esqueço agora e que com certeza se reconhecem nestes agradecimentos;

Às minhas amigas que me acompanham desde a época do colégio, Joseane e Andresa (e também à Déia, apesar de nos vermos pouco ultimamente). Prometo compensar os últimos meses em que apenas compartilhamos momentos por meio de MSN, Orkut ou e-mail;

Ao meu noivo, Luciano, pela confiança, pelo apoio, por me proporcionar momentos de devaneio fora da academia e promessas quanto ao futuro;

Ao meu irmão Douglas e à minha cunhada Paula que, somados ao nosso cãozinho Maradona (não podia deixá-lo de fora), tornam minha vida mais leve e mais prazerosa;

E, finalmente, aos meus pais (*in memoriam*) por terem me ensinado a sempre seguir em frente, apesar de toda e qualquer dificuldade. Sem isto, eu não teria chegado até aqui.

RESUMO

A atenção colocada sobre a noção de “governança” é explicada na medida em que esta é associada, nesta tese, ao campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”. “Governança”, neste sentido, é compreendida como *uma rede de interações, no sentido de um conjunto de atores e de organizações, juntamente com as relações que estes conformam entre si, pautada por contradições e desafios*. Isto porque a prática da cooperação internacional para o “desenvolvimento” ocorre sob condições assimétricas, em que um grupo dominante de atores tem mais poder para definir as regras do jogo (HERMET, 2002; 2003; 2005; HERMET; KAZANCIGIL, 2005; NAVARRO-FLORES, 2007), o que potencializa a ocorrência de conflitos. Também o “desenvolvimento”, termo profundamente ideologizado, constitui outra fonte de conflito incidente sobre o processo de articulação dos atores em torno de ações de cooperação internacional. Esta tese tem por objetivo contribuir para a compreensão do modelo de governança dominante na cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento”. Um estudo de caso interpretativo simples caracteriza o tipo de estudo desta tese, sendo o método de investigação composto por técnicas da *Análise Interpretativa* bem como pelos métodos de comparação e observação. Como resultados, os dados da pesquisa apontam, entre outros elementos, uma distribuição de recursos centralizada, com foco principal no resultado e na disseminação de “boas práticas”, uma carência de articulação entre os diversos atores implicados, sobretudo com relação à comunicação, além do foco de atenção ser a dimensão instrumental do processo por parte dos atores estratégicos, sem atentar para a dinâmica e para a especificidade do próprio processo.

Palavras-chave: Governança; Cooperação Internacional para o “Desenvolvimento”; Organizações Intergovernamentais (OIGs); Organizações Não-Governamentais (ONGs); Organizações da Sociedade Civil (OSCs); Análise Interpretativa.

RÉSUMÉ

L'attention portée sur la notion de "gouvernance" est expliquée pour être associée, dans cette thèse, au domaine de la coopération internationale pour le "développement". La "gouvernance", dans ce sens, est comprise comme *un réseau d'interactions, à un ensemble d'acteurs et d'organisations, avec les relations qu'ils soient conformes à l'autre, marqué par des contradictions et des défis*. C'est parce que la pratique de la coopération internationale pour le "développement" se produit dans des conditions asymétriques, dans lesquelles un groupe dominant d'acteurs a plus de pouvoir pour fixer des règles du jeu (HERMET, 2002; 2003; 2005; HERMET; KAZANCIGIL, 2005; NAVARRO-FLORES, 2007), ce qui potentialise l'apparition de conflits. Aussi le "développement", un terme profondément idéologisé, est une autre source de conflit sur le processus d'articulation des acteurs impliqués dans des actions de coopération internationale. Cette thèse vise à contribuer à la compréhension du modèle de gouvernance dominante dans la coopération Nord-Sud orientée pour le "développement". Une étude de cas interprétative simple qui caractérise le type d'étude dans cette thèse. La méthode de recherche est composée des techniques de l'*Analyse Interprétative* ainsi que des méthodes comparative et d'observation. Comme résultats, les données de recherche indiquent, entre autres choses, une distribution centralisée des ressources, en se concentrant surtout sur les résultats et la diffusion des "bonnes pratiques", un manque d'articulation entre les différents acteurs concernés, en particulier en matière de communication. En plus, la focalisation de l'attention est la dimension instrumentale du processus pour les acteurs stratégiques, sans égard à la dynamique et la spécificité du processus lui-même.

Mots-clés: Gouvernance; Coopération Internationale pour le "Développement"; Organisations Intergouvernementales (OIGs); Organisations Non-Gouvernementales (ONGs); Organisations de la Société Civile (OSCs); Analyse Interprétative.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Crescimento do número de publicações envolvendo a temática da governança.....	67
Figura 2 - Ações previstas para o projeto “Transparência”.....	80
Figura 3 - Público beneficiário das OSCs participantes do Projeto “Transparência”.....	89
Figura 4 - Registro das OSCs participantes do Projeto “Transparência” em Conselhos.....	89
Figura 5 - Tempo de existência das OSCs participantes do Projeto “Transparência”.....	90
Quadro 1 - OSCs capacitadas na primeira turma do projeto Transparência.....	160
Quadro 2 - OSCs capacitadas na segunda turma do projeto Transparência.....	161
Quadro 3 - OSCs capacitadas na terceira turma do projeto Transparência.....	162
Quadro 4 - Cronograma do projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência em Organizações da Sociedade Civil”.....	163

LISTA DE SIGLAS

ABC - Agência Brasileira de Cooperação
ACADEF - Associação Canoense de Deficientes Físicos
ALOP - *Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción*
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM - Banco Mundial
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CFC - Conselho Federal de Contabilidade
CODES – Coordenadoria do Desenvolvimento Social
CRA/RS - Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul
CRC/RS - Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul
CTPD - Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
DFID - *Department for International Development*
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FIOCRUZ - Fundação Oswaldo Cruz
FMI - Fundo Monetário Internacional
FUMIN - Fundo Multilateral de Investimentos
GIFE - Grupo de Institutos, Fundações e Empresas
GTZ - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
JBPP - *Japan-Brazil Partnership Program*
JICA - *Japan International Cooperation Agency*
MP/RS - Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul
NIPETS - Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Estudos sobre o Terceiro Setor
MRE - Ministério das Relações Exteriores
OAB/RS - Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rio Grande do Sul
OEA - Organização dos Estados Americanos
OIG - Organização intergovernamental
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMS - Organização Mundial da Saúde

ONG - Organização não-governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OSC - Organização da sociedade civil
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCT - Prestação de contas e transparência
PPGA - Programa de Pós-Graduação em Administração
PUCRS – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PV - ONG Parceiros Voluntários
RS - Rio Grande do Sul
SEAIN - Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SUBIN - Subsecretaria de Cooperação Técnica e Econômica Internacional
UBEA – União Brasileira de Educação e Assistência
UE - União Européia
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	iv
RESUMO.....	vi
RÉSUMÉ.....	vii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES.....	viii
LISTA DE SIGLAS.....	ix
1 INTRODUÇÃO.....	14
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	19
2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O “DESENVOLVIMENTO”.....	19
2.1.1 Antecedentes da cooperação internacional para o “desenvolvimento”	19
2.1.2 Propósitos da cooperação internacional para o “desenvolvimento”	24
2.1.3 Os principais atores e sua participação em cena.....	28
2.1.3.1 Estados.....	29
2.1.3.2 Organizações internacionais.....	32
2.1.3.3 Organizações não-governamentais.....	35
2.1.4 A cooperação internacional para o “desenvolvimento” na atualidade.....	38
2.1.4.1 Mudanças nos acordos de cooperação: novos modelos?.....	44
2.1.5 O Brasil e seus diferentes papéis na cooperação internacional para o “desenvolvimento”.....	45
2.2 DISCURSO E PRÁTICA DO “DESENVOLVIMENTO”.....	48
2.2.1 “Desenvolvimento”, “progresso” ou “evolução”?	49
2.2.2 Críticas ao discurso desenvolvimentista.....	51
2.2.3 O desenvolvimento revisitado.....	52
2.2.4 Desenvolvimento e organizações internacionais.....	55
2.3 GOVERNANÇA.....	59
2.3.1 Origens e acepções do termo “governança”.....	59
2.3.2 “Boa” governança e governança “democrática”.....	68
2.3.2.1 A mistificação de práticas participativas.....	71
2.3.3 Governança e desenvolvimento.....	74

3	METODOLOGIA.....	77
3.1	PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS.....	77
3.2	CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO E OBJETO DE ESTUDO.....	78
3.2.1	O projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”	78
3.2.2	ONG Parceiros Voluntários.....	81
3.2.3	FUMIN/BID.....	83
3.2.4	Petrobras.....	85
3.2.5	Rede colaborativa e consultores.....	86
3.2.6	OSCs participantes.....	88
3.3	TIPO DE ESTUDO E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO.....	91
3.4	COLETA DOS DADOS.....	95
3.5	ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS.....	99
3.5.1	Dimensões de análise.....	105
3.6	SOBRE VALIDADE, CONFIABILIDADE E CREDIBILIDADE DOS DADOS.....	106
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	108
4.1	ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO <i>REPARTIÇÃO DO PODER</i>	109
4.2	ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO <i>DESCENTRALIZAÇÃO DA AUTORIDADE</i>	113
4.3	ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO <i>INTERESSES</i>	116
4.4	ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO <i>PROCESSOS DE NEGOCIAÇÃO</i>	120
4.5	ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO <i>SISTEMAS ALTERNATIVOS DE REGULAÇÃO</i>	123
4.6	ANÁLISE INTERPRETATIVA CONJUNTA DAS DIMENSÕES.....	127
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	REFERÊNCIAS.....	138
	ANEXO A - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO FUMIN/BID NO BRASIL.....	150

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA PETROBRAS.....	152
ANEXO C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM RESPONSÁVEL TÉCNICA PELO PROJETO DE PCT DA ONG PARCEIROS VOLUNTÁRIOS.....	153
ANEXO D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO PROJETO NA ONG PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, ENCARREGADO DAS NEGOCIAÇÕES INICIAIS COM FUMIN/BID E PETROBRAS.....	154
ANEXO E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSULTORAS DE ACOMPANHAMENTO DAS OSCs.....	156
ANEXO F – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRIGENTES DAS OSCs.....	158
ANEXO G – TURMAS DE OSCs CAPACITADAS NO PROJETO TRANSPARÊNCIA.....	160
ANEXO H – CRONOGRAMA DO PROJETO TRANSPARÊNCIA.....	163
ANEXO I – PROJETO TRANSPARÊNCIA ENVIADO AO FUMIN/BID.....	166

1 INTRODUÇÃO

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

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

Ao longo de todo o período pelo qual se estendeu a Guerra Fria (1945-1989), os objetivos e a metodologia de trabalho implicados na cooperação internacional orientada para o “desenvolvimento” tendiam a ser estabelecidos pelo país que ofertava os meios financeiros, onde os interesses eram fortemente associados à questão da segurança. Com o fim da Guerra Fria, organizações civis começaram a despontar com maior vigor e a reivindicar mudanças na forma como até então se concebia a cooperação no mundo.

As grandes agências multilaterais, por sua vez, passaram a propor “parcerias” entre doadores e receptores dos recursos envolvidos na cooperação, o que pressupunha a divisão de responsabilidades (inclusive em termos de financiamento para as ações de “desenvolvimento”) e o trabalho conjunto por um objetivo comum (NAVARRO-FLORES, 2007; VADELL, 2005).

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

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

Neste contexto, defende-se a tese de que a acepção dominante de governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” seja a “boa governança” (ou “governança democrática”) que, embora apregoe um discurso democrático, igualitário e participativo, pressupondo autonomia dos diferentes atores envolvidos em ações de cooperação Norte-Sul, isto não se verificaria na prática.

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

Tem-se como foco da análise uma perspectiva crítica, abordando as situações contraditórias e os desafios presentes na dinâmica da governança na

cooperação internacional para o “desenvolvimento”. Para tanto, será empreendida uma abordagem metodológica qualitativa à tese, desenvolvendo-se a pesquisa por meio de um estudo de caso interpretativo (GODOY, 2006, FLYVBJERG, 2004). O método de investigação será composto por um exercício de *Análise Interpretativa*, bem como pelos métodos de comparação e de observação.

A partir da pesquisa de campo realizada, decorrem as seguintes questões de pesquisa, as quais se busca responder com esta tese: *Como se conforma o modelo de governança dominante na cooperação internacional para o “desenvolvimento” Norte-Sul? Como ele se manifesta? Como os papéis representados pelos atores implicados na cooperação internacional para o desenvolvimento Norte-Sul afetam a dinâmica da governança?*

Com o intuito de responder às questões norteadoras da tese, seguem os objetivos geral e específicos:

Objetivo Geral

Contribuir para a compreensão do modelo de governança dominante na cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento”.

Objetivos Específicos

- a) Descrever as categorias teóricas *cooperação internacional para o “desenvolvimento”, discurso e prática do “desenvolvimento” e governança*;
- b) Caracterizar os atores implicados nas ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento”, bem como as relações estabelecidas entre eles;
- c) Identificar e caracterizar os principais desafios e contradições da governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”;
- d) Analisar como os atores implicados na dinâmica da governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” lidam com os desafios e contradições do processo.

São os atores pesquisados nesta tese: (i) uma organização intergovernamental financiadora; (ii) o poder público, por meio de uma empresa pública financiadora; (iii) uma organização não-governamental executora; (iv) organizações da sociedade civil, público-alvo de um projeto de cooperação internacional; (v) organizações e agentes privados, prestadores de consultoria em formas diversas.

A construção desta tese mostra-se dependente de uma conjunção de temáticas pertencentes a campos disciplinares bastante vastos e, ao mesmo tempo, necessariamente entrelaçados. O marco teórico desta tese será construído tendo por base um diálogo interdependente entre as categorias *cooperação internacional para o “desenvolvimento”, discurso e prática do “desenvolvimento” e governança*.

Quanto à justificativa para a escolha do tema desta tese, é necessário ressaltar que a compreensão da noção de “governança”, especialmente associada aos atores e a suas relações no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento vem despertando a atenção de pesquisadores do campo das Relações Internacionais, da Ciência Política e da Sociologia das Relações Internacionais, embora o mesmo não ocorra no campo disciplinar da Administração.

Herz e Hoffmann (2004) apontam para a projeção do que chamam de “rede de organizações internacionais”, composta, entre outros atores, por organizações intergovernamentais (OIGs) e por organizações não-governamentais (ONGs). Entretanto, se por um lado as autoras mencionam a expressividade dessas organizações na cena internacional nos dias atuais, seus atores individualmente, bem como suas relações, não têm sido foco de maior atenção nos estudos acadêmicos, especialmente na área da Administração.

Esta tese apresenta-se organizada sobre três pilares teóricos: *cooperação internacional para o “desenvolvimento”, discurso e prática do “desenvolvimento” e governança*. Inicialmente, um capítulo apresentará o referencial teórico utilizado para fundamentar o debate em torno do fenômeno investigado. Este capítulo inicial abordará, em primeiro lugar, a cooperação internacional para o “desenvolvimento” por meio de seus antecedentes e seus propósitos, seguidos dos principais atores no campo, de uma perspectiva sobre a cooperação internacional para o “desenvolvimento” na atualidade e de uma caracterização do Brasil no referido contexto.

Em segundo lugar, serão abordados o discurso e a prática do desenvolvimento por meio de sua relação com as noções de “progresso” e “evolução”, de algumas críticas ao discurso desenvolvimentista, de um retorno ao termo no contexto contemporâneo e sua relação com as organizações internacionais.

Em terceiro lugar, a governança é abordada por meio de suas origens e acepções correntes, das noções de “boa governança” e “governança democrática”, da mistificação em torno da participação dos atores implicados em processos associados ao “desenvolvimento” e, por fim, da associação entre os conceitos de “governança” e “desenvolvimento”, encerrando a revisão da literatura.

Segue um capítulo dedicado à metodologia, onde são abordados, entre outros elementos, os pressupostos epistemológicos, a contextualização do fenômeno investigado, o tipo de estudo e os métodos de investigação e de coleta de dados.

Na seqüência do trabalho, ocorre a análise dos resultados, com a descrição e a análise dos dados coletados. Por fim, é apresentado um capítulo de considerações finais, onde são apontados os desafios e as limitações da pesquisa, além de sugestões de pesquisas futuras, bem como conclusões decorrentes da pesquisa.

2 REVISÃO DA LITERATURA

No presente capítulo, apresenta-se o marco teórico da tese. Para tanto, problematizam-se as categorias *Cooperação internacional para o “desenvolvimento”*, *Discurso e prática do “desenvolvimento”* e *Governança*, iniciando-se pela primeira delas.

2.1 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O “DESENVOLVIMENTO”

Esta seção apresenta a categoria teórica *Cooperação internacional para o “desenvolvimento”* por meio de seus antecedentes históricos, de seus propósitos, seguidos de seus principais atores no campo. Na seqüência, é apresentada a cooperação internacional para o “desenvolvimento” na atualidade, seguida de uma caracterização do Brasil no referido contexto.

2.1.1 Antecedentes da cooperação internacional para o “desenvolvimento”

Embora a cooperação internacional tenha origens diversas, haja vista a existência de organizações de cunho religioso, não-governamental, governamental, entre outros, atuando no campo da cooperação, uma versão prevalece a respeito da origem da *cooperação internacional para o “desenvolvimento”* (LIMA, 2007). Conforme Ayllón (2007), suas primeiras iniciativas teriam ocorrido posteriormente à Segunda Guerra Mundial e não teriam sido fruto (ao menos exclusivamente) de motivações éticas ou humanitárias, sendo condicionadas pela preponderância de uma conjuntura geopolítica determinada pela divisão bipolar do mundo. Uma impossibilidade de acomodação de poderes no âmbito mundial foi exposta pelas duas grandes guerras do século XX, bem como pela posterior divisão do mundo em

dois grandes blocos onde, de um lado se encontravam os países liderados pelos Estados Unidos (defensor político- ideológico do capitalismo) e de outro lado os países liderados pela então União Soviética (defensora político-ideológica do socialismo).

O encontro de Bretton Woods¹, em 1944, veio materializar a criação de instituições no sentido de assegurar o “desenvolvimento” como um processo deliberado e planejado. Os temas econômicos ganharam destaque no traçado dessas instituições em decorrência das recorrentes crises ocorridas no período entre-guerras, momento em que teria havido recessão, elevadas taxas de desemprego e restrições ao comércio (AMORIM, 1994).

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

A reivindicação dos países não desenvolvidos era a redistribuição dos recursos econômicos e políticos, de forma a alterar os termos da desigualdade do sistema, mas agora seus problemas de inserção são vistos como inerentes às suas estruturas sociais, e caber-lhes-ia, dada a sua posição no ordenamento bipolar, alterar os termos dessa inserção. Os Estados desenvolvidos estariam dispostos a ajudá-los a sair da condição miserável em que se encontravam, desde que orientassem suas expectativas em termos do modelo ocidental das sociedades modernas capitalistas (SANTOS FILHO, 2005, p, 26-27).

Neste contexto, a noção de “progresso” vista como evolução, maturação, ou ainda modernização, passa a ser reeditada, embora não mais nos termos de uma imposição colonial do dito “civilizador europeu”, mas como “ajuda para o desenvolvimento” (SANTOS FILHO, 2005).

Com o discurso do presidente eleito nos Estados Unidos em 1949, Harry Truman, abriu-se um espaço de discussão sobre como seria levado adiante o novo

¹ Ao longo de três semanas de julho de 1944 (durante o período de guerra), reuniram-se representantes de todos os 44 países aliados em Bretton Woods, New Hampshire (Estados Unidos) para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Os delegados deliberaram e assinaram o Acordo de Bretton Woods, o qual estabelecia um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional. Para tanto, foram criados o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (*International Bank for Reconstruction and Development*, ou BIRD) (Banco Mundial) (banco responsável pelo financiamento da reconstrução no período pós-guerra) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (fundo encarregado de dar estabilidade ao sistema financeiro internacional), os quais tornaram-se operacionais em 1946.

padrão de relação entre os países denominados em seu discurso por “subdesenvolvidos” e “desenvolvidos”.

O discurso de posse do presidente norte-americano Harry Truman, conhecido como *Four Point Speech* (Discurso dos Quatro Pontos), realizado em 1949, propunha quatro pontos para apresentar a política externa dos Estados Unidos. O *primeiro ponto* garantia apoio à Organização das Nações Unidas e a agências associadas a esta, além de prometer buscar maneiras de fortalecer sua autoridade e aumentar sua eficácia. O *segundo ponto* garantia apoio a programas de reconstrução econômica mundial (seguindo o caminho aberto pelo Plano Marshall), além de enfatizar planos de redução de barreiras e de aumento do volume do comércio mundial, esclarecendo que a reconstrução econômica dependia deste objetivo. O *terceiro ponto* tratava do fortalecimento das nações “amantes da liberdade” contra os perigos de agressão (em resposta à ameaça do bloco soviético), contra os quais ainda seria criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por fim, o *quarto ponto* tratava da ajuda técnica decorrente de avanços científicos e progresso industrial para o crescimento de regiões “subdesenvolvidas” (TRUMAN, 1949; NAVARRO-FLORES, 2007).

Devemos embarcar em um programa novo e ousado para fazer os benefícios dos nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis para a melhoria e crescimento das regiões subdesenvolvidas.

Mais da metade das pessoas do mundo estão vivendo em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas de doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é um obstáculo e uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas.

Os Estados Unidos são superiores entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. Os recursos materiais de que podemos dispor na assistência a outros povos são limitados. Mas nossos recursos imponderáveis em termos de conhecimento técnico estão em constante crescimento e são inesgotáveis.

Acredito que devemos tornar disponíveis aos povos amantes da paz os benefícios de nossas reservas de conhecimentos técnicos de modo a ajudá-los a tornar reais suas aspirações por uma vida melhor. E, em cooperação com outras nações, devemos promover o investimento de capital em áreas que careçam de desenvolvimento (TRUMAN, 1949).

Segundo Rist (1996), havia um tom menos político e mais humanitário presente no quarto ponto do discurso de Truman, o que teria chamado a atenção da imprensa na época:

Depois de alguma hesitação, a idéia foi finalmente fixada porque era original e constituía uma *estratégia de relações públicas*, ao contrário dos três

primeiros pontos, bastante convencionais. Como podíamos esperar, no dia seguinte ao discurso presidencial, a imprensa norte-americana fez manchetes sobre o “Ponto IV”, mesmo que ninguém — nem mesmo o presidente ou o secretário de Estado — pudesse dizer mais do que cada um havia lido (RIST, 1996, p. 117).

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

Santos Filho (2005) conclui, então, que

A formulação da proposta nesses termos transforma a demanda dos agora chamados Estados subdesenvolvidos em um problema da política externa estadunidense. Na construção do novo ordenamento pós-guerra e em confronto com o bloco socialista, o discurso de Truman amarra o entendimento das reivindicações aos parâmetros societários do denominado “mundo livre” em oposição ao “mundo da cortina de ferro” – o que, *stricto sensu*, significaria alinhamento político aos primeiros em detrimento dos segundos (SANTOS FILHO, 2005, p. 26).

Um aspecto fundamental diferencia o Plano Marshall (predecessor das iniciativas de ajuda para o desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”, responsável pela reconstrução dos países europeus no pós-guerra) da proposta do presidente Truman. O Plano Marshall responderia a três objetivos: revitalizar a economia dos países europeus, juntamente com a estabilidade de um sistema de mercado mundial, e a consolidação de um ideário político contrário ao do bloco soviético. A proposta de Truman distingue (ao contrário do Plano Marshall) *ajuda financeira* da *ajuda em termos de conhecimento técnico*. Dessa forma, a estrutura assimétrica em que se encontravam os Estados “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” se mantém, uma vez que não implica redistribuição de riqueza em direção aos países mais pobres, associando pobreza à carência de aquisição em termos de ciência e tecnologia (SANTOS FILHO, 2005).

Embora os países “subdesenvolvidos” não tivessem saído da guerra, como os países europeus em fase de reconstrução, muitos teriam sido submetidos a muitos anos de colonização, o que justificava, ao menos em termos retóricos, sua

participação em iniciativas de cooperação para o “desenvolvimento” (NAVARRO-FLORES, 2007).

Truman teria se referido ao fornecimento necessário de ajuda dos países “desenvolvidos” em direção aos países “subdesenvolvidos” como forma destes últimos deixarem sua condição de pobreza em direção ao “progresso”. Contudo, não se tinha idéia de quem seriam os agentes com capacidade de levar adiante tais planos, e nem como colocar em prática o que fora enunciado no discurso de Truman (SANTOS FILHO, 2005). O que se exemplifica pelo relato de Galbraith (1979, p. 30-31):

Nas primeiras semanas de 1949, eu servia numa comissão do Departamento de Estado que procurava dar conteúdo à promessa do presidente, pois que, como sempre, antes e depois, a retórica da intenção ia muito além do propósito de cumprir. Raramente as deliberações poderiam ter sido menos estruturadas. Nenhum dos funcionários que dela se ocupavam, e dos técnicos convocados, tinha opinião segura sobre qual forma de assistência técnica devia ser aplicada. Havia muito pouca literatura a que se pudesse recorrer. Os eufemismos para a pobreza – países menos desenvolvidos, (...), países em desenvolvimento, Terceiro Mundo – ainda não tinham sido criados.

Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e sua produção intelectual decorrente², o processo de descolonização dos países africanos e asiáticos (novos estados independentes, aos quais seria atribuído o *status* de “subdesenvolvidos”), juntamente com o nascimento de focos de tensão em países “do Sul” como Indochina (região que compreendia os atuais Vietnam, Laos e Camboja), Argélia, Cuba e Congo, a questão do “desenvolvimento” passa a se destacar, apontando para uma realidade onde vigorava um sistema de relações internacionais desigual, o que suscitaria uma discussão a respeito das causas do “subdesenvolvimento” destes países. Para bem exemplificar a discussão sobre o tema no âmbito da América Latina, Amorim (1994) relembra um ensaio de 1949 em que o economista argentino Raúl Prebisch³ teria retratado a impossibilidade da América Latina (e de países do Sul em geral) de alavancar seu próprio progresso e, conseqüentemente, de tomar para si os resultados deste processo.

² A teoria da dependência, criação intelectual latino-americana no campo do desenvolvimento econômico, teria predominado na década de 1960. Representava um esforço de análise sobre o entendimento de uma condição de “subdesenvolvimento” da América Latina, tendo Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, entre outros, seus maiores expoentes (RODRIGUES, 1994).

³ Raúl Prebisch foi Diretor Geral do Banco Central da Argentina por oito anos, Secretário Executivo da CEPAL, além de, mais tarde, ter sido Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (MACHADO, 2007).

Com relação aos interesses dos países do “Sul”, há uma mudança clara de expectativas entre a década de 1970 e o início do século XXI:

se nos anos 1970 os países estavam determinados a buscar a auto-suficiência nacional e coletiva com o fim maior de promover uma nova ordem econômica internacional, já no século XXI, a CTPD [Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento] tem sido defendida como uma alternativa para neutralizar, ou pelo menos reduzir, as forças negativas do processo de globalização (CAMPOS, 2007, p. 346).

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

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

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

2.1.2 Propósitos da cooperação internacional para o “desenvolvimento”

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

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

O momento pós-Segunda Guerra Mundial se associa aos primórdios da cooperação internacional, estendendo-se por todo o período da Guerra Fria (1945-1989). Ao longo de todo este período, os objetivos e a metodologia de trabalho implicados na cooperação internacional tendiam a ser estabelecidos pelo país que ofertava os meios financeiros, havendo um acordo marcado por interesses fortemente associados à questão da *segurança* ao longo da Guerra Fria (SANTOS FILHO, 2005).

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

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

Ao se debater sobre os propósitos da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, considera-se pertinente apresentar brevemente os modelos

teóricos (também intitulados *paradigmas*) associados ao campo das Relações Internacionais, os quais acrescentam subsídios para a discussão que se estabelece ao longo desta tese sobre os atores presentes no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” e os diferentes papéis que estes representam. Outros modelos teóricos (ou paradigmas) poderiam ser agregados ao conjunto aqui explorado, embora não se tenha como intenção esgotar esta lista, mas realizar uma apresentação de seus principais tipos.

O modelo teórico *Idealista* compreende uma sociedade integrada e gestora da paz entre as nações. Ele pressupõe princípios éticos e morais universais que pretende transformar em normas jurídicas, fundamentando-se “no mundo do *dever ser*, utópico, pacífico, instaurado pela instância do equilíbrio do homem, altruísta e eqüitativo” (MIYAMOTO, 2004, p. 12), opondo-se ao uso da força e defendendo uma conduta pacifista entre os indivíduos, entre os Estados, e destes com todos os agentes do sistema internacional. Ao se comparar o pensamento Idealista com o pensamento Realista, ressalta-se, inicialmente, a ampla trajetória histórica do primeiro, existente desde o início do mundo moderno, e tendo se tornado hegemônico entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial. Contudo, justamente as concepções presentes no ideário Idealista teriam sido apontadas por autores filiados à corrente Realista como uma das causas da Segunda Guerra Mundial. Isto porque acreditavam que os princípios do modelo Idealista teriam impedido os governantes de então de perceber o perigo que representava a ascensão de Adolf Hitler ao poder na Alemanha.

Já modelo teórico *Realista* tem como foco as Relações Internacionais como sendo interestatais, imersas em um ambiente não integrado e baseado em conflitos. Sob este paradigma, cada ator (Estado) tem como plano defender seu interesse nacional empreendendo uma disputa por poder, tal qual estivesse no estado de natureza hobbesiano – de guerra de todos contra todos. Neste contexto, em que se compreendem as Relações Internacionais como anárquicas, a hegemonia pode ser alcançada somente pelas estruturas políticas expoentes de maior força no sistema internacional, o que também exige o Estado de conduzir suas ações de acordo com preceitos morais. Nos Estados Unidos, o cientista político Hans Morgenthau foi o autor mais representativo do modelo teórico Realista, preocupando-se, principalmente, em evidenciar que o conceito de poder seria o cerne das relações políticas. Além disso, segundo Rodrigues (1994, p. 25) e Santos Júnior (2004, p.

211), outra característica importante do referido paradigma seria a prevalência das questões de poder e de segurança, ou estratégico-militares (associadas à chamada “alta política” ou *high politics*) sobre as questões econômicas, sociais e culturais (associadas à chamada “baixa política” ou *low politics*).

Na Europa, o pensador Raymond Aron, de nacionalidade francesa, teria se destacado por auxiliar o Realismo a avançar intelectualmente. Na década de 1950, este teria sido o principal paradigma das Relações Internacionais, tendo dominado o sistema internacional por praticamente trezentos anos até a década de 1960, quando teria cedido lugar ao paradigma da Dependência. Nos anos de 1980, entretanto o Realismo ressurgiria sob o rótulo de Neo-Realismo, época em que se destaca a obra *Teorias das Relações Internacionais*, de Kenneth Waltz, em 1983 (BEDIN, 2004). Segundo Rodrigues (1994, p. 29), o Neo-Realismo teria incorporado métodos “científicos” de análise, o que teria proporcionado, novamente, maior credibilidade ao ideário Realista nos anos de 1980. Os autores de vinculação Realista teriam ressurgido tendo como inspiração a política externa do então presidente norte-americano Ronald Reagan, responsável por reabilitar uma política de terror nuclear.

Por sua vez, o modelo teórico da *Dependência*, tendo se destacado na década de 1960, recebe aporte teórico da corrente marxista e da corrente estruturalista, procurando questionar respectivamente os problemas do imperialismo e a situação de marginalidade de certos Estados. Pressupõe uma relação de dominação e desigualdade entre os Estados, pautando as Relações Internacionais por interações de natureza assimétrica, resultado do caminho trilhado pelo sistema capitalista, entendido na década de 1960 como sendo representativo de sua evolução como sistema, somando-se à ascensão de seu poder econômico. Estabelece-se uma separação entre Estados entendidos como *centrais* (desenvolvidos e imperialistas) e *periféricos* (subdesenvolvidos e explorados economicamente). No entanto, a exacerbação deste poder econômico, somado a uma nova revolução tecnológica, teria alçado a economia mundial a um sistema-mundo, onde as relações de interdependência se aprofundaram de tal maneira entre todos os atores presentes na cena internacional que culminou num novo modelo teórico, capaz de explicar de maneira mais adequada as mudanças ocorridas (OLIVEIRA, 2004).

Por fim, o modelo teórico da *Interdependência* coloca em evidência interações de cooperação ao invés daquelas pautadas pelo conflito e pela falta de integração, características do modelo Realista. Visa a responder à realidade atual da política mundial sem, no entanto, rejeitar os modelos teóricos anteriores, combinando aspectos que contribuam para o entendimento destes novos padrões de interações. Sob este modelo, atores não-estatais, como empresas transnacionais, organizações de classe e ONGs, passaram a assumir um novo papel no sistema internacional, regidos pela força das interconexões globais sem, necessariamente, respeitar as fronteiras nacionais. Eles estariam agindo, particularmente, no sentido de agruparem-se como grupos de pressão. No entanto, cabe ainda ao Estado um papel privilegiado nas relações internacionais uma vez que os outros atores, por mais poderosos que possam ser (como é o caso das corporações transnacionais), dependem do Estado em momentos em que, em última instância, precisem fazer valer seus interesses (SANTOS JÚNIOR, 2004).

2.1.3 Os principais atores e sua participação em cena

As variações de interpretação sobre as funções do Estado, bem como sobre o papel de todos os demais atores que participam da cooperação internacional voltada para questões de “desenvolvimento” provocam reflexões sobre quem são estes atores e como eles atuam nas redes de interações que se conformam no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”.

Uma variada gama de atores, como o próprio Estado, corporações, associações empresariais, organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não-governamentais (ONGs), incluindo os “clubs” ou *think tanks*⁴, universidades,

⁴ O termo *think tank* surgiu durante a Segunda Guerra Mundial, nos Estados Unidos, como uma analogia a um lugar de onde as conversas não podem ser interceptadas (*tank*) e nos quais *experts* civis e militares traçam estratégias militares e planos de invasão (*think*). Nos anos 60 e 70, o conceito passou a ser utilizado para denominar institutos de pesquisa intensivamente voltados para a prática. Hoje, tanto instituições públicas e centros de pesquisas em universidades quanto aquelas com ligações políticas declaradas se utilizam do conceito. No entanto, o elemento constituinte central dos *think tanks* continua sendo a intenção de influenciar as políticas públicas (THUNERT, Martin. Conservative think tanks in the United States and Canada. In: SCHULTZE, Rainer-Olaf; STURM, Roland; EBERLE, Dagmar (Orgs.). *Conservative parties and right-wing politics in North America*. Opladen: Leske und Budrich, 2003).

igrejas de diferentes doutrinas, entre outros, fazem parte deste conjunto. O setor privado, abordado indiretamente a seguir, tem aqui seus interesses representados por meio de ações de outros atores, como ONGs, o próprio Estado e organizações internacionais. Seguem abaixo os principais atores presentes no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”.

2.1.3.1 Estados

Conforme a Teoria Realista, o Estado seria, por definição, o ator primeiro no sistema internacional, na medida em que, tradicionalmente, as interações constitutivas das Relações Internacionais seriam interestatais, ocorrendo por meio de relações diplomáticas (BEDIN, 2004). Sob o Realismo, cada ator (Estado) estaria em busca de seu próprio interesse e, com este intuito, entraria em conflitos por disputa de poder. Segundo Halliday (2007), desde a década de 1970 as questões em torno do Estado se encontrariam entre dois pólos. Enquanto no primeiro pólo as questões girariam em torno de sua primazia como ator na cena internacional, no segundo pólo as discussões tratariam sobre questões normativas, ao refletirem acerca do “grau em que ele pode ser considerado como o principal fiador do que é bom, dentro e entre os Estados” (HALLIDAY, 2007, p. 87).

Atualmente, muitos outros atores participam das complexas interações no sistema internacional (BEDIN *et al.*, 2004) em diferentes instâncias (local ou subnacional, nacional, regional, global e transnacional), o que não põe por terra a idéia de que o Estado continuaria a exercer um papel expressivo no sistema internacional. Como lembra Halliday (2007), embora o Neo-realismo tenha reafirmado algumas posições tradicionais do Realismo, acrescidas de novas idéias (como a incorporação de métodos de análise entendidos como “científicos”, proporcionando maior credibilidade ao ideário realista nos anos 1980, segundo Rodrigues (1994)), outros modelos teóricos vieram desafiar a posição do Estado como único ator em cena. Este seria o caso das teorias da interdependência e do transnacionalismo (ao evidenciarem a importância do papel dos atores não-estatais), bem como do estruturalismo (ao sustentar “a primazia dos sistemas globais e das

estruturas sobre atores específicos, estatais ou não-estatais” (HALLIDAY, 2007, p. 87)).

Segundo Halliday (2007), os modelos teóricos que tratam do papel e da relevância dos Estados (bem como dos demais atores) no sistema internacional, apresentam idéias contraditórias, não corroborando nem contestando de fato o Realismo ou as perspectivas não-realistas:

se são identificadas inúmeras maneiras pelas quais o Estado perdeu a sua proeminência, também são apontadas várias outras que provam a sua manutenção e fortalecimento: ou seja, a posição do Estado foi enfraquecida e fortalecida e nenhuma resolução empírica ou teórica desta questão é possível. Se os realistas parecem excessivamente complacentes ao afirmar que pouco ou nada realmente mudou, seus opositores freqüentemente superestimam o grau em que os Estados não são mais os atores centrais (HALLIDAY, 2007, p. 89).

Por sua vez, a tradição liberal preconiza a limitação do poder do Estado, sob pena de que as liberdades privadas sejam cerceadas. Nas palavras dos liberais, haveria sempre o risco de “ingerência estatal” (SANTOS FILHO, 2005, p. 61), obviamente rechaçada pelos liberais, a qual se estenderia em oposição às liberdades individuais relacionadas à organização da atividade econômica (incluindo o direito à propriedade privada e à livre iniciativa). Tal ordenamento político associado à cooperação internacional para o desenvolvimento implica a limitação do poder de intervenção do Estado na economia e, portanto, reduzindo suas funções. Assim, de acordo com o ideário liberal, restariam ao Estado duas atribuições principais (SANTOS FILHO, 2005, p. 61):

- a) remover os obstáculos que impeçam ou dificultem o funcionamento do mercado como canalizador das demandas dos agentes na realização de seus interesses; e
- b) gerar instrumentos políticos que favoreçam a competitividade do mercado e uma mentalidade favorável a essa competitividade entre seus cidadãos.

Segundo Diniz (2006), apesar da visão prevalecente entre as décadas de 1980 e 1990, que previa que os Estados-nação seriam eclipsados pelo avanço da globalização, esta não estaria associada, necessariamente, a uma diminuição do poder do Estado, mas a uma mudança com relação às condições sob as quais este poder passaria a ser exercido, sobretudo no sentido da regulação e da indução das

economias nacionais. Ao final da década de 1980, mesmo as agências multilaterais, em geral, teriam se posicionado criticamente com relação à adoção de uma postura passiva dos países frente a um dos elementos mais marcantes associados à globalização: a supremacia do mercado. Este posicionamento teria sucedido no sentido de defender um enfoque mais independente nas relações com o sistema internacional, tendo em vista a constatação prévia dos insucessos alcançados pelas políticas que teriam seguido estritamente as recomendações do Consenso de Washington.

Na década de 1990, o Banco Mundial lançou uma série de publicações em que redefinia os papéis do Estado e das instituições civis, além de apresentar estratégias com relação ao combate à corrupção. Merece destaque a ênfase atribuída à necessidade de se reformar o modo como o poder vinha sendo exercido pelos governos, e à necessidade de qualificar seus quadros técnicos para a formulação e para a implementação de políticas econômicas que assegurassem o cumprimento do novo papel reservado ao Estado, a saber: o de mantenedor da ordem política, o de provedor da estabilidade econômica, e o de promotor de medidas que favorecessem a rentabilidade do capital (CARRION, 2010b).

Em 1996, o então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, declara na reunião anual da instituição e do Fundo Monetário Internacional:

a corrupção é um problema contra o qual todos os países devem lutar. (...) A sociedade civil tem um papel-chave nesse processo. Trabalhando com nossos parceiros, o Banco Mundial auxiliará qualquer país membro a implementar programas nacionais para desencorajar práticas corruptas. Também apoiaremos esforços internacionais de combate à corrupção e de definição de padrões voluntários de comportamento para corporações e investidores do mundo industrializado (STAPENHURST, 2000, p. 3).

Identificada como algo a ser combatido em todos os governos, a corrupção é apontada como a grande vilã responsável também pelos efeitos sociais perversos das reformas econômicas preconizadas pelo Banco Mundial nos anos 1980 e, por fim, pelo fracasso dos programas de ajuste estrutural, que tem no caso da África Sub-Sahariana seu exemplo mais notório (CARRION, 2010b).

Ao analisar o novo papel que o Banco Mundial reserva para o Estado, nos anos 1990, Cartier-Bresson (2000) conclui que, de um lado, o Estado não apenas deixa de ser apontado como o “grande vilão”, como passa a ser considerado um ator

central para o desenvolvimento. Porém, de outro lado, percebe o encolhimento do Estado, na medida em que o pacote de redefinição de papéis dos diferentes atores sociais, apresentado pelo Banco Mundial, apontava para que parte substancial das atividades tradicionalmente realizadas pelo Estado fosse terceirizada ou transferida para o setor privado, ou ainda para organizações não- governamentais (às quais viria a ser atribuída a responsabilidade pelo atendimento das necessidades das camadas mais pobres da população).

Borges (2003), por sua vez, complementa a análise de Cartier-Bresson (2000) apontando que o papel reservado ao Estado, sob o modelo da “boa governança”, “é definido puramente em termos processuais, na medida em que, ao menos teoricamente, não agrega nenhuma concepção prévia de bem estar social” (BORGES, 2003, p. 127).

2.1.3.2 Organizações internacionais

Relativamente às organizações internacionais e aos papéis exercidos por elas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, segundo Arturi e Oliveira (2002), dependendo do contexto em que sejam referidas e da função específica que exerçam, podem ser denominadas por agências multilaterais, organizações intergovernamentais (OIGs), organizações não-governamentais internacionais, entre outras. Segundo dados do ano de 2004, Herz e Hoffmann (2004) reportam a existência de 238 OIGs. A Organização das Nações Unidas (ONU) e suas agências, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) seriam algumas das organizações mais conhecidas.

Os critérios mais usuais de caracterização dessas organizações seriam o *geográfico* e o *funcional*. Segundo o critério *geográfico*, uma vez que muitas delas atuam regionalmente ou globalmente, seriam exemplos a *Organização dos Estados Americanos (OEA)* e o *Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID)* e, em termos de atuação global, a *Organização Mundial do Comércio (OMC)* e a *Organização Mundial da Saúde (OMS)*. Já segundo o critério *funcional*, algumas

OIGs são especializadas, como o *United Nations Children's Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância) (UNICEF)* e a *Organização Internacional do Trabalho (OIT)*, enquanto outras OIGs desempenham funções muito variadas, não sendo o critério funcional adequado para defini-las (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Como esclarecem Herz e Hoffmann (2004, p. 23):

As OIGs são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fóruns onde idéias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores. As OIGs são atores, uma vez que adquirem relativa autonomia em relação aos Estados-membro, e elaboram políticas e projetos próprios, além de poderem ter personalidade jurídica, de acordo com o direito internacional público.

OIGs são mais do que apenas reflexo das preferências dos Estados que as compõem, podendo ser atores poderosos e autônomos na política internacional. Elas criam e definem novas categorias de atores (como *refugiados*), definem tarefas ou encargos internacionalmente compartilhados (como *desenvolvimento*), produzem novos interesses para os outros atores internacionais (como *promoção dos direitos humanos* ou *erradicação da pobreza*), especificando responsabilidades e delimitando autoridade entre os atores, além de criar significados e valores normativos ao disseminar modelos de organização política ao redor do mundo (como *mercados* e *democracia*) (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

A criação das OIGs passa pela decisão dos Estados, que decidem sobre seu escopo de atuação. Sobretudo, as grandes potências mundiais seriam os maiores responsáveis pela criação de OIGs, como foi o caso emblemático do impulso norte-americano à concepção da ONU, do FMI e do Banco Mundial no período pós-Segunda Guerra Mundial (HERZ; HOFFMANN, 2004; SANTOS FILHO, 2005).

Os Estados podem ser fonte de constrangimentos para as OIGs, mas não decorre daí o entendimento de que elas sejam passivas diante disso e não disponham de suas próprias agendas. Contrariamente, estudos realizados sobre o Banco Mundial apontam, de maneira consistente, uma cultura independente e temáticas de ação próprias. Por sua vez, estudos realizados sobre esforços de manutenção da paz e reconstrução das Nações Unidas indicam uma agenda onusiana que freqüentemente levaria ao conflito entre seus Estados-membros. Dessa forma,

organizações internacionais podem tornar-se locais autônomos de autoridade, independentes dos Estados que as criaram por causa do poder que flui de pelo menos duas fontes: (1) a legitimidade da autoridade racional-legal que elas incorporam, e (2) controle sobre conhecimento técnico e informações. Tomadas em conjunto, estas duas características proporcionam uma base teórica para tratar organizações internacionais como atores autônomos na política mundial contemporânea ao identificar suas fontes de apoio, independentes de estados, no ambiente social mais vasto (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 707).

As OIGs são entidades que buscam firmar “parcerias” com diferentes atores da sociedade civil, particularmente com ONGs, outros Estados e outras OIGs (ARTURI; OLIVEIRA, 2002). Podem exercer pressão política, impor sanções, e mesmo usar de força militar sobre atores com a intenção de que estes venham a respeitar normas (direitos e deveres dos atores) e regras (referentes à operacionalização de determinado regime internacional, como regime de comércio, regime monetário etc.) (HERZ; HOFFMANN, 2004).

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

Como qualquer organização, as OIGs também são passíveis de apresentar disfuncionalidades e ineficiências. No caso delas, segundo Barnett e Finnemore (1999), isso ocorreria em razão do emprego de regramentos e de avaliações normativas de forma generalizada, sem responderem a transformações particulares do ambiente por estarem centradas em seus próprios regramentos, quando deveriam pousar maior atenção sobre as especificidades econômicas, culturais, políticas e territoriais levantadas em campo nas missões de cooperação para o “desenvolvimento” das quais participam. Estudiosos de vertentes críticas questionam o desempenho das OIGs, bem como a necessidade de existência dessas organizações. Eles justificariam sua posição ao argumentar que as OIGs produziram resultados indesejáveis de forma recorrente sem qualquer tipo de punição e, muito

menos, perigo de dissolução da organização. Compreende-se, então, que OIGs podem ser criadas e sustentadas por questões de legitimidade ao invés de visar à eficiência, “elas podem ser criadas não pelo que fazem, mas pelo que são — pelo que representam simbolicamente e pelos valores que incorporam” (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 703).

2.1.3.3 Organizações não-governamentais

De modo geral, ONGs são organizações privadas, não-governamentais e sem fins lucrativos. A heterogeneidade as caracteriza de diferentes maneiras, já que podem ser diversas quanto às origens, às questões que abordam, ao público-alvo e ao modo como se financiam e como estabelecem relações com o Estado, com os movimentos sociais, com seu público interno e com a sociedade (ALVIM; TEODÓSIO, 2005). Especificamente no caso desta tese, importam, especialmente, as ONGs que operam no âmbito da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (também denominadas na tese por *ONGs do Sul*). Estas começaram a tornar-se atores partícipes na cooperação internacional ainda na década de 1980, ao serem chamadas a estabelecer relações de cooperação pelas OIGs do Norte.

O termo “organização não-governamental” ou “ONG” passou a ser utilizado a partir da constituição das Nações Unidas, em 1945. Os debates que antecederam a aprovação da Carta das Nações Unidas contaram com fortes pressões no sentido tanto de fortalecer como de formalizar os vínculos de cooperação que sua predecessora, a Liga das Nações, mantinha com diversas organizações privadas internacionais, que então se autodenominavam institutos, sindicatos, associações, ou simplesmente organizações internacionais. Este processo também fortaleceu e ampliou o estatuto do *Economic and Social Council of the United Nations* (ECOSOC) (Conselho Econômico e Social), o qual foi promovido a um “órgão principal” das Nações Unidas. Nova terminologia surge, então, para clarificar as relações do ECOSOC com dois tipos de organizações internacionais: as “agências especializadas, estabelecidas por acordos intergovernamentais” e as “organizações

não-governamentais”, às quais foi aberta a possibilidade de participar do ECOSOC em caráter consultivo. Assim, o termo “ONG” passou a fazer parte do jargão da ONU desde sua constituição, tendo ganhado popularidade no âmbito internacional especialmente a partir da década de 1970 (WILLETTS, 2006; ALVIM; TEODÓSIO, 2005).

No Brasil, é a partir da década de 1990, especialmente após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, conhecida como ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, que o uso do termo ganha força e estas organizações passam a constituir campo de interesse tanto da mídia quanto do meio acadêmico. (TEIXEIRA, 2000).

A aproximação entre ONGs do Sul e OIGs do Norte se explica em razão de que, para garantir a eficácia e a transparência de reformas iniciadas em países do Norte ainda na década de 1980, e logo em seguida estendidas para democracias “do Sul” (ainda hoje, não raro avaliadas como frágeis e incipientes, incapazes de promoverem políticas públicas eficazes, seja pela ausência de um aparato administrativo consolidado, ou por características de suas respectivas culturas políticas) (ARTURI; OLIVEIRA, 2002), grandes agências internacionais de fomento, como o Banco Mundial, sustentavam ser fundamental assegurar a participação da *nova sociedade civil* neste processo. Esta *nova sociedade civil* era representada pelo que se convencionou chamar de *organizações não-governamentais* (ONGs), grupo composto por uma infinidade de associações civis representativas, como associações de bairro, iniciativas culturais, ambientais, de lazer etc. As mesmas agências internacionais, referidas anteriormente, forneceram as bases cognitivas para o novo modo de regulação política em implementação (CARRION, 2010b).

Relativamente à relação que se constituiu entre ONGs do Sul e OIGs do Norte a partir da década de 1980, teria havido uma mudança significativa ao se transpor uma relação doador-beneficiário para “parcerias” fundamentadas sobre o discurso do trabalho conjunto (entre ONGs e OIGs) para o atingimento de objetivos comuns. No entanto, segundo Landim (2008), a capacidade de financiamento das iniciativas de cooperação continuaria a moderar boa parte da relação de “parceria”. De acordo com Carrion (2010b), este fator, por sua vez, tenderia a definir maior ou menor “peso” na ponderação relativa a decisões fundamentais associadas aos projetos “em parceria”, podendo pôr sob questionamento em que medida as ONGs são bem-sucedidas em conservar sua autonomia política e em manter um vínculo

orgânico com a base social que as sustenta (o que aporta legitimidade a sua condição de representantes da sociedade civil), diante do que foi exposto.

Estudos recentes têm apontado transformações tanto nas relações dessas organizações com sua base, quanto em sua autonomia política. Esta última é colocada em questão, por um lado, em função da forma de financiamento de suas atividades, freqüentemente fundada na cooperação internacional e, por outro lado, em razão da tendência da aproximação de muitas delas com o Estado, por meio de parcerias que transferem recursos e responsabilidades deste para aquelas (CARRION, 2010b; BARROS, 2007a; LANDIM, 2008; NAVARRO-FLORES, 2007).

A partir da década de 1990, as ONGs são eleitas por grandes agências internacionais, como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como parceiras ideais para a promoção do “desenvolvimento”, a partir do que intensificam em sua direção fluxos de recursos financeiros destinados à cooperação para o desenvolvimento, ao combate à pobreza e à consolidação de organizações da sociedade civil. Isto se explica, em parte, em razão do entendimento de que as organizações não-governamentais reuniriam um conjunto de atributos, entre os quais o caráter altruísta de seus dirigentes, sua *expertise* em questões sociais, proximidade e experiência com públicos de difícil acesso aos governos, juntamente com sua prática e êxito na promoção de processos participativos (CARRION, 2010b; ALVIM; TEODÓSIO, 2005).

A eventual vantagem deste aumento no fluxo de recursos seria, todavia, negativamente contrabalançado pela intensa proliferação de organizações autodenominadas “sociais” no período, fruto também da crise do mercado de trabalho. Em pesquisa que realizou sobre ONGs atuando no Brasil, nos anos 1990, Teixeira (2000, p. 82) relata ter encontrado organizações com essa denominação, que se assemelhavam mais a uma empresa de consultoria do que a “uma entidade voltada para a defesa de direitos e cidadania”.

Por outro lado, as ONGs também estariam sofrendo ameaças a sua autonomia, princípio que as qualificaria para a defesa dos interesses da sociedade perante o Estado. A disputa por recursos escassos, devido ao aumento da concorrência entre as organizações, estaria obrigando várias delas a adaptar seu campo de atuação e reformular seus objetivos conforme linhas de financiamento disponíveis (TEIXEIRA, 2000; LANDIM, 2008; NAVARRO-FLORES, 2007).

Navarro-Flores (2007), por sua vez, salienta que este paradoxo traduz, na verdade, um compromisso no qual os atores do Norte (particularmente as OIGs) e do Sul (particularmente as ONGs) negociam entre si os termos de sua relação de cooperação levando em consideração as relações de poder desiguais que povoam este compromisso. Não se pode esquecer, contudo, que o universo das muitas ONGs existentes no Sul é bastante heterogêneo, abarcando tanto aquelas que já possuem certa experiência na relação com OIGs do Norte, quanto aquelas que sequer detêm mínimas condições financeiras e de gestão como um todo, sobrevivendo à custa de recursos públicos (MILANI; SOLINÍS, 2002).

No tocante à questão das ONGs do Sul tenderem a desempenhar um papel de agente reprodutor e disseminador da concepção de “desenvolvimento” orientado pelas estratégias político-ideológicas das OIGs do Norte, cabe discutir sobre a adequação de projetos de cooperação técnica elaborados sob as preconcepções do “Norte”, mas para serem implantados nas heterogêneas realidades do “Sul” (DAUVIN, 2004). Conforme adverte Milando (2005), corre-se o risco de haver cooperação sem “desenvolvimento” nesses casos, por conta da ocorrência de uma espécie de desenvolvimento não desejado por uma determinada população ou por conta de um desenvolvimento institucionalizado que provoque a circulação de recursos e de profissionais especializados sem que o resultado disso reverta para os “beneficiários” que motivaram a presença de uma ação de cooperação. A falta de atenção para com estes elementos pode vir a resultar, no extremo, em estatísticas falsas ou improváveis referentes ao “desenvolvimento” no mundo.

Além disso, muitos programas seriam colocados em marcha sem uma análise de longo prazo, tendo em vista muito mais o cumprimento de prazos, os limites orçamentários e os aspectos jurídicos do que o alcance dos propósitos de determinado projeto (DAUVIN, 2004).

2.1.4 A cooperação internacional para o “desenvolvimento” na atualidade

As ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento” passaram a contar com uma diversidade maior de atores desde o final da década de 1980. Os Estados nacionais continuaram a desempenhar a função de planejamento de

políticas públicas, mas também a sociedade civil (preponderantemente por meio de organizações não-governamentais) auxiliou na composição de um quadro mais amplo. Também as operações de bancos de desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a envolver de maneira mais acentuada tanto empresas e grandes corporações privadas, quanto organizações representativas da sociedade civil, além de atuar junto aos setores público e privado (BARROS, 2007a).

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

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

Ainda na década de 1990, a cooperação internacional para o “desenvolvimento”, financiada pelas organizações internacionais, teria começado a ser destinada com maior intensidade a melhorias de infra-estrutura e serviços de base. Áreas como saúde, educação e saneamento, entre outros, constituíam os setores privilegiados, com a justificativa de que assegurariam o desenvolvimento no longo prazo, uma vez que não seriam investimentos contingenciais. Na segunda metade dos anos 1990 teria havido uma forte transição de economias anteriormente planejadas para economias de mercado. Além disso, a crise financeira asiática, em 1997, e o desencadeamento de outras crises na América Latina e na Rússia teriam provocado a inversão das tendências de longo prazo quanto à redução da pobreza no mundo, fazendo com que esta temática reaparecesse como o principal objetivo

da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (AFONSO; FERNANDES, 2005).

As atribuições do Estado e do mercado, juntamente com o debate sobre o papel das organizações internacionais (suas regras e seus procedimentos), passam a representar questões centrais para a discussão em torno da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, dado o contexto de crise financeira referido anteriormente. A atribuição do papel de *regulação* ao Estado veio responder quanto à forma com que este passaria a se portar, preponderantemente.

Ao mesmo tempo, estudiosos associados a vertentes teóricas mais críticas sobre a temática da cooperação internacional para o “desenvolvimento” passaram a pousar maior atenção sobre o potencial da cooperação para, ao transferir recursos e tecnologias para as localidades receptoras da cooperação (regiões estas entendidas como mais vulneráveis no sentido político-econômico), transportar igualmente valores e elementos culturais (explícita ou implicitamente) “do Norte” para o Sul, podendo alterar, em alguma medida, as realidades socioculturais dessas regiões (AFONSO; FERNANDES, 2005). Neste sentido, os técnicos das organizações internacionais voltadas para o “desenvolvimento”, em muitos casos, percebem as comunidades beneficiadas pela cooperação como portadoras de um “problema” e a si mesmos como portadores “da solução” (MILANDO, 2005).

Os “problemas”, por vezes encontrados pelos técnicos de organizações de cooperação para o “desenvolvimento”, representariam a realidade local de comunidades “do Sul” (salientando-se aqui a complexidade e a heterogeneidade que caracterizam o “Sul”), o que difere, em boa parte das vezes, da cultura e dos valores portados pelos técnicos de organizações internacionais “do Norte” (MILANDO, 2005). Assim, ao invés de trabalharem com a complexidade do território e dos atores sociais nele presentes, “a solução”, para muitos técnicos, passa por ações que atendam às organizações internacionais (atores dominantes nas relações com outros atores da cooperação internacional), sendo o conjunto dessas ações percebido como “o modelo” a ser perseguido (VADELL, 2005):

Articulando profissionais e interesses de diferentes nacionalidades, condicionando os processos de mudança social e o sentido de políticas públicas locais, criando uma agenda própria de temas e modelos de desenvolvimento institucional, pressionando elites locais na gestão do Estado e da sociedade civil, a cooperação internacional constitui um vasto campo de poder por meio do qual idéias-valores imaginados como universais ganham feições locais (SIMIÃO; SILVA, 2007, p. 11).

Uma reorientação dos objetivos e das práticas das organizações internacionais voltadas para o desenvolvimento é percebida a partir da leitura de relatórios mundiais publicados anualmente nas últimas duas décadas pelo Banco Mundial (BM) e por algumas agências do Sistema das Nações Unidas, especialmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O foco das políticas de boa parte das organizações internacionais voltou-se da *ajuda para o desenvolvimento* para a *erradicação da pobreza*, implicando o financiamento e o fornecimento de orientação técnica a programas voltados para a erradicação da pobreza (SANTOS FILHO, 2005). No entanto, estas ações teriam sofrido algumas modificações em seu significado:

A ajuda técnica é para a formação de capital humano e social que atenda aos requisitos de mercado, e a ajuda financeira, focalizada em agentes da sociedade civil — como organizações não-governamentais ou entidades civis — ou em projetos estatais destinados a fomentar práticas e mentalidades favoráveis às novas atribuições do mercado como fator de desenvolvimento (SANTOS FILHO, 2005, p. 62).

Um papel crucial na determinação das funções e das inter-relações que se estabelecem entre os diversos atores sociais envolvidos com a questão do desenvolvimento em âmbito global é desempenhado pelas organizações internacionais voltadas para o “desenvolvimento”, que atuam como

instituições de governança global, que disputam poder de influência no sistema global, nas suas formas de estruturação e dinâmicas. De modos diferenciados, complementares e, eventualmente, conflitantes, segundo os diferentes tipos, as agências de cooperação internacional mobilizam-se em torno de sentidos de crise, mudança, organização social e da proposição de modelos de assistência e de desenvolvimento para o enfrentamento dos problemas e necessidades diagnosticadas nos países — “não desenvolvidos”, “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento” (BARROS, 2007a, p. 301).

No processo de operacionalização da cooperação internacional, as organizações intergovernamentais, que acumulam múltiplas atribuições e diferentes objetivos, sofrem pressão de movimentos sociais, do meio acadêmico, e mesmo de atores governamentais para que promovam maior abertura de informações relacionadas a suas políticas, operações e dinâmicas institucionais. Isto porque reconhecem a existência de domínios mais vulneráveis a potenciais impactos negativos gerados por políticas e operações de OIGs em âmbito mundial. É uma

questão também relacionada à legitimidade dessas organizações, a qual é dependente, em grande parte, da transparência das informações que presta aos diferentes públicos interessados, tanto sobre seus fins quanto sobre suas operações (BARROS, 2007a).

Algumas críticas elaboradas por redes de OSCs e movimentos sociais sobre OIGs, como BM e BID, perduram desde a década de 1980 até os dias atuais. Problemas como rigidez institucional, disfunções burocráticas, graus variados de autoritarismo (internamente à organização), bem como falta de transparência e comunicação nas relações com a sociedade, implicando “falta de responsabilidade pública” (BARROS, 2007a, p. 306), fazem parte das críticas. Além disso, até poucos anos, agências multilaterais como Banco Mundial e BID apresentariam problemas com relação à própria prestação de contas, apesar de trabalharem com projetos dessa natureza em diversas partes do mundo (BARROS, 2007a).

Também se entende que, em muitos casos, a cooperação internacional para o “desenvolvimento” não seria bem sucedida, por não alcançar “desenvolvimento”, sendo também extremamente dispendiosa frente aos resultados que apresenta. Milando (2005) investigou ações de cooperação para o desenvolvimento na África e verificou forte apego de OIGs a uma estrutura composta por técnicos estrangeiros, recursos vindos de fora do país beneficiário, mão-de-obra local ocupada em atividades de pouca expressão no conjunto do projeto, entre outros aspectos. Dadas as circunstâncias observadas, o discurso de se realizar “desenvolvimento”, em muitos casos, não se realizaria, haja vista a falta de questionamento sobre a metodologia aplicada e sobre a pertinência de determinadas ações no âmbito dos projetos. Projetos estes que, além de dependerem da competência técnica das OIGs, também dependeriam da boa vontade das elites locais (MILANDO, 2005).

No atual momento em que se encontra a cooperação internacional para o “desenvolvimento”, territórios beneficiados pela cooperação e instituições promotoras do “desenvolvimento” estão sendo testados em sua capacidade de adaptação. Concomitantemente, parece ter-se reduzido e, ao mesmo tempo, ampliado o espaço para estruturas de dominação, seja via paternalismo ou clientelismo, ou por meio de mecanismos de dominação mais sutis. Todavia, O discurso das OIGs voltadas para o “desenvolvimento”, em geral, volta-se para a criação de espaços horizontalizados de negociação e criação de políticas, formas

estas menos hierárquicas, mais flexíveis e autônomas (BARROS, 2007a; HERMET, 2003).

As agências de cooperação internacional para o “desenvolvimento” seriam tanto estruturadas (e reestruturadas), bem como estruturantes de processos que colaboram tanto para uma maior igualdade como para uma maior desigualdade, e ainda para uma maior exclusão ou inclusão de países (ou setores de países) “em desenvolvimento”, na medida em que participam de intrincadas redes de governança em âmbito global. Estas redes de interações, pautadas por relações assimétricas de poder (nas relações Norte-Sul, mas também nas relações Sul-Sul), contam com poderosos atores em condições de disputa por papéis de “centro de governança no sistema político internacional-global” (BARROS, 2007a, p. 303).

Recursos provenientes de países do Norte⁵ mantêm, substancialmente, as ações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Embora esta tendência esteja sofrendo mudanças já há mais de uma década, com a *cooperação Sul-Sul* e a *cooperação triangular*⁶, considera-se aqui a noção usual de que os países do Norte seriam os promotores da cooperação para o “desenvolvimento”, enquanto os países do Sul seriam os receptores de ajuda ou o objetivo final da cooperação. Além de recursos financeiros e produtos doados, como alimentos, medicamentos e roupas (referindo-se aqui especificamente à ajuda humanitária), a cooperação internacional voltada para o “desenvolvimento” também faz uso de um mecanismo que não envolve a entrega direta de recursos (embora o faça indiretamente), constituindo-se em redução da dívida externa de países em situação extrema de pobreza (FILGUEIRAS, 2005).

⁵ Norte e Sul, no sentido atribuído nesta tese, referem-se de maneira metafórica, respectivamente, ao grupo de países entendidos como “desenvolvidos” ou ricos, e ao grupo de países entendidos como “em desenvolvimento”, pobres ou politicamente periféricos, ou ainda “oprimidos pelas diferentes formas de dominação colonial e capitalista” (SANTOS, 2009, p. 13).

⁶ Cooperação Sul-Sul, também denominada oficialmente por Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), é aquela realizada entre países entendidos como “em desenvolvimento” (BRASIL, 2011d). Já cooperação triangular “é a modalidade de Cooperação Técnica na qual dois países implementam ações conjuntas com o objetivo de prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico para um terceiro” (BRASIL, 2011c).

2.1.4.1 Mudanças nos acordos de cooperação: novos modelos?

Uma hipótese inicial provável seria a de que as abordagens das grandes agências internacionais se readequaram às mudanças na ordem mundial, sem, entretanto, mudar a maneira como já vinham interferindo e influenciando a cooperação internacional. Isto é, teriam mudado os procedimentos, alguns instrumentos metodológicos, mas as motivações políticas e a lógica da cooperação teriam continuado voltadas, em grande medida, ao Norte, indicado pelos países metropolitanos (COSTA, 2004; RUCKERT, 2008).

Ou seja, a antiga postura intervencionista, de patronagem e, muitas vezes, política, deu lugar a um padrão de intervenção mais “democrático” (descentralização dos investimentos, acordos com organizações não-governamentais (ONGs) locais e internacionais, por exemplo), mas que mantém as decisões centralizadas nas agências (BARROS, 2007a). Isto poderia se referir a duas questões importantes no campo da cooperação, manifestas ao longo da sua trajetória em países como o Brasil. A primeira está relacionada com as tensões que produzem o compromisso de transformações da sociedade e a busca de uma identidade latino-americana, e a segunda relacionada ao compromisso com a universalidade e incerteza da ciência, na busca de uma identidade e lugar na ciência “ocidental” (COSTA, 2004; NAVARRO-FLORES, 2007).

As implicações éticas são, por um lado, claras: ética (ou a falta de) da dominação dos mais fortes sobre os mais fracos, mas que, entretanto, vem mudando a partir de políticas descentralizadoras e da prática recente de trabalhar com grupos locais. Isto pode tanto gerar autonomia local quanto vir a obscurecer o padrão de dominação que se manteria imutável. Além disso, a entrada de novos atores como as ONGs e outros atores setoriais – governamentais ou não – tem redirecionado as agendas das cooperações internacionais (COSTA, 2004; MILANI, 2006).

2.1.5 O Brasil e seus diferentes papéis na cooperação internacional para o “desenvolvimento”

Atualmente, há uma pluralidade de atores no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” atuando em conjunto com o Brasil (BRASIL, 2011b), como organizações não-governamentais (ONGs), universidades, igrejas de diferentes credos, entre outros (LIMA, 2007). Cada vez mais se observa a utilização do mecanismo de *parceria* (onde o discurso oficial aponta para elaboração conjunta de planos de ação, compartilhamento de responsabilidades entre os atores envolvidos, seja em termos de financiamento ou de intercâmbio de tecnologias, de conhecimentos, de mão-de-obra tecnicamente qualificada etc., embora estes intercâmbios não pressuponham, necessariamente, uma relação de poder mais igualitária na prática (NAVARRO-FLORES, 2007).

Olhando por uma perspectiva histórica, o Brasil teria sido beneficiado ainda na primeira fase da cooperação internacional (por volta de 1950), tendo resultado dessa iniciativa os alicerces de diversas instituições de destaque no cenário nacional por serem elementos de relevância para a estruturação do país, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Segundo Brasil (2011a), o governo brasileiro teria instituído em 1969 o Sistema Interministerial de Cooperação Internacional, onde havia um organismo central, a Subsecretaria de Cooperação Técnica e Econômica Internacional (SUBIN), vinculado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Em 1987 teria ocorrido o desmembramento do sistema, por conta da extinção da SUBIN, em duas partes: a *cooperação técnica* teria passado a ser de responsabilidade da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), enquanto que a *cooperação financeira* coube à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), ligada ao Ministério do Planejamento. Com o passar dos anos, conforme salientado pela Agência Brasileira de Cooperação (BRASIL, 2011b), o Brasil teria empreendido experiências de sucesso, o que o capacitaria para instigar o princípio deste mesmo processo em outros países.

Para exemplificar a atuação brasileira na arena internacional, entre os anos de 1948 e 2006, o Brasil teria participado de 35 das 74 missões de paz lideradas

pela ONU no mundo, o que denota um caráter de continuidade com relação à política externa brasileira em busca de inserção internacional. O país absteve-se de participação, contudo, entre 1970 e 1985, período de governos militares no país (embora só tenham sido criadas três operações de paz pela ONU no mundo todo neste período), e de bipolaridade em nível mundial (SANTOS; RUSSO, 2007).

No final da década de 1980, a expectativa da participação de uma maior diversidade de atores na nova agenda internacional que se constituía, dado o fim da Guerra Fria, intensificou a busca do governo brasileiro por participação em organismos multilaterais, no intuito de aumentar sua margem de influência em processos decisórios na cena mundial. Com relação às operações de paz nas quais o governo brasileiro participou, ficou evidente a escolha do país em privilegiar sua atuação na América Latina e em países de língua portuguesa, duas regiões crescentes em importância em sua política externa, apesar da vastidão geográfica em que a ONU teria criado missões de paz no período referido (de 1948 a 2006) (SANTOS; RUSSO, 2007).

O governo brasileiro tem realizado investimentos consideráveis em torno das relações de cooperação Sul-Sul, ao mesmo tempo em que também investe em outras relações bilaterais (SIMIÃO; SILVA, 2007). As relações internacionais do Brasil com o exterior já apresentam, há mais de uma década, diversas tratativas bilaterais, e mesmo multilaterais, com países do Sul, o que o fez investir, somente entre 2001 e 2006, cerca de US\$15 milhões em 120 projetos em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, projetando o Brasil internacionalmente como um ator em ascensão em termos de cooperação internacional para o “desenvolvimento” (CAMPOS, 2007).

Uma tendência mais recente de cooperação técnica que conta com a participação brasileira seria a *cooperação triangular*. Esta modalidade de cooperação técnica associa o Brasil a outro país (do Norte) com o objetivo de implementar ações conjuntas de maneira a prover capacitação profissional, fortalecimento institucional e intercâmbio técnico em um terceiro país (do Sul). (BRASIL, 2011c). Para estas ações de triangulação, o país tem contado com três principais parceiros: o Japão (parceiro de maior expressão), representado pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA), a Alemanha, representada pela *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ), e a Inglaterra,

representada pelo *Department for International Development* (DFID) (BRASIL, 2011c).

A ampliação das *relações horizontais* (como também são chamadas as relações estabelecidas na cooperação Sul-Sul) do Brasil com o exterior ocorreria, segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em razão das oportunidades de troca de experiências num ambiente onde as nações partícipes compartilham realidades mais próximas, muitas vezes muito diversas daquelas dos países do Norte (BRASIL, 2011b). De acordo com a ABC, paulatinamente, a política externa brasileira teria sofrido mudanças, passando da chamada “política de luta pelo poder” para uma “diplomacia da solidariedade” (BRASIL, 2011e). O que se percebe é que predomina

a retórica governamental — dos laços de amizade e laços lingüísticos entre nações, da solidariedade brasileira, da cooperação sem fins lucrativos e desvinculada de interesses comerciais — em detrimento de uma noção clara de motivações e expectativas que eventualmente pudessem respaldar a justificativa de expansão ou retração de orçamentos públicos para essas atividades [de cooperação técnica para o desenvolvimento] (CAMPOS, 2007, p. 344).

A cooperação Sul-Sul, capitaneada pelos órgãos diplomáticos brasileiros, vem exercendo papel de instrumento político significativo ao buscar um posicionamento de liderança junto aos Estados aos quais oferta ações de cooperação para o “desenvolvimento”. Ao estabelecer ou fortalecer laços de amizade com países receptores de cooperação, a ABC tem obtido sucesso em processos de negociação e em decisões estratégicas em fóruns internacionais, além de criar condições propícias para interesses econômicos e comerciais do setor privado brasileiro no exterior (CAMPOS, 2007).

Os vínculos entre a expansão da cooperação Sul-Sul, tendo como doador o Brasil, e seus interesses comerciais podem ser percebidos pela quantidade e pela localidade de postos abertos no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores entre 2003 e 2006. Neste período, vinte e quatro postos foram abertos, sendo quatorze embaixadas, a maioria em países africanos, sul-americanos, caribenhos e centro-americanos, momento em que as exportações para estas localidades também sofreram aumento expressivo: 1.362% para as Bahamas e 153% para países africanos de língua portuguesa, em média.

Apesar de haver evidências com relação à expansão comercial brasileira nos últimos anos e sua relação com a aproximação junto a determinados países por conta da oferta de cooperação para o “desenvolvimento”,

as declarações oficiais das motivações que regem a ajuda externa do Brasil (...) são politicamente neutras e desvinculadas de qualquer expressão de interesses nacionais unilaterais, revelando por vezes enunciados de elevado grau de altruísmo (CAMPOS, 2007, p. 356).

Vale lembrar, como já abordado anteriormente, da racionalidade múltipla que envolve o campo da cooperação internacional voltada para o “desenvolvimento” (CAMPOS, 2007). Uma vez que a conjuntura internacional, em determinado momento, favoreça oportunidades de ganho político, comercial ou econômico para os atores envolvidos em ações de cooperação, haverá a tendência a uma troca de favores, sendo esta troca balizada pelas diversas assimetrias existentes entre os atores envolvidos em ações de cooperação.

2.2 DISCURSO E PRÁTICA DO “DESENVOLVIMENTO”

No sentido de ampliar a discussão a respeito das teorias, dos processos e dos atores envolvidos na cooperação internacional para o “desenvolvimento”, faz-se uma revisão de diferentes perspectivas de “desenvolvimento”, sem, contudo, visar ao esgotamento do tema. Tem-se em vista o potencial que as diferentes abordagens apresentam como lentes para a observação do objeto de pesquisa da presente tese ao fornecerem subsídios para uma análise crítica das relações que se configuram entre os diferentes atores implicados em ações de cooperação orientadas para o “desenvolvimento”. Dessa forma, será discutido a seguir o termo “desenvolvimento” e sua relação com os conceitos de “progresso” e “evolução”. Na seqüência do trabalho, são apresentadas algumas críticas ao discurso desenvolvimentista, além de se revisitar o conceito por conta das diferentes definições e sentidos a que o mesmo foi sendo submetido, especialmente, desde o fim da Guerra Fria. Por fim, aborda-se a relação entre desenvolvimento e organizações internacionais, entendendo-se que as organizações internacionais desempenham um papel

decisivo com relação ao discurso e à prática do “desenvolvimento” no contexto mundial.

2.2.1 “Desenvolvimento”, “progresso” ou “evolução”?

O conceito de “desenvolvimento” pode ser interpretado a partir de diferentes abordagens. De acordo com Abbagnano (1998, p. 241), *desenvolvimento* significa

movimento em direção ao melhor. Embora essa noção tenha precedentes no conceito aristotélico de *movimento* como passagem da potência ao ato ou explicação do que está implícito (...), seu significado otimista é peculiar à filosofia do séc. XIX e está estreitamente ligado ao conceito de *progresso*. (...) Seu sinônimo mais próximo é *evolução*, mas este último termo é mais freqüentemente usado para indicar o desenvolvimento biológico.

A emergência da noção dominante de “desenvolvimento” nos dias de hoje ocorreu no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial. Naquele momento, o discurso imperialista norte-americano (*versus* o socialista) ecoava no sentido de enaltecer seu empenho no processo de reconstrução européia, daí também se aliando ao “desenvolvimento” a noção de *modernização* (TUCKER, 1999). A interpretação vigente do “desenvolvimento” na época e as pretensões que havia em relação ao mesmo teriam ficado bastante claras com o discurso de posse do presidente norte-americano Harry Truman, em 1949, que teria feito referência aos avanços científicos e ao progresso material no sentido de promover o desenvolvimento (SANTOS FILHO, 2005). Neste período (até meados de 1970), o Estado era o principal artífice do desenvolvimento por meio da promoção dos gastos públicos, no sentido de alavancar a demanda agregada (manutenção dos empregos, do nível de renda, da demanda das famílias e da oferta das empresas) daqueles países que, segundo o discurso da época, tivessem pouca propensão a poupar e, conseqüentemente, pouca capacidade de investimentos (as chamadas *políticas keynesianas*) (CAMPOS, 2005).

A era da hegemonia americana expressa por meio de um discurso que associava “desenvolvimento” a avanços científicos e ao progresso material (basicamente por meio do progresso industrial) teria criado um emblema em torno do

termo “desenvolvimento”. Por oposição, a expressão “subdesenvolvimento” teria assumido sentido contrário. As regiões menos desenvolvidas (de acordo com os termos colocados por Truman) teriam passado a ser denominadas de maneira homogênea de “subdesenvolvidas”, sem que se dedicasse atenção às causas dos problemas identificados em cada localidade. A partir de então, “desenvolvimento” teria passado a ser entendido, preponderantemente, como um esforço para se superar as etapas que separavam os países “desenvolvidos” dos “subdesenvolvidos” (ESTEVA, 2007).

Em suas origens, o termo “desenvolvimento” surge ao expressar uma orientação apresentada em termos de *necessidade evolucionária* (ROSTOW, 1974) e como uma lei natural a ser perseguida por todos os Estados (a partir das experiências de países entendidos como “desenvolvidos”), independentemente de seu processo histórico. A lógica racionalista engendrada pelos avanços da ciência a partir do século XVIII, a qual se associava ao poder da técnica para promover a evolução constante da humanidade, ao oferecer conhecimento ilimitado sobre o mundo, teria orientado a formação desenvolvimentista naquele período (CAMPOS, 2005). Pautava-se por uma racionalidade de cunho ocidental e por uma pretensa neutralidade científica que, ainda hoje, buscam se furtar de quaisquer alternativas ao classificar todas as demais como “primitivas, retrógradas, irracionais ou ingênuas” (TUCKER, 1999, p. 2).

Consolidou-se a idéia racional de “certeza”, então possível em decorrência das novas capacidades de previsão descortinadas pela Ciência Moderna. Neste sentido, “desenvolvimento” poderia ser entendido (de acordo com uma metáfora biológica) como um processo a partir do qual as potencialidades de um objeto ou organismo fossem libertadas para atingir sua expressão completa, entendida como algo natural. Entre os séculos XVIII e XIX, a compreensão do desenvolvimento biológico passou a ser percebida como uma transformação no sentido de uma forma *mais perfeita*. Assim, “evolução” e “desenvolvimento” seriam termos intercambiáveis pelos cientistas naquela ocasião, passando também a ser utilizados na esfera social no final do século XVIII (ESTEVA, 2007).

Como resultado da extensão da racionalidade científica para outras esferas da vida, a intervenção humana planejada pelos termos de pensadores liberais, como Walt Whitman Rostow, apontava para estágios específicos no tempo, devendo ser necessariamente alcançados como forma de escapar à ameaça soviética. De acordo

com a teoria de Rostow (1974) sobre as “cinco etapas do desenvolvimento”, esta se desenrolaria segundo cinco grandes fases: a *sociedade tradicional* (todo o mundo considerado pré-newtoniano), as *condições prévias à decolagem* (fase de transição, com a exploração dos frutos da ciência), a *decolagem* (grandes investimentos, principalmente na indústria), o *progresso em direção à maturidade* (extensão da tecnologia moderna para toda a economia, longo período de progresso continuado) e a *era do consumo de massa* (transferência de grandes investimentos para a produção de bens duráveis de consumo e serviços), a qual representaria o estágio máximo do capitalismo liberal, tendo como modelo o *american way of life*⁷ (ROSTOW, 1974).

2.2.2 Críticas ao discurso desenvolvimentista

Celso Furtado (1974) teria criticado firmemente as teorias que defendem a idéia de evolução estrutural do sistema capitalista (como a de Rostow) ao considerá-las irreais (um “mito”, em suas palavras) em razão de projetarem a economia mundial por meio de um modelo baseado na observação de economias que teriam liderado o processo de industrialização e por projetarem tendências em escala mundial a partir deste modelo. Em seu julgamento, este modelo teria sido elaborado a partir de uma observação inadequada da realidade, o que o tornaria, portanto, impróprio para traçar tendências futuras.

Comprometida com uma visão crítica anti-imperialista, surge na década de 1960 a chamada *Teoria da Dependência*. Segundo Cardoso e Faletto (1984), a concentração da riqueza dos países ricos às custas dos países pobres, particularmente os da América Latina, seria seu mote principal, sendo o “subdesenvolvimento” entendido como resultado de uma situação de dominação, tanto econômica quanto política, dos países “centrais” sobre os países “periféricos”.

⁷ Modo de vida norte-americano.

Para Furtado (1974), no entanto, o processo de desenvolvimento iria além da questão da dominação, estando fundamentado no incremento da produtividade do sistema social de produção (a partir da acumulação e do progresso das técnicas), na satisfação das necessidades elementares da população, e, por fim, no equilíbrio de forças entre os diferentes grupos sociais, tendo em vista sua competição pela utilização dos recursos disponíveis na sociedade.

O ocaso do “mito” do desenvolvimento teria tido início nos anos 1970 e continuado ao longo dos anos 1980 (a chamada “década perdida”), associado às crises do petróleo (provocadas pelo embargo na distribuição de petróleo dos países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo para os Estados Unidos e países da Europa em 1973 e 1979), barrando o processo de crescimento econômico mundial e desencadeando uma grave crise com relação à dívida externa de muitos países sul-americanos, tendo em vista a escalada das taxas de juros dos países que lhes haviam emprestado recursos.

2.2.3 O desenvolvimento revisitado

Paulatinamente, “desenvolvimento” passaria a ser associado, preponderantemente, ao cumprimento dos princípios de livre-mercado e aos demais regramentos acordados pelo *Consenso de Washington* (CAMPOS, 2005). Este, por sua vez, representaria um conjunto de regramentos calcados no paradigma neoliberal que garantiu a sustentação de políticas visando à sustentação da agenda pró-mercado e do Estado mínimo na esfera internacional ao longo dos anos 1990 (DINIZ, 2006). Resumidamente, seu receituário baseava-se na livre atuação do mercado, no predomínio da abertura para o comércio internacional, no ajuste das contas públicas, na redução dos gastos com políticas sociais, nas privatizações, entre outros (CAMPOS, 2005, p. 8). Soma-se a isso o fato do colapso do socialismo ter colocado por terra o que, para muitos, era considerado uma alternativa radical ao sistema. Dessa maneira, muito da influência ideológica prevalecente na década de 1950, ligada ao progresso e à modernização, foi alçado à posição de *mainstream* (MUNCK; O’HEARN, 1999).

No primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pela Organização das Nações Unidas em 1990 (PNUD, 1990), menciona-se o fato de que desde o período de reconstrução no momento subsequente à Segunda Guerra Mundial o conceito de “desenvolvimento” viria sofrendo ajustes. No período pós-guerra, a principal questão era *criação de riqueza*, e não distribuição de renda. Isso porque se entendia que, ao ocorrer crescimento econômico, haveria o gotejamento da riqueza produzida para todos os estratos econômicos da sociedade, incluindo os menos favorecidos, como se uma “onda” (em analogia ao mercado) elevasse a todos, sem distinção (SRINIVASAN, 1994).

A partir do final da década de 1970 e, principalmente, ao longo da década de 1990, teriam ocorrido mudanças neste discurso. Permanece o entendimento de que a instância do mercado é provedora de oportunidades individuais. No entanto, foi incorporada à agenda política de agências multilaterais uma nova roupagem retórica, a qual passou a integrar à instância do mercado interesses por questões humanitárias, como redução da pobreza, diminuição das desigualdades de renda e de bens, direitos humanos, proteção ao meio-ambiente e atenção aos regimes políticos adotados pelos países, além da idéia de *inclusão* dos atores sociais no sistema capitalista como solução para muitos dos problemas anteriormente citados.

Como contribuição a esta nova roupagem discursiva, houve a divulgação do Relatório Brundtland pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, em 1987, em que o termo “desenvolvimento” passou a ser acompanhado de um conjunto de adjetivos (*includente, sustentável, sustentado*, etc.). Antes solitário, teria passado, então, a expressar recortes relativos a apenas uma dimensão ou outra sobre a qual se desejasse focar o conceito num determinado momento. Por conta da tendência à adjetivação do conceito, atualmente, muitos autores optariam por abrir mão de designações qualitativas com o objetivo de se referir ao termo “desenvolvimento” como um “conceito pluridimensional”, ou ainda tratá-lo como “desenvolvimento integral” (SACHS, 2005, p. 155).

O contexto da crise mundial recente e do pós-Consenso de Washington envolveria o entendimento de “desenvolvimento” nos dias atuais. O pós-Consenso de Washington, segundo Kazancigil (2002), seria uma alternativa discursiva de reforma do receituário do Consenso de Washington por meio da qual as grandes agências multilaterais evidenciarium preocupação com causas como redução da

pobreza e meio-ambiente, de forma a abrandar reflexos negativos decorrentes do neoliberalismo. De acordo com Diniz (2006), o Consenso de Washington teria sofrido (e ainda sofre) fortes críticas em razão de ter apresentado a debilidade das estratégias econômicas fundamentadas no paradigma neoliberal que prescrevia como sendo o único caminho possível a seguir. Tais críticas alcançaram tamanha proporção que fizeram parte, inclusive, do discurso de teóricos internacionalmente renomados e relacionados a grandes agências multilaterais, como foi o caso de Joseph Stiglitz, ex-economista chefe e ex-presidente sênior do Banco Mundial.

Segundo Diniz (2006), o “desenvolvimento” deveria ser buscado por meio de soluções próprias, buscando-se preservar a autonomia dos atores envolvidos, em contraste com a aplicação acrítica de fórmulas consagradas por agências multilaterais (sobretudo, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional). Estas soluções próprias de “desenvolvimento”, segundo Barnett (2005), enfrentariam, necessariamente, particularidades políticas e culturais associadas às localidades do Sul, impedindo que decisões técnicas sejam tomadas de forma neutra, no sentido de que haja uma abstenção no atendimento de interesses de possíveis partes interessadas. Por conta do grau de interdependência dos diversos atores sociais que interagem em diferentes redes de interesses, e em distintos territórios do Sul, a complexidade que toma conta dessas situações também ganha diferentes contornos.

Milando (2005) ressalta a complexidade em torno de ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento” em um território particular “do Sul”: a África. O autor explica que se percebe uma expressiva inflexibilidade por parte das agências multilaterais presentes no território com relação a toda uma estrutura planejada de cooperação (incluindo técnicos estrangeiros, recursos provenientes do exterior, mão-de-obra local ocupada em atividades de pouca expressão etc.), o que condiciona o discurso do “desenvolvimento”, em muitos casos, a não ser realizado na prática. O autor conclui que a falta de questionamento quanto à pertinência de determinadas ações no âmbito da cooperação (também dependentes da boa vontade das elites locais), além do grande dispêndio frente aos resultados apresentados, seria responsável em grande parte pelo fracasso de ações de cooperação.

2.2.3 Desenvolvimento e organizações internacionais

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

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

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

Examinando criticamente a cooperação internacional para o “desenvolvimento” nas últimas décadas, entende-se que as organizações internacionais desempenham um papel decisivo com relação ao discurso e à prática do “desenvolvimento” em nível global. Sua tentativa de articular um novo consenso (consenso “Pós-Washington”) (KAZANCIGIL, 2002; DINIZ, 2006) estaria firmada, fundamentalmente, sobre três iniciativas-chave: promoção de objetivos de desenvolvimento em escala internacional; apropriação de políticas de desenvolvimento pelo país recipiendário da cooperação; e estratégias de redução da pobreza. Estas ações, entre outras, fariam parte do que Ruckert (2008, p. 97) denomina de “um regime de desenvolvimento neoliberal modificado com orientação marcadamente ‘inclusiva’”. Além disso, uma vez que as organizações internacionais não podem obrigar o cumprimento de acordos, elas contariam com a avaliação e vigilância entre os próprios Estados. Também a difusão de visões convergentes

sobre como problemas associados a políticas sociais devem ser abordados colaboram no mesmo sentido (RUCKERT, 2008).

O conceito de *hegemonia*, particularmente aquele cunhado por Gramsci, teria sofrido adaptações e passado a ser utilizado no estudo das Relações Internacionais. Os autores responsáveis por essa adaptação (COX, 1991; GILL, 1993) sugerem que forças emergentes de origem transnacional estariam engajadas numa tentativa de promover uma ordem mundial, tal como abordado por Kazancigil (2002) e Ruckert (2008), e que as organizações internacionais seriam peças-chave neste processo de elaboração de um consenso. Ruckert (2008, p. 98) explica que, para Gramsci,

hegemonia se refere a um processo político onde a dominação não é baseada somente em poder econômico e, dessa forma, poder material, mas é também uma função de sua habilidade em proporcionar liderança cultural e ideológica, oferecendo um sistema integrado de valores e crenças que dão suporte à ordem social estabelecida e projeta os interesses particulares das forças sociais dominantes como o interesse geral de todos.

Arrighi e Silver (2001, p. 35), por sua vez, diferenciam *hegemonia* de *dominação*:

enquanto a dominação repousa principalmente sobre a coerção, a liderança associada à hegemonia repousa sobre a capacidade do grupo dominante de apresentar-se como portador de um interesse geral e de ser percebido assim.

Especificamente com relação à arena internacional, o conceito de hegemonia seria, então, empregado de duas maneiras. Por um lado, o conceito de *hegemonia* apontaria que “em virtude de suas realizações, um Estado dominante torna-se o ‘modelo’ a ser imitado por outros e com isso, os atrai para sua própria via de desenvolvimento”. Por outro lado, a expressão *liderança hegemônica* seria utilizada para “designar o fato de que uma nação dominante conduz o *sistema* de nações em uma direção desejada e, ao fazê-lo, é largamente percebida como buscando um interesse geral” (ARRIGHI; SILVER, 2001, p. 36).

O termo *hegemonia* não seria restrito ao âmbito estatal, uma vez que representaria, inicialmente, o poder de uma classe social dominante, expandindo-se até o interior de nações do Sul por meio do que Gramsci teria denominado “revolução passiva” (COX, 1991, p. 54). As nações do Sul tenderiam, então, a incorporar elementos do modelo dominante por *imitação*, sem alterar a estrutura inicial de poder. Neste sentido, o papel das organizações internacionais voltaria a

ser apontado como característico dos mecanismos associados à hegemonia, dado que as mesmas

“(1) incorporam as regras que facilitam a expansão da ordem mundial hegemônica; (2) são produto da ordem mundial hegemônica; (3) legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial; (4) cooptam as elites dos países periféricos; e (5) também absorvem as idéias contra-hegemônicas” (COX, 1991, p. 62).

De acordo com Filgueiras (2005), a cooperação técnica internacional seria composta de uma assessoria muito custosa e o país doador ou financiador não teria por costume valorizar a capacidade dos países recipiendários da cooperação técnica, além de reduzir o poder de decisão destes últimos em iniciativas de cooperação realizadas com apoio do exterior. Barbanti Júnior (2005, p. 162), por sua vez, acrescenta que a prática do desenvolvimento seria associada, pelos críticos do discurso desenvolvimentista, a “uma série de prescrições racionais e gerenciáveis”, além da imposição de *expertise* e de autoridade que silenciariam idéias alternativas e promoveriam um tipo de desenvolvimento gerador de dependência, além de não dar a atenção devida às relações de poder geradas e reproduzidas.

Por outro lado, agências internacionais voltadas para o desenvolvimento contestariam esta crítica argumentando que a influência dos processos políticos locais não poderia ser subestimada, mesmo nos países mais pobres, e que sua contribuição para a superação de práticas de violação contra os direitos humanos, o meio-ambiente e as mulheres, entre outros temas, seria algo inquestionável frente a governos que não atentariam suficientemente para estas questões (BARBANTI JÚNIOR, 2005).

As razões que estariam por trás do sistema de ajuda internacional seriam bastante esclarecedoras e, ao mesmo tempo, controversas. Questões de natureza geopolítica (intenções de manutenção ou ampliação de áreas de influência), oferta de assistência como forma de aumentar prestígio frente a organismos internacionais, questões de natureza interna (política de cooperação legitimada pela opinião pública de países do Norte), imperativo moral para os países desenvolvidos (de acordo com o discurso da Organização das Nações Unidas), sendo que parte dos recursos da cooperação não chegaria a sair do país doador ou retornaria via compra de bens e serviços, e, finalmente, inserção dos países na economia global por meio de ajuda no enfrentamento de fatores críticos para a competitividade e atração de investimento externo. Outra razão estaria alicerçada sobre o entendimento de uma

maior interdependência entre os países, quando uma situação de pobreza ou de riscos ambientais poderia vir a refletir sobre outras partes do mundo e afetar bens públicos globais (como a água, por exemplo) (FILGUEIRAS, 2005, p. 301-303).

Em muitos casos, ocorreriam as chamadas “condicionalidades” (exigências impostas pelos organismos internacionais a serem cumpridas pelo país recipiendário da cooperação internacional) com o discurso de que estas obrigações teriam como objetivo ratificar o comprometimento do país que recebe os recursos. No entanto, entende-se que as condicionalidades, em muitos casos, imponham a agenda dos países financiadores nos acordos de cooperação internacional, de forma a assegurar que os recursos sejam utilizados de acordo com as intenções do doador (FILGUEIRAS, 2005).

No grupo de agências multilaterais de cooperação, Barros (2007a) destaca os organismos multilaterais financeiros (também conhecidos como “bancos de desenvolvimento”) (BARROS, 2007a, p. 305), os quais teriam como objetivo financiar políticas, programas e projetos de desenvolvimento. A autora aborda, particularmente, o Banco Mundial (BM) (de atuação internacional-global) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (de atuação internacional-regional). Ambos envolveriam outros atores (governamentais e não-governamentais) em suas ações de cooperação, além de operarem por meio de “empréstimos, doações, condicionalidades e referenciais normativos e programáticos para os países beneficiários” (BARROS, 2007a, p. 305). Estes organismos financeiros, assim, como outras agências multilaterais, agiriam tendo como horizonte uma visão particular como modelo de assistência e desenvolvimento, o que refletiria sobre as formas de inclusão (e também exclusão) dos chamados países do “Sul” operadas pelos países do Norte.

Com relação a agências financeiras de cooperação internacional, como o BM e o BID, Barros (2007a) sugere que estas tenderiam a manter uma cultura institucional como a de grandes bancos, realizando financiamentos, freqüentemente, sem observar com a atenção devida a qualidade dos processos e resultados dos projetos nos quais participam. Além disso, também apresentariam o que alguns técnicos mais críticos do BM e do BID chamariam de “ideologia do projetismo” (BARROS, 2007a, p. 306), associada a um enfoque reducionista com relação a questões macroeconômicas e a especificidades setoriais, ao isentar-se de qualquer abordagem política e focar um olhar meramente técnico.

2.3 GOVERNANÇA

Esta seção apresenta uma revisão sobre o conceito de “governança” com a intenção de se compor um suporte teórico para analisar as relações entre os diferentes atores presentes no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”. Inicia-se, assim, pela exploração das origens e de acepções correntes acerca do termo “governança”. Em seguida, discute-se a respeito das noções de “boa governança” e “governança democrática”, assim como sobre a mistificação em torno da participação dos atores sociais em processos associados ao “desenvolvimento”. Por fim, abordam-se os conceitos de “governança” e “desenvolvimento” conjuntamente, encerrando a revisão da literatura realizada para esta tese.

2.3.1 Origens e acepções do termo “governança”

A temática da “governança” tem-se mostrado recorrente nos escritos de vários campos do conhecimento (ARTURI; OLIVEIRA, 2002; CARRION; LOPES, 2004; MILANI, SOLINÍS, 2002). Arturi e Oliveira (2002) apresentam um conjunto de artigos em que o objeto “governança” é apresentado por diferentes perspectivas, abordando a formação de redes ao vincular organismos internacionais, governamentais, ONGs e setor privado com o sentido de privilegiar espaços de discussão e pesquisa sobre o tema. Já Carrion e Lopes (2004) debruçam-se sobre o processo de governança ocorrido sob o âmbito de um projeto que apresentava como pano de fundo uma central de comercialização de matéria-prima para o setor de reciclagem em Porto Alegre/RS, o qual envolveu tanto atores dos galpões de triagem quanto do poder público, bem como ONGs e uma universidade em diversos conflitos. De partida, percebe-se a variedade de atores e situações em que o termo é empregado.

Milani e Solinís (2002) remontam à origem do termo “governança”, que seria marcada pela *teoria da firma* e pela chamada *corporate governance*, ao fazerem referência ao artigo de Ronald Coase de 1937, intitulado “*The Nature of the Firm*”.

Segundo os autores, este artigo, somente retomado em sua importância na década de 1970 por Oliver Williamson⁸, fazia referência à descrição de protocolos para conduzir coordenações eficazes em dois sentidos. Primeiro, os protocolos internos, quando a firma desenvolve suas redes e questiona as hierarquias internas à firma; e, segundo, os contratos e as aplicações de normas, quando a firma se abre à terceirização (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 271). Em resumo, o artigo seria uma apologia ao uso da *governance* corporativa (em diferentes variações de contexto) no sentido de propor organizações em redes globais em detrimento de organizações hierarquizadas e verticalmente integradas.

Em 1975 (época marcada pelo início da crise do Estado-providência), o tema da governança foi o centro das discussões em um relatório da chamada Comissão Trilateral (composta por representantes da Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos), em que se chamava a atenção para a situação de aumento das demandas sociais e de falta de recursos por parte do Estado, ao que se propunham mudanças por parte das instituições (retração da máquina estatal). Neste sentido, os atores não-estatais passariam a ganhar maior legitimidade no que tangia à promoção e à defesa do bem público frente ao Estado, abrindo espaço para redes complexas de interações e de interesses (MILANI; SOLINÍS, 2002, p. 272).

Originário, etimologicamente, dos vocábulos gregos *kybenan* (incitar, estimular) e *kybernetes* (guia, piloto) e, historicamente associado à noção de “bom governo”⁹, o termo governança é resgatado, ao final da década de 1980, pelas grandes agências internacionais de ajuda para o desenvolvimento, quando passa a ser apontado, para os países da África Sub-Sahariana, como única alternativa possível para a saída da crise política e social na qual se encontravam mergulhados (HERMET, 2005).

A dicotomia “má governança” *versus* “boa governança” ganhou espaço na década de 1990 por meio do discurso do Banco Mundial expresso em seus relatórios no período. Seu discurso responsabilizaria países do Sul (especialmente os países da África Sub-Sahariana) pela “má governança” associada a fracassos na

⁸ Oliver Williamson é economista, pesquisador da área de custos de transação e, por conta disso, investigador das obras de Ronald Coase, bem como de Herbert Simon e Richard Cyert. Ganhador do Prêmio Nobel em 2009, juntamente com Elinor Ostrom. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2009/press.html. Acesso em: 20 mai. 2011.

⁹ Segundo Hermet (2005), já em 1840, o rei Charles-Albert do Piemonte e Sardenha, na tentativa de retirar seu reino da situação de marasmo em que se encontrava, apontava a governança ou “bom governo” como a única alternativa possível.

implementação de programas de ajuste estrutural. Isto teria justificado a defesa de uma reforma nas administrações de países do Sul no sentido de que estes pudessem responder às exigências associadas à eficácia e à rentabilidade financeira dos programas de ajuste estrutural (MILANI; SOLINÍS, 2002). Na literatura acadêmica, em geral, o conceito de “governança” tende a ser caracterizado como um processo complexo de tomada de decisão que anteciparia e ultrapassaria o governo, sendo que os aspectos mais evidenciados seriam associados:

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

Outros estudos acadêmicos evidenciam elementos aglutinadores tendo como ponto de partida diversas acepções do termo *governança*. Dallabrida (2004), por exemplo, salienta quatro aspectos que estariam freqüentemente associados à governança: (i) legitimidade de um espaço público em construção, onde são travados os encontros entre os atores sociais; (ii) uma repartição do poder entre os que governam e os que são governados; (iii) negociação entre os atores sociais, estabelecendo diferentes formas de redes e seus diferentes mecanismos de regulação; (iv) descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar.

Streit e Klering (2004) também apontam quatro características gerais a partir da revisão de quinze diferentes definições de *governança*: (i) existência de estruturas e mecanismos de regulação; (ii) ênfase maior no processo de interação em si, mais do que nos seus próprios resultados; (iii) atuação em redes das organizações e dos atores sociais; (iv) presença de objetivos e guias de ação comuns.

Hermet e Kazancigil (2005, p. 8-9), por sua vez, também identificam um conjunto de atributos comuns às situações apontadas como sendo próprias de “governança”:

- 1) a governança é posicional. Concebida como um modo de gestão de situações complexas, sob o qual as relações entre os atores são marcadas pela horizontalidade;

- 2) a “boa governança” visa a abolir a distinção público/privado ao incorporar princípios de gestão privada à administração pública;
- 3) crença na “mão invisível” do mercado; difusão da idéia de que as decisões econômicas devem ser tomadas fora do campo político e que a função do Estado é de agente regulador;
- 4) os atores centrais selecionam-se entre si por cooptação, em função de sua posição adquirida, ou que venham a conquistar, graças a seu talento tático e a sua identidade ideológica com os atores já atuando no campo;
- 5) a governança corresponde a um processo de decisão sempre revogável e provisório;
- 6) as decisões são resultado de negociações e de concessões que as partes interessadas se fazem mutuamente, e não de debates;
- 7) as normas de gestão são fruto da negociação antes que de leis votadas.

De maneira geral, pode-se realizar uma divisão quanto às diferentes disposições empregadas em torno do termo “governança” (RHODES, 1996, p. 653-659):

- a) *Governança como Estado mínimo*: “baseado na necessidade da redução dos déficits públicos, esse uso da governança refere-se a uma nova forma de intervenção pública e ao papel dos mercados na produção dos serviços públicos”;
- b) *Governança corporativa*: “oriunda das teorias do *management*, a governança corporativa acentua a necessidade de eficácia, assim como a *accountability* na gestão dos bens públicos”;
- c) *Governança como “New Public Management”*¹⁰: “prega a gestão e os novos mecanismos institucionais em economia, através da introdução de métodos de gestão do setor privado e do estabelecimento de medidas incitativas (*incentives*) no setor público”;

¹⁰ Nova Gestão Pública.

- d) *“Boa governança”*: “utilizada originalmente pelo Banco Mundial com referência a suas políticas de empréstimos, a boa governança é uma norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, a privatização das empresas estatais, o rigor orçamentário e a descentralização administrativa”;
- e) *Governança como sistema sociocibernético*: “a governança pode ser considerada ‘como o padrão ou estrutura que emerge num sistema sociopolítico como resultado comum ou produto de esforços de intervenção interativos de todos os atores envolvidos’” (KOOIMAN *apud* RHODES, 1996, p. 657). As palavras centrais dessa definição são a complexidade, a dinâmica das redes e a diversidade dos atores. O mundo político seria, assim, marcado pelas co-estratégias: a co-gestão, a co-regulação, assim como as parcerias público-privadas. Rosenau¹¹ sugere, por exemplo, que ao governo tangem “‘atividades apoiadas pela autoridade formal’, ao passo que à governança tangem ‘atividades apoiadas por objetivos compartilhados’”;
- f) *Governança como conjunto de redes organizadas*: “a governança refere-se a ‘gerir redes auto-organizadas’. Considerando que o Estado é *um* dos atores (e não mais o único e exclusivo ator) no sistema mundial, redes integradas e horizontais (ONGs, redes profissionais e científicas, meios de comunicação) desenvolvem suas políticas e modelam o ambiente desse sistema”.

Como o conceito de governança passou a ser utilizado de maneira crescente na análise de políticas em nível nacional e subnacional, mas também em nível regional e global, a amplitude de significados também foi expandida para além da tipologia apresentada por Rhodes (1996). Os usos mais corriqueiros associam *governança* a *governo*, principalmente em se tratando dos níveis de análise nacional e subnacional. Já a acepção de “governança global” tem merecido atenção diferenciada nos escritos sobre governança.

¹¹ ROSENAU, James N. Governance, order, and change in world politics. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (Eds.). *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 3-6.

Por ocasião da comemoração dos cinquenta anos de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborou-se o relatório da *Comissão sobre Governança Global*, em 1995. Esta comissão foi composta por um grupo independente de vinte e oito líderes e pensadores de diversas partes do mundo. A tarefa do grupo era a de sugerir caminhos por meio dos quais a “comunidade global” poderia melhor administrar os desafios comuns entre si com a chegada do novo milênio. Como resultado de dois anos e meio de trabalho, a comissão produziu um relatório em formato de livro, o qual foi intitulado *Nossa Comunidade Global* (COMISSÃO, 1996). Neste relatório, “governança” é definida como:

a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas (COMISSÃO, 1996, p. 2).

A Comissão sugere ainda que a “governança” não diria respeito apenas a instituições e regimes formais com poder para impor obediência, mas se relacionaria também a acordos informais visando aos interesses tanto de atores individuais quanto de instituições.

Governança global costuma ser associada a estruturas políticas e processos relacionados a políticas de desenvolvimento internacional envolvendo bens públicos, como o uso dos oceanos e a regulação do meio ambiente. Tem sua origem associada ao fim da Guerra Fria e a maiores esforços de vários países no sentido de cooperar internacionalmente. Já outros autores acreditam que o crescimento, tanto quantitativo quanto qualitativo de instituições internacionais, regras e regulação compuseram um quadro iniciado ainda no começo do século XX e acelerado ao final do período, tendo ganhado maior visibilidade a partir do início da década de 1990 (KRAHMANN, 2003).

Segundo Arturi e Oliveira (2002), desde o fim do bipolarismo característico do período da Guerra Fria, a vertente global da “governança” encontraria campo fértil para se desenvolver. Isto por conta da verticalização das hierarquias de poder, de disputa entre as nações, além de relações estratégicas e militares que aprofundariam os conflitos internacionais agravados, em parte, pelas políticas neoliberais colocadas em prática sob a rubrica de instituições financeiras e comerciais internacionais.

De acordo com Herz e Hoffmann (2004), *governança global* extrapola uma proposta de governo mundial, uma vez que as medidas pretendidas não seriam garantidas por uma autoridade formal. A ênfase da governança global estaria na busca de valores comuns, de uma ética cívica global e de uma liderança inovadora para guiar a intitulada “comunidade mundial”. Para tanto, ofereceria como propostas promover a segurança dos povos e do planeta, gerenciar a economia global, reformular a Organização das Nações Unidas (ONU) e garantir a aplicação das leis na esfera mundial.

Embora a expressão “governança global” pareça fazer referência a um *sistema mundial* ou a uma *sociedade mundial*, entende-se que o conceito seja mais adequado para descrever os crescentes traços de regulamentação das relações transnacionais e internacionais. Gordenker e Weiss¹² (*apud* KRAHMANN, 2003, p. 329) definem governança global como

esforços para trazer respostas mais ordenadas e confiáveis a questões políticas e sociais que vão além das capacidades dos Estados para lidar individualmente. Da mesma forma que o universo das ONGs, governança global implica a inexistência de autoridade central, e a necessidade de colaboração ou cooperação entre os governos e outros que buscam encorajar objetivos e práticas comuns ao abordar problemas de ordem global.

Da mesma forma que teria ocorrido com a *governança nacional* e com a *governança regional*, os arranjos de *governança global* parecem ter sido promovidos em parte pelo processo de globalização e pela adoção de ideais neoliberais por parte de governos nacionais que encorajaram uma maior participação de atores privados (KRAHMANN, 2003).

Governança multinível (associada a tomadas de decisão multinível) é outro conceito que merece atenção em se tratando de governança dada sua emergência em escritos recentes e sua pertinência para com casos bastante diversos entre si. *Descentralização* seria a palavra que melhor caracteriza a governança multinível. Geralmente ocorre em nível regional, tendo como exemplo mais notório o caso da União Européia. Também o Reino Unido (e casos semelhantes a ele) seria um exemplo adequado pela razão de que em seu território, que abrange as Channel Islands (Ilhas Channel), a Inglaterra, a Irlanda do Norte, a Escócia e o País de Gales,

cada um destes atores teria um relacionamento diferente para com a coroa britânica, em termos de condução e gestão da sociedade. Da mesma forma, o conceito também seria adequado a casos como grandes áreas urbanas, onde as responsabilidades por bens e serviços públicos são divididos entre diversos órgãos, cada qual organizado de forma específica, com fronteiras territoriais diferentes e diferente número de sub-níveis de organização (HOOGHE; MARKS, 2003).

Outra vertente da governança é caracterizada pela *transnacionalidade*. A “governança transnacional” perpassa as teias de interações que se constroem entre os diferentes atores do sistema internacional indo além das fronteiras dos Estados-nação. Cruz e Bodnar (2010, p. 320), ao citarem Aron Belinky¹³, argumentam que o sistema internacional não é transnacional, uma vez que o sistema internacional apenas uniria países voltados para suas agendas nacionais, concluindo que “o atual cenário aponta para que se construam espaços de cooperação e articulação transnacionais”, articulando o poder global e o local (incluindo atores não-estatais com potencial de ação transfronteiriça) de forma cooperada.

Embora os usos mais corriqueiros associem *governança* a governo, a exercício de autoridade ou a um método ou sistema de governo ou gestão, a literatura acadêmica aponta mais de vinte aplicações em distintos campos do conhecimento, incluindo análise de estruturas administrativas, domínio colonial, tomada de decisão democrática, desenvolvimento internacional, administração de escolas e universidades, proteção ambiental, tomada de decisão multinível no âmbito da União Européia, regulação de mercados, autogoverno setorial, devolução de autoridade política a níveis local e regional, e regimes transnacionais (KRAHMANN, 2003).

A flexibilidade associada ao conceito de governança fez com que o mesmo tenha se tornado mais popular desde a década de 1980, como pode ser observado na Figura 1, que representa o crescimento no número de publicações envolvendo a temática da governança entre 1980 e 2000, conforme análise realizada no Social Science Citation Index (Índice de Citações em Ciências Sociais), na base de dados ISI Web of Knowledge. No entanto, segundo Krahmman (2003), as múltiplas

¹² GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas G. Pluralizing Global Governance: analytical approaches and dimensions. In: GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas G. (Eds.). *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner, 1996. p. 17.

definições encontradas na literatura tenderiam a enfatizar suas diferenças, e não seus elementos comuns. Também o foco da maior parte dos estudos sobre governança recairia sobre análises detalhadas de modos específicos de governança nacional, regional e global, ao invés de uma comparação da governança perpassando estes níveis, sobre como arranjos de governança podem ser associados ao longo dos níveis.

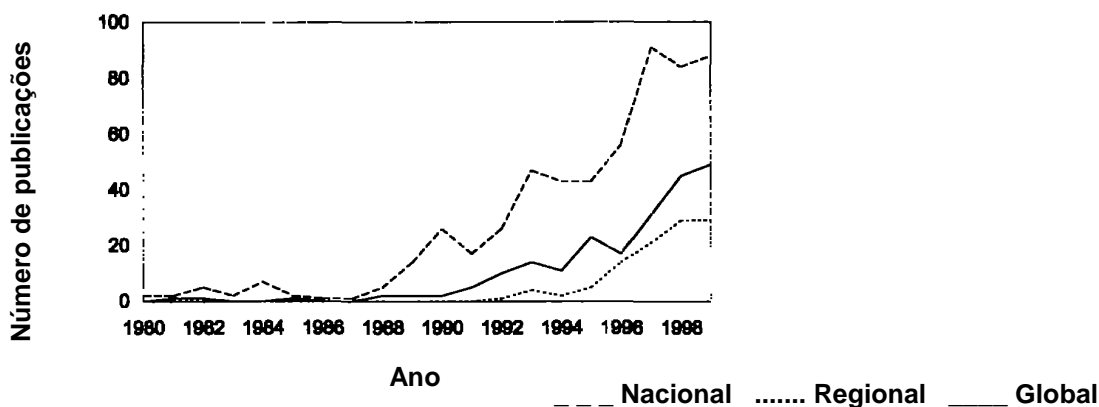


Figura 1 – Crescimento do número de publicações envolvendo a temática da governança

Fonte: extraído de KRAHMANN (2003, p. 325).

Entende-se que a governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” não esteja situada especificamente em nenhuma das seis abordagens apresentadas na tipologia de Rhodes (1996). Compreende-se, nesta tese, que a governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” diz respeito à orquestração que ocorre em torno das relações estabelecidas entre diferentes atores considerando, fundamentalmente, condições desiguais de poder (HERMET, 2003; HERMET; KAZANCIGIL, 2005). Busca-se, assim, a desvinculação inicial a um gênero específico de governança em razão desta escolha permitir dar conta mais adiante, no momento da análise dos dados, da variada gama de atores e de interações constituídas entre eles, sem limitá-las de antemão.

¹³ Aron Belinky é especialista em Responsabilidade Social e Sustentabilidade Socioambiental, representante de ONGs de países do Sul no comitê redator da ISO 26000 (Norma Internacional de

2.3.2 “Boa” governança e governança “democrática”

O “consenso” fundamentado na ideologia neoliberal que emergiu na década de 1980 trouxe como alternativa a *governança* (redefinida pouco tempo depois como “boa governança”), introduzindo princípios de competição e de mercado nos sistemas de administração pública, além de disciplina orçamentária e descentralização da administração (o que se traduz em uma maior participação de atores não-estatais), os quais foram subseqüentemente recomendados pelo Banco Mundial e pelo FMI como elementos necessários à “ajuda para o desenvolvimento” de suas partes para com países do Sul (KRAHMANN, 2003; BORGES, 2003).

Apesar de compartilharem o mesmo interesse pelo tema da “governança”, as organizações internacionais podem defini-la e abordá-la de formas distintas. O Banco Mundial, por sua vez, apresenta mesmo linhas de crédito para o desenvolvimento da chamada “boa governança” nos países interessados, entendida pelo Banco Mundial como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992, p. 1). Quanto à acepção específica de “boa governança”, o banco teria atribuído quatro dimensões-chave: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência (BANCO MUNDIAL, 2002 *apud* BORGES, 2003, p. 126).

Quanto à dimensão *administração do setor público*, o banco associa a dimensão à “melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais” (BORGES, 2003, p. 126). Salieta-se que, anteriormente, o banco já teria se ocupado com questões associadas à capacidade burocrática ao lidar com programas de ajuste estrutural. Já a dimensão *quadro legal* se relaciona com o estabelecimento de um marco legal, dado o entendimento de que haveria uma “síndrome da ilegalidade” (BORGES, 2003, p. 127) (em outras palavras, alto grau de corrupção) que caracterizaria muitos países do Sul. Por fim, *participação* e “*accountability*” dizem respeito à chamada “boa governança”, visto que apresentam potencial para aumentar a eficiência econômica, referem-se à disponibilização de informações sobre as políticas governamentais e sobre os processos de formulação

de políticas, além de preverem oportunidade (embora esta possa não vir a ocorrer na prática) para que os cidadãos exerçam influência sobre políticas públicas.

Já o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adota a seguinte definição para “governança”: “pode ser vista como o exercício da autoridade econômica, política e administrativa para gerir as questões de Estado, incluindo os complexos mecanismos, processos, relações e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos e obrigações e mediam suas diferenças” (PNUD, 1997, p. 9).

Coronado (2002) aborda o tema da “governança” por meio de duas acepções antagônicas. A primeira delas trabalha a questão como *Governance theory* em sua acepção mais tradicional, tendo como finalidade sua aplicação a assuntos de “bom governo”, sob critérios associados à eficiência administrativa das políticas públicas ou ao desempenho institucional, especialmente nos assuntos relacionados à política econômica. Já com relação à segunda acepção, sua proposta

supera os assuntos de direção de governo e incorpora o tema da participação cidadã, da chamada sociedade civil, das redes de interesse estratégico agrupadas em instituições ou em fluxos organizacionais que apenas prefiguram instituições, como é o caso das organizações não-governamentais (CORONADO, 2002, p. 94).

Segundo o autor, com relação à primeira acepção de governança, o fluxo das decisões ocorreria de cima para baixo, enquanto que, com relação à segunda acepção, os mecanismos decisórios próprios da democracia procedimental ou delegativa seriam questionados, colocando-se em contraposição às formas deliberativas próprias do que o autor intitula “um novo debate democrático” (CORONADO, 2002, p. 94).

Adicionalmente, esta segunda vertente de governança apresentada pelo autor

(...) finca sua hipótese sobre o papel democrático ou democratizador que exerce o governo nos assuntos públicos, entendido como mediação de relações entre o Estado e a sociedade, através de instituições, mas também mediante a articulação do poder em rede ou fluxos sociais que apenas prefiguram instituições, ou que nem sequer pretendem se institucionalizar. Por isso, a ênfase metodológica se situa na participação cívica, na construção da cidadania a partir de diversos âmbitos que transitam da escala global à local (CORONADO, 2002, p. 96).

Tal concepção de governança é produzida como uma resposta à mudança do papel do Estado e às condições sob as quais este poder passaria a ser exercido a

partir da década de 1990 (DINIZ, 2006). De acordo com Hermet (2002), discute-se muito sobre o potencial de o terceiro setor, da comunidade ou ainda da sociedade civil em substituir o papel do Estado, sendo que o que a cidadania preconiza não seria a substituição, mas sim o potencial de exercer influência nas políticas públicas.

Outro elemento a ser considerado com relação à “governança democrática” é o caráter inerente de formação de conflitos no processo dialógico entre os atores implicados. Sob o regime democrático, a existência de conflitos é legítima e aponta para a existência de diversidade na sociedade. Assim, o uso da governança não deveria estar associado a uma possível estratégia com vistas a evitar dissensos, mas como um artifício por meio do qual as diferentes vozes presentes na sociedade encontram meios de se fazer ouvir (HERMET, 2002).

Para Hermet (2005), a “governança”, cuja legitimidade das decisões apóia-se na idéia de *consenso*, constitui-se em função da necessidade permanente de conter a participação de atores políticos indesejáveis e como modo gentil de evitamento de disputas e conflitos. Por esta razão, o autor justifica que a idéia de sistema de governança (ou de “boa governança”), baseada no consenso e apresentada como sinônimo de gestão democrática, traduziria um regime político de pluralismo limitado.

Hermet (2005) acusa os técnicos do Banco Mundial responsáveis pelo resgate do termo “governança” na década de 1990 de visarem a abolir a distinção entre o *público* e o *privado*, reservando ao Estado, ao lado de outras organizações ainda em processo de formação, o papel de agente de regulação. Para o autor, a “governança” indicaria um regime de ação política representativo da concentração progressiva do poder nas mãos de um pequeno grupo, o qual praticaria novas formas de autoritarismo que, por serem de um tipo novo, tenderiam a ser mais dificilmente perceptíveis.

Lal (1994), por sua vez, alerta para que não se confunda a noção de sistema democrático com a de “bom governo” ou “governança democrática”, conforme as expressões empregadas pelo Banco Mundial. As duas últimas, como aponta, remetem estritamente a uma visão pragmática do Estado, que teria por papel assegurar as condições propícias para que os indivíduos busquem seus próprios fins, em meio a um sistema de livre comércio e de competição pacífica. Em outras palavras, sem levar em consideração a natureza do sistema político.

2.3.2.1 A mistificação de práticas participativas

O tão aclamado pluralismo com relação à repartição do poder (como defendido pelos princípios da “governança democrática”) e à descentralização da autoridade em prol do bem comum apresentaria, atualmente, dois limites mais claramente perceptíveis, segundo Milani (2006, p. 126):

Em primeiro lugar, a participação de atores diversificados é estimulada, mas nem sempre é vivida de forma igualitária. O termo “parceria” é corriqueiro nos discursos políticos dos atores governamentais e não-governamentais, mas sua prática efetiva parece ter dificuldades em influenciar os processos de deliberação democrática. Em segundo lugar, os atores não-governamentais (...) são consultados e solicitados durante o processo de tomada de decisões. Eles participam desse modo, e no melhor dos casos, somente antes e depois da negociação. A participação assim praticada aumenta a qualidade da *expertise* dos atores não-governamentais e colabora para aumentar a transparência dos dispositivos institucionais; ela não garante, porém, a legitimidade do processo institucional na construção do interesse coletivo.

Os dois limites apontados por Milani (2006) reconhecem que as chamadas “parcerias” no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” não garantem participação igualitária aos atores não-governamentais que participem de ações de cooperação. E, mesmo havendo participação, muitas vezes as discussões e as tomadas de decisão não são afetadas por estes atores, o que resulta numa retórica vazia da participação. Adicionalmente, em casos em que os atores não-governamentais não participam das negociações iniciais de ações ou projetos de cooperação internacional voltados para o “desenvolvimento”, embora participem ao longo da execução de um projeto, questiona-se o papel que desempenham frente aos grupos sociais que representam. Isto porque não foram chamados a participar do momento em que os termos de um acordo de cooperação são negociados e, por esta mesma razão, não garantem a legitimidade necessária ao processo, que deveria ser voltado ao interesse coletivo. Dessa forma, Milani (2006) questiona quais seriam os riscos potenciais de manipulação e de mistificação da participação por parte de agências internacionais voltadas para o “desenvolvimento”, já que estas, segundo o autor desempenhariam um papel extremamente influente tanto no Brasil quanto na América Latina como um todo.

Tratando-se especificamente da realidade brasileira, é preciso lembrar do quadro de redemocratização iniciado nos anos 1980, no qual as políticas participativas estão inscritas e são estimuladas pela própria Constituição de 1988:

A Constituição de 1988 estimula a participação popular no processo de tomada de decisões sobre políticas públicas, uma vez que reafirma a perspectiva do exercício do poder diretamente pelo povo: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (artigo 1º), prevê a utilização de plebiscitos, referendos e iniciativa popular (artigo 14), define o princípio de cooperação com associações e movimentos sociais no planejamento municipal (artigo 29), estimula a participação direta da população na gestão administrativa da saúde, previdência, assistência social, educação e criança e adolescente (artigos 194, 198, 204, 206 e 227), além de buscar instituir arranjos institucionais híbridos articulando participação, deliberação e controle sobre o Estado (MILANI, 2006, p. 127).

O desenvolvimento de práticas participativas no domínio das políticas públicas, especialmente no âmbito municipal, foi, assim, impulsionado por este marco constitucional, tendo como exemplos típicos os conselhos de co-gestão de políticas públicas, bastante comuns a partir da década de 1990. Estes conselhos setoriais representam um mecanismo no qual se administram conflitos e se desenvolve gestão compartilhada (onde participam representantes da sociedade e atores estatais), tendo como motivação de fundo a precariedade dos serviços públicos. Contudo, o estímulo às práticas participativas no Brasil teria nascido a partir de discursos e projetos de agências internacionais, que portam consigo potencial para mistificá-las, haja vista os valores e visões de mundo presentes em seus discursos. Diversos documentos foram produzidos nos anos 1990 tendo como elemento central a “participação” como elemento associado a práticas de desenvolvimento (MILANI, 2006). O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1993 (PNUD, 1993), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é um destes documentos. Este relatório se propõe a examinar de que maneiras ocorre a “participação”, tendo três abordagens como elementos condutores da análise: os mercados solidários, a governança descentralizada e as organizações comunitárias.

Mesmo o Brasil não representando um país prioritário em se tratando da distribuição mundial de recursos da cooperação Norte-Sul voltada para o desenvolvimento, determinadas práticas de organizações não-governamentais e de agências públicas de desenvolvimento (como metodologias, oficinas e diagnósticos

participativos) estariam sendo diretamente influenciadas pelo discurso e pelas práticas associadas ao “desenvolvimento” no âmbito da cooperação técnica internacional. Em 1999, o então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, teria reiterado a importância da participação por meio da publicação de três volumes intitulados “*Voices of the Poor*” nos anos seguintes, resultado de um estudo do Banco Mundial em que foram ouvidas em torno de sessenta mil pessoas em sessenta países. Este estudo teve, então, grande repercussão por defender práticas participativas em projetos de desenvolvimento, práticas estas associadas a valores e projetos de sociedade com pretensão de universalidade, mas que esposavam potencial de manipulação e instrumentalização dos mecanismos de participação.

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

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

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

Haveria ainda uma falta de questionamento quanto à qualidade da participação no discurso dominante no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”. Ele dissemina o entendimento de que tanto tarefas associadas a, por exemplo, difusão de informações sobre uma ação de cooperação para o desenvolvimento até a divisão de tarefas associadas à implementação deste mesmo projeto encontrar-se-iam todas sob o mesmo rótulo de “participação”, sem diferenciação em termos de grau de relevância ou diferenciação. Por fim, muitas técnicas de participação envolveriam grupos de pessoas trabalhando em conjunto com um monitor no sentido de sensibilizar-lhes para diferentes causas (como direitos humanos, meio-ambiente etc.), entendendo-se que, ao participarem de exercícios como estes, intensas mudanças seriam desencadeadas mesmo num curto espaço de tempo. Práticas como as descritas acima resumiriam, assim, uma falta de autenticidade com relação às motivações reais implicadas nos mecanismos de participação associados ao campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (ESCOBAR, 1994; MILANI, 2006).

2.3.3 Governança e desenvolvimento

A associação entre “governança” e “desenvolvimento” remonta a tendências recentes da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (a partir da década de 1990) que apontam a participação de diferentes atores como elemento essencial para o alcance do “desenvolvimento” (PNUD, 1997).

Segundo Borges (2003), a emergência do conceito de “governança” veio apresentar um deslocamento de preocupações por parte do Banco Mundial (assim como de outras organizações internacionais), partindo de características mais técnicas (preocupações associadas a reformas burocráticas e gerenciamento de política econômica) em direção a temas mais amplos, como legitimidade e pluralismo político. Esta mudança teria tido como origem o fracasso obtido em muitas reformas associadas aos planos de ajuste estrutural da década de 1980 na África Sub-Saariana, o que levou o banco a reavaliar posturas anteriormente defendidas. Assim, após análise do caso ocorrido, para a qual foi elaborado um relatório denominado “*Sub-Saharan Africa: from crisis to sustainable growth*”, em

1989, o Banco Mundial teria identificado uma “crise de governança” como principal causa do insucesso da África em alcançar o “desenvolvimento”.

A expressão “crise de governança” teria reunido, no referido relatório, questões como instabilidade política crônica e fraqueza dos Estados africanos diante das reformas apoiadas pelas agências multilaterais, ao que o Banco Mundial passou a ressaltar a importância da legitimidade e do consenso político para o chamado “desenvolvimento sustentável”. Embora a discussão em torno das condições em que as práticas da “boa governança” teriam fracassado tenha ocorrido num relatório de 1989, somente em três anos mais tarde foi delineada mais claramente uma agenda sobre a “governança” no livro “*Governance and Development*”. Nesta publicação, “governança” é entendida como sendo “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 1992 *apud* BORGES, 2003, p. 126).

O discurso dominante associado às agências multilaterais transparece um limite quanto ao seu papel no que diz respeito a aspectos institucionais e procedimentais do “desenvolvimento”, buscando não se aproximar de discussões que envolvam temáticas como responsabilidade política ou análise do regime político de países. Evidencia-se, assim, a associação entre “boa governança” e “garantia dos direitos de propriedade e promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado” (BORGES, 2003, p. 127), e não um interesse particular sobre a forma de governo adotada pelos Estados, embora se perceba uma tendência à exclusão de regimes não-ocidentais e não-capitalistas (BORGES, 2003).

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

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

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

3 METODOLOGIA

Considerando o problema e os objetivos subjacentes a esta tese, a seguir são apresentados os pressupostos epistemológicos, a contextualização do fenômeno e objeto de estudo, seguidos pelo tipo de estudo e os métodos de investigação. Por fim, seguem a coleta dos dados, a análise e apresentação dos dados, além de serem abordadas questões relativas à validade, à confiabilidade e à credibilidade dos dados.

3.1 PRESSUPOSTOS EPISTEMOLÓGICOS

Um enfoque indutivo conduz o pesquisador ao longo dos processos de coleta e análise de dados, na medida em que o pesquisador busca as percepções dos diferentes atores sobre o fenômeno pesquisado, embora não desconsidere pressupostos e conceitos previamente constituídos.

O posicionamento filosófico preponderantemente orientador nesta tese é pautado pelo *paradigma interpretativo*. Segundo Burrell e Morgan (1979), o arcabouço filosófico em questão alinha elementos que vão ao encontro da forma como se pretende investigar, tanto em nível epistemológico e ontológico, quanto em termos de metodologia. Desta maneira, estes princípios norteadores deverão levar a uma abordagem que se propõe a perceber o mundo social como ele se apresenta, de forma a compreendê-lo por meios subjetivos.

Há uma forte tendência a que o caráter ontológico do trabalho venha a ser percebido como nominalista, significando dizer que o mundo seria pautado por conceitos e noções que dariam estrutura à realidade.

Do ponto de vista epistemológico, tende a haver uma proposta anti-positivista na medida em que a presente tese não propõe a busca por regularidades e relações causais com o intuito de explicar ou predizer o mundo social a partir do ponto de vista do pesquisador-observador.

Por fim, a perspectiva metodológica que melhor se enquadra à presente tese seria a ideográfica (e não a nomotética) no sentido de uma maior aproximação e um maior envolvimento com o objeto e com o campo a ser investigado, permitindo uma análise detalhada e subjetiva dos desdobramentos pertinentes à pesquisa. A metodologia empregada mostra-se predominantemente indutiva na tese, propiciando a emergência dos dados da pesquisa por meio das percepções dos diferentes atores envolvidos com o fenômeno pesquisado.

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO FENÔMENO E OBJETO DE ESTUDO

O fenômeno sobre o qual se coloca a atenção nesta tese são as *relações* que se observam entre uma OIG do Norte, uma ONG do Sul, atores parceiros e consultores, além de organizações sociais que participam de uma mesma ação de cooperação internacional para o “desenvolvimento” voltada para a temática de transparência e prestação de contas.

Visa-se a esclarecer o papel de cada ator no referido processo, bem como o de suas interações, tendo em vista o relacionamento em diferentes redes (entendendo-as, de maneira genérica, como conjuntos de interações transitórias e temporárias) de interesses.

Seguem abaixo os principais atores implicados com a ação de cooperação internacional para o “desenvolvimento” investigada, bem como o próprio projeto de cooperação.

3.2.1 O projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”

Investigou-se nesta tese, como estudo de caso interpretativo, o projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em

Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”¹⁴. O projeto é uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio do Fundo Multilateral de Investimentos (BID/FUMIN) e a ONG Parceiros Voluntários (executora do projeto), contando com o co-patrocínio da Petrobras, por meio de seu Programa “Desenvolvimento & Cidadania”. Cada patrocinador (BID/FUMIN e Petrobras) arcou com cerca de US\$400.000, 00, visto que o custo total previsto para o projeto seria de US\$812.060, 00.

O projeto compreende como transparência e prestação de contas (*accountability*) a incorporação de três elementos fundamentais (BID, 2008), elementos estes que foram apontados à ONG Parceiros Voluntários para a composição do Documento-Base do projeto (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2009) e, a partir daí, replicado para os demais documentos do projeto (Manual do Aluno, Manual do Consultor e Manual do Sistema de Avaliação). Os três elementos fundamentais seriam (BID, 2008, p. 1):

- a) responsabilidade em cumprir com seus compromissos;
- b) responsabilidade em prover informações confiáveis e transparentes; e
- c) responsabilidade por suas ações e decisões.

Segundo o documento onde constam os termos de referência do projeto (BID, 2008, p. 1), a implantação da prática da prestação de contas

oferece a oportunidade clara de fortalecer uma cultura de transparência e integridade pública, permitindo que as Organizações da Sociedade Civil melhorem seu desenvolvimento institucional e sua relação com o Primeiro, Segundo e o Terceiro Setor.

Dessa forma, o objetivo geral do projeto seria (BID, 2008, p. 1):

desenvolver Princípios de Transparência e Prestação de Contas em Organizações da Sociedade Civil para que, através da implementação e incorporação desses princípios, venham à contribuir para a melhoria dos processos das Organizações da Sociedade Civil, do cumprimento efetivo de sua Missão e posicionamento perante a comunidade, através da incorporação dos três elementos.

¹⁴ Para detalhes sobre o projeto, ver Anexo I.

No corpo do projeto, estão previstas algumas ações a serem concretizadas ao longo do tempo, sendo cada ação desmembrada em atividades concatenadas umas às outras, como se pode ver abaixo na Figura 3¹⁵. Com exceção das ações “Desenvolvimento dos Princípios de Prestação de Contas” (ocorrida logo no início do projeto) e “Disseminação do Resultado do Projeto” (a ocorrer quando o projeto chegar ao final), visíveis na Figura 3, as outras duas ações tendem a sofrer um ciclo de melhoramento conforme ocorre a transição da primeira turma de OSCs para a segunda, e da segunda turma para a terceira (já que as necessidades de mudança percebidas no período anterior são aplicadas no período seguinte).

O projeto prevê a capacitação intitulada “Educando para a Transparência” (implementação de medidas de transparência e prestação de contas) a três grupos de OSCs (sendo dois dirigentes por cada OSC, um responsável pela gestão e outro pela contabilidade) ao longo de 80 (oitenta) horas. Posteriormente à capacitação, há o acompanhamento ao longo de dez meses (por meio de visitas bimestrais, totalizando cinco visitas) de uma consultora de acompanhamento, responsável por auxiliar a OSC neste processo.

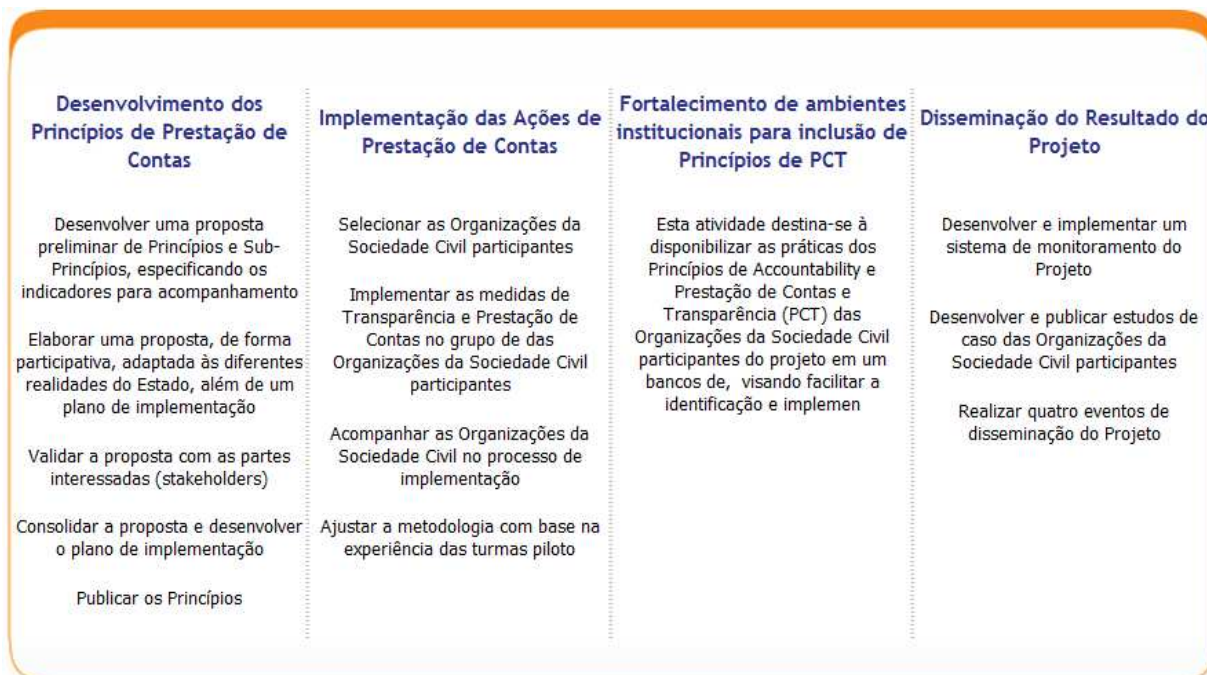


Figura 2 – Ações previstas para o projeto “Transparência”

Fonte: Parceiros Voluntários (2011c).

¹⁵ Na terceira ação prevista na Figura 3 (“Fortalecimento de ambientes institucionais para inclusão de Princípios de PCT”), falta a continuação ao final do texto. A continuação do mesmo é: “(...) visando

A Parceiros Voluntários percebe como justificativa para a participação das OSCs no projeto a profissionalização de sua gestão, visando à sustentabilidade das organizações sociais no tempo. Para tanto, fazer uso da transparência e da prestação de contas em suas ações, segundo a retórica da Parceiros Voluntários, colaboraria para fortalecer a confiança entre todos os envolvidos na organização social, o que traria, conseqüentemente, mais investimentos e recursos em termos de doações e de voluntariado (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2001b). Além disso, de acordo com o discurso da Parceiros Voluntários, o crescimento da participação da sociedade civil requer que as organizações assumam mais responsabilidades sobre a qualidade de suas ações e do impacto que têm na sociedade.

Segundo a Parceiros Voluntários (2011b), os resultados esperados com o projeto seriam os seguintes:

- a) metodologia estruturada com conceitos e práticas de transparência e prestação de contas;
- b) organizações da sociedade civil participantes com padrões de transparência e prestação de contas incorporados em sua gestão;
- c) aumento das alianças estratégicas das organizações da sociedade civil com o Segundo e o Primeiro Setores;
- d) melhoria dos conceitos e da avaliação, pelos *stakeholders* (partes interessadas), sobre as organizações da sociedade civil;
- e) propagação da metodologia como parte de um movimento pró-transparência e prestação de contas em organizações da sociedade civil para o Brasil.

3.2.2 ONG Parceiros Voluntários

Sediada na cidade de Porto Alegre/RS, a Parceiros Voluntários é uma Organização Não-Governamental, sem fins lucrativos, apartidária, criada em janeiro de 1997 por iniciativa do empresariado do Estado do Rio Grande do Sul. Tem como

facilitar a identificação e implementação de projetos conjuntos contemplando alianças entre Empresas

Missão: “Mobilizar, articular, formar pessoas e instituições, estimulando redes e parcerias para o atendimento das demandas sociais pelo trabalho Voluntário Organizado”. De 1997 a junho de 2009, somava 303.506 voluntários engajados, os quais integram uma rede de 81 cidades distribuídas pelo Estado do Rio Grande do Sul. Trabalha com programas que envolvem pessoas físicas, jurídicas, escolas, universidades e organizações da sociedade civil (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2011c).

Atualmente, além de trabalhar com o projeto “Desenvolvimento de Princípios de Transparência e Prestação de Contas em Organizações da Sociedade Civil”, conta com mais três projetos em andamento: o projeto “Gestão para Sustentabilidade, Empreendedorismo e Redes Colaborativas de Organizações da Sociedade Civil” (em parceria com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) nacional, visando à capacitação de dirigentes de OSCs), o projeto “Rede Parceria Social” (em parceria com o governo do Estado do RS, através da Secretaria da Justiça e do Desenvolvimento Social, e com apoio do Conselho Estadual de Assistência Social e de parceiros estratégicos do Segundo e Terceiro Setores) e, por fim, o projeto “Rede Concerto Social” (em parceria com o banco HSBC, por meio do Instituto HSBC Solidariedade) (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2011c).

A ONG Parceiros Voluntários foi escolhida como responsável por desenvolver, implementar e testar o projeto anteriormente referido no Rio Grande do Sul. Para tanto, foi assinado um termo de cooperação técnica com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (FUMIN/BID), em 28 de outubro de 2008, para a realização de duas turmas de organizações da sociedade civil¹⁶ (sendo que cada turma deveria contar com trinta OSCs capacitadas, aproximadamente) (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2009).

A equipe direcionada especificamente para gerir o referido projeto é composta pela responsável técnica pelo projeto, por uma pessoa responsável pela prestação de contas aos financiadores (BID e Petrobras) e por consultores (previamente

(Segundo Setor) e Organizações da Sociedade Civil” (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2011c).

¹⁶ Como relatado na seção anterior, referente ao projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência em Organizações da Sociedade Civil”, embora tenham sido acordadas duas turmas capacitadas, por conta de economias realizadas, foi realizada uma terceira turma, na região de Santa Maria/RS.

cadastrados junto à Parceiros Voluntários e que, quando do início de um novo projeto, são chamados a participar).

3.2.3 FUMIN/BID

Criado em 1993 como parte do Grupo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) teria sido criado com o objetivo de

desenvolver abordagens eficazes para aumentar o investimento privado e fomentar o desenvolvimento do setor privado, melhorar o ambiente empresarial e apoiar micro e pequenas empresas de forma a favorecer o crescimento econômico e a redução da pobreza na região (BID, 2011).

O FUMIN seria o maior provedor de assistência técnica para o desenvolvimento do setor privado no âmbito da América Latina e Caribe, a maior fonte de recursos financeiros não reembolsáveis do Grupo do BID, tendo aprovado, até os dias atuais, em torno de 1.700 projetos, investido mais de US\$1.5 bilhões e mobilizado mais de US\$2.7 bilhões na América Latina e Caribe, além de ter alcançado mais de quatro milhões de beneficiários. O fundo teria como hábito testar, experimentar e estudar métodos inovadores (BID, 2011).

Segundo o BID (2007), seus projetos envolvem parcerias com grupos empresariais, organizações não-governamentais ou órgãos públicos, organizados em ações de remessas, microfinanças, crescimento de pequenas empresas e cadeias produtivas, capacitação de mão-de-obra e de jovens, melhoria do clima de negócios, assistência a iniciativas de energia limpa e turismo sustentável, capital de risco e parcerias público-privadas.

Em 2005, teria ocorrido uma mudança significativa no âmbito do FUMIN. Por conta de resultados positivos alcançados pelo fundo, bem como pela necessidade crescente pelo tipo de assistência prestado pelo mesmo, os países doadores tomaram a decisão de aumentar os recursos do fundo, prorrogar os prazos de seus projetos, além de ampliar seu enfoque por meio de novas convenções (Acordo de Participação Acionária FUMIN II, assinado em Okinawa, no Japão, em 09 de abril de

2005), tendo estas alterações entrado em vigor em de 13 de março de 2007. Estas mudanças buscaram reconhecer o papel do fundo com relação a seu papel específico em termos de desenvolvimento do setor privado, enfatizando suas características de inovação e flexibilidade.

Conforme noticiado pelo BID (2007), o “FUMIN II” teria contado com uma contribuição de US\$150 milhões do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, tendo sido o décimo-terceiro aporte realizado pelo país e o maior dos depósitos por parte de todos os trinta e oito membros signatários do acordo, sendo que cinco países que não eram membros do Fumin I assinaram o novo acordo: França, Haiti, Suécia, Suíça e Reino Unido. Outros signatários também realizaram contribuições, como Espanha, Japão, México, Reino Unido, Canadá, Chile, Países Baixos, Peru, Barbados, Suíça, Jamaica e Suécia.

A concepção do FUMIN II teria tido como objetivos incorporar lições resultantes da experiência do fundo, permitindo ao mesmo “responder às necessidades atuais e futuras das regiões onde atua” por meio (BID, 2011):

- da concentração de recursos em áreas onde haja uma necessidade crítica por assistência e onde as intervenções do FUMIN possam ter efeitos mensuráveis;
- de testes e da aplicação de novas idéias e conceitos experimentais para estimular e apoiar mudanças em maior escala; e
- do aumento contínuo da efetividade do FUMIN em termos de desenvolvimento por meio de um enfoque integrado nos resultados, o que exige uma identificação clara do que deve ser alcançado, a medição efetiva dos resultados atingidos e a ampla difusão dos conhecimentos adquiridos na experiência.

De acordo com o BID (2011), o FUMIN II teria alcançado estes efeitos previstos até o momento em áreas diversas como remessas, microfinanças, capital empreendedor, redes de pequenas empresas e competitividade local, além de turismo sustentável. Outras áreas, como agricultura sustentável, parcerias público-privadas e formação de jovens também estariam apontando para estes resultados mais recentemente.

O projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em Organizações da Sociedade Civil (OSCs)” (identificado pelo número BR-M1055, Operação ATN/ME – 11177 – BR) (ver Anexo I) é fundamentalmente, um projeto de cooperação técnica não-reembolsável do FUMIN/BID. Ele foi financiado por uma linha especificamente voltada ao desenvolvimento do setor privado, orientada à subárea das pequenas e médias empresas (BID, 2011a).

Segundo Barros (2007a), o BID e o Banco Mundial seriam as duas agências financeiras de cooperação multilateral de maior expressão no Brasil. No caso específico do projeto que serve de estudo de caso interpretativo nesta tese, o acordo de cooperação prevê um aporte *financeiro* (de, praticamente, metade de todo o custo do projeto) e *técnico* (lembrando que o projeto enviado ao FUMIN teria sido uma construção conjunta entre FUMIN/BID e Parceiros Voluntários, além do BID realizar o acompanhamento permanente do projeto). O interesse na implementação de projetos no Brasil poderia ser justificado devido ao “peso” do país como acionista e mutuário do BID, além da complexidade característica por ser um país de dimensões continentais.

3.2.4 Petrobras

Após obter a metade dos recursos com o BID para o desenvolvimento do projeto Transparência, a ONG Parceiros Voluntários necessitou captar os recursos faltantes junto a outras organizações. Alguns meses após ter iniciado o projeto, a ONG obteve recursos da Petrobras, por meio do Programa “Petrobras Desenvolvimento & Cidadania”. Como contrapartida, a Petrobras solicitou à Parceiros Voluntários a participação de dez OSCs no projeto Transparência, OSCs estas que já eram beneficiadas por recursos do Programa “Petrobras Desenvolvimento & Cidadania” em algum de seus projetos em andamento.

Para que o fato da entrada de dez OSCs no projeto Transparência por solicitação da Petrobras não abalasse o princípio de *transparência* que fundamentava o mesmo, foi comunicado ao FUMIN/BID que estas organizações sociais seriam somadas ao número de OSCs previstas para a capacitação,

distribuídas entre a primeira e a segunda turma. Dessa forma, ao invés de serem 26 (vinte e seis) OSCs capacitadas na primeira turma, o grupo contou com 31 (trinta e uma) OSCs¹⁷. E, na segunda turma, ao invés de o grupo contar com as 21 (vinte e uma) OSCs previstas, contou com 26 (vinte e seis)¹⁸.

O representante do Programa “Petrobras Desenvolvimento & Cidadania” que mantém contato com a Parceiros Voluntários é vinculado à Gerência de Responsabilidade Social, que se situa no Rio de Janeiro/RJ, onde se encontra a sede da Petrobras. O contato entre a Petrobras e a Parceiros Voluntários ocorre, fundamentalmente, por meio de um sistema informatizado voltado à prestação de contas do projeto Transparência, onde uma representante da Parceiros Voluntários é encarregada de fazer a prestação de contas tanto da parte financeira, quanto de evidências qualitativas, onde a marca da Petrobras esteja impressa (como fotos de visitas a OSCs, de reuniões com consultores e rede colaborativa, entre outras, onde o *banner* com as logomarcas dos membros da rede colaborativa e dos patrocinadores se faça presente).

3.2.5 Rede colaborativa e consultores

Este projeto abrange o apoio de uma Rede Colaborativa com os seguintes parceiros: AUDISA Auditores Associados, Casa do Menino Jesus de Praga, Conselho Federal de Contabilidade (CFC), Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul (CRC/RS), Conselho Regional de Administração do Rio Grande do Sul (CRA/RS), Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, GE Foundation, Gerdau, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), Instituto Vonpar, Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), Receita Federal, Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), a consultoria

¹⁷ No Anexo G, constam as OSCs participantes em cada turma, identificadas por nome e cidade onde se localizam.

¹⁸ Acredita-se que, a fim de evitar constrangimentos com relação ao desempenho das OSCs que teriam sido indicadas pela Petrobras para participarem do projeto Transparência, em nenhum momento foram informados os nomes das mesmas (sabe-se apenas do caso da prefeitura de Charqueadas, uma vez que seu perfil destoa das demais OSCs por representar o poder público).

Szazi Bechara Advogados, e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2011b).

O papel destes parceiros compreende, no alcance de suas competências, o incremento dos documentos relativos ao escopo do projeto (Documento-Base, Manual do Aluno, Manual do Consultor e Manual do Sistema de Avaliação), assim como prestar consultoria em diferentes momentos do projeto, além de cederem consultores voluntários (caso do CRA/RS e do CRC/RS).

Além dos atores já descritos, também há a Equipe da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Equipe da UFRGS) que, por meio de sua Escola de Administração (EA) e, mais precisamente, por meio do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisas e Estudos do Terceiro Setor (NIPETS), coordenado pela professora Rosinha Carrion, foi contatada pela Parceiros Voluntários para acompanhar e propor medidas de melhoria ao projeto em questão (esta ação de acompanhamento do projeto Transparência pela Equipe da UFRGS está registrada como projeto de extensão junto à universidade). A equipe é composta pela professora orientadora desta tese (coordenadora), um professor doutor da EA, uma mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGA/UFRGS) e a autora desta tese, doutoranda no mesmo programa de pós-graduação. Até o momento presente, foram elaborados dois relatórios parciais de avaliação externa pela equipe, um entregue em abril de 2010 e o outro entregue em dezembro de 2010 (PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, 2011d).

Três turmas de OSCs fizeram parte do projeto de PCT (ver Anexo G). Com relação à primeira turma, um relatório intermediário foi elaborado pela Equipe de Avaliação Externa da UFRGS (deste momento em diante, apenas equipe da UFRGS) tendo por base dados secundários (este relatório foi entregue à Parceiros Voluntários no mês de maio de 2010), uma vez que a equipe iniciou seus trabalhos somente ao final da primeira turma, por ter sido contatada neste momento.

Com relação à segunda turma, um grupo de 03 (três) OSCs (amostragem qualitativa) foi escolhido para ser acompanhado ao longo das cinco visitas no projeto. Estas OSCs foram escolhidas por todas apresentarem uma postura participativa e/ou crítica ao longo do curso de capacitação e por se localizarem na região metropolitana de Porto Alegre (dado que há OSCs provenientes do interior do

Aparentemente, não há problemas maiores que tenham se salientado por conta da indicação da Petrobras.

Estado). A coleta de dados primários ocorreu também por meio de observação direta nos momentos de capacitação presencial das OSCs (acompanhamento de 12 (doze) das 80 (oitenta) horas de curso).

Finalmente, com relação à terceira turma, esta não havia sido prevista no início do projeto e, portanto, tampouco pensada como possibilidade de acompanhamento pela Equipe da UFRGS até o início de 2011, momento em que se firmou a intenção de acompanhar o desenvolvimento do projeto também na região de Santa Maria/RS. Esta teria sido resultante de economias realizadas pela Parceiros Voluntários, tendo em vista que alguns gastos com salas para capacitação e pagamento de palestrantes, por vezes, não chegaram a se concretizar, dadas as parcerias e a rede colaborativa montada para o projeto.

Salienta-se que no momento inicial de aproximação entre a Parceiros Voluntários e a equipe da UFRGS (antes da entrega do primeiro relatório de avaliação externa), muitas informações foram compartilhadas por meio de reuniões quinzenais, em geral, entre a Equipe da UFRGS e a Parceiros Voluntários. Sucederam-se muitas reuniões internas à Equipe da UFRGS, tendo esta também participado de reuniões internas à Parceiros Voluntários (bem como de seus eventos associados ao projeto Transparência) na qualidade de ouvinte, o que se manteve (e ainda se mantém) ao longo da vigência do projeto (que tem previsão de término em novembro do ano corrente).

3.2.6 OSCs participantes

A primeira turma do projeto contou com 31 (trinta e uma) OSCs capacitadas (incluindo a própria Parceiros Voluntários), embora uma não tenha acompanhado o projeto até o final. Já a segunda turma contou com 26 (vinte e seis) OSCs e a terceira turma contou com 19 (dezenove) OSCs. Para o preenchimento da primeira e segunda turmas, houve divulgação por todo o Estado do RS. Entretanto, a grande maioria das OSCs que se inscreveu e que foi aceita para o projeto é proveniente da região metropolitana de Porto Alegre/RS (como se pode observar no Anexo G). Com o intuito de “interiorizar” o projeto, de forma a ampliar a gama de informações disponíveis para a construção da metodologia do mesmo e, dada uma economia de

recursos, a Parceiros Voluntários optou por realizar uma terceira turma, não prevista inicialmente em contrato. A escolha foi a região de Santa Maria, no centro do Estado do Rio Grande do Sul.

Os principais critérios de escolha das OSCs foram não haver dívidas ativas e ter, no mínimo, um ano de existência. As OSCs que participaram (primeira turma) ou que ainda participam do projeto (a segunda turma se encontra no final do projeto e a terceira turma se encontra em fase de visitas de acompanhamento por consultoras) podem ser divididas nos seguintes segmentos de atuação:

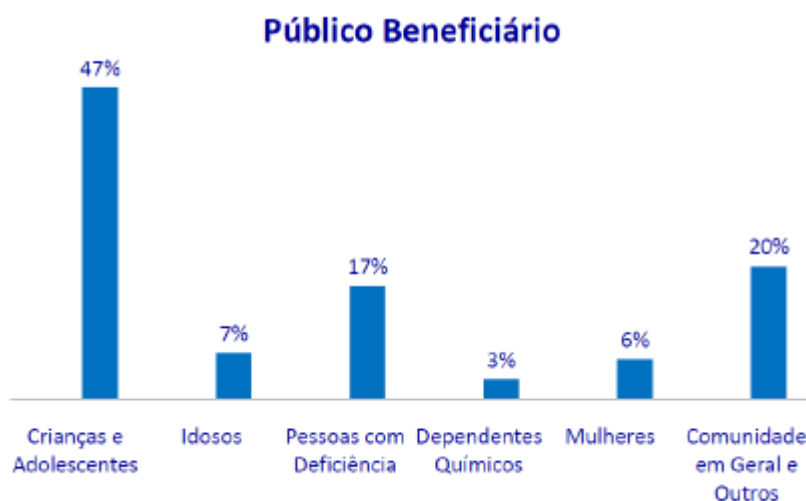


Figura 3 – Público beneficiário das OSCs participantes do Projeto “Transparência”

Fonte: Parceiros Voluntários (2011c).

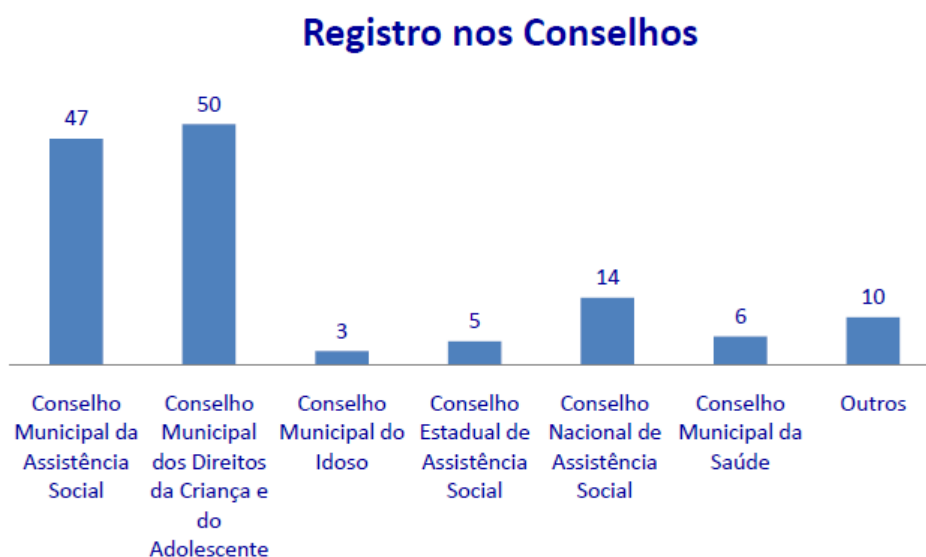


Figura 4 – Registro das OSCs participantes do Projeto “Transparência” em Conselhos

Fonte: Parceiros Voluntários (2011c).

Outros elementos relevantes associados ao perfil conjunto das OSCs dizem respeito ao número de beneficiários diretos atendidos pelas mesmas (41.090), número de colaboradores com que contam (1.795, entre funcionários e estagiários), além de voluntários (1.997). Com relação à personalidade jurídica, predominam as associações, seguidas das fundações (menos de 5% do total das OSCs capacitadas) e apenas um representante do governo (uma prefeitura). As OSCs participantes do projeto encontram-se presentes em vinte e uma cidades do Estado do Rio Grande do Sul (ver Anexo G). Com relação ao tempo de existência das OSCs, o perfil mostra-se bastante variado, havendo desde organizações com pouco tempo de atuação, como outras (como é o caso do Instituto Pestalozzi de Canoas) completando 85 anos de existência:



Figura 5 – Tempo de existência das OSCs participantes do Projeto “Transparência”

Fonte: Parceiros Voluntários (2011c).

O acompanhamento pela Equipe da UFRGS ocorreu, fundamentalmente, nas seguintes OSCs¹⁹: *Associação Canoense de Deficientes Físicos (ACADEF)*, *Instituto Pestalozzi de Canoas*, e *Coordenadoria do Desenvolvimento Social (CODES)* da Pontifícia Universidade Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

A Associação Canoense de Deficientes Físicos (ACADEF), fundada em 1984, é uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, de utilidade pública municipal, estadual e federal. Atua no município de Canoas, Região Metropolitana

¹⁹ Algumas visitas esparsas foram realizadas em outras OSCs, o que ocorreu ainda no momento inicial das atividades da equipe de avaliação da UFRGS.

de Porto Alegre, Vales e Litoral Norte — uma macrorregião que compreende 88 municípios —, articulando e realizando ações de reabilitação física e inclusão social.

O Instituto Pestalozzi de Canoas, fundado em 1926, é a primeira instituição não-governamental do Brasil para educação especial na área da deficiência mental. Oferece escolarização para alunos com necessidades educacionais especiais e com deficiência mental com flexibilização curricular de 1^a a 4^a série do Ensino Fundamental.

A Coordenadoria do Desenvolvimento Social (CODES) da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) foi criada em 2007 com a finalidade de assessorar, articular, fomentar e/ou operar os programas, projetos e ações de desenvolvimento social realizadas pela universidade.

3.3 TIPO DE ESTUDO E MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO

Ao longo da tese, segue-se por uma abordagem metodológica qualitativa, desenvolvendo-se a pesquisa por meio de um estudo de caso interpretativo (GODOY, 2006, FLYVBJERG, 2004). O método de investigação é composto por um exercício de *Análise Interpretativa*, bem como pelos métodos de comparação e de observação.

Denzin e Lincoln (2006) descrevem o processo de escolha das técnicas de coleta de dados, bem como dos possíveis usos associados a tais dados na pesquisa qualitativa. Os autores explicam que, em geral, a pesquisa qualitativa envolve a coleta de uma diversidade de materiais empíricos. Dessa forma, faz-se necessário utilizar uma gama variada de práticas interpretativas interligadas no sentido de melhor abordar o conjunto de informações que se tem em mãos, lembrando que cada prática funciona como uma lente por meio da qual se tem uma visão de mundo particular.

Nesse sentido, os autores caracterizam a figura do pesquisador *bricoleur* como um confeccionador de soluções emergentes (*bricolage*). Uma solução emergente (ou *bricolage*) seria aquela que “sofre mudanças e assume novas formas à medida que se acrescentam diferentes instrumentos, métodos e técnicas de representação” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 18), como um quebra-cabeça ou uma

montagem em que diversas imagens são sobrepostas com o sentido de se montar um quadro.

O produto do trabalho do *bricoleur* interpretativo é uma *bricolage* complexa (que lembra uma colcha), uma colagem ou uma montagem reflexiva – um conjunto de imagens e de representações mutáveis, interligadas. Essa estrutura interpretativa é como uma colcha, um texto de *performance*, uma seqüência de representações que ligam as partes ao todo (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 20).

Segundo Godoy (2006), o estudo de caso seria caracterizado pela compreensão de um caso particular em sua complexidade, objetivando apreender em profundidade uma situação em que o *insight*, a descoberta e a interpretação sejam representativos dos esforços de pesquisa (excluindo-se aqui o interesse em possíveis relações estabelecidas entre variáveis, já que aqui se aborda apenas o estudo de caso *qualitativo*).

Hartley (1995, p. 208-209) contribui com a seguinte definição de estudo de caso:

consiste de uma investigação detalhada, freqüentemente com dados coletados durante um período de tempo, de uma ou mais organizações, ou grupos dentro das organizações, visando prover uma análise do contexto e dos processos envolvidos no fenômeno em estudo.

Conforme destaca Godoy (2006), o estudo de caso não pode prescindir do contexto ao se estudar o fenômeno de interesse na pesquisa. Deve-se depositar atenção tanto a elementos internos quanto a elementos externos ao evento, no sentido de desvelar e melhor interpretar as interações entre os mesmos. Dessa forma, segundo Hartley (1995), torna-se possível investigar processos de mudança, passando por elementos históricos e pressões advindas do contexto do fenômeno, bem como a dinâmica dos diferentes grupos de *stakeholders*²⁰ com relação à aceitação ou oposição aos referidos processos, seja em uma ou mais organizações, ou em grupos específicos no interior de uma ou mais organizações.

Outra questão interessante com relação ao estudo de caso é a consideração que se deve ter para com um quadro maior de referência, de forma a melhor interpretar as razões pelas quais uma pessoa, ou um grupo de pessoas, trata determinados problemas. Isto é, tanto a situação na qual ocorre o fenômeno de pesquisa, quanto o impacto causado pelas ações, reações, decisões, bem como

²⁰ Partes interessadas.

pelas crenças dos sujeitos pesquisados, abrem caminho para a ocorrência de um processo heurístico (GODOY, 2006).

Além da heurística e do foco sobre um evento ou uma situação em particular (sendo esta contexto-dependente), o estudo de caso também apresenta características descritivas na maneira como se obtêm os dados de pesquisa (como transcrição de entrevistas, anotações de campo e diversos tipos de documentos) e na forma como os resultados são apresentados (por meio de uma descrição densa). Geralmente, um enfoque indutivo conduz o pesquisador ao longo dos processos de coleta e análise de dados, na medida em que o pesquisador busca as percepções dos diferentes atores sobre o fenômeno pesquisado, embora não possa desconsiderar pressupostos e conceitos previamente constituídos ao longo da pesquisa. Por fim, quanto à análise dos dados, o processo ainda implicaria elementos de *criatividade e intuição* já que o pesquisador deve permanecer aberto à manifestação de pressupostos e significados não estabelecidos ou articulados previamente na pesquisa (GODOY, 2006).

Com relação à escolha da questão principal de pesquisa, assim como com o embasamento teórico que a fundamenta, Hartley (1995) afirma que estas são escolhas provisórias (reforçando o argumento de Denzin e Lincoln (2006), acima explicitado), tendo em vista que a elaboração da pesquisa coloca em comparação permanente os dados coletados em campo com as questões e pressupostos da pesquisa. Dessa maneira, até que se conclua um trabalho de pesquisa, muitas possibilidades de investigação foram colocadas de lado para dar lugar a uma escolha particular. E mesmo esta, depois de concluído o trabalho de investigação, permanece em posição provisória em razão de sua característica contexto-dependente.

Quanto ao tipo de estudo de caso a ser utilizado, em primeiro lugar, deve-se avaliar se a escolha do pesquisador é adequada ao problema de pesquisa que se deseja responder. Utilizando a proposição de Merriam (1988) com relação a uma possível distinção entre tipos de estudo de caso (*descritivo, interpretativo e avaliativo*), Godoy (2006, p. 124-125) apresenta as seguintes modalidades de estudo de caso qualitativo:

- a) *Descritivo*: quando apresenta relato detalhado de um fenômeno social que envolva, por exemplo, sua configuração, estrutura, atividades, mudança no

tempo e relacionamento com outros fenômenos. Procura ilustrar a complexidade da situação e os aspectos nela envolvidos, sendo, geralmente, estudos ateóricos que se prestam para a formação de um banco de dados acerca de fenômenos pouco estudados para a composição de futuros trabalhos comparativos;

- b) *Interpretativo*: além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas. É fundamental que o pesquisador obtenha um grande número de informações que lhe possibilite interpretar ou teorizar sobre o fenômeno. O nível de conceitualização e abstração obtido pode ir de simples sugestões de relacionamentos entre variáveis até a elaboração de uma teoria²¹;
- c) *Avaliativo*: quando a preocupação é gerar dados e informações obtidos de forma cuidadosa, empírica e sistemática, com o objetivo de apreciar o mérito e julgar os resultados e a efetividade de um programa. Pode ser entendido como uma pesquisa aplicada que informa determinados tipos de ação e fornece indicadores para o processo de tomada de decisão.

Apesar da divisão dos estudos de caso ser útil para análise, seria mais comum encontrar a combinação de características descritivas e interpretativas, ou descritivas e avaliativas, em um mesmo estudo de caso. Na presente tese, por exemplo, faz-se uso de uma combinação de características interpretativas e descritivas uma vez que se persegue uma perspectiva interpretativa ao longo da pesquisa e a descrição faz-se presente em diversas passagens da tese (desde a descrição do objeto da pesquisa, até a descrição dos passos de coleta e de análise dos dados).

²¹ Como bem salienta Godoy (2006, p. 124-125), o termo “teoria” em seu texto, bem como na presente tese, “não está sendo utilizado com o mesmo significado das grandes teorias que se constituem em sistemas fortemente inter-relacionados de proposições e conceitos abstratos que descrevem, predizem e explicam amplas categorias de fenômenos. (...) A teoria aqui proposta, de alcance mais limitado, tem como meta a organização e o desenvolvimento de um conjunto integrado de conceitos e do relacionamento entre eles, sendo obtida a partir dos dados empíricos, coletados no campo e explicitamente identificados”.

Flyvbjerg (2004) argumenta sobre o que se pode esperar e o que não se pode esperar de um estudo de caso, abordando mal-entendidos comumente associados a este tipo de estudo. Por um lado, entende que a produção de conhecimento por meio de estudos de caso é válida por ocorrer em circunstâncias de contexto-dependência, o que incorreria em aprendizado por parte dos pesquisadores por permiti-los avançar pelos caminhos da pesquisa até tornarem-se especialistas em suas temáticas de interesse. Ainda associado aos processos de aprendizagem dos pesquisadores, compreende também que não exista teoria preditiva e universal em ciências sociais, cabendo a este campo disciplinar gerar conhecimento concreto e contexto-dependente, sendo o estudo de caso particularmente voltado a produzir este tipo de conhecimento.

3.4 COLETA DOS DADOS

A coleta dos dados ocorreu com base em observação, anotações de campo, pesquisa bibliográfica, conversas informais e entrevistas semi-estruturas. Houve uma primeira reunião no mês de novembro de 2009 em que foi feita uma breve apresentação do projeto Transparência (objeto do estudo de caso desta tese) pela ONG executora do mesmo, Parceiros Voluntários, à Equipe da UFRGS, no que resultaram as primeiras anotações de campo. Em seguida, a ONG Parceiros Voluntários disponibilizou a esta equipe da universidade os materiais de apoio do projeto (Documento-Base, Manual do Aluno, Manual do Consultor e Manual do Sistema de Avaliação), os quais foram objeto de leitura crítica por parte de todos os membros da equipe da UFRGS.

Tendo em vista que o momento de entrada da equipe da UFRGS no campo da pesquisa ocorreu entre novembro e janeiro de 2010, e o projeto teve início em novembro de 2008, a partir da assinatura do termo de cooperação técnica entre Parceiros Voluntários e BID, as informações coletadas para avaliação, neste íterim, tiveram sua origem em dados secundários. Estes eram compostos, em sua maioria, por relatórios e outros documentos elaborados pela equipe responsável pelo projeto

na ONG Parceiros Voluntários, envolvendo também avaliações das OSCs²² sobre o andamento do projeto.

Até o momento de entrada da equipe da UFRGS no campo da pesquisa, a primeira turma de capacitação de OSCs²³ já se encontrava em andamento, próxima dos últimos encontros presenciais de capacitação (maiores detalhes sobre as etapas do projeto podem ser encontrados na seção 3.2.1 da presente tese). Dessa forma, antes da entrega do primeiro Relatório Intermediário de Avaliação da equipe da UFRGS à ONG Parceiros Voluntários (ocorrida em maio de 2010), a equipe da UFRGS participou de uma reunião de Avaliação de Metodologia (reunião periódica, conforme pode ser visualizado no cronograma do projeto, presente no Anexo H da presente tese) e de um Seminário de Visibilidade (oportunidade em que ocorre a prestação de contas parcial a toda a rede colaborativa do projeto), ocorrido no Lar Dom Bosco, uma das organizações participantes da primeira turma capacitada pelo projeto (ver a distribuição das organizações sociais nas diferentes turmas no Anexo G).

Além das reuniões acima referidas, houve intenso diálogo entre a equipe da UFRGS e a equipe técnica da Parceiros Voluntários (reuniões quinzenais, em média, além de contatos por e-mail) no sentido de suprir quaisquer lacunas de informação para a elaboração de um primeiro relatório intermediário de avaliação, ainda sem dados coletados em campo.

Com a segunda turma de OSCs capacitadas (a capacitação desta turma ocorreu em maio de 2010), a equipe de avaliação da UFRGS pôde acompanhar, por meio de observação direta, 12 (doze) das 80 (oitenta) horas previstas para a capacitação presencial, sendo que as anotações realizadas em caderno de campo pelo elemento da Equipe da UFRGS presente nestes momentos eram

²² Podem ser citados como exemplos de documentos analisados: Avaliação pelos consultores da metodologia do Projeto; Pesquisa com as OSCs, realizada por amostragem em Novembro de 2009; Relatório de avaliação do curso de 80 horas pelos representantes das OSCs (análise da adequação entre a formação recebida e os desafios enfrentados para implantar os princípios de PCT), entre outros documentos de avaliação e acompanhamento parciais.

²³ Foram previstas duas turmas de trinta OSCs, aproximadamente, para o projeto. Entretanto, tendo em vista uma economia de recursos feita pela ONG Parceiros Voluntários (já que esta contou com organizações parceiras de sua rede de contatos que cederam gratuitamente salas de reunião, contando também com palestrantes sem ônus para o projeto), uma terceira turma teve início na região de Santa Maria/RS. Salienta-se que nas duas primeiras turmas houve predominância de OSCs da região metropolitana de Porto Alegre/RS, o que teria motivado esta “interiorização” do projeto.

compartilhadas com os demais membros da referida equipe, sendo muitas vezes também apresentadas oralmente em reuniões internas na universidade.

Com o início do acompanhamento presencial das OSCs pelos consultores de acompanhamento da ONG Parceiros Voluntários (o início ocorreu entre maio e junho de 2010, dependendo da data combinada entre cada OSC e o respectivo consultor da Parceiros Voluntários designado para seu acompanhamento), os membros da Equipe da UFRGS passaram a acompanhar todo o processo por amostragem qualitativa. Além do acompanhamento do processo de capacitação, decidiu-se pela observação direta em 03 (três) OSCs da segunda turma, ao longo das 05 (cinco) visitas previstas²⁴ para os consultores de acompanhamento em cada OSC (visitas bimestrais, em média). A coleta dos dados, tendo por base observação e anotações de campo, também ocorreu nas diversas reuniões da ONG Parceiros Voluntários com a equipe da UFRGS, bem como nas reuniões internas da ONG Parceiros Voluntários, que ocorreram ao longo do projeto desde o final de 2009 e ao longo do ano de 2010 (ver Anexo H com o cronograma do projeto).

A terceira turma de OSCs capacitadas no projeto (todas da região de Santa Maria/RS) não fez parte do acordo inicial entre a Equipe da UFRGS e a Parceiros Voluntários. Dessa forma, não foi previsto seu acompanhamento. Contudo, dados secundários e algumas informações coletadas em entrevistas fazem parte da análise realizada nesta tese, além da Equipe da UFRGS ter iniciado recentemente o acompanhamento de algumas OSCs da terceira turma²⁵.

O acompanhamento do projeto Transparência ocorreu de maneira intensa até o mês de março do ano corrente na medida em que a autora desta tese acompanhou uma consultora de acompanhamento em todas as 05 (cinco) visitas previstas junto à OSC CODES/ PUCRS, além de visitar por duas vezes as outras duas OSCs que compuseram a amostragem qualitativa para a elaboração do segundo relatório da Equipe da UFRGS (ACADEF e Instituto Pestalozzi), sendo uma visita para realizar o acompanhamento da consultora e outra visita para a realização de entrevistas. As demais visitas de acompanhamento previstas foram realizadas

²⁴ No mais recente Seminário de Visibilidade (ocasião de prestação de contas à toda a rede colaborativa do projeto), ocorrido em março de 2011, foi divulgado que haverá 06 (seis) visitas de acompanhamento em todas as OSCs, mesmo nas organizações da primeira turma.

²⁵ Houve uma visita da coordenadora da Equipe da UFRGS na região de Santa Maria/RS, no final do mês de maio do ano corrente, acompanhada da mestranda do PPGA/UFRGS que participa do referido projeto de extensão, ocasião na qual visitaram algumas OSCs da terceira turma que participa do projeto Transparência.

pelos demais membros da equipe da UFRGS, sempre contando com um relato individual (compartilhado entre toda a Equipe da UFRGS) sobre como havia se passado e o que havia sido discutido na reunião. Além de participar das atividades presenciais junto às OSCs, incluindo entrevistas com atores variados que compõem a rede de interações no âmbito do projeto, houve participação ativa da autora da tese em todas as demais atividades do projeto de que fizeram parte os demais membros da Equipe da UFRGS (participação em reuniões internas e externas à Equipe da UFRGS e à Parceiros Voluntários, além de eventos relativos ao projeto).

Quanto às entrevistas semi-estruturadas realizadas, objetivou-se coletar informações junto de atores estratégicos no âmbito do projeto Transparência: a representante do FUMIN/BID no Brasil, o representante da Petrobras, a responsável técnica pelo projeto na ONG Parceiros Voluntários, um ex-responsável técnico pelo projeto na ONG Parceiros Voluntários, encarregado das negociações iniciais com BID e Petrobras, a responsável pela prestação de contas do projeto ao BID e à Petrobras, as 03 (três) consultoras de acompanhamento da segunda turma de OSCs, a coordenadora das consultoras de acompanhamento da segunda turma de OSCs e 03 (três) dirigentes de OSCs, totalizando 12 (doze) entrevistados.

A escolha por entrevistar os referidos atores se deu sob o entendimento de que eles apresentariam condições de compor um quadro de informações que auxiliaria a responder às questões da presente tese, somado às demais modalidades de coleta de dados utilizadas. Muitas informações já haviam sido coletadas por meio de observação e conversas informais, fundamentalmente. No entanto, a escolha por determinados entrevistados permitiu a contraposição de seus discursos que, em triangulação com as informações coletadas por outros meios, assim como com o referencial teórico trabalhado na tese, possibilitou a análise e as conclusões desta pesquisa.

Foram realizadas 12 (doze) entrevistas (todas gravadas e posteriormente transcritas), tendo sido 10 (dez) aplicadas presencialmente, 01 (uma) aplicada por conferência via *software* Skype (entrevista em tempo presente com áudio) com a representante do FUMIN/BID no Brasil (o escritório do FUMIN/BID se encontra em Brasília/DF) e 01 (uma) aplicada por correio eletrônico com o representante da Petrobras (o escritório da Petrobras se encontra no Rio de Janeiro/RJ). Nos casos da representante do FUMIN/BID no Brasil e do representante da Petrobras, as perguntas foram enviadas com antecedência e respeitou-se o meio de coleta de

dados preferido pelo entrevistado (conferência de áudio e correio eletrônico, respectivamente).

3.5 ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS DADOS

A análise dos dados obtidos por meio de observação, notas de campo, pesquisa bibliográfica e conversas informais, bem como por meio de 12 (doze) entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos no projeto de cooperação internacional “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em Organizações da Sociedade Civil (OSCs)”, foi realizada com o emprego da técnica qualitativa denominada *Análise Interpretativa*. Gil (1995) afirma que os processos de interpretação e de análise mantêm uma ligação muito íntima entre si, e que “por essa razão, não é muito fácil definir onde termina a análise e começa a interpretação” (GIL, 1995, p. 188). Antes de dar seguimento às especificidades da técnica, convém esclarecer a forma com que tanto a *análise* quanto a *interpretação* podem contribuir para esta pesquisa.

Análise ou *explicação* evidencia a atenção sobre os detalhes dos dados coletados numa tentativa de obter respostas para o que se investiga, como também procura estabelecer ligações entre os dados coletados e os pressupostos da pesquisa. Já *interpretação* implica ampliar o significado do texto investigado, encadeando elementos seus com elementos de outras fontes, além de esclarecer a acepção do que se investiga relativamente aos objetivos e ao tema do texto (MARCONI; LAKATOS, 1999).

Logo, *análise interpretativa* pressupõe, de acordo com Lakatos e Marconi (1991, p. 32),

fazer uma crítica, do ponto de vista da coerência interna e validade dos argumentos empregados no texto e da profundidade e originalidade dada à análise do problema; realizar uma apreciação pessoal e mesmo emissão de juízo sobre as idéias expostas e defendidas.

Em outras palavras, significa tecer relações sobre as concepções expressas no texto com outras reflexões, com um referencial teórico que exerça papel complementar a essa análise, realizando, ao mesmo tempo, uma crítica coerente. Para Severino (1991), a técnica de *análise interpretativa* implica um processo que

deve ser desenvolvido em algumas etapas, sendo que a *interpretação* antecederia à *crítica*.

Primeiramente, as partes do texto são comparadas com a idéia geral da tese. Por “partes do texto” entende-se todo o conjunto de dados coletados para a pesquisa. No caso específico da presente tese, todo o corpo de dados coletados foi analisado e interpretado segundo as dimensões escolhidas para caracterizar a governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento”.

Em seguida à primeira etapa, é possível *situar* o autor. Isto é, situá-lo pelas posições presumivelmente assumidas no texto, numa tentativa de se perceber a perspectiva do autor em relação ao tema tratado no texto (SEVERINO, 1991). Com referência à presente tese, haverá *autores*, visto que o texto analisado será fruto tanto de observação, de anotações de campo e de pesquisa bibliográfica, como também terá origem em conversas informais e nas entrevistas com os sujeitos envolvidos no projeto Transparência.

Após essas duas etapas, que compreendem um enfoque mais genérico, parte-se para uma abordagem em que se busca um entendimento interpretativo do que foi exposto, numa tentativa de tornar explícitos os pressupostos implicados no texto. Isto é, aquilo que nem sempre está claramente exposto, mas que justifica, de certa maneira, a posição tomada pelos autores do texto.

Finalmente, chega o momento de se realizar comparações e associações de idéias com aquelas apresentadas pelos autores do texto de forma que suscitem novas idéias. Conforme Severino (1991, p. 53) “uma leitura é tanto mais fecunda quanto mais sugere temas para a reflexão do leitor”.

A *crítica* é o passo seguinte à *interpretação*. Este é o momento em que se formula um juízo crítico e uma avaliação balizada por critérios expostos pelo próprio texto lido. Avaliação entendida aqui em dois sentidos: tanto em consideração a sua coerência interna, como também em relação a sua “originalidade, alcance, validade e contribuição que dá à discussão do problema” (SEVERINO, 1991, p. 53).

O primeiro sentido da avaliação inerente à crítica, conforme Severino (1991), é empregado de forma a verificar se o texto atingiu o que se propunha inicialmente, e se as etapas percorridas pelos autores ao longo do texto obtiveram êxito em demonstrá-lo, indo ao encontro daqueles critérios expostos anteriormente pelo próprio texto.

Já o segundo sentido introduz o questionamento por meio da contribuição pessoal do autor (no presente caso, da autora desta tese) no que diz respeito à originalidade, ao alcance do tema e à relevância para o estudo do tema abordado. Neste momento, é aberto espaço para que a autora da tese assumira uma posição e realize uma crítica sobre a problemática discutida no texto. A vivência pessoal junto aos sujeitos e às situações que conformam o campo de pesquisa, somada ao conhecimento teórico adquirido, amplia a possibilidade de realização de uma crítica que explicita o contexto e os pressupostos sob os quais se desenrolam os eventos pesquisados (SEVERINO, 1991).

Em resumo, Severino (1991, p. 56) alinha alguns critérios que fazem com que a análise interpretativa permita uma atitude crítica em relação a um texto:

- a) coerência interna da argumentação;
- b) validade dos argumentos empregados;
- c) originalidade do tratamento dado ao problema;
- d) profundidade de análise ao tema;
- e) alcance de suas conclusões e conseqüências;
- f) apreciação e juízo pessoal das idéias defendidas.

Barros e Lehfeld (2002) também contribuem de maneira relevante para o debate em torno da execução da técnica qualitativa de *análise interpretativa*. Os autores argumentam que *técnicas apropriadas* e um *quadro teórico-conceitual* que sirva como apoio ao pesquisador são meios que auxiliam a realização da análise interpretativa.

Enquanto Severino (1991) aponta fases decisivas para uma análise interpretativa, Barros e Lehfeld (2002) colocam sua atenção sobre a tradução de *como se desenvolve a técnica*. Desse modo, os autores crêem que “a análise e a interpretação são processos que se complementam e acontecem como síntese, numa totalidade, conduzindo à explicação sobre o problema focado” (BARROS; LEHFELD, 2002, p. 87).

Segundo Barros e Lehfeld (2002), seria indicado realizar a seleção e a distribuição dos dados coletados em grupos temáticos visando a facilitar sua organização de acordo com o interesse da pesquisa e seus objetivos.

Com relação à análise empreendida na presente tese, foram utilizadas algumas técnicas no sentido de empreender uma análise interpretativa. Primeiramente, colocou-se em prática a chamada *microanálise*, técnica comum a várias modalidades de análise de dados, dentre elas, a *análise de conteúdo* (STRAUSS; CORBIN, 2008). A microanálise, embora também seja conhecida como análise “linha por linha”, pode ser aplicada a uma palavra, frase ou parágrafo. De fato, ao realizar uma análise interpretativa o pesquisador deve lançar mão de diferentes procedimentos de acordo com o tipo de tarefa que venha a encontrar na pesquisa (DENZIN; LINCOLN, 2006). Por esta razão, a divisão estabelecida abaixo entre os principais elementos da análise mostra-se artificial, embora necessária, para um entendimento mais claro sobre os mesmos ao longo da pesquisa.

Três aspectos seriam os mais importantes neste tipo de análise:

- a) os *dados*, coletados para esta tese em entrevistas, notas de campo, observação e pesquisa bibliográfica (embora também sejam considerados na pesquisa qualitativa vídeos, fotos, jornais, memorandos, manuais e qualquer outra forma de material escrito ou ilustrado);
- b) as *interpretações por parte de observadores e de atores* que tenham vivenciado as ações ou ocorrências; e
- c) a *interação entre o pesquisador e os dados* nos momentos de coleta e análise dos mesmos. É neste momento da análise que se abre um leque de perspectivas para o pesquisador (somado à bagagem teórica acumulada ao longo de um trabalho), oportunizando linhas de raciocínio teórico muitas vezes impensadas no início de uma pesquisa.

Neste sentido é que o *questionamento* e a *comparação* podem ser utilizados como *ferramentas analíticas*, com o intuito de realizar comparações e associações entre as idéias encontradas nos textos produzidos pelos sujeitos da pesquisa e nas idéias encontradas no referencial teórico da tese. Assim, o pesquisador triangula as diferentes fontes de informação de forma a encontrar coerência entre estas fontes e suscitar idéias (e mesmo novas perguntas) que venham a responder suas questões de pesquisa.

Com respeito ao *questionamento*, sobretudo no início da pesquisa, as *perguntas teóricas abstratas* (exemplos: quem, quando, o quê, como, por quê) ganham visibilidade maior ao estimularem a descoberta de dimensões, condições e conseqüências associadas aos dados, auxiliando a revelar alguns conceitos e suas relações na pesquisa, de forma a ir moldando um esquema analítico-interpretativo nas etapas seguintes (STRAUSS; CORBIN, 2008).

Embora Strauss e Corbin (2008) sejam autores de grande contribuição para o desenvolvimento da *teoria fundamentada nos dados* (também conhecida como *Grounded Theory*), a proposição de quatro grupos de perguntas, como realizada pelos autores, vem auxiliar para que o pesquisador mantenha seu foco no sentido de uma maior contribuição para a pesquisa em andamento (STRAUSS; CORBIN, 2008, p. 82-83):

- a) *perguntas sensíveis*: sintonizam o pesquisador àquilo que os dados lhe dizem. Exemplos: O que está acontecendo aqui (ex.: questões, problemas, preocupações)? Quem são os atores envolvidos? Como eles definem a situação? Qual é o significado para eles? O que os vários atores estão fazendo? As definições e os significados deles são iguais ou são diferentes? Quando, como, e com que conseqüências eles estão agindo, e isso é igual ou diferente para os vários atores e para as várias situações?
- b) *perguntas teóricas*: ajudam o pesquisador a ver o processo e a fazer conexões entre os conceitos. Exemplos: Qual é a relação de um conceito com outro (ou seja, como eles se relacionam)? O que aconteceria se...? Como fatos e ações mudam com o tempo? Quais são as maiores questões estruturais aqui, e como esses fatos participam do ou afetam o que estou vendo ou ouvindo?
- c) *perguntas de natureza mais prática*: garantem direção para a amostragem/população pesquisada e ajudam no desenvolvimento da estrutura da pesquisa. Exemplos: Quais conceitos são bem desenvolvidos e quais não são? Aonde, quando e como eu vou para coletar dados? Que tipo de permissões eu necessito? Quanto tempo demora? Já alcancei o ponto de saturação?

d) *perguntas orientadoras*: guiam as entrevistas, as observações e as análises de textos. Mudam com o tempo e são específicas de uma determinada pesquisa, sendo difícil propor exemplos. Começam abertas e tendem a se tornar mais específicas e refinadas à medida que a pesquisa se desenvolve.

“A pesquisa qualitativa é uma atividade situada que localiza o observador no mundo” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 17). Sendo assim, o processo de integração e de refinamento ao longo de uma pesquisa de cunho qualitativo pode passar por múltiplos caminhos, e as opções de práticas interpretativas por meio das quais vão-se cruzar por estes caminhos, muitas vezes, sequer são definidas com antecedência. Isto porque a escolha dessas práticas depende não apenas das perguntas que guiam a pesquisa, mas também do contexto no qual são elaboradas as perguntas e do que é visível ao pesquisador naquele contexto.

Denzin e Lincoln (2006, p. 17) caracterizam o pesquisador qualitativo como *bricoleur*²⁶ e “confeccionador de colchas” no sentido de que este costuma fazer uso de uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas procurando melhor compreender o objeto de sua atenção. Uma vez que cada prática proporciona um tipo de visão diferente do mundo ao seu entorno, mais de uma prática interpretativa costuma ser empreendida com o intuito de abarcar uma noção mais ampla sobre o tema pesquisado.

Existem alguns tipos de *bricoleurs*, sendo os mais comuns o *interpretativo*, o *narrativo*, o *teórico* e o *político*. O *bricoleur* interpretativo seria aquele que monta uma *bricolage* (também entendida como uma colagem ou uma montagem reflexiva), isto é, um conjunto de representações mutáveis que seriam como peças reunidas que se encaixam nas especificidades de um todo complexo. Este todo complexo, por sua vez, é constituído por meio de uma construção emergente “que sofre mudanças e assume novas formas à medida que se acrescentam diferentes instrumentos, métodos e técnicas de representação e de interpretação a esse quebra-cabeça” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 18).

²⁶ Segundo o dicionário Le Robert Micro (REY, 2006, p. 155), *bricolage* seria todo tipo pequenos consertos, ou ainda pequenos trabalhos manuais, feitos por necessidade e/ou por prazer, sendo *bricoleur* quem realiza estas tarefas.

3.5.1 Dimensões de análise

Dentre as seis abordagens de governança descritas por Rhodes (1996), a vertente de *governança* como um “conjunto de redes organizadas”, tal como descrita por Rhodes (1996) (ver seção 2.3.1 sobre as origens do termo “governança”), a princípio, parecia ser a melhor opção para a elaboração de um quadro de análise para esta tese. Rhodes (1996) salienta que o Estado teria passado a ser *um* dos atores no sistema-mundo (fazendo referência também a ONGs, redes profissionais e científicas, além de meios de comunicação), não tendo mais o elemento de exclusividade a seu favor, e que “redes integradas e horizontais”, além de auto-organizadas, desenvolveriam suas políticas e modelariam o ambiente desse sistema (RHODES, 1996, p. 658).

Embora a perspectiva de Rhodes (1996) apresente elementos condizentes com o enfoque nesta tese sobre o Estado e sobre a atuação de outros atores no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, a referência do autor a noções como *auto-organização*, *integração* e *horizontalidade* com relação às redes ou às teias de interações que se conformam entre os atores induz a uma análise acrítica do fenômeno investigado. Isto porque se observa a formação de redes ou teias de interações entre os atores participantes da ação de cooperação analisada (como descrito na seção 3.2.1), mas não se pode afirmar, de antemão, que estas mesmas redes ou teias sejam pautadas por elementos como *auto-organização*, *integração* e *horizontalidade*. Muito pelo contrário, busca-se, por meio da análise dos resultados, verificar que tipo de dinâmica rege a organização nestas redes, bem como se há integração (e a que custos a mesma ocorre) e se há horizontalidade ou outra forma de relação entre os atores, partindo do entendimento de que haja concentração de poder nas mãos de um pequeno grupo e condições desiguais em diversas instâncias entre os atores implicados (HERMET, 2003).

Leftwich (1993), por sua vez, analisa “governança” por meio de três dimensões: a *dimensão sistêmica* aborda a distribuição de poder político e econômico; a *dimensão política* aborda legitimidade e autoridade; e a *dimensão administrativa* aborda prestação de contas, transparência e competência burocrática. Embora as duas primeiras dimensões apresentadas pelo autor (*sistêmica* e *política*) sejam consistentes com a análise de resultados que se pretende empreender, o

autor associa a terceira dimensão à acepção de “boa governança”, o que não se pretende fazer de antemão na tese, visto que se busca compreender o fenômeno investigado.

A partir de elementos comuns encontrados na literatura sobre “governança”, elaborou-se um quadro de análise com categorias adaptadas, tendo como embasamento Milani e Solinís (2002) e Krahmman (2003). Para os propósitos desta tese, optou-se por categorias que contribuíssem para a análise das relações entre os atores no contexto de uma ação de cooperação internacional para o “desenvolvimento” (projeto Transparência) considerando que tal processo ocorre sob condições assimétricas de poder, o que pressupõe a presença de conflitos. Dessa forma, foi realizada uma adaptação entre características comuns de aspectos elencados por Milani e Solinís (2002) e Krahmman (2003) resultando em cinco categorias de análise: *Repartição do Poder, Descentralização da Autoridade, Distribuição dos Interesses, Processos de Negociação e Sistemas Alternativos de Regulação*. As mesmas são caracterizadas na seção dedicada à análise dos resultados.

Parte-se do entendimento de que existem conflitos, desequilíbrios, tensões e diferentes interesses em jogo, o que implica dar conta de como os sujeitos se articulam, lembrando permanentemente da relação global-local e como ela pode afetar possíveis concertações e decisões.

3.6 SOBRE VALIDADE, CONFIABILIDADE E CREDIBILIDADE DOS DADOS

Optou-se pela triangulação dos dados ou, de forma mais ampliada, pela *cristalização* dos dados (uma vez que um prisma reflete além da forma do triângulo) nesta tese não como ferramenta ou uma estratégia de validação, mas como *uma alternativa à validação*. Isto se explica no sentido de que, sendo esta tese o reflexo de uma pesquisa qualitativa, uma multiplicidade de métodos é utilizada visando assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno investigado (DENZIN; LINCOLN, 2006):

Observada como uma forma cristalina, como uma montagem, ou ainda como uma *performance* criativa em torno de um tema central, podemos ampliar assim a triangulação como uma forma de validade, ou como uma

alternativa a esta. A triangulação é a exposição simultânea de realidades múltiplas, refratadas. Cada uma das metáforas “age” no sentido de criar a simultaneidade, e não o seqüencial ou o linear. Os leitores e as audiências são então convidados a explorarem visões concorrentes do contexto, a se imergirem e a se fundirem em novas realidades a serem compreendidas (DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 20).

Além disso, especialmente em se tratando de estudos de caso, Godoy (2006) salienta que a pergunta “em que medida os resultados encontrados em uma investigação particular podem ser extrapolados ou transferidos para outros contextos?” (GODOY, 2006, p. 139) não faz sentido. Isto porque um caso é relevante por si mesmo e, mesmo nos casos em que haja a escolha por casos múltiplos, o critério de escolha dos mesmos deveria ser o potencial que estes casos oferecem à aquisição de novos aprendizados, e não a representação de casos típicos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os dados analisados foram coletados por meio de observação (maiores detalhes sobre as circunstâncias em que ocorreram reuniões e visitas no âmbito do projeto, ver seção 3.5 sobre a coleta de dados), bem como por meio de anotações de campo, conversas informais e pesquisa bibliográfica, além de 12 (doze) entrevistas semi-estruturadas com diferentes atores envolvidos no projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência (PCT) em Organizações da Sociedade Civil (OSCs)” (de agora em diante, “Projeto Transparência”).

Os 12 (doze) entrevistados foram a representante do FUMIN/BID no Brasil (Entrevistada A), o representante da Petrobras (Entrevistado B), a responsável técnica pelo projeto na ONG Parceiros Voluntários (daqui em diante, *PV*) (Entrevistada C), um ex-responsável técnico pelo projeto na ONG Parceiros Voluntários, encarregado das negociações iniciais com o BID e a Petrobras (Entrevistado D), 03 (três) consultoras de acompanhamento das OSCs (Entrevistadas E, F e G), a consultora técnica responsável pelas consultoras de acompanhamento da segunda turma de OSCs (Entrevistada H), a responsável na Parceiros Voluntários (de agora em diante, apenas *PV*) pela prestação de contas junto ao BID e à Petrobras (Entrevistada I), e 03 (três) dirigentes de OSCs (Entrevistadas J, K e L).

Ao longo da realização da análise, enfatiza-se que a identidade dos entrevistados será mantida em caráter confidencial, quando possível (uma vez que alguns entrevistados são representantes únicos no papel que representam, como a representante do FUMIN/BID no Brasil), com vistas a não gerar possíveis constrangimentos. Pela mesma razão, as OSCs visitadas são identificadas na tese, embora não seja feita associação explícita entre cada uma e a letra que identifique suas dirigentes nas entrevistas.

Após a análise interpretativa referente a cada dimensão de análise dos resultados, uma análise conjunta das dimensões é apresentada, buscando sintetizar os principais resultados encontrados. Segue, abaixo, a análise interpretativa

referente às dimensões *Repartição do Poder*, *Descentralização da Autoridade*, *Distribuição dos Interesses*, *Processos de Negociação*, e *Sistemas Alternativos de Regulação*, iniciando pela primeira dimensão referida, *Repartição do Poder*.

4.1 ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO *REPARTIÇÃO DO PODER*

A primeira dimensão representativa da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” nesta análise é referente à repartição do poder entre os atores implicados em uma ação específica de cooperação.

Compreende-se “poder” como “ter oportunidade de; ter possibilidade de; dispor de meios para; ter faculdade de; capacidade, potência, domínio” (OLIVEIRA, 1967) ou ainda “ter o direito ou a permissão de; faculdade; possibilidade” (REY, 2006).

Neste início de análise, é pertinente apontar a grande assimetria entre os atores que estabelecem suas relações a partir de instâncias extremamente díspares entre si (seja em termos de acesso a diferentes tipos de recursos, incluindo aí recursos financeiros, tamanho da organização e escopo geográfico e funcional de atuação), onde um grupo dominante de atores parte de uma condição em que tem mais poder para definir as regras do jogo, potencializando a presença de conflitos nessas relações.

O FUMIN constitui um fundo de investimentos do BID, mantido por recursos advindos do setor privado. Financia, assim, projetos que, conseqüentemente, representam os interesses do referido setor. Financiou metade do projeto “Transparência” (US\$412.060,00), exigindo como contrapartida o aporte da outra metade de recursos (US\$400.000,00) por parte da ONG Parceiros Voluntários (PV), a qual obteve o montante necessário por meio da Petrobras.

Por se tratar de um acordo de cooperação técnica entre a PV e o FUMIN/BID, este último teria aportado, além de recursos financeiros, também conhecimentos técnicos e experiências práticas passadas que delinearam, de uma maneira ou de outra, o projeto.

No entanto, o discurso de alguns entrevistados (Entrevistados A, C e D), além do próprio conteúdo do projeto acordado entre FUMIN e PV (ver Anexo I), apontam para a realização de um levantamento da realidade local das OSCs no Estado do Rio Grande do Sul (para o qual foram contratados consultores externos).

Contrapõem-se, nesta análise, duas perspectivas com relação à governança na cooperação para o “desenvolvimento”. Enquanto o discurso dominante mostra-se associado a uma distribuição de recursos descentralizada, pautada pela contextualidade local, histórica, cultural e territorial, o que se percebe na prática é uma distribuição de recursos centralizada, pautada por um viés economicista (foco no resultado) e por “boas práticas” (em outras palavras, universalidade normativa), pela idéia de progresso e otimismo que implica a cooperação internacional para o “desenvolvimento”.

O BID mostra-se “parceiro” (uma vez tendo firmado acordo de “parceria” em termos de cooperação com a PV, o que envolve, entre outras coisas, o cofinanciamento do projeto, o que a PV obteve por meio de recursos da Petrobras) na medida em que seu papel não se resume a patrocinar o projeto Transparência.

Percebe-se alternância nos discursos da PV e do BID com relação ao “pertencimento” do projeto. Nas diversas oportunidades em que se pôde realizar observação em campo (reuniões com a equipe técnica responsável pelo projeto Transparência na PV, reuniões com os consultores de acompanhamento e consultores voluntários, seminários de prestação de contas do projeto para as partes interessadas e para a sociedade, conversas informais com diferentes atores implicados no projeto, dentre outras), representantes da PV fizeram referência a uma co-criação do projeto juntamente com as OSCs (embora estas, por meio de suas dirigentes, as Entrevistadas J, K e L, tenham relatado não ter percebido que suas avaliações sobre o projeto tenham impactado mudanças no projeto).

Entretanto, por meio de observação e participação em reuniões com a equipe técnica da PV, conversas informais com consultoras de acompanhamento das OSCs (Entrevistadas E, F e G) e acesso aos materiais utilizados na capacitação das OSCs, sabe-se que teria havido apenas mudanças em alguns textos por adequação de linguagem (havia muito conteúdo de caráter teórico, pouco voltado à realidade cotidiana das OSCs) e adequação legal, mudanças estas que teriam sido aplicadas na turma seguinte de OSCs capacitadas, jamais na mesma turma (com exceção de mudanças na legislação que tenham ocorrido no período).

Já por meio dos Entrevistados A, C e D, compreende-se que a construção inicial do projeto, bem como o acompanhamento da execução do mesmo, foi conjunta entre PV e BID, sendo praxe do BID trabalhar desta maneira:

Em relação a todo o portfólio de projetos do FUMIN no Brasil, o nosso papel é (...), a gente trabalha na fase de identificação dos novos projetos, apoio ao desenho ou às vezes, na programação do desenho do projeto, e principalmente depois na **execução** do projeto, avaliação dos indicadores, acompanhamento e sistematização das lições apreendidas. Enfim, o que a gente faz é avaliação, acompanhamento e supervisão da gestão, né, da execução. (...) A gente tem interesse não só na administração burocrática, é mais no conteúdo, nos produtos, na relevância, no que está sendo feito, e como que a gente depois vai aproveitar esse conhecimento geral e disseminar isso [ênfase da entrevistada] (Entrevistada A).

A gente [BID e Parceiros Voluntários] construiu esse projeto juntos, (...) a gente demorou mais ou menos um ano pra construir o projeto, que ia e voltava... Nós trabalhamos juntos, fizemos o março lógico do projeto, tudo construção em conjunto. Foi muito interessante, o processo em si, porque o BID, em momento algum, ele impôs, sabe, ele só queria que a gente trabalhasse esses conceitos (Entrevistado D).

Pra facilitar, eles trouxeram um consultor externo que era do Rio [Rio de Janeiro] (...). Então a gente fez assim, abriu todo o projeto, todos os marcos aqueles... [o marco lógico do projeto] (Entrevistado D).

Ele [o BID] trouxe alguns documentos, algumas pesquisas e teve uma participação... **ele fez muitas reuniões aqui na Parceiros, muitas reuniões, muitas reuniões...** [ênfase da Entrevistada C]. (...) O que o BID fez foi vir à Parceiros e sentar pra discutir que viés teria esse projeto. (...) Na verdade, ele não trouxe uma cartilha, não trouxe uma pesquisa, ele não trouxe uma orientação mais direta do tipo "olha, essa cartilha aqui a gente gostaria que ficasse". Pelo contrário: ele propôs que a Parceiros Voluntários fosse pesquisar e fizesse uma criação, ou uma co-criação, já que havia outras partes interessadas (Entrevistada C).

Pelos extratos de entrevistas acima expostos, o BID desempenha um papel multifacetado e condiciona a ONG executora a um papel dependente dos diferentes recursos que o primeiro lhe oferta. O acompanhamento do BID desde o desenho do projeto, com a presença de dois técnicos (um do exterior e outro do Rio de Janeiro), além do interesse em estabelecer o direcionamento que deveria tomar o projeto (conforme a Entrevistada C) e de acompanhar o desenvolvimento da ação de cooperação, sem "imposições" de qualquer ordem (como enfatizado pelos Entrevistados C e D), coadunam-se a um exercício de domínio e de sustentação de uma condição de dependência entre os referidos atores, situação na qual a PV não dispõe de oportunidades e, aparentemente, não sente possuir as condições

necessárias para desenvolver o projeto sem demandar freqüentemente ao FUMIN/BID elementos indicativos quanto ao alinhamento de suas ações previstas com respeito ao projeto.

A Petrobras, por sua vez, aportou a metade faltante de recursos ao projeto por meio do *Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania*. Como contrapartida, a mesma colocou como condição à PV que dez organizações sociais (que já eram beneficiadas por recursos do Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania em algum de seus projetos em andamento) participassem do projeto Transparência. De acordo com o Entrevistado B (e tendo suas informações ratificadas pelas informações coletadas com a Entrevistada C e a Entrevistada I), as contrapartidas demandadas pela Petrobras foram bem menos exigentes que as impostas pelo FUMIN/BID:

Ela [a Petrobras] entra como patrocinadora. Portanto, há o aporte de recursos financeiros, o acordo de uso da imagem/marca, e obviamente a parceria técnica (uso do Sistema “MAIS”²⁷ de acompanhamento de projetos sociais e suporte do gestor do projeto), a fim de permitir o fiel cumprimento ao instrumento contratual acordado (Entrevistado B).

Também a relação do FUMIN/BID junto à PV ao longo do projeto mostra-se qualitativamente diferente se comparada com a Petrobras. Como informa o Entrevistado B,

“a relação entre as partes é regida por meio de contrato, sendo a Petrobras a patrocinadora, a ONG Parceiros Voluntários a executora, e o BID parceiro/patrocinador do projeto” (Entrevistado B).

Enquanto a retórica esposada tanto pelo BID quanto pela PV aponta um alto grau de autonomia entre as partes, a prática da iniciativa de cooperação internacional voltada para o “desenvolvimento” analisada indica que os recursos provenientes do FUMIN, assim como a *expertise* do BID em termos de estruturação de projetos de “desenvolvimento” em diversas partes do mundo, levam ao entendimento de que a PV desempenha unicamente um papel de executora da ação analisada, afora pequenas intervenções pontuais em que conta com sua rede

²⁷ A “parceria técnica” referida pelo Entrevistado B se resumiria ao uso do Sistema MAIS. De acordo com a Entrevistada I e a Entrevistada C, este é o sistema de prestação de contas da Petrobras, sendo que o BID também disponibilizou um sistema informatizado para prestação de contas. Sinteticamente, no Sistema MAIS é possível realizar registros de notas fiscais e outras evidências de despesas, as quais são “cruzadas” com as entregas de recursos por parte da Petrobras, de acordo com os componentes específicos no orçamento (ver orçamento do projeto no Anexo I).

colaborativa, quando também recorre ao BID para certificar-se de que suas decisões estejam alinhadas com o que foi previsto pelo banco.

O grupo dominante, representado nesta ação de cooperação pelo FUMIN/BID, desempenha uma função reguladora, onde impõe sutilmente mecanismos de controle com um discurso de encorajamento da autonomia das demais partes envolvidas, objetivando modificar orientações que não estejam alinhadas às suas, mas fazendo crer que todos participam nestas decisões (HERMET, 2003; MILANI, 2006).

Como exposto por Kazancigil (2005), a governança indica um regime de regulação no qual o lugar do político é ocupado pela dominação econômica. Em outras palavras, sendo o FUMIN um “braço” do BID com estreitas relações com o setor privado de vários países do mundo (uma vez que é este que lhe aporta recursos), inclusive de fora do âmbito interamericano, a instância do mercado passa a definir os regramentos que pautam as ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento”, bem como as interações entre os diferentes atores envolvidos nessas iniciativas, alcançando, assim, as organizações não-governamentais, os atuais pilares de sustentação do modelo de governança dominante.

4.2 ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO *DESCENTRALIZAÇÃO DA AUTORIDADE*

A segunda dimensão representativa da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” nesta análise é referente à descentralização da autoridade entre os atores implicados em uma ação específica de cooperação.

Compreende-se “autoridade” como “direito de comandar, poder (reconhecido ou não) de impor obediência” (REY, 2006). Associa-se à noção de *legitimidade*, a qual seria caracterizada como o “estado do que é legítimo ou considerado como tal; autoridade, influência” (REY, 2006).

Dadas as definições acima, percebe-se ligação estreita entre a primeira dimensão da análise, *Repartição do Poder* e a dimensão ora analisada, *Descentralização da Autoridade*. Esta complementa a análise da primeira dimensão na medida em que “autoridade” e “poder” são conceitos assemelhados, embora a

primeira dimensão, nesta tese, esteja mais associada à posse de recursos em suas variadas formas, enquanto que a segunda, por sua vez, está associada à forma como se faz uso de autoridade ou se exerce influência.

No estudo de caso em análise, verifica-se a tendência, apontada por Kazancigil (2002, p. 51), de imposição e de reprodução de uma agenda de países do Norte (“de cima para baixo”) sobre países do Sul, com os mesmos “mercados reguladores” e os mesmos “executores das regras”, juntamente com as ONGs a desempenharem um papel de suporte neste processo (ALVIM; TEODÓSIO, 2005; CARRION, 2010b). Os conflitos que eventualmente poderiam ocorrer entre representantes do Norte e do Sul desaparecem, paulatinamente, em função de que a “governança” de suas relações tem como pressuposto que a legitimidade das decisões se apoiaria na idéia de *consenso* (HERMET, 2005).

No âmbito da ação de cooperação analisada, compreende-se o quão legítimo o discurso do BID se mostra na prática do “desenvolvimento” (conforme interpretado pela Parceiros Voluntários), colocada em marcha pela própria ONG. Segundo depoimento do Entrevistado D e da Entrevistada C, um dos motivos que teria levado o projeto a iniciar no Estado do Rio Grande do Sul, e não em outro Estado brasileiro, foi o fato da PV ser uma organização que contava com atributos para ser executora de um projeto em parceria com o BID (como possibilidade de contrapartida para o projeto, além de uma rede de parceiros e experiências locais e nacionais de capacitação de organizações da sociedade civil).

Segundo a Entrevistada A, o que teria desencadeado um primeiro contato entre PV e BID teria sido o interesse da PV em desenvolver um *software* com foco em gestão e voltado para organizações sociais. Todavia, o FUMIN/BID teria sugerido à PV que propusesse um projeto na linha de “transparência e prestação de contas”, temática entendida pelo FUMIN/BID como sendo um problema de ordem nacional:

Nós temos um espaço aberto onde as organizações fazem contato conosco (...) e apresentam uma proposta, uma idéia. E aí, a partir dessa primeira idéia, a gente vê se essa proposta está em consonância com as nossas atuações ou com as nossas estratégias no momento. Aí se começa a desenvolver um contato e a buscar um projeto, em produção conjunta. (...) No caso específico da Parceiros Voluntários, inclusive, o primeiro contato não foi para o projeto Transparência. Foi um primeiro contato pra desenvolver um *software* para organizações do terceiro setor. E aí, vendo a atuação da Parceiros Voluntários, propusemos: “Olha, existe um problema no Brasil, que é o problema de transparência e prestação de contas. Por que vocês não desenvolvem algo nesse sentido, já que vocês tem alguma *expertise* nessa área?” (...). Daí, então, surgiu o projeto (Entrevistada A).

Pelo relato acima exposto, a PV havia detectado uma demanda de seu público-alvo (organizações sociais) e entendia que o desenvolvimento de um *software* poderia vir a resolver tal questão. Ao apresentar tal proposta ao BID, este não teria apresentado interesse, mas propôs uma mudança de foco à PV, para que esta atendesse uma demanda que o banco acreditava ser um problema maior e para o qual havia uma linha de financiamento. Como colocado por Carrion (2010b), ainda na década de 1990, o Banco Mundial (seguido por outras agências multilaterais) teria lançado diversos textos de discussão envolvendo o tema da *corrupção*, o qual estaria por trás das preocupações do BID com respeito à transparência e prestação de contas. Soma-se a isso a chamada “síndrome da ilegalidade” associada, principalmente, a países do Sul (BORGES, 2003, p. 127).

Em diversos encontros com a equipe técnica da PV, onde se encontravam presentes dirigentes de organizações sociais (sobretudo, ao longo da capacitação presencial das organizações sociais), membros representantes da PV reconheceriam o fato de que as OSCs realizariam a gestão de organizações tendo por base um ideal altruísta, e não profissionalização da gestão. O que abriria espaço para a internalização de princípios de transparência e prestação de contas (de acordo com o BID (2010) e com a Entrevistada C, estas seriam *demandas de âmbito global*), de forma a responder às diferentes demandas das partes interessadas em torno das organizações sociais (financiadores, público-alvo, sociedade, funcionários, voluntários, governo etc.). De outra forma, a perda de credibilidade junto a estes atores poderia levar, em última instância, à descontinuidade de organizações sociais (haja vista a atual competição por recursos escassos no campo das “organizações sociais”, de acordo com Alvim e Teodósio, (2005)).

De maneira a operacionalizar o proposto pelo BID, este teria apontado experiências-modelo desenvolvidas em diferentes partes do mundo, sobretudo um projeto desenvolvido por uma organização espanhola, chamada *Fundación Lealtad*, ao que o Entrevistado D salientou a experiência do BID em já ter trabalhado questões associadas à transparência em outras partes da América do Sul, como Chile e Argentina. A experiência da *Fundación Lealtad* foi referida em alguns momentos pelos Entrevistados A, C, D como modelo de “boas práticas” na operacionalização de princípios de transparência e prestação de contas.

Ao serem questionados, a Entrevistada A e o Entrevistado D relatam que a PV não tinha experiência anterior na realização de acordos de cooperação

internacional até assinar o acordo com o BID. Entende-se, assim, que o recuo da PV com relação a sua proposta inicial de um *software* destinado a organizações sociais ocorreu por conta do BID, entendido pela PV como uma “autoridade” mundial em “desenvolvimento”, entender que haveria outra demanda mais legítima, visto que global em comparação com a proposta inicial da PV (voltada para o local), somado ao elevado montante destinado à execução de um projeto (US\$400.000,00).

O discurso dos representantes da PV, bem como da Entrevistada A, sugerem que um controle participativo dos processos intrínsecos ao projeto sejam realizados por todas as partes interessadas (os *stakeholders*). Este é o papel que cumprem os Seminários de Visibilidade, que servem para prestar contas às partes interessadas e reforçar o compromisso com a transparência no processo.

Contudo, o que se percebe na prática do projeto Transparência é que a autoridade permanece centralizada em poucas pessoas/organizações desde o início da ação de cooperação analisada. Apesar de haver uma rede colaborativa, poucos são os atores nela presentes que se fazem representar ativamente no projeto, embora alguns tenham auxiliado a compor inicialmente os materiais de capacitação do projeto, enquanto outros serviram mais como estrutura de apoio (na cessão de salas para capacitação, por exemplo). A autoridade é perceptível nas formas com que as organizações fazem valer seu ideário e, no projeto Transparência, as “boas práticas” associadas a uma visão dominante de governança nas relações entre os atores implicados prevalecem como sinal de competência.

A forma de operação das agências financeiras de cooperação internacional incluiria, além de empréstimos, doações e condicionalidades, também referenciais normativos e programáticos (BARROS, 2007a), o que se coaduna com a análise interpretativa aqui realizada quanto à autoridade ou influência do FUMIN/BID frente aos demais atores interligados por conta da iniciativa de cooperação analisada.

4.3 ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO *DISTRIBUIÇÃO DOS INTERESSES*

A terceira dimensão representativa da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” nesta análise é referente aos interesses dos

diferentes atores implicados em uma ação específica de cooperação. Diz respeito à percepção de como os interesses são distribuídos entre os atores e como diferenças de interesse são resolvidas.

Embora haja vários interesses distribuídos entre os atores envolvidos com o projeto Transparência, um discurso de harmonização de interesses e de construção de consensos em prol das organizações sociais é generalizado. Especialmente, em se tratando da profissionalização da gestão das OSCs (BID, 2011a).

Conforme relatado pela Entrevistada A, houve interesse por parte do BID em aproveitar a capilaridade da PV junto a organizações sociais e a experiência da PV em capacitação já conquistada, mas sem a pretensão de disseminar futuramente o projeto de PCT em nível nacional, e sim disseminar os valores implicados no projeto (transparência e prestação de contas). Segundo a Entrevistada A, o interesse do BID seria sempre a *escalabilidade*, isto é, a aplicação de um projeto, dentro do montante de recursos previstos, ao maior número de pessoas possível.

Quanto à possibilidade de os interesses dos atores serem heterogêneos e, por vezes, conflituosos, recorre-se, inicialmente, às entrevistas realizadas com as dirigentes de OSCs (Entrevistadas J, K e L), oriundas de realidades bastante díspares entre si. Em uma das OSCs visitadas, pareceu haver pouco interesse e baixa participação de dirigentes nas reuniões de acompanhamento pós-capacitação (uma vez que, segundo a consultora que lhe acompanha (Entrevistada G), havia oito ou nove dirigentes presentes na primeira reunião, enquanto nas demais, apenas dois), ao que a Entrevistada J justificou já ter realizado um curso com temática semelhante. Ela esperava apenas lembrar o conteúdo, afirmando não existir maior necessidade de mudanças na organização que representa.

Por sua vez, na segunda OSC visitada, pareceu haver bastante interesse ao conteúdo do projeto Transparência, embora o tempo que os dirigentes disponham seja escasso para se dedicarem a essas mudanças.

Por fim, na terceira OSC visitada, o interesse quanto à temática do projeto foi bastante expressivo, até mesmo por conta da situação delicada em que se encontra atualmente, com dívidas acumuladas.

Com relação a esta última OSC, a Entrevistada E relata lhe dedicar mais horas (assim como a outras que acompanha) do que o previsto pelo projeto (o projeto prevê, atualmente, seis visitas de acompanhamento com duração de uma manhã ou uma tarde, no máximo), permanecendo ao longo de uma manhã e uma

tarde na organização (fato observado em uma visita de acompanhamento pela autora desta tese). A Entrevistada E relata que, dada a necessidade das OSCs que acompanha, assim como a complexidade dos problemas que apresentam, ela prefere dedicar horas a mais a cada uma, mesmo que a situação não tenha sido prevista no projeto e que ela não receba um pagamento relativo a essas horas a mais de trabalho.

Por conta do envolvimento das consultoras de acompanhamento das OSCs com o que chamam de “a ponta” do projeto (o envolvimento direto e freqüente com as OSCs), as Entrevistadas E e H lamentam não ter aproveitado a oportunidade e participado, ao menos até o momento presente, de alguma seleção para realizar um curso de mestrado, contando com uma pesquisa de campo já realizada ou o contato já estabelecido com um potencial campo de pesquisa. A Entrevistada F, por sua vez, tem como planos cursar faculdade de Direito, tendo em vista a demanda crescente por profissionais da área (assim como de outros domínios profissionais) especializados no Terceiro Setor.

Por fim, percebeu-se participação apenas pontual dos consultores voluntários (administradores e contadores, respectivamente) do CRA/RS e CRC/RS que, inicialmente, eram apontados como recursos humanos de apoio aos momentos de acompanhamento nas OSCs (tendo sido, inclusive, capacitados para tal atividade).. Indagada a respeito, respondeu a Entrevistada F que

É bem relativo isso. Tem algumas pessoas... Primeiro que eles absorveram a idéia do projeto, mas o papel deles é alguma coisa que eles não se apropriaram, a maioria não colocou como sendo deles isto, para a melhoria da OSC. Outra coisa é que a maioria desses consultores voluntários não tinha experiência em organização social, de visitar, enfim. Então, eles tiveram que primeiro aprender, e se perguntavam: “vem cá, o que é que nós estamos fazendo aqui? Por que nós estamos aqui?” Então, eles estavam muito mais aprendizes do que... Assim, quando eles realmente começam a perceber qual é a contribuição que eles podem dar, o projeto já terminou, porque são só cinco visitas.²⁸Essa coisa de “que compromisso é esse”? Então, é um voluntariado que eu vou quando eu posso, quando eu quero? Ou ... “Não, mas esse aqui é diferente”. Ao mesmo tempo, a [falta de] disponibilização, porque se faz outras coisas, tem o lado profissional deles, entendeu, agenda etc (Entrevistada F).

A passagem acima, extraída do relato da Entrevistada F, sinaliza a falta de comprometimento com que muitos consultores voluntários encaravam sua atividade.

²⁸ Até o momento em que a entrevista foi realizada, não se havia decidido ainda por haver uma sexta visita às OSCs.

Isso ocorria, ou por enxergarem sua participação apenas como uma experiência que poderia lhes render algum ganho pessoal (uma vez que a maioria deles jamais havia trabalhado com organizações sociais e tinham consciência de que, atualmente, encontram-se poucos profissionais no mercado com a referida experiência), ou por sua agenda profissional não comportar a possibilidade de um voluntariado ativo, como havia sido previsto no projeto.

A PV, por sua vez, mostrou-se uma parceira ideal para a iniciativa de cooperação internacional para o “desenvolvimento” analisada na medida em que porta atributos interessantes na visão das grandes agências internacionais (como é o caso do BID), como o caráter altruísta de seus dirigentes, sua *expertise* em questões sociais, proximidade e experiência com o público-alvo do projeto (organizações sociais), juntamente com a prática na promoção de processos participativos (ALVIM; TEODÓSIO, 2005; CARRION, 2010b), conforme relata a Entrevistada A:

A Parceiros Voluntários tem um histórico de atuação no Rio Grande do Sul, tem uma organização interessante. Poderia ter outras [organizações] que talvez tivessem apresentado propostas similares, mas, na verdade, a gente não escolhe um parceiro, propriamente dito. (...) A gente identificou que a Parceiros Voluntários, de fato, tinha contrapartida, tinha recurso, tinha mobilização de outros parceiros. A proposta inicial, nós identificamos que não era do nosso interesse, não era do nosso escopo de trabalho, mas a gente tinha interesse em outras áreas (Entrevistada A).

Sendo a Parceiros Voluntários uma ONG nascida a partir do interesse do empresariado local, compreende-se que sua postura diante da disputa por recursos escassos devido ao aumento da concorrência entre as organizações do chamado Terceiro Setor seja de aceitação de que, eventualmente, deverá adaptar seu campo de atuação e reformular seus objetivos conforme as linhas de financiamento disponíveis (TEIXEIRA, 2000; LANDIM, 2008; NAVARRO-FLORES, 2007), sem questionar sobre sua autonomia frente ao Estado (uma vez que também tem um projeto financiado com recursos públicos), frente a organizações internacionais de fomento, ou ainda frente ao setor privado (atualmente, encontrar-se-ia em andamento um projeto em parceria com o Banco HSBC).

Outro fator importante para a Parceiros Voluntários, cuja missão tradicional é desenvolver e qualificar o trabalho voluntário, seria sua requalificação, uma vez que passa a atuar também no desenvolvimento de tecnologias sociais (haja vista o desenvolvimento de uma metodologia própria associada ao projeto Transparência).

Por fim, a Entrevistada A esclarece que a temática da transparência e da prestação de contas, a qual é representada na ação de cooperação internacional analisada, não teria sido refletida como uma demanda proveniente de organizações sociais. Esta teria se originado a partir de uma necessidade apontada pelo setor privado (mantenedor do FUMIN), uma vez que as empresas desejariam conhecer o destino dos recursos aplicados por elas em projetos sociais, como forma de se assegurarem de que seus recursos estariam sendo bem empregados.

O BID partiu do princípio de que, para participar do projeto Transparência, as OSCs deveriam apresentar condições mínimas, como negativas de dívidas. Todavia, dado o panorama que se apresentou no Rio Grande do Sul, algumas OSCs participaram do projeto sem apresentar estes requisitos, no entendimento da PV de que estas obteriam ferramentas necessárias a sua gestão por meio do projeto. Dessa forma, a instância do mercado se impõe sobre as demandas das organizações sociais na medida em que as temáticas “transparência” e “prestação de contas” são colocadas acima de seus problemas cotidianos de gestão.

4.4 ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO *PROCESSOS DE NEGOCIAÇÃO*

A quarta dimensão representativa da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” nesta análise é referente aos processos de negociação entre os atores implicados em uma ação específica de cooperação.

Compreende-se “negociação” como “série de tratativas, de etapas que se empreende para se chegar a um acordo, para concluir um caso ou um negócio” (REY, 2006). Mais especificamente, segundo Milani e Solinís (2002, p. 273), “os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências (...), o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação”.

De acordo com Barros (2007a), o espaço para estruturas de dominação no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” teria sido ampliado, seja por meio de elementos característicos de paternalismo ou clientelismo, ou por meio de mecanismos mais sutis. No entanto, o discurso das OIGs do Norte voltadas para o “desenvolvimento”, em geral, tenderia a apontar para a criação de espaços horizontalizados de negociação, o que pressupõe relações menos hierárquicas, mais flexíveis e autônomas entre si.

Ao perceber uma “rede” como o resultado de relações horizontais entre diferentes atores, entende-se que este tipo de relação não tenha se concretizado no projeto de cooperação Norte-Sul analisado na medida em que, de um lado, há uma grande disparidade entre os diferentes atores implicados, impossibilitando a ocorrência de horizontalidades e, de outro lado, são percebidas características de paternalismo, e mesmo de clientelismo, nessas relações.

Percebe-se uma tendência ao paternalismo na relação entre a PV e o BID na medida em que a PV se coloca em uma posição de dependência para com o banco, havendo momentos freqüentes em que sua equipe técnica justificaria determinadas incertezas relativas ao andamento do projeto pelo mesmo ser caracterizado como um projeto-piloto, buscando esclarecimentos junto ao BID (a Entrevistada A me informou, antes da entrevista com ela ser iniciada, que freqüentemente realiza conferências com a equipe técnica da PV, assim como também trocava muitos e-mails). Exemplo disso foi uma conversa informal observada entre as Entrevistadas E, F, G onde estas questionavam a Entrevistada H sobre o encaminhamento que deveriam dar àquelas OSCs que não estariam alcançando o resultado esperado. A Entrevistada H, por sua vez, informou que deveria consultar a Entrevistada C (que já não se encontrava mais na reunião informal que ocorria) em um momento oportuno para que esta demandasse um encaminhamento por parte do BID sobre o que ele considerava mais adequado (embora conste no projeto uma margem de 50% de sucesso relativa às OSCs que tenham participado do projeto e implementado princípios de transparência e prestação de contas em suas organizações, pareceu haver uma preocupação por parte de todas com respeito ao percentual de sucesso correr o risco de não ser 100%).

Já elementos associados ao clientelismo são observados na ação de cooperação analisada desde que a PV decidiu abrir mão de um projeto que tratava da elaboração de um *software* voltado para organizações sociais por um projeto de

temática apontada pelo BID, que não se associava em nada ao primeiro projeto apresentado pela PV. O fato de a PV jamais ter participado de um projeto de cooperação internacional (o que poderia lhe proporcionar maior visibilidade em âmbito nacional e mesmo internacional), somado à proposta do BID de um montante aprovado de US\$412.060,00 para o projeto parecem ter sido fatores suficientes para que a PV atendesse à sugestão do BID. Outros mecanismos mais sutis, associados à contribuição das OSCs para o projeto, também são praticados, haja vista o discurso de participação das organizações sociais ao longo do projeto quando, o que elas relatam (Entrevistadas J, K, L e Entrevistada F), seriam meras avaliações de reação pós-capacitação (tendo sido presenciada uma reunião com a referida atividade, inclusive) com potencial de mudança para a turma de OSCs a ser capacitada subsequente.

Os mecanismos de coordenação das interações entre os atores partícipes da iniciativa de cooperação analisada mostram-se pautados por um desequilíbrio nas relações de força entre o Norte e o Sul (NAVARRO-FLORES, 2007), decorrendo daí dificuldades de comunicação entre os atores envolvidos (muitas decisões discutidas entre a equipe técnica da PV e o BID demoram a chegar aos consultores de acompanhamento, bem como às OSCs) e potencial perda de vínculo com as organizações sociais locais (visto que, no caso específico da temática do projeto — transparência e prestação de contas —, esta não foi uma demanda originada das OSCs).

A dependência financeira que se estabelece com doadores internacionais implica a adesão de ONGs não somente a condições por eles definidas, mas também às representações de “desenvolvimento” e de “governança” defendidas pelas grandes agências multilaterais, pautadas, respectivamente, pela livre atuação do mercado e pela noção de “boa governança”. Navarro-Flores (2007), ao investigar as relações de poder entre agências internacionais de cooperação do Norte e ONGs do Sul, contradiz o discurso dominante que assegura a inviolabilidade do princípio de autonomia nas relações de “parceria”, concluindo que as referidas relações não são eqüitativas, e que a autonomia dos atores seria objeto de constante negociação. O que corrobora o argumento de Hermet (2005), para quem os eventuais conflitos que poderiam ocorrer entre representantes do Norte e do Sul desaparecem, paulatinamente, dado que a “governança” de suas relações teria como um de seus

pressupostos que a legitimidade das decisões se apoiaria na idéia de *consenso* (HERMET, 2005).

4.5 ANÁLISE INTERPRETATIVA REFERENTE À DIMENSÃO SISTEMAS ALTERNATIVOS DE REGULAÇÃO

A quinta dimensão representativa da governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento” nesta análise é referente ao potencial para haver sistemas alternativos de regulação entre os atores implicados em uma ação específica de cooperação.

Compreende-se “sistemas alternativos de regulação” como processos de interações que não se reduzam ao modelo dominante de governança, que apresentem alternativas e potenciais perspectivas de mudança, alguma dinâmica diferenciada com respeito ao *mainstream*.

No decorrer do projeto Transparência, foram percebidas poucas iniciativas pontuais que escaparam ao modelo dominante de governança na iniciativa de cooperação analisada. Percebeu-se, especialmente, em interações entre consultoras de acompanhamento e dirigentes de OSCs.

As organizações sociais acompanhadas pelo projeto Transparência, eventualmente, apresentaram situações problemáticas mais graves (como dívidas ativas e risco de comprometimento do trabalho realizado no curto prazo). Tendo em vista que o projeto Transparência apresenta ferramentas de gestão para as OSCs refletirem sobre sua situação atual e planejarem mudanças (como o 5W2H e o ciclo PDCA²⁹), o que demanda certo tempo para ocorrer, as consultoras de acompanhamento, em geral, teriam por hábito permanecer mais horas na OSC

²⁹ A ferramenta 5W2H é constituída de um *check list* de determinadas atividades que necessitam ser desenvolvidas com o máximo possível de clareza por parte dos colaboradores de uma organização. Ele funciona como um mapeamento destas atividades, onde ficará estabelecido o que será feito, quem fará o quê, em qual período de tempo, em qual área da organização e os motivos pelos quais esta atividade deve ser feita. Ao final, deverá constar como será feita esta atividade e quanto tal processo custará à organização. O nome da ferramenta une as primeiras letras dos nomes das diretrizes utilizadas neste processo (em inglês): What (O quê), Why (Por quê), Where (Onde), When (Quando), Who (Quem), How (Como), How much (Quanto custará). Já a ferramenta PDCA (ou ciclo PDCA) resume as palavras em inglês: Plan (Planejamento)-Do (Execução)-Check (Verificação)-Act (Ação). É um ciclo sucessivo que tem foco na melhoria contínua.

atendida e/ou disponibilizar seu número de telefone celular e e-mail para contato. Apesar de um dos critérios de seleção das OSCs para participarem do referido projeto ter sido a apresentação de certidão negativa de dívidas, o caso de algumas OSCs foi analisado pela equipe técnica da PV e, com a aquiescência do BID, estas OSCs puderam participar do projeto, mesmo possuindo dívidas.

Chamou atenção o caso da Entrevistada E, consultora de acompanhamento, a qual permanecia por uma manhã e uma tarde nas OSCs que visitava, sendo o esperado que ela realizasse o acompanhamento ao longo de apenas uma manhã ou uma tarde. Pôde-se observar, inclusive, uma dessas visitas a uma OSC. A dirigente desta OSC (Entrevistada K) relatou o grande esforço que a referida consultora realizava no sentido de efetivamente tentar auxiliar a refletir sobre as questões mais urgentes da OSC quanto a sua gestão quotidiana, além de, obviamente, cumprir com o previsto relativamente ao projeto Transparência. As Entrevistadas F e G, por sua vez, relataram muitas vezes receberem telefonemas de OSCs atendidas pelo projeto em períodos fora da previsão de visitas (em média, cada visita ocorreria a cada dois meses, compondo um conjunto de cinco visitas ao todo³⁰), na tentativa de seus dirigentes melhor responderem a tarefas deixadas pelas consultoras para serem entregues e discutidas numa próxima visita.

Com relação a alguma iniciativa que escape ao modelo dominante de governança na ação de cooperação analisada entre as OSCs, a Entrevistada J, dirigente de uma OSC, relatou em entrevista que, no âmbito do terceiro setor, a formação de redes e a troca de experiências, no sentido de se auxiliarem mutuamente (visto sua fragilidade, em geral, frente às organizações com fins lucrativos), ocorreriam muito dificilmente. A própria Entrevistada E (consultora de acompanhamento) teria passado o contato de uma OSC atendida por ela no interior do Estado à Entrevistada K (dirigente de OSC), visto que a semelhança entre os casos e a superação de uma situação problemática na OSC do interior poderiam lhe servir como referência para resolver seu problema.

Por meio de observação ainda nos primeiros momentos de inserção no campo de pesquisa (no início do ano de 2010), ouviu-se da equipe técnica da PV a intenção de que as OSCs formassem uma rede de contatos para apoio mútuo,

³⁰ Embora, como já informado anteriormente, por decisão da Parceiros Voluntários, as OSCs passarão a ser acompanhadas por mais uma visita, inclusive as OSCs da primeira turma capacitada ainda em 2009.

lembrando que o projeto teria um prazo finito e que elas poderiam contar umas com as outras para sanar dúvidas futuras. No entanto, questionada em uma conversa informal (fora de entrevista), a Entrevistada E relatou que as OSCs não têm o contato umas das outras, e que apesar de ter ouvido da equipe técnica o discurso de que as OSCs poderiam interagir entre si sem a intermediação de uma terceira pessoa ou organização, não percebeu qualquer iniciativa que incentivasse este contato mais aproximado entre as organizações sociais.

Questionada sobre a realização de parcerias no âmbito da ação de cooperação analisada, a Entrevistada C apenas fez referência à rede colaborativa, a qual contribui quando solicitada (o que se resume, praticamente, a atualizações legais com respeito ao terceiro setor nos documentos de capacitação e informativos associados ao projeto). Tanto o CRC/RS quanto o CRA/RS são parceiros do projeto no sentido de terem disponibilizado consultores voluntários (capacitados pela PV) ao projeto. Todavia, na prática, apenas pontualmente percebe-se a presença permanente de um consultor voluntário junto a cada consultor de acompanhamento nas visitas às OSCs. Segundo a Entrevistada C,

A gente tem o e-mail de toda a rede colaborativa e dos parceiros, e a gente envia qualquer documento que a gente entenda necessário uma aprovação, nós enviamos pra esses parceiros pra eles colaborarem. (...) A gente tem alguns parceiros super bacanas assim, o CRC/RS, a Receita Federal faz isso sempre, O Ministério Público também, a OAB/RS. Eles acabam sempre nos respondendo, tanto que a gente mantém o documento sempre atualizado. Quando a gente parte pra uma nova edição, a gente já faz essa rodada com os parceiros. (...) Agora, essa questão da parceria é muito interessante. Às vezes, as redes que se formam são muito mais de intenções (Entrevistada C).

Apesar do discurso da Entrevistada C qualificar seus parceiros na rede colaborativa do projeto como sendo contributivos, como já discutido anteriormente, algumas contribuições se remetem apenas aos documentos do projeto, não refletem de maneira mais expressiva nas relações entre os atores do projeto. Visto que a PV demanda contribuições destes parceiros apenas quando julga necessário, estes não têm maior poder de intervenção sobre o projeto. O próprio contato entre os parceiros da rede colaborativa e as OSCs capacitadas pelo projeto só ocorre (e de maneira distanciada) nos Seminários de Visibilidade, reuniões geralmente semestrais com todos os atores do projeto, em que é apresentada uma prestação de contas em

termos financeiros e de resultados parciais do projeto³¹ (momento também em que as OSCs recebem seu certificado de participação e relatam suas experiências de mudança). O mesmo ocorre com as OSCs e a representante do BID.

A Entrevistada J, por sua vez, explicou que há uma grande desconfiança entre as organizações sociais, tendo em vista a concorrência por recursos e a disputa por projetos contemporaneamente.

A competição entre as OSCs e a busca pela profissionalização das mesmas (enxergando no mercado a instância onde deverão competir tanto por recursos quanto por visibilidade frente a possíveis doadores ou financiadores) é espelhado no relato da entrevistada J na medida em que se impõe um modelo em que, mais importante que a manutenção do vínculo com a base de sustentação das ONGs, apresenta-se a capacidade de ser ou de tornar-se viável como organização, como referem Alvim e Teodósio (2005, p. 303):

A tendência de se transformar tudo em calculabilidade da viabilidade de projetos estaria convertendo as ONGs em administradoras do consenso, da pobreza e dos recursos para reprodução dessa lógica, o que seria uma derrota das ONGs que nasceram compromissadas com a democracia.

A “negociação” do acordo de cooperação em análise teria contado com uma aceitação praticamente tácita dos atores internos à PV, fato que alguns autores relacionariam com um aprofundamento da dependência do Sul em relação ao Norte no contexto da cooperação para o “desenvolvimento”. Em outras palavras, à antiga relação de dependência colonial caberia uma nova, denominada *neocolonial*, que se caracterizaria pela mudança da dependência formal para a informal, e por uma mudança na ênfase das formas legal e institucional de dependência para formas econômicas e tecnológicas (COSTA, 2004).

Dessa forma, o que poderia ser percebido como uma oportunidade para o fortalecimento das bases políticas e para a consolidação democrática no âmbito das ONGs, ao aliar suas características essenciais de atuação às exigências dos financiadores (MILANI, 1999), faz-se acompanhar do recrudescimento do autoritarismo nas relações Norte-Sul sob uma nova roupagem envolta em formas

³¹ A Equipe UFRGS esteve presente nestas reuniões, as quais foram denominadas “Seminários de Visibilidade de Resultados”. Estas ocorrem ao final da capacitação e acompanhamento presencial de cada turma de OSCs pelos consultores de acompanhamento. Até o momento, apenas uma turma de trinta OSCs já concluiu o projeto, ocorrendo um Seminário de Visibilidade em agosto de 2010. Estão

sutis de dominação, o que tornaria mais complexo o processo de identificação de seu avanço (HERMET, 2005).

4.6 ANÁLISE INTERPRETATIVA CONJUNTA DAS DIMENSÕES

Seguindo todas as dimensões inicialmente propostas para a análise da governança em uma ação de cooperação Norte-Sul para o “desenvolvimento” nesta tese, segue uma síntese do que se avaliou como elementos mais relevantes da análise interpretativa realizada.

Ao longo de toda a tese, propôs-se uma análise sobre a governança na cooperação internacional para o “desenvolvimento”, considerando a dinâmica entre os atores sociais envolvidos no estudo de caso pesquisado no sentido de contribuir para a compreensão do modelo de governança dominante na cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento”. Desta maneira, cada dimensão de análise é revista neste momento.

Na primeira dimensão de análise, *Repartição do Poder*, entendeu-se que da grande assimetria entre os atores que participam da ação de cooperação Norte-Sul analisada (em termos de recursos financeiros, tamanho das organizações e escopo geográfico e funcional de atuação) decorre uma relação de dominação onde um grupo de atores apresenta condições privilegiadas para ditar a maneira como deve transcorrer a iniciativa de cooperação analisada. Além de recursos financeiros, o BID também aporta “boas práticas” de experiências em outros contextos no mundo, o que tende a condicionar o olhar da equipe técnica da ONG Parceiros Voluntários para com o próprio projeto. O que se percebe no estudo de caso analisado é que, na prática, há uma distribuição de recursos centralizada, com foco principal no resultado e na disseminação de “boas práticas”.

Desde o desenho do projeto, o BID esteve presente, direcionando o viés do projeto e acompanhando o desenrolar da iniciativa de cooperação. Uma condição de dependência se estabelece entre o BID e a Parceiros Voluntários, e entre a Parceiros Voluntários e as OSCs participantes do projeto na medida em que, na

previstos outros dois seminários em 2011 e uma conferência final com a prestação de contas de todos os três anos do projeto (de 2008 a 2011).

relação BID-Parceiros, esta última não dispõe de oportunidades para desenvolver o projeto Transparência sem demandar freqüentemente a aprovação do FUMIN/BID com respeito às diversas ações previstas com respeito ao projeto. Embora a retórica dominante entre os atores seja a de autonomia e de colaboração entre as partes, a prática da iniciativa de cooperação analisada aponta que os recursos provenientes do FUMIN, assim como a *expertise* do BID em termos de estruturação de projetos de “desenvolvimento” em diversas partes do mundo, relegam à Parceiros Voluntários unicamente um papel de executora da ação analisada, onde grupo dominante, representado pelo FUMIN/BID, desempenha uma função reguladora onde impõe sutilmente mecanismos de controle com um discurso de encorajamento da autonomia das demais partes envolvidas.

Na segunda dimensão de análise, *Descentralização da Autoridade*, que possui estreita relação com a primeira dimensão analisada, verificou-se a tendência, apontada por Kazancigil (2002, p. 51), de imposição e de reprodução de uma agenda de países do Norte (“de cima para baixo”) sobre países do Sul, onde se encontram os mesmos “mercados reguladores” e os mesmos “executores das regras”, estando as ONGS a desempenhar papel de suporte neste processo (ALVIM; TEODÓSIO, 2005; CARRION, 2010b). Percebe-se, assim, que potenciais conflitos que eventualmente poderiam ocorrer entre atores do Norte e do Sul praticamente não se concretizam em função de que a “governança” de suas relações se apoiaria na idéia de *consenso* (HERMET, 2005). O discurso do BID se mostra legítimo na prática do “desenvolvimento” analisada, uma vez colocada em marcha pela Parceiros Voluntários. Exemplo maior disto talvez seja o recuo da Parceiros Voluntários com relação a sua proposta inicial de um *software* destinado a organizações sociais (proposta esta apresentada ao BID e recusada por este) em favor de um projeto (ainda por ser construído) relacionado à temática de transparência e prestação de contas, sugestão do BID, para o qual o banco destinaria US\$400.000,00. Salienta-se o fato de que, até o momento presente, o único acordo de cooperação internacional de que a Parceiros Voluntários tenha participado é o projeto com o BID.

Na prática da cooperação internacional Norte-Sul, o que se percebe é que a autoridade permanece centralizada em poucas pessoas ou organizações bem-sucedidas em fazer valer seu ideário desde o início da iniciativa de cooperação internacional analisada e que apesar da existência de uma rede colaborativa,

poucos seriam os atores desta rede que se fazem representar ativamente no projeto (embora esta representação ocorra mais por conta da composição inicial dos materiais de capacitação do projeto ou como estrutura de apoio, na cessão de salas para capacitação etc.

Na terceira dimensão de análise, *Distribuição dos Interesses*, percebeu-se a generalização de um discurso de harmonização de interesses e de construção de consensos em prol das organizações sociais, particularmente acerca da necessidade de profissionalização da gestão das OSCs, embora encontrem-se variados interesses distribuídos entre os atores envolvidos com a iniciativa de cooperação analisada.

Quanto às OSCs, perceberam-se interesses heterogêneos, haja vista as díspares realidades que as caracterizam. Quando às consultoras de acompanhamento das OSCs, estas buscam, especialmente, oportunidades de crescimento profissional, tendo em vista a demanda crescente por profissionais com experiência de trabalho com organizações sociais. Neste mesmo sentido, consultores voluntários (administradores e contadores provenientes, respectivamente, do CRA/RS e CRC/RS) tenderiam a procurar no projeto Transparência uma experiência diferenciada, uma vez que a maioria deles jamais teria trabalhado com organizações sociais.

Pela perspectiva das grandes agências internacionais (como o BID), a Parceiros Voluntários teria se mostrado uma parceira ideal para a iniciativa de cooperação internacional para o “desenvolvimento” analisada já que porta atributos como o caráter altruísta de seus dirigentes, sua *expertise* em questões sociais, proximidade e experiência com o público-alvo do projeto (organizações sociais), juntamente com a prática na promoção de processos participativos (ALVIM; TEODÓSIO, 2005; CARRION, 2010b),

Por fim, a temática da transparência e da prestação de contas, a qual é representada na ação de cooperação internacional analisada, teria se originado a partir de uma demanda apontada pelo setor privado (mantenedor do FUMIN/BID), não refletindo uma demanda de organizações sociais, o que demonstra uma imposição da instância do mercado sobre outros possíveis interesses das organizações sociais.

Na quarta dimensão de análise, *Processos de Negociação*, a noção de “rede” é apontada como sendo o resultado de relações horizontais entre diferentes atores.

No entanto, sob esta acepção, entendeu-se que este tipo de relação não tenha se concretizado no projeto de cooperação Norte-Sul analisado. Isto porque, a princípio, já existe uma grande disparidade entre os diferentes atores implicados no projeto, além de serem percebidas características de paternalismo, e mesmo de clientelismo, nessas relações.

Percebe-se uma tendência ao paternalismo na relação entre Parceiros Voluntários e BID na medida em que a Parceiros Voluntários, por vezes, se colocaria em posição de dependência para com o banco, justificando determinadas dúvidas relativas ao desenrolar do projeto pelo mesmo ser caracterizado como projeto-piloto. O BID, por sua vez, alimenta tal dependência na medida em que se coloca à disposição ao menos semanalmente, realizando conferências e trocas de e-mails com a Parceiros Voluntários freqüentemente.

Interpretou-se como elemento associado ao clientelismo o fato da Parceiros Voluntários ter aberto mão de um projeto sobre a elaboração de um *software* voltado a organizações sociais por um projeto de temática apontada pelo BID (transparência e prestação de contas), temática esta em nada associada ao primeiro projeto apresentado ao BID. Acredita-se que o fato de a Parceiros Voluntários não ter participado de projetos em cooperação internacional antes da “parceria” com o BID (o que apresentaria potencial maior visibilidade em âmbito nacional e mesmo internacional), somado à proposta do BID de um montante aprovado de US\$412.060,00 para o projeto parecem ter sido fatores suficientes para que A Parceiros Voluntários deixasse de lado sua proposta inicial de projeto e atendesse à sugestão do BID, sob pena de perder a chance ofertada.

Um desequilíbrio nas relações de força entre o Norte e o Sul condiciona os mecanismos de coordenação das interações entre os atores partícipes da iniciativa de cooperação para o “desenvolvimento” analisada (NAVARRO-FLORES, 2007). Decorrem deste desequilíbrio dificuldades de comunicação entre os atores envolvidos e potencial perda de vínculo com as OSCs locais (dado que a temática do projeto Transparência — transparência e prestação de contas —, não teria sido uma demanda originada das OSCs. Escapando à idéia de que negociação pressuporia relações horizontais, Navarro-Flores (2007) defende a noção de que as relações entre OIGs do Norte e ONGs do Sul não são eqüitativas, e que, por essa razão, a autonomia dos atores seria objeto de constante negociação.

Por fim, na quinta dimensão de análise, *Sistemas Alternativos de Regulação*, poucas foram as iniciativas percebidas que pudessem apontar algum sinal de mudança com respeito à forma dominante de governança nas relações Norte-Sul analisadas. Compreende-se como iniciativas neste sentido a relação entre consultoras de acompanhamento e OSCs que extrapola a estrutura formal prevista para o projeto, provocando uma dinâmica de aproximação entre algumas OSCs, algo previsto apenas no plano do discurso pela Parceiros Voluntários. Também um maior vínculo de aproximação entre consultoras de acompanhamento e dirigentes das OSCs acompanhadas, tendo em vista o compartilhamento de problemas enfrentados por algumas OSCs e o tempo dedicado a cada uma delas, em boa parte dos casos maior do que o formalmente previsto.

Contudo, uma dirigente de OSC entrevistada teria esclarecido que, no âmbito do terceiro setor, a formação de redes e a troca de experiências, enfim, o auxílio mútuo, ocorreriam muito dificilmente, tendo em vista uma grande desconfiança que existiria entre as organizações sociais, dada a concorrência por recursos e a disputa por projetos nos tempos atuais. A competição entre as OSCs e a busca pela profissionalização das mesmas termina por caracterizar o quadro sob análise. Impõe-se, assim, um modelo em que a capacidade de ser ou de tornar-se viável como organização (ALVIM; TEODÓSIO (2005) seria o mais premente entre as organizações sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar sobre o campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” associado à noção de “governança”, sendo esta amparada por autores como Hermet (2005; 2003; 2002), Hermet e Kazancigil (2005), Milani e Solinís (2002), Milani (2006), Arturi e Oliveira (2002), Leftwich (1993), Rhodes (1996), Borges (2003), Krahmann (2003), entre outros, mostrou-se ser um tema novo e relevante no campo disciplinar da Administração. Especialmente, quando associado aos atores implicados e a suas relações, temática esta que vem despertando a atenção de pesquisadores do campo das Relações Internacionais, da Ciência Política e da Sociologia das Relações Internacionais.

As primeiras iniciativas de cooperação internacional para o “desenvolvimento” ocorreram após a Segunda Guerra Mundial, sendo frutos de uma conjuntura geopolítica específica, pautada pela divisão bipolar do mundo. Naquela época, os países do Norte “desenvolvido” percebiam os países “subdesenvolvidos” do Sul como detentores de condições de “atraso” e pobreza decorrentes de sua própria estrutura social. Sendo assim, uma ajuda condicionada lhes era oferecida “desde que orientassem suas expectativas em termos do modelo ocidental das sociedades modernas capitalistas (SANTOS FILHO, 2005, p, 26-27). Dessa forma, como complementa Santos Filho (2005), percebia-se uma reedição da idéia de progresso não mais pelas via da imposição colonial, mas como “ajuda para o desenvolvimento”.

O discurso de posse de Harry Truman, em 1949, veio garantir apoio a esta visão na medida em que abriu um espaço de discussão sobre como seria levado adiante o novo padrão de relação entre os países denominados por Truman por “subdesenvolvidos” e “desenvolvidos”. Os quatro pontos principais abordados no discurso trataram, respectivamente, do apoio à Organização das Nações Unidas e a agências associadas a esta, do apoio a programas de reconstrução econômica (dado o caminho aberto pelo Plano Marshall), associando esta iniciativa ao aumento do volume do comércio no âmbito mundial, do fortalecimento das nações “amantes da liberdade” contra os perigos de agressão (em resposta à ameaça do bloco

soviético), e, por fim, da ajuda técnica às regiões “subdesenvolvidas”. Este quarto e último ponto, especificamente, teria sido o mais marcante em seu discurso.

“Desenvolvimento”, por sua vez, é um termo passível de muitas abordagens. Desde “progresso científico” e “avanço material”, passando mesmo o desenvolvimento por estágios passíveis de previsão (ROSTOW, 1974). Do período pós-guerra até meados de 1970, o Estado constituía o principal artífice do desenvolvimento por meio da promoção dos gastos públicos. Contudo, o ocaso do “mito” do desenvolvimento (em que o padrão era tido como o *american way of life*) teria se iniciado nos anos 1970 e continuado ao longo dos anos 1980 (a “década perdida”), associado às crises do petróleo em 1973 e 1979, o que teria barrado o processo de crescimento econômico em que o mundo se encontrava e desencadeado uma grave crise com relação à dívida externa de muitos países sul-americanos.

Dado o contexto de crise, o “desenvolvimento” passou a ser associado, preponderantemente, ao cumprimento dos princípios de livre-mercado e aos demais regramentos de cunho neoliberal acordados pelo *Consenso de Washington* (CAMPOS, 2005). No âmbito da cooperação internacional para o “desenvolvimento” (desde o final da década de 1970, mas especialmente na década de 1990), o discurso das grandes agências multilaterais ganha nova roupagem, associando ao entendimento de que a instância do mercado é provedora de oportunidades individuais o interesse por questões humanitárias, como redução da pobreza, direitos humanos e proteção ao meio-ambiente.

Neste contexto, técnicos de grandes agências multilaterais, como o Banco Mundial, sustentavam que assegurar a participação da *nova sociedade civil* (ONGs, denominação que comporta uma infinidade de associações civis representativas, como associações de bairro, iniciativas culturais etc.) neste processo seria fundamental para garantir a eficácia e a transparência de reformas iniciadas em países do Norte na década de 1980, que em seguida também teriam sido conduzidas às democracias “do Sul”, o que teria justificado a aproximação entre ONGs do Sul e OIGs do Norte. Transpôs-se, então, de uma relação doador-beneficiário para uma relação de “parceria” entre ONGs e OIGs. No entanto, a capacidade de financiamento das ações de cooperação continuaria a moderar boa parte desta relação de “parceria” (LANDIM, 2008; NAVARRO-FLORES, 2007).

Com o intuito de responder à questão norteadora da tese “*Como se conforma o modelo de governança dominante na cooperação internacional para o “desenvolvimento” Norte-Sul?*”, assim como às questões secundárias “*Como ele se manifesta? Como os papéis representados pelos atores implicados na cooperação internacional para o desenvolvimento Norte-Sul afetam a dinâmica da governança?*”, teve-se como objetivo geral contribuir para a compreensão do modelo de governança dominante na cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento”. Ainda na Introdução desta tese foi justificada a relevância deste estudo tendo em vista a lacuna existente nos estudos em Administração. Desta forma, devido à escassez de trabalhos associando “governança” aos diversos atores implicados e suas relações no contexto da cooperação internacional para o “desenvolvimento”, procedeu-se a esta pesquisa.

No sentido de proporcionar sustentabilidade teórica a esta tese, optou-se por trabalhar com as seguintes categorias teóricas: (i) cooperação internacional para o “desenvolvimento”; (ii) discurso e prática do “desenvolvimento”; e (iii) governança. E, de forma a responder ao objetivo geral da pesquisa, foram elaborados os seguintes objetivos específicos: (i) Descrever as categorias teóricas *cooperação internacional para o “desenvolvimento”, discurso e prática do “desenvolvimento” e governança*; (ii) Caracterizar os atores implicados nas ações de cooperação internacional para o “desenvolvimento”, bem como as relações estabelecidas entre eles; (iii) Identificar e caracterizar os principais desafios e contradições da governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento”; e (iv) Analisar como os atores implicados na dinâmica da governança no campo da cooperação internacional para o “desenvolvimento” lidam com os desafios e contradições do processo.

Esta tese contribui com evidências empíricas que permitem avançar no campo estudado e, em certa medida, a diminuir a lacuna de estudos com a temática da presente tese na área de Administração. Em outras palavras, a partir das evidências empíricas provenientes da pesquisa de campo realizada, em triangulação com as demais informações coletadas por outros meios (assim como com o referencial teórico trabalhado na tese), compreende-se que o modelo dominante de governança no contexto da cooperação Norte-Sul orientada para o “desenvolvimento” abdica da participação genuína dos atores do Sul na medida em que define com antecipação os papéis a serem desempenhados e realiza a regulação destes papéis, apesar do discurso dos atores do Norte sustentar a

questão da participação como um elemento fundamental para as chamadas “parcerias” de cooperação (MILANI, 2006).

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

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

Neste processo, a ONG Parceiros Voluntários desempenha um papel fundamental na medida em que presta suporte às decisões do grupo dominante. Isto se explica, em parte, pela ONG participar pela primeira vez de um acordo de cooperação internacional, o que pode lhe render maior visibilidade em âmbito nacional e mesmo internacional, além de legitimidade frente aos *stakeholders* por ter sido bem-sucedida em participar de um projeto de grande vulto (no valor total de US\$812.060,00) diante da grande disputa por recursos que atualmente se estabelece entre as organizações do Terceiro Setor (ALVIM; TEODÓSIO, 2005).

Outro fator importante para a Parceiros Voluntários, cuja missão tradicional é desenvolver e qualificar o trabalho voluntário, seria sua requalificação, uma vez que passa a atuar também no desenvolvimento de tecnologias sociais (haja vista o desenvolvimento de uma metodologia própria associada ao projeto Transparência). Em troca, ela disporia de atributos estimados pelo BID (assim como pelas outras grandes agências internacionais), como o caráter altruísta de seus dirigentes (propriedade geralmente associada aos dirigentes de organizações sociais),

expertise em questões sociais, proximidade e experiência com o público-alvo do projeto (organizações sociais), além de prática na promoção de processos participativos.

Tende-se a acreditar, assim, que o consenso (discurso de harmonização de interesses) que se estabelece na governança das relações entre o BID e a ONG Parceiros Voluntários inibe grande parte (senão todos) dos potenciais conflitos que eventualmente poderiam ocorrer entre estes atores, bem como entre eles e as OSCs participantes do projeto (HERMET, 2005). Faz-se crer que o projeto seja voltado para o interesse de organizações da sociedade civil, quando o mesmo representa o interesse do setor privado, já que a demanda por transparência e prestação de contas, voltada para a profissionalização das organizações sociais, teve origem no setor privado (mantenedor do FUMIN/BID e co-financiador do projeto).

Poucas foram as alternativas percebidas ao modelo dominante de governança nas relações entre BID, Parceiros Voluntários e organizações da sociedade civil no contexto do projeto Transparência. Essas, quando ocorreram, não partiram dos atores estratégicos, mas “da ponta” do projeto, isto é, daqueles atores que participaram diretamente da implementação dos princípios de transparência e prestação de contas: OSCs e consultoras de acompanhamento. Perceberam-se iniciativas pontuais e que não provocaram maior atenção por parte da Parceiros Voluntários, que poderia enriquecer o projeto ao fomentar a participação de uma rede entre as OSCs, especialmente neste momento em que conta com OSCs do interior do Estado do Rio Grande do Sul participando do projeto Transparência.

Dado o ambiente concorrencial que se estabeleceu entre as organizações do Terceiro Setor (ALVIM; TEODÓSIO, 2005), talvez um esforço por parte da Parceiros Voluntários não viesse a dar maior retorno, uma vez que troca de experiências e laços de solidariedade entre as organizações sociais parece ser algo em processo de extinção, decorrente de uma lógica que lhes propõe a competição nos moldes de outras organizações no âmbito do mercado.

Segundo Leftwich (1993), uma “nova ortodoxia” ganharia contornos ao serem associadas as noções de “boa governança” e “democracia”. Estas seriam percebidas, atualmente, como condições prévias ou paralelas para a ocorrência de processos de “desenvolvimento”. Para tanto, assumir-se-ia a inexistência de tensões ou conflitos que poderiam dificultar o alcance do “desenvolvimento” por meio de seus diferentes propósitos (crescimento, estabilidade, equidade e autonomia).

O discurso dominante associado à “boa governança” ou a “governança democrática” prevê a consolidação de um modelo liberal-democrático de sociedade. É sob este contexto que são promovidas as iniciativas de cooperação Norte-Sul para o “desenvolvimento”. Não obstante, de acordo com Milani e Solinís (2002), um dos grandes desafios das organizações intergovernamentais seria oferecer respostas a problemas do cotidiano ao público-alvo de suas ações de cooperação, somado à adequação de projetos globais de cooperação internacional a realidades locais. Enfim, são as contradições implicadas na cooperação internacional para o “desenvolvimento”.

Faz-se necessário reconhecer a inexistência de homogeneidade nas práticas da cooperação internacional, ocorrendo variações relativas a prioridades definidas por governos e agências multilaterais, ou ainda distintas práticas de participação dentro de uma mesma organização.

Também é preciso salientar que nem todas as dimensões trabalhadas na análise dos resultados se aplicarão igualmente a todo e qualquer objeto analisado, podendo uma ou outra dimensão ser mais bem representativa de determinadas ações de cooperação internacional voltadas para o “desenvolvimento”.

Como sugestão para estudos futuros, entende-se que iniciativas específicas de cooperação internacional orientadas para o “desenvolvimento” venham a contribuir para o aprendizado sobre o campo, tendo em vista a ainda incipiente atenção pousada sobre os atores da cooperação (e não somente às organizações) e suas relações. Especialmente, seriam de grande interesse do campo da Administração, uma vez que a temática é algo que recém começa a tomar forma em termos de estudos mais aprofundados fora das áreas de Relações Internacionais, Direito Internacional e Ciência Política, embora estudos sobre a temática do “desenvolvimento” possam ser encontrados há algum tempo.

Por fim, com relação à escolha da questão principal de pesquisa, bem como com relação ao embasamento teórico que a fundamenta, é necessário dizer que são escolhas provisórias e, portanto, passíveis de revisão. A presente pesquisa se desenvolveu sob a característica de contexto-dependência, o que traduz a escolha por um estudo de caso de características qualitativas, relevante por si mesmo (GODOY, 2006) e sem pretensões de generalização.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Maria Manuela; FERNANDES, Ana Paula. *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr: Oikos, 2005.

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

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação Internacional: Estratégia e Gestão*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p. 149-163.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto/Editora UFRJ, 2001.

ARTURI, Carlos; OLIVEIRA, Renato de. Introdução. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 11-29.

AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta Internacional* (Publicação do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da Universidade de São Paulo), v. 2, n. 2, p. 32-47, out. 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Fundo Multilateral de Investimentos II entra em vigor*. 2007. Disponível em:

<http://www.iadb.org/pt/noticias/anuncios/2007-03-15/fundo-multilateral-de-investimentos-ii-entra-em-vigor,3658.html>. Acesso em: 03 abr. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Termos de Referência para o Consultor/Equipe de Consultoria*. 2008. Disponível em: <http://www.parceirosvoluntarios.org.br/projetotransparencia/>. Acesso em: 30 jan. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Convênio Anexo - Desenvolvimento de Prestação de Contas e Transparência nas Organizações da Sociedade Civil. Disponível em:

<http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=BR-M1055&Language=English>.

Acesso em: 03 abr. 2011a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Multilateral Investment Fund. *What is MIF?* Disponível em:

<http://www5.iadb.org/mif/About/WhatisFOMIN/tabid/83/language/en-US/Default.aspx>.

Acesso em: 02 abr. 2011b.

BANCO MUNDIAL. *Governance and development*. Washington, Oxford University Press, 1992.

BANCO MUNDIAL. *World Development Report (WDR) 2002. Building Institutions for Markets*. Washington: The World Bank Group, 2002.

BARBANTI JÚNIOR, Olympio. Desenvolvimento e Relações Internacionais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 141-169.

BARNETT, Michael M.; FINNEMORE, Martha. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699–732, Autumn 1999.

BARNETT, Tony. *Sociology and Development*. London: Taylor & Francis, 2005.

BARROS, Flávia Lessa de. *Accountability de Agências Financeiras de Cooperação Multilateral: os casos do BM e do BID e seus desdobramentos no Brasil*. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007a. p. 300-320.

BARROS, Flávia Lessa de. Redes sociais em campos políticos internacionais-globais para o desenvolvimento – perspectivas a partir da experiência brasileira. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 2, 2007, Florianópolis, SC. *Anais...* Florianópolis, p. 257-274, 2007b.

BARROS, Aidil Paes de; LEHFELD, Neide de Souza. *Projeto de Pesquisa: propostas metodológicas*. 13^a ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEDIN, Gilmar Antonio. O Realismo Político e as Relações Internacionais. In: BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 57-133.

BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

BORGES, André. Governança e Política Educacional: a agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, p. 125-139, 2003.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária (ESAF). IV Seminário de Execução Financeira de Projetos Financiados com Recursos Externos. *Oficina 2 – Cooperação Técnica: Acordos Internacionais (Regras, Procedimentos e Utilização de Sistemas)*. Brasília, 07 e 08 de maio de 2009. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/download/projetos_externos/Oficina2_caderno.pdf. Acesso em: 05 abr. 2011a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação técnica*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/ct/introducao.asp>. Acesso em: 05 abr. 2011b.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *Cooperação triangular*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaoPrestadaTriangular.asp>. Acesso em: 05 abr. 2011c.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC). *CGPD – Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/abc/coordenacoesCGPDIntroducao.asp>. Acesso em: 09 mai. 2011d.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Notícias – Brasil tem novo perfil nas Relações Internacionais. Disponível em: http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=451#. Acesso em: 10 mai. 2011e.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. *Sociological Paradigms and Organisational Analysis*. London: Heinemann, 1979.

CAMPOS, Rodrigo Pires de. A Cooperação Técnica Brasileira entre Países em Desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 343-364.

CAMPOS, Taiane Las Casas. Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais: uma introdução ao debate. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. p. 7-10.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CARRION, Rosinha da Silva Machado. *Le lieu des ONG locales dans des pays de la modernité périphérique à la lumière du capitalisme globalisé: le cas du Cap-Vert*. Porto Alegre, 2010a. Mimeo.

CARRION, Rosinha da Silva Machado. Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa e Estudos sobre o Terceiro Setor (NIPETS). Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFRGS). Texto para Discussão. Porto Alegre, 2010b. Mimeo.

CARRION, Rosinha da Silva Machado; LOPES, André de Oliveira. Desenvolvimento local e governança: o caso da central de comercialização de matéria-prima para o setor de reciclo em Porto Alegre. In: CARVALHO NETO, Antônio; NEVES, Magda de Almeida; FERNANDES, Duval Magalhães (Orgs.). *Trabalho e Cidades*. Belo Horizonte: IRT/PUCMG, 2004. p. 211-236.

CARTIER-BRESSON, Jean. La Banque Mondiale, la Corruption et la Gouvernance. *Revue Tiers Monde*, vol. 41, n. 161, p. 165-192, jan./mar. 2000.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CORONADO, Jaime Preciado. A “governabilidade” na recomposição das relações de atores políticos, grupos intermediários, ONGs e agentes econômicos no México. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 93-120.

COSTA, Maria Conceição da. Cooperação Internacional, desenvolvimento e ciência na periferia. *Horizontes* (Bragança Paulista), v. 22, n. 2, p. 191-204, jul./dez. 2004.

COX, Robert. Gramsci, hegemony and International Relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (Ed.). *Gramsci, historical materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. p. 49-66.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. O clima como necessidade de governança transnacional: reflexões pós-Copenhague 2009. *Seqüência*, vol. 31, n. 60, p. 319-339, jul./ 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e políticas públicas: para a institucionalização de uma prática de concertação público-privada. In: BÜTTENBENDER, Pedro Luís; RIGHI, Liane (Orgs.). *Políticas Públicas e Saúde. Cadernos Unijuí*, série Gestão Pública, n. 3, Ijuí: Editora Unijuí, 2004, p. 10-25.

DAUVIN, Pascal. Être un professionnel de l’humanitaire ou comment composer avec le cadre imposé. *Revue Tiers Monde*, vol. 45, n. 180, p. 825-840, oct./déc. 2004.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS (ANPOCS), 30, 2006, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2006.

- ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- ESTEVA, Gustavo. Development. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed Books, 2007. p. 6-25.
- FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. A ajuda internacional para o desenvolvimento na América Latina: realidade e desafios atuais. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 298-326.
- FLYVBJERG, Bent. Five misunderstandings about case-study research. In: SEALE, Clive. *et al.* (Eds.) *Qualitative Research Practice*. London and Thousand Oaks, CA: Sage, 2004. p. 420-434.
- FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GIL, Antonio C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: Atlas, 1995.
- GILL, Stephen (Ed.). *Gramsci, historical materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa (Orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 115-146.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as Relações Internacionais*. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- HARTLEY, Jean. F. Case studies in organizational research. In: CASSELL, Catherine; SYMON, Gillian (Eds.). *Qualitative methods in organizational research: a practical guide*. London: Sage, 1995.
- HERMET, Guy. A democratização dos países emergentes e as relações entre o Estado, as OIGs e as ONGs. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 33-46.
- HERMET, Guy. *Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique*. Contribution au séminaire des 12/13 juin 2003 sur la gouvernance

(México – UNESCO/CERI/Colegio de México). Disponível em: <http://www.ceri-sciencespo.com/archive/sept03/artgh.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2011.

HERMET, Guy. La gouvernance serait-elle le nom de l'après-democratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité. In: HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali; PRUD'HOMME, Jean-François (Orgs.). *La Gouvernance: un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005. p. 17-47.

HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali. Contenus et Limites de la Gouvernance. In: HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali; PRUD'HOMME, Jean-François (Orgs.). *La Gouvernance: un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 2005. p. 5-14.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unravelling the Central State, but how? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, vol. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

KAZANCIGIL, Ali. A Regulação Social e a Governança Democrática da Mundialização. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 47-62.

KAZANCIGIL, Ali. La Gouvernance et la souveraineté de l'Etat. In: HERMET, Guy; KAZANCIGIL, Ali; PRUD'HOMME, Jean-François (Orgs.). *La Gouvernance: un concept et ses applications*. Paris : Karthala, 2005. p. 49-64.

KRAHMANN, Elke. National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many? *Global Governance*, vol. 9, n. 3, p. 323–346, Jul./Sep. 2003.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Atlas, 1991.

LAL, Deepak. *Participation, Markets and Democracy*. University of California. Departement of Economics. Working Paper 705. Paper prepared for the office of the Vice-President for Human Resources and Operational Policy (World Bank). Dez./1993. Disponível em: <http://www.econ.ucla.edu/workingpapers/wp705.pdf>. Acesso em: 31 mai. 2011.

LANDIM, Leilah. Thirty years and recent dilemmas: NGOs and Third Sector in Brazil (and Latin America). In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR THIRD SECTOR RESEARCH (ISTR), 8, 2008, Barcelona (Spain).

LEFTWICH, Adrian. Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, vol. 14, n. 3, p. 605-624, 1993.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. Notas (Muito) Breves sobre a Cooperação Técnica Internacional para o Desenvolvimento. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 417-425.

MACHADO, Luiz. *Grandes Economistas XI: Raúl Prebisch e a contribuição da CEPAL*. 2007. Disponível em:

http://www.cofecon.org.br/index.php?Itemid=114&id=904&option=com_content&task=view. Acesso em: 30 mar. 2010.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 1999.

MILANDO, João. *Cooperação sem Desenvolvimento*. Lisboa: ICS, 2005.

MILANI, Carlos R. S. La globalisation, les organisations et le débat sur la gouvernance. In: BEAUD, Michel *et al.* (Orgs.) *Mondialisation: les mots et les choses*. Paris: Karthala, 1997. p. 169-185.

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luiz; GALLICCHIO, Enrique (Org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. 1a. ed. Montevideu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006. p. 125-135.

MILANI, Carlos R. S. *Logos e Eros, Cronos e Kairós no espaço mundial contemporâneo: os múltiplos territórios das redes, organizações e movimentos transnacionais*. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos (Orgs.). *Compreendendo a Complexidade Socioespacial Contemporânea*. Salvador: EDUFBA, 2009. p. 289-306.

MILANI, Carlos R. S.; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos;

SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002. p. 266-291.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Ideário da Paz em um Mundo Conflituoso. In: BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 15-56.

MUNCK, Ronaldo; O'HEARN, Denis. Preface. In: MUNCK, Ronaldo; O'HEARN, Denis (Eds.). *Critical Development Theory: contributions to a new paradigm*. London: Zed Books, 1999. p. xiii-xx.

NAVARRO-FLORES, Olga. *Les relations de partenariat Nord-Sud: du paradoxe au compromis - une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale*. 2007. 341 f. Tese (Doctorat en Gestion) – Chaire de Responsabilité Sociale et de Développement Durable, École des Sciences de la Gestion, Université du Québec à Montréal, Montréal, 2007.

OLIVEIRA, Cândido de (Org.). *Dicionário Mor da Língua Portuguesa*. São Paulo: Livro'Mor Editora/Editora Pedagógica Brasileira (EPB), 1967.

OLIVEIRA, Odete Maria de. Paradigma da Dependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 135-205.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. *Cronograma do projeto "Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência em Organizações da Sociedade Civil"*. Porto Alegre, 2011a. Mimeo.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. *Documento-Base do Projeto "Transparência"*. Disponível em:

<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/projetotransparencia/>. Acesso em: 04 abr. 2011b.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. *Projeto Transparência*. Disponível em:

<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/projetotransparencia/>. Acesso em 30 mar. 2011c.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. *Relatórios de Avaliação do Projeto "Transparência"*. Aba "Prestação de Contas do Projeto". Disponível em:

<http://www.parceirosvoluntarios.org.br/projetotransparencia/>. Acesso em 04 abr. 2011d.

PARCEIROS VOLUNTÁRIOS. *Transparência e Prestação de Contas – Quem Participa*. Disponível em:

http://www.parceirosvoluntarios.org.br/projetosemparceria/bid/como_participar.asp. Acesso em 15 mar. 2011e.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 1990 – Concept and Measurement of Human Development*. Disponível em:

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters/>. Acesso em: 27 mai. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 1993 – People's Participation*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993/chapters/> . Acesso em: 27 mai. 2011.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Reconceptualising Governance*. Discussion paper 2, jan./1997. Disponível em: <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!RECONCE.PTU/!sec1.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2011.

REY, Alain. Dictionnaire Le Robert Micro: Dictionnaire de la Langue Française. Paris, Le Robert, 2006.

RHODES, Roderick A. W. The New Governance: governing without government. *Political Studies*, vol. 44, n. 3, p. 652-667, 1996.

RIST, Gilbert. *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *O que são Relações Internacionais*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROSTOW, Walt Whitman. *Etapas do Desenvolvimento Econômico: um manifesto não-comunista*. Zahar: Rio de Janeiro, 1974.

RUCKERT, Arne. Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: Towards an Inclusive Neoliberal World Development Order. In: MAHON,

Rianne; MCBRIDE, Stephen (Eds.). *The OCDE and Transnational Governance*. UBC Press: Vancouver, 2008. p. 96-113.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento e Cultura. Desenvolvimento da Cultura. Cultura do Desenvolvimento. *Organizações & Sociedade*, v. 12, n. 33, p. 151-165, 2005.

SÁNCHEZ, Erick Román. Breve Visita à la Globalización. *Desarrollo Humano y Institucional en América Latina*, Barcelona, n. 36, nov. 2002a. Disponível em: <http://www.globalizacion.org/globalizacion/BreveResumenGlbz.htm>. Acesso em: 06 abr. 2011.

SÁNCHEZ, Erick Román. *Cooperación y Desarrollo: nueve preguntas sobre el tema*. Burgos (España): Amycos, 2002b. Disponível em:

http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf. Acesso em: 06 abr. 2011.

SANTOS FILHO, Onofre. O Fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 13-75.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. Diversificação das Relações Internacionais e Teoria da Interdependência. In: BEDIN, Gilmar Antonio *et al.* *Paradigmas das Relações Internacionais*. 2. ed. rev. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 207-254.

SANTOS, Norma Breda dos; RUSSO, Ciro Marques. Diplomacia e Força: a participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 321-342.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do Trabalho Científico*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1991.

SIMIÃO, Daniel Schroeter; SILVA, Kelly Cristiane da. Timor-Leste por Trás do Palco, Um Prólogo. In: SILVA, Kelly Cristiane da; SIMIÃO, Daniel Schroeter (Orgs.). *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação internacional e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 11-24.

SRINIVASAN, T. N. Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel? *The American Economic Review*, vol.84, n.2, p. 238-243, 1994.

STAPENHURST, Rick. *The Media's Role in Curbing Corruption*. World Bank Institute Working Paper. 2000. Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/media.pdf>.

Acesso em: 31 mai. 2011.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. *Pesquisa Qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

STREIT, Rosalvo Ermes; KLERING, Luis Roque. Governança pública sob a perspectiva de sistemas complexos. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (ENAPG), 1, 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Curitiba: Associação Nacional dos Cursos de Pós-Graduação em Administração, 2004.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. *Identidades em Construção: As Organizações Não-Governamentais Brasileiras no Processo Brasileiro de Democratização*. Campinas. Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas. 2000. p. 166.

TRUMAN, HARRY S., LIBRARY & MUSEUM. *Truman's Inaugural Address*. Disponível em:

http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm.

Acesso em: 29 mai. 2011.

TUCKER, Vincent. The Myth of Development. a critique of a eurocentric discourse. In: MUNCK, Ronaldo; O'HEARN, Denis (Eds.). *Critical Development Theory: contributions to a new paradigm*. London: Zed Books, 1999. p. 1-26.

VADELL, Javier. Economia Política das Relações Internacionais: uma introdução ao papel dos Estados, dos mercados e das instituições em face das principais abordagens. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. *Desenvolvimento, Desigualdades e Relações Internacionais*. Minas Gerais: PUC Minas, 2005. p. 170-196.

WILLETTS, Peter. *What is a non-governmental organization?* Output from the Research Project on Civil Society Networks in Global Governance. City University, London. 2006. Disponível em: <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM#Part2>. Acesso em: 01 jun. 2011.

ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DO FUMIN/BID NO BRASIL

Questões

- 1) Qual é seu cargo e função no FUMIN/BID?
- 2) Há quanto tempo está na instituição?
- 3) Qual é sua função com relação ao projeto Transparência?
- 4) Além de você, há outros técnicos do BID envolvidos no projeto? Se sim, como é o envolvimento de cada um?
- 5) Qual a participação do BID no projeto Transparência?
- 6) Como ocorreu a aproximação do BID com a *Fundación Lealtad*, na Espanha?
- 7) Em que circunstâncias ocorreu o primeiro contato do BID com a ONG Parceiros Voluntários?
- 8) Por que razão a ONG Parceiros Voluntários foi escolhida para executar o projeto?
- 9) Por que o projeto teve início no Rio Grande do Sul, e não em outro Estado do Brasil?
- 10) O BID ou a Parceiros Voluntários realizou algum levantamento com respeito às OSCs do Estado do RS, antes da execução do projeto? Se sim, que tipo de informação foi coletado? Este levantamento afetou os critérios de seleção das OSCs para o projeto? Explique.
- 11) Como foi a participação do BID na construção do projeto com a Parceiros Voluntários?
- 12) O BID opinou sobre os documentos elaborados para o projeto?
- 13) Com que frequência é feito contato com a Parceiros Voluntários? Estes contatos visam a esclarecer pontos específicos sobre a prestação de contas ou também são fornecidas recomendações ao longo do projeto?
- 14) Como você vê os papéis da Parceiros Voluntários e do BID com respeito às decisões do cotidiano do projeto? Em que situações o BID participa?
- 15) O projeto foi considerado como um produto pronto ou previu-se alguma flexibilidade para incorporar contribuições das OSCs e de outros atores? Explique.

- 16) Foram previstas duas turmas de OSCs capacitadas no projeto. A ONG Parceiros Voluntários propôs uma terceira turma de OSCs e esta foi aceita pelo BID. Que argumentos convenceram o BID desta terceira turma?
- 17) O FUMIN está financiando projetos de transparência e prestação de contas em outros países das Américas? Se sim, estes projetos são comparados entre si com a intenção de desenvolver uma metodologia única ou algo neste sentido?
- 18) Há planos de implementar projetos semelhantes em outras partes do Brasil ou da América Latina em breve? Se sim, onde?
- 19) Por que um projeto sobre transparência utiliza recursos do FUMIN (que é destinado às pequenas e médias empresas)?
- 20) O FUMIN trabalha somente com financiamento onde haja contrapartida do país onde se executa um projeto, ou há exceções? Explique.
- 21) Qual a relevância que o banco atribui ao projeto Transparência?
- 22) Que tipo de benefícios um projeto dessa natureza trará aos que venham a ser qualificados com a tecnologia em desenvolvimento pela Parceiros Voluntários?
- 23) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

ANEXO B - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM REPRESENTANTE DA PETROBRAS

Questões

- 1) Qual é seu cargo e função na Petrobras?
- 2) Há quanto tempo está na instituição?
- 3) Qual é sua função com relação ao projeto Transparência?
- 4) Além de você, há outros técnicos da Petrobras envolvidos no projeto? Se sim, como é o envolvimento de cada um com o projeto?
- 5) Qual a participação da Petrobras no projeto Transparência?
- 6) Como ocorre o acompanhamento do projeto?
- 7) Por que razões a Petrobras acolheu a proposta de financiamento do referido projeto?
- 8) A Petrobras opinou sobre os documentos elaborados para o projeto?
- 9) Como contrapartida no projeto, a Petrobras teria indicado dez OSCs para o projeto Transparência. Quais foram os critérios de escolha destas OSCS pela Petrobras?
- 10) Em termos das tomadas de decisão relativas ao projeto, como você vê os papéis da Petrobras frente à ONG Parceiros Voluntários e ao BID?
- 11) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

ANEXO C - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM RESPONSÁVEL TÉCNICA PELO PROJETO NA ONG PARCEIROS VOLUNTÁRIOS

Questões

- 1) Quais são os principais projetos da Parceiros Voluntários?
- 2) Quais são os parceiros nestes projetos e como eles atuam?
- 3) Qual a origem dos recursos desses projetos? Há financiamento por meio de cooperação internacional?
- 4) Eu gostaria de ouvi-la sobre a parceria com o BID e sobre o projeto de PCT. No que consiste exatamente essa "parceria"?
- 5) Na Parceiros Voluntários, quem está envolvido diretamente com o projeto e de que forma atua?
- 6) Como ocorreu o primeiro contato com o BID em função dessa parceria?
- 7) Que informações o BID disponibilizou para a Parceiros para a elaboração do projeto de PCT?
- 8) O BID opinou sobre os documentos elaborados para o projeto (Documento-Base e Manuais do Aluno e do Consultor)?
- 9) Que tipo de prestação de contas do projeto é realizada para com o BID?
- 10) De quanto em quanto tempo?
- 11) O contato é com o escritório do BID em Brasília? De que maneira ocorre este contato?
- 12) Há alguma prestação de contas do projeto para a Petrobras? E para outros parceiros do projeto? Justifique.
- 13) Quem são os parceiros mais ativos no projeto?
- 14) Em termos das decisões envolvendo diretamente o projeto, há parceiros envolvidos ou a última palavra cabe à Parceiros?
- 15) Concluindo, de que forma(s) este projeto contribuiu para a Parceiros Voluntários?
- 16) Quais são os próximos passos do projeto?
- 17) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

ANEXO D - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM EX-RESPONSÁVEL TÉCNICO PELO PROJETO NA ONG PARCEIROS VOLUNTÁRIOS, ENCARREGADO DAS NEGOCIAÇÕES INICIAIS COM FUMIN/BID E PETROBRAS

Questões

- 1) Eu gostaria de ouvi-lo sobre a parceria com o BID e sobre o projeto de PCT. No que consiste exatamente essa "parceria"?
- 2) Como ocorreu o primeiro contato com o BID em função dessa parceria?
- 3) Qual era sua função e quais as atribuições que você desempenhava com relação ao projeto? Era prestador de serviço ou funcionário da Parceiros?
- 4) Em que momento estava o projeto quando você deixou de ser responsável, tecnicamente falando, pelo mesmo?
- 5) O que lhe estimulou a sair da posição em que se encontrava?
- 6) Atualmente, qual é sua ligação com a Parceiros Voluntários (funcionário, prestador de serviço...)?
- 7) Quais foram os critérios de seleção das OSCs para a primeira turma.
- 8) Você também participou da seleção das OSCs para a segunda turma? Se sim, algo mudou na seleção das turmas? E quanto ao perfil das OSCs, continuou o mesmo?
- 9) Que informações o BID disponibilizou inicialmente para a Parceiros para a elaboração do projeto de PCT (nenhuma informação, linhas gerais ou detalhes mais pontuais)?
- 10) O BID opinou sobre os documentos elaborados para o projeto (Documento-Base e Manuais do Aluno e do Consultor)? Se sim, de que forma (em reuniões com a Parceiros, por e-mail...)?
- 11) O contato era somente com o escritório do BID em Brasília? De que maneira ocorria este contato? Todos os contatos eram com a Luciana Botafogo ou havia outros técnicos envolvidos?
- 12) E com relação à Petrobras, você também participou das negociações iniciais? Se sim, como foi feita a negociação?

13) E com relação a outros parceiros do projeto (MP/RS, OAB/RS, Receita Federal etc.), que contribuíram para o Documento-Base, por exemplo. Os contatos foram com você? Como ocorreram?

14) Você percebeu algum parceiro mais ativo no início do projeto (MP, Receita Federal, OAB/RS etc.)? Se sim, o que você destaca como possível interesse de cada um em participar do projeto?

15) Em termos das tomadas de decisão relativas ao projeto, como você via os papéis da Parceiros, do BID e da Petrobras: mais consenso ou mais negociação?

16) Para concluir, de que forma(s) este projeto trouxe resultados para a Parceiros Voluntários?

17) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

ANEXO E - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM CONSULTORAS DE ACOMPANHAMENTO DAS OSCs

Nome do Entrevistado:

Questões

- 1) Quais são os projetos da Parceiros Voluntários com os quais você trabalha?
- 2) Que função você exerce?
- 3) Quais são os parceiros nestes projetos e como eles atuam?
- 4) Qual a origem dos recursos desses projetos? Há financiamento por meio de cooperação internacional?
- 5) Eu gostaria de ouvi-la sobre a parceria com o BID. No que consiste exatamente essa "parceria" com a Parceiros Voluntários?
- 6) Como ocorreu o primeiro contato com o BID em função dessa parceria?
- 7) Que informações o BID disponibilizou para a Parceiros para elaborar o projeto de PCT?
- 8) Sabe se o BID opinou sobre os documentos elaborados para o projeto (Documento-Base e Manuais do Aluno e do Consultor)? Se sim, que sugestões teria dado?
- 9) Que tipo de prestação de contas do projeto é realizada para com o BID?
- 10) De quanto em quanto tempo?
- 11) O contato é com o escritório do BID em Brasília? De que maneira ocorre este contato?
- 12) Há alguma prestação de contas do projeto para a Petrobras? E para outros parceiros do projeto? Justifique.
- 13) Eu gostaria de ouvi-la falar um pouco sobre o Projeto Transparência. No que consiste este projeto?
- 14) Quem são os parceiros mais ativos no projeto?
- 15) Em termos das decisões envolvendo diretamente o projeto, há parceiros envolvidos ou a última palavra cabe à Parceiros? Afinal ela é a ONG executora do projeto...

- 16) E quanto aos consultores de acompanhamento, em que medida eles têm liberdade para tomar decisões relativas ao projeto? Foi prevista alguma liberdade neste sentido?
- 17) As OSCs contribuíram para o projeto? De que forma?
- 18) Que resultados o projeto trouxe para os consultores de acompanhamento? E com relação aos consultores voluntários?
- 19) De que forma este projeto contribuiu para a Parceiros Voluntários?
- 20) Na Parceiros Voluntários, quem está envolvido diretamente com o projeto e de que forma atua?
- 21) Quais são os próximos passos do projeto?
- 22) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

ANEXO F - ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRIGENTES DAS OSCs

Nome do Entrevistado:

Organização Social que representa:

Cargo:

Questões:

- 1) Qual é seu cargo e que função você exerce?
- 2) A OSC conta com quantos funcionários?
- 3) Há colaboradores voluntários?
- 4) Quais são os principais projetos da organização e qual é a extensão geográfica que alcançam (local, municipal, estadual etc.)?
- 5) Quantas pessoas estão envolvidas nesses projetos atualmente?
- 6) Qual é a origem dos recursos desses projetos?
- 7) Qual é a origem dos recursos que mantém a organização?
- 8) Eu gostaria de ouvi-lo sobre a parceria com a Parceiros Voluntários. No que consiste exatamente essa "parceria"?
- 9) Como ocorreu o primeiro contato em função dessa parceria?
- 10) Eu gostaria de ouvi-la falar um pouco sobre o Projeto Transparência. No que consiste este projeto?
- 11) Você percebe a presença de outros parceiros ou apoiadores neste projeto?
- 12) Se sim, como vê a atuação desses parceiros?
- 13) Como chegou a seu conhecimento o projeto Transparência?
- 16) Como surgiu o interesse em participar do projeto Transparência e como se deu esta decisão?
- 14) Me parece que todas as OSCs participantes do projeto recebem recursos da Petrobras para algum de seus projetos. Este é o caso da OSC a que você está vinculado?
- 15) Na organização a que você está vinculada, quem está envolvido diretamente com o projeto e de que forma atua?
- 16) Como é o processo de decisão sobre a implantação das medidas previstas no plano de ação da OSC? Que pessoas estão envolvidas nas decisões?

- 17) Quanto ao grupo das OSCs, você percebe que elas contribuíram para o projeto?
De que maneira?
- 18) Alguma dessas sugestões reverteu em mudanças ao longo do seu acompanhamento no projeto Transparência?
- 19) Em que medida as OSCs têm liberdade para tomar decisões relativas ao projeto?
- 20) De acordo com os interesses das OSCs, de que forma o projeto contribui? E de acordo com o interesse específico da organização a que você está vinculado?
- 21) Tem alguma pergunta ou observação que gostaria de acrescentar?

**ANEXO G – TURMAS DE OSCs CAPACITADAS NO PROJETO
TRANSPARÊNCIA**

PRIMEIRA TURMA DE OSCs CAPACITADAS		
	Organização	Cidade
1	Ação Social Santa Isabel – LAR DA VELHICE SÃO JOSÉ	Canoas
2	Associação Amigos Voluntários – AAV	Cachoeirinha
3	Associação Amparo à Maternidade e Infância (ASSAMI)	Erechim
4	Associação Beneficente Santa Zita de Lucca – Creche Frederico Ozanam	Porto Alegre
5	Associação das Senhoras da Campanha dos Bebês	Canoas
6	Associação de Atendimento à Criança e ao Adolescente - AACRA	Esteio
7	Associação de Cegos do Rio Grande do Sul (ACERGS)	Porto Alegre
8	Associação de Cegos Louis Braille (ACELB)	Porto Alegre
9	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de Sapucaia do Sul	Sapucaia do Sul
10	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE de Charqueadas	Charqueadas
11	Casa do Menino Jesus de Praga	Porto Alegre
12	Centro Arquidiocesano de Promoção da Empregada Doméstica – CRECHE SANTA TERESINHA	Porto Alegre
13	Centro de Equoterapia de Uruguaiana General Fidélis - CEU	Uruguaiana
14	Centro de Reabilitação São João Batista – EDUCANDÁRIO SÃO JOÃO BATISTA	Porto Alegre
15	Centro Infantil Renascer da Esperança	Porto Alegre
16	Comitê Gaúcho de Ação da Cidadania	Porto Alegre
17	Fundação Projeto Pescar	Porto Alegre
18	Horta Comunitária Joanna de Angelis	Novo Hamburgo
19	Inspetoria Salesiana São Pio X – LAR DOM BOSCO	Porto Alegre
20	Instituto da Mama do RS (IMAMA)	Porto Alegre
21	Instituto de Estudos da Cultura Amazônica (IECAM)	Porto Alegre
22	Instituto de Pesquisa e Intervenção sobre Relações Raciais – SEMPRE MULHER	Porto Alegre
23	Instituto do Câncer Infantil do RS (ICI/RS)	Porto Alegre
24	Instituto Pobres Servos da Divina Providência – CENTRO EDUCACIONAL PROFISSIONAL SÃO JOÃO CALÁBRIA	Porto Alegre
25	Instituto Pobres Servos da Divina Providência – CPIJ – CENTRO DE PROMOÇÃO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE	Porto Alegre

26	Kinder Centro de Integração da Criança Especial - KINDER	Porto Alegre
27	Movimento pelos Direitos da Criança e do Adolescente – MDCA	Porto Alegre
28	Organização Beneficente Vida Viva – VIDA VIVA	Porto Alegre
29	Pequena Casa da Criança	Porto Alegre
30	Viavida – Pró-doações e Transplantes	Porto Alegre
31	ONG Parceiros Voluntários	Porto Alegre

Quadro 1 – OSCs capacitadas na primeira turma do projeto Transparência

Fonte: Parceiros Voluntários (2011b)

SEGUNDA TURMA DE OSCs CAPACITADAS		
	Organização	Cidade
1	Ação Comunitária Paroquial (ACOMPAR)	Porto Alegre
2	Associação Canoense de Deficientes Físicos (ACADEF)	Canoas
3	Associação Casa de Passagem de Sapucaia do Sul (ACAPASS)	Sapucaia do Sul
4	Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Residencial Rubem Berta (AMORB)	Porto Alegre
5	Associação de Assistência ao Menor em Oncologia (AMO)	Novo Hamburgo
6	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE - Frederico Westphalen)	Frederico Westphalen
7	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE – Giruá)	Giruá
8	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE – Santo Antônio da Patrulha)	Santo Antônio da Patrulha
9	Associação dos Moradores e Amigos da Vila Tronco Neves e Arredores (AMAVTRON)	Porto Alegre
10	Associação dos Portadores de Transtornos de Ansiedade (APORTA)	Porto Alegre
11	Associação Estadual Carlos Dorneles	Porto Alegre
12	Associação Grupo de Apoio à Infância e Adolescência - ONG GAIA	Gravataí
13	Centro Regional de Cultura Rio Pardo	Rio Pardo
14	Centro Filantrópico de Assistência Social Charles Leonard Simon Lundgren	Caxias do Sul
15	Federação Espírita do Rio Grande do Sul (FERGS)	Porto Alegre
16	Instituto de Acesso à Justiça (IAJ)	Porto Alegre
17	Instituto Pestalozzi de Canoas	Canoas
18	Instituto Vida Solidária	Porto Alegre
19	Mitra Diocesana do Rio Grande – Pastoral do Menor	Rio Grande
20	Moradia e Cidadania - ONG Moradia e Cidadania	Porto Alegre
21	Obra Social Santa Luiza	Porto Alegre
22	ONG Parceiros da Esperança (PARESP)	Venâncio Aires
23	Prefeitura Municipal de Charqueadas	Charqueadas
24	Sociedade Porto-Alegrense de Auxílio aos Necessitados (SPAAN)	Porto Alegre

25	Sociedade Tênis, Educação Participação Social (STEPS)	Porto Alegre
26	União Brasileira de Educação e Assistência - UBEA/ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)	Porto Alegre

Quadro 2 – OSCs capacitadas na segunda turma do projeto Transparência

Fonte: Parceiros Voluntários (2010)

TERCEIRA TURMA DE OSCs CAPACITADAS		
	Organização	Cidade
1	Associação Colibri	Santa Maria
2	Associação de Cegos e Deficientes Visuais (ACVD)	Santa Maria
3	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE – Santa Rosa)	Santa Rosa
4	Associação Espírita Francisco Spinelli	Santa Maria
5	Associação Evangélica Educar e Crescer	Santa Maria
6	Associação Planejar	Santa Maria
7	Associação RETO “A Esperança de Vida” – CENTRO RETO	Santa Maria
8	Associação Servos da Caridade – PÃO DOS POBRES SANTO ANTÔNIO	Santa Maria
9	Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente - CEDEDICA	Santa Maria
10	Cuica Cultura Inclusão Cidadania e Artes - CUICA	Santa Maria
11	Fundação Angelo Bozzeto	Faxinal do Soturno
12	Instituto Desafio Jovem Salmo 23 de Apoio Social – DESAFIO JOVEM	Itaara
13	Lar Vila das Flores	Santa Maria
14	Patronato Agrícola e Profissional São José – PATRONATO	Erechim
15	Pró-Vida Organização da Sociedade Civil – PRÓ-VIDA	Santa Maria
16	Sociedade Beneficente de Proteção e Amparo à Criança (SBPAC)	Santa Maria
17	Sociedade Espírita Estudo e Caridade – LAR DE JOAQUINA	Santa Maria
18	Sociedade Meridional de Educação – CENTRO SOCIAL MARISTA SANTA MARTA	Santa Maria
19	Universidade Federal de Santa Maria – TURMA DO IQUE – CTCriac	Santa Maria

Quadro 3 – OSCs capacitadas na terceira turma do projeto Transparência

Fonte: Parceiros Voluntários (2010)

ANEXO H – CRONOGRAMA DO PROJETO TRANSPARÊNCIA

CRONOGRAMA 2009/2010/2011		
Ação	Responsável	Programação
Veiculação do edital / anúncio para prospecção de OSCs no Projeto (2º grupo 2010-2011)	Comunicação ONG	05 e/ou 06/12/09
1º Período de Inscrições das OSCs (2º grupo)	ONG Parceiros Voluntários	07/12 a 17/12/09
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	18/12/09
Revisão e ajustes do Documento-Base	Consultor Externo	dez /09 e jan/10
Seleção dos Consultores para seleção das OSCs (2º grupo)	ONG Parceiros Voluntários	dez/09 e jan/10
Validar os documentos com base na experiência do 1º grupo (Documento-Base)	ONG Parceiros Voluntários	jan/10
2º Período de Inscrições das OSCs (2º grupo)	ONG Parceiros Voluntários	05/01 a 15/01/10
1ª Palestra de Esclarecimento para OSCs inscritas no Projeto	ONG Parceiros Voluntários	07/01/10
Reuniões de Avaliação da Metodologia da Atividade de Acompanhamento com Coordenação Técnica, Consultores e equipe ONG Parceiros Voluntários (1º grupo)	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	11.01.10 / 12.4.10 e 05.7.10
Revisão e ajustes do Manual do Aluno, Plano de Aula, Manual do Consultor e Sistema de Avaliação	Consultor Externo	jan a mar/10
Capacitação dos Consultores na metodologia para a Seleção das OSCs (2º grupo)	ONG Parceiros Voluntários	jan/10
Seleção das OSCs para o 2º grupo (Visitas, Entrevistas e Registros)	Consultor	20/01 a 05/3/10
Análise e Seleção de Consultores Técnicos - Educando para Transparência - 100h - 2º grupo	ONG Parceiros Voluntários	jan/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	31/01/10
Capacitação dos Consultores Técnicos - Educando para Transparência - 100h - 2º grupo	ONG Parceiros Voluntários	fev/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	24/02/10

Relatório Semestral de Progresso - RSP e Marco Intermediário 4	ONG Parceiros Voluntários	28/02/10
Validação do Manual do Aluno	ONG Parceiros Voluntários	mar/10
Revisão ortográfica, editoração e impressão do Documento-Base e Manual do Aluno (2º grupo)	Comunicação ONG	mar/10
Seleção/Contratação de Consultores de Acompanhamento - 2º grupo	ONG Parceiros Voluntários	08/3 a 19/4/10
Reunião do Projeto com Comitê Técnico e Conselho Assessor referente ao 1º grupo de OSCs	ONG Parceiros Voluntários	09/3/10
Reunião do Comitê para definição das OSCs participantes dos 2º grupo	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	15/3/10
Reunião de Avaliação da Metodologia	OSCs e ONG Parceiros Voluntários	17/3/10
Reuniões de Alinhamento com Coordenação Técnica, Consultores e Equipe ONG Parceiros Voluntários (1º grupo)	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	22/3/10
Divulgação das OSCs selecionadas (2º grupo)	Comunicação ONG	19/3/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	31/3/10
Mobilização de Consultores Voluntários CRA e CRC - 2º grupo	ONG Parceiros Voluntários	abr/10
Capacitação dos Dirigentes das OSCs (80 horas - 2º grupo)	Consultor	07, 08, 14, 15, 28, 29/04 e 05, 06, 12 e 13/5/2010
Reunião de Avaliação da Metodologia	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	12/3/10
Reunião 1 de para preparação do Seminário de Visibilidade	Comunicação ONG	26/4/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	30/04/10
Capacitação de Consultores de Acompanhamento e Voluntários (2º grupo)	ONG Parceiros Voluntários	mai/10
Reuniões de Alinhamento com Coordenação Técnica, Consultores e Equipe ONG Parceiros Voluntários (1º grupo)	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	24/5/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	31/5/10
Atividades de educação a distância (Módulo Virtual - 20h) -2º grupo	Consultor	jun/10 a set/10
Reunião 2 para preparação do Seminário de Visibilidade	Comunicação ONG	01/6/10

Processo de implementação e acompanhamento dos Princípios de Prestação de Contas das OSCs (2ª grupo)	CT,CA, CV,ONG	jun/10 a mar/11
Reuniões de Alinhamento com Coordenação Técnica, Consultores e Equipe ONG Parceiros Voluntários (1º grupo)	CT,CA, CV,ONG	14/6/10
Reuniões de Alinhamento com Coordenação Técnica, Consultores e Equipe ONG Parceiros Voluntários (2º grupo)	CT,CA, CV,ONG	28/6 - 02/8 - 03/9 - 01/10 - 05/11 - 03/12/10 - 11/01 - 08/02 - 18/3/11
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	30/6/10
Reunião de Avaliação da Metodologia	Consultores e ONG Parceiros Voluntários	05/7/10
Reunião 3 para preparação do Seminário de Visibilidade	Comunicação ONG	05/7/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	30/7/10
Seminário de Visibilidade de Resultados (1º grupo)	Conselho Assessor, Comitê Técnico, Consultores, OSCs, ONG Parceiros Voluntários	18/8/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	30/8/10
Reunião do Projeto com Comitê Técnico e Conselho Assessor referente ao 2º grupo de OSCs	Conselho Assessor, Comitê Técnico, Consultores, OSCs, ONG Parceiros Voluntários	20/10/10
Atualização do <i>hotsite</i> do Projeto	ONG Parceiros Voluntários	30/10/10
Seminário de Visibilidade de Resultados (2º grupo)	Conselho Assessor, Comitê Técnico, Consultores, OSCs, ONG Parceiros Voluntários	21/6/11
Base de dados de OSCs que tenham implementado Boas Práticas de Princípios de Prestação de Contas/Marco Intermediário 5		28/10/10
Oito casos disponibilizados na WEB/Marco Intermediário 6		28/02/11
Ajustes dos documentos com base na experiência do 2º grupo (Documento-Base, Manual do Aluno, Plano de Aula, Manual da Atividade de Acompanhamento (Manual do Consultor e Sistema de Avaliação)		29/4/11

Quadro 4 – Cronograma do projeto “Desenvolvimento de Princípios de Prestação de Contas e Transparência em Organizações da Sociedade Civil”

Fonte: Parceiros Voluntários (2011a).

ANEXO I – PROJETO TRANSPARÊNCIA ENVIADO AO FUMIN/BID

LEG/SGO/CSC/IDBDOCS#1619163

ANEXO ÚNICO

O PROGRAMA

Desenvolvimento de Prestação de Contas e Transparência nas Organizações da Sociedade Civil

I. Objetivo

- 1.01 O objetivo geral do Programa é contribuir para o melhoramento da efetividade e o posicionamento das organizações da sociedade civil, especialmente as que trabalham em colaboração com o setor privado e pelo desenvolvimento de atividades relacionadas com o setor privado. O propósito do Programa é fomentar a implementação e incorporação de ações de prestação de contas e transparência (PCT) em organizações da sociedade civil (OSC) do Estado do Rio Grande do Sul.

II. Descrição

- 2.01 O Programa incluirá os seguintes componentes: (i) desenvolvimento de princípios e ferramentas de PCT para OSC; (ii) implementação e incorporação das ações de PCT em OSC; (iii) fortalecimento do ambiente institucional para a inclusão de princípios de PCT; e (iv) monitoramento e difusão dos resultados do Programa.

Componente I: Desenvolvimento de princípios de PCT para OSC

- 2.02 O propósito deste componente é desenvolver os princípios de PCT para OSC, baseados em literatura e materiais já existentes, que levem em conta a situação atual no Brasil. Para isso, se contemplam as seguintes atividades: (i) análise da situação da sociedade civil no Estado do Rio Grande do Sul, em comparação com o que ocorre em outras regiões do país, incluindo o marco regulatório, contando com a interação da Rede Parceira Social; (ii) desenvolvimento de uma proposta preliminar de princípios e sub-princípios que representarão com mais especificidade os indicadores do nível de cumprimento; (iii) elaboração da proposta adaptada à realidade local que será validada através de reuniões em oito regiões do Rio Grande do Sul para sua discussão, nas quais participarão outras entidades interessadas; (iv) organização de seminários para OSC, empresas e outros doadores para a validação dos princípios; (v) formulação de um modelo de PCT e desenvolvimento do plano de implementação; e (vi) difusão dos princípios aprovados numa publicação que será anunciada na imprensa local e distribuída para conscientizar possíveis OSC beneficiárias.
- 2.03 Para a execução deste componente, está prevista a contratação de um ou vários consultores especializados para a elaboração de: (i) documento contendo a análise da situação das OSC no Estado do Rio Grande do Sul, incluindo o marco regulatório existente; (ii) documento que contenha os indicadores e princípios; e (iii) guia de

- 2 -

implantação em PCT formulado, editado e divulgado, incluindo os princípios aprovados sobre a metodologia da implementação.

Componente II: Implementação e incorporação das ações de PCT em OSC

- 2.04** O objetivo deste componente é capacitar e dar assistência técnica a OSC nos princípios de PCT desenvolvidos no Componente I. Para atingir este objetivo, estão previstas as seguintes atividades: (i) identificação, seleção e capacitação de consultores locais que prestarão serviços de assistência técnica a OSC. Os consultores serão capacitados nos princípios desenvolvidos no Componente I e em metodologias de assistência técnica na abordagem estratégica do processo de facilitação das OSC beneficiárias; (ii) seleção das 25 OSC participantes em cada uma das duas convocatórias; (iii) implementação dos princípios de PCT, para o que os consultores capacitados darão assistência técnica às OSC, combinando formatos presenciais e a distância. O Programa cobrirá uma porcentagem dos custos de implementação das medidas (materiais didáticos, logística, etc.) e o resto será financiado pela própria OSC; (iv) acompanhamento às OSC no processo de implementação mediante visitas periódicas de acompanhamento durante um ano; e (v) processo de retroalimentação para repetir as atividades em uma segunda convocatória com base na experiência da primeira convocatória.
- 2.05** Os critérios de seleção das OSC são: (i) OSC com certa solidez institucional para aproveitar a metodologia de OSC; (ii) preferentemente OSC que estão trabalhando com o setor privado no desenvolvimento de atividades produtivas ou similares; e (iii) disponibilidade para cobrir parte dos custos de assistência técnica.
- 2.06** Adicionalmente, está prevista a realização de seminários e a publicação e divulgação de resultados, que fortalecerão as ações implementadas nas OSC (ver Componente IV). Os seminários incluirão a presença das OSC participantes para promover o intercâmbio de experiências e lições com as outras OSC.

Componente III: Fortalecimento do ambiente institucional para a inclusão de princípios de PCT

- 2.07** Este componente tem como enfoque fomentar as práticas dos princípios de PCT das OSC participantes do Programa com base em dados existentes de outros projetos e/ou terceiros, pretendendo facilitar a identificação e implementação de projetos conjuntos, contemplando parcerias entre empresas e OSC. Neste componente se prevê financiar o desenvolvimento de uma base de dados de OSC que tenham implementado boas práticas de princípios de PCT.

Componente IV: Monitoramento e difusão dos resultados do Programa

- 2.08** O objetivo deste componente é medir e difundir as atividades do Programa e seus resultados. Estão contempladas as seguintes atividades: (i) desenvolvimento e implementação de um sistema de monitoramento com base no quadro lógico (Anexo I) integrado com outros dados de um sistema de gestão interna a ser definido;

- 3 -

(ii) preparação de estudos de casos (*case studies*) de OSC participantes do Programa para divulgar suas experiências e os benefícios obtidos ao participar no Programa, com o fim de divulgar os resultados e aprender com as experiências para o futuro. Estes casos incluirão indicadores para medir o aumento no número, tamanho e qualidade das colaborações entre OSC e empresas; (iii) realização de seminários de difusão (um de lançamento e dois de divulgação) e construção de *website*, que servirão para fomentar o interesse de OSC nas atividades; e (iv) realização de uma conferência final para divulgar os resultados do Programa.

- 2.09 Para levar a cabo estas atividades, está prevista a contratação de consultores para a criação e produção gráfica do site e para adaptar o sistema de monitoramento nas medições e análises de dados. Serão destinados recursos para a atualização e sistematização, assim como para a capacitação da equipe de medições e análises.

Gestão por resultados

- 2.10 Para auxiliar o Órgão Executor no trabalho de gestão por resultados, foram incluídos recursos no orçamento do Programa para consultorias a serem contratadas pelo Banco para fornecer assistência técnica pontual ao Órgão Executor em fases tais como preparação do plano de contas, preparação do manual de administração, organização do seminário inicial, ajuda com procedimentos de contratação de consultores e aquisição de bens e serviços e capacitação sobre diversos tipos de desembolsos, entre outras.

III. Custo do Programa

- 3.01 O custo do Programa foi estimado no equivalente a US\$ 812.060,00 (oitocentos e doze mil e sessenta dólares), cuja distribuição por categoria de investimento e fonte de financiamento indica-se no seguinte quadro:

Custo e financiamento (em US\$)

COMPONENTES	FUMIN	LOCAL	TOTAL	%
1. Desenvolvimento de princípios e ferramentas de PCT para OSC	14.625	77.883	92.508	11,6
2. Implementação e incorporação das ações de PCT em OSC	285.778	83.939	369.716	46,2
3. Fortalecimento do ambiente institucional para a inclusão de princípios de PCT	--	6.611	6.611	0,8
4. Monitoramento e difusão dos resultados do Programa	6.056	89.472	95.528	11,9
Administração do Programa	8.723	136.277	145.000	18,1
Monitoramento e avaliações	35.106	--	35.106	4,4
Auditorias financeiras	6.111	5.000	11.111	1,4
Imprevistos	43.602	818	44.420	5,6
SUBTOTAL	400.000	400.000	800.000	100,0
Porcentagem	50%	50%	100%	
Gestão por resultados	10.000	--	10.000	
Conta de avaliação do Impacto	2.060	--	2.060	
TOTAL	412.060	400.000	812.060	

ATN/ME-11177-BR

- 4 -

IV. Execução

- 4.01** A organização sem fins lucrativos ONG Parceiros Voluntários atuará como órgão executor desta cooperação técnica. ONG Parceiros Voluntários tem como objeto social promover, ampliar e qualificar o atendimento das demandas sociais através do trabalho voluntário, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da comunidade; trabalha de forma cooperativa através de relações de confiança; e tem como atividades fundamentais a capacitação, a comunicação, o desenvolvimento de metodologias e formação de redes colaborativas.
- 4.02** ONG Parceiros Voluntários será responsável pela coordenação geral da operação, coordenação institucional, monitoramento e coleta de dados no âmbito local e coordenação dos serviços de assistência técnica a serem prestados pela rede de consultores.
- 4.03** Será estabelecida uma Unidade Executora do Projeto (UEP) formada por um coordenador do Programa e um assistente administrativo-financeiro. O coordenador se encarregará de: (i) supervisão das atividades dos componentes; (ii) organização dos serviços de consultoria e capacitação necessários; (iii) representação da UEP junto a outros organismos e instituições; (iv) gestão dos desembolsos; (v) supervisão da execução administrativa do Programa; e (vi) atuação como secretaria nas reuniões do Conselho Assessor.
- 4.04** O Conselho Assessor terá as seguintes funções: (i) definir as diretrizes gerais do Programa na concepção e implementação de estratégias e atividades que contribuam à consecução dos objetivos e na articulação com outros programas e instituições interessadas ou envolvidas na área de PCT; (ii) examinar os planos semestrais; (iii) orientar e definir a estratégia do Programa; (iv) examinar os relatórios semestrais de execução preparados pela UEP; (v) pronunciar-se sobre assuntos de interesse para o Programa; (vi) estimular as parcerias e o diálogo com outras instituições e associações empresariais; e (vii) preparar e aprovar o regulamento interno de funcionamento do Conselho Assessor com relação ao Programa. A Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social do Estado do Rio Grande do Sul, SEBRAE do Rio Grande do Sul (SEBRAE-RS), Unisinos (universidade privada do Rio Grande do Sul), Instituto Gerdau (entidade vinculada ao setor privado) e SERASA expressaram interesse em fazer parte do Conselho Assessor.

ATN/ME-11177-BR

Fonte: BID (2011a).