



DE RECEPTOR A DOADOR: OS DESAFIOS DA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA SOB A ÓTICA DA RELAÇÃO ESTADO/SOCIEDADE CIVIL

RUI MESQUITA CORDEIRO

Doutorando em Administração Pública e Governo na Fundação Getúlio Vargas
Mestre em Estudos do Desenvolvimento pelo Institute of Social Studies (ISS), Holanda
Diretor de Programas da Fundação W.K. Kellogg para a América Latina e o Caribe
E-mail: rui.cordeiro@gvmail.br

Resumo

O propósito central deste artigo é a análise da política de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira a partir da ótica da relação estado/sociedade civil. Trata-se de um trabalho exploratório, que busca levantar questões e tendências amplas sobre novos fenômenos referentes à cooperação sul-sul e a participação da sociedade civil na política externa brasileira, com vistas a contribuir com uma agenda de pesquisa futura sobre o tema. A abordagem analítica utilizada no artigo é a histórico-estruturante, através de uma metodologia que por um lado envolve uma revisão teórico-bibliográfica multidisciplinar sobre temas de análise da política externa brasileira, da cooperação técnica internacional, do desenvolvimento e da sociedade civil. Ademais, também se fez uso da revisão e análise de relatórios, notas públicas e pesquisas realizadas pela ABC, IPEA, ABONG, INESC e outros pesquisadores e analistas destas áreas. Completando a abordagem metodológica, para fins de triangulação de informações, também se realizou uma entrevista semiestruturada com o ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC. Inicialmente, o artigo caracterizará uma interpretação dos três principais ciclos de desenvolvimento pelo qual vem passando o país; posteriormente, se analisa a política externa brasileira a partir da sua cooperação para o desenvolvimento, bem como a relação estado/sociedade civil no âmbito da cooperação. Na sua parte final, algumas considerações são feitas a respeito da corrente fase da política de cooperação e de sua relação com a sociedade, no que tange a identificação dos principais entraves para seu avanço rumo ao futuro.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Cooperação para o Desenvolvimento; Sociedade Civil.



Abstract

The purpose of this paper is to examine the development cooperation policy in Brazil from the perspective of the state/civil society relationship. This is an exploratory study that seeks to raise questions about broad trends and new phenomena related to south-south cooperation and participation of civil society in the Brazilian foreign policy, in order to help building an agenda for future research on the subject. The historical-structural approach is used as an analytical ground of reference, through a methodology that involves, on the one hand, a literature review on multidisciplinary issues of Brazilian foreign policy analysis, international cooperation, development and civil society. Furthermore, the review and analysis of reports, public notes and surveys conducted by ABC, IPEA, ABONG, INESC and some other researchers in these areas are also used. Rounding out the methodological approach for information triangulation, this research also conducted a semi structured interview with the diplomat and Minister Marco Farani, General Director for the ABC. Initially, the article will frame an interpretation of the three main development cycles by which Brazil has experienced. Subsequently, it analyses the Brazilian foreign policy from its development cooperation angle, as well as from the state/civil society relationship. In its final part, some considerations are made regarding the current phase of development cooperation and its relationship with the Brazilian civil society, with respect to identifying the main barriers to their advancement into the future.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Development Cooperation; Civil Society.

Resumen

El propósito de este trabajo es examinar la política de cooperación internacional para el desarrollo en Brasil desde la perspectiva de la relación Estado / sociedad civil. Se trata de un estudio exploratorio, cuyo objetivo es elevar cuestiones más amplias acerca de los fenómenos y tendencias nuevas relacionadas con la cooperación Sur-Sur y la participación de la sociedad civil en la política exterior brasileña, con el fin de contribuir a una agenda para futuras investigaciones sobre el tema. El método analítico utilizado en el artículo es la estructuración histórica, a través de una metodología que por un lado implica una revisión de la literatura teórica sobre los temas de análisis multidisciplinario de la política exterior brasileña, la cooperación técnica internacional, el desarrollo y la sociedad civil. Por otra parte, también hizo uso de la revisión y análisis de los informes, notas públicas y encuestas llevadas a cabo por ABC, IPEA, ABONG, los investigadores INESC y otros analistas y estas áreas. Completar el enfoque metodológico para la triangulación de la información, también realizó una entrevista semiestructurada con el Ministro Marco Farani, Director General de la ABC. Inicialmente, el artículo contará con una interpretación de los tres ciclos de desarrollo principales por las que ha atravesado el país, luego de analizar la política exterior brasileña de su cooperación al desarrollo, así como la relación Estado / sociedad civil en la cooperación. En su parte final, se hacen algunas consideraciones sobre la fase actual de la política de cooperación y su relación con la sociedad, con respecto a la identificación de los principales obstáculos para su avance hacia el futuro.

Palabras-claves: Política Exterior Brasileña, Cooperación al Desarrollo; Sociedad Civil.



Introdução

O propósito central deste artigo é a análise da política de cooperação internacional para o desenvolvimento brasileira a partir da ótica da relação estado/sociedade civil. Trata-se de um trabalho exploratório, que busca levantar questões e tendências amplas sobre novos fenômenos referentes à cooperação sul-sul e a participação da sociedade civil na política externa brasileira, com vistas a construir uma agenda de pesquisa futura sobre o tema.

A abordagem analítica utilizada no artigo é a histórico-estruturante, através de uma metodologia que por um lado envolve uma revisão teórico-bibliográfica multidisciplinar sobre temas de análise da política externa brasileira, da cooperação técnica internacional, do desenvolvimento e da sociedade civil. Ademais, também se fez uso da revisão e análise de relatórios, notas públicas e pesquisas realizadas pela ABC (Agência Brasileira de Cooperação), pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), pela ABONG (Associação Brasileira de ONGs), pelo INESC (Instituto de Estudos Socioeconômicos) e por alguns outros pesquisadores e analistas destas áreas. Completando a abordagem metodológica, para fins de triangulação de informações, também se realizou uma entrevista semiestruturadas com o diplomata e ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC, gentilmente cedida no dia 20 de julho de 2012.

Dentro deste quadro conceitual e empírico, três temas são importantes. O primeiro deles é a compreensão a respeito do processo histórico do desenvolvimento brasileiro, e para tal, usaremos como base referencial o conceito amplo de desenvolvimento como um projeto político de auto-transformação de um povo cunhado por Celso Furtado (1968), bem como também a cronologia dos três ciclos de desenvolvimento do Brasil proposta por Bresser-Pereira (2012). O segundo é a compreensão histórica da cooperação técnica internacional (ou cooperação para o desenvolvimento) e a posição do Brasil neste cenário. Um das referências para tal é a análise do resgate histórico de Amando Cervo (1994), e sua devida complementação, dentre outros. O terceiro tema é a compreensão do conjunto de relações estado/sociedade frente à política de cooperação para o desenvolvimento, bem como também das transformações contemporâneas pelas quais vem passando a sociedade civil brasileira tanto no âmbito da cooperação internacional. Por fim, considerações finais são feitas apontando entraves centrais da relação estado/sociedade civil junto à política de cooperação visando o seu amadurecimento rumo ao futuro.

Os ciclos de desenvolvimento do Estado-Nação brasileiro

Uma das maneiras de se analisar o comportamento da política externa brasileira é através do viés de análise do debate sobre o desenvolvimento do país. Nos anos noventa, Amando Cervo historicista a relação entre política externa e desenvolvimento através da análise histórica estruturante da cooperação técnica internacional do Brasil (CERVO, 1994). Ele destacava a relevância da análise entre a política externa e os modelos de desenvolvimento econômicos no país, de um lado os momentos de modelo nacionalista e autônomo, do outro os momentos de modelos mais liberais, com abertura externa econômica (ibid. p.41).



A compreensão das diferentes fases e ciclos de desenvolvimento brasileiros se torna chave para uma melhor análise da política externa, em especial dos ciclos da cooperação para o desenvolvimento no Brasil, onde o conceito de desenvolvimento é parte de um debate antigo. Os temas a respeito da independência de Portugal, da descolonização da Europa, da autonomia política e econômica, e da formação do estado e do povo brasileiro têm sido alguns dos principais temas abordados neste campo. Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior são frequentemente citados como o tripé clássico nas discussões da identidade e da formação do estado-nação brasileiro, tendo aberto o caminho para o surgimento de outros intérpretes que expandiram esse debate, tais como Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Fernando Henrique Cardoso, Guerreiro Ramos, Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, Josué de Castro, Luiz Carlos Bresser-Pereira, Milton Santos, Paulo Freire e Raymundo Faoro, dentre outros, trazendo abordagens antagônicas, mas ajudando a estabelecer no país o debate inerente deste campo de análise do desenvolvimento, notadamente a partir da década de 1930. Posteriormente, a partir do final dos anos 1970 o debate sobre desenvolvimento no Brasil passou a abordar novas questões, nos campos do desenvolvimento local, da economia popular e solidária, da gestão pública, da gestão social, da justiça social e da sustentabilidade ambiental, através de uma miríade de novos pesquisadores de distintas áreas de conhecimento, além de novos atores sociais heterogêneos do campo empírico, o que reforça a ideia de um campo multidisciplinar por natureza.

Destacando um conceito brasileiro amplo, citamos Celso Furtado, que chama a atenção para o desenvolvimento como um projeto de autotransformação de uma sociedade, que como tal requer não apenas uma compreensão econômico-histórico-contextual do país, mas também uma visão de futuro no campo social:

“O desenvolvimento não é uma simples questão de aumento de oferta de bens ou de acumulação de capital, possui ele um sentido, é um conjunto de respostas a um projeto de autotransformação de uma coletividade humana; quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”. (FURTADO, 1968, p.19)

No calor deste debate, a compreensão histórica-estruturante dos ciclos de desenvolvimento pelo qual tem passado o estado-nação brasileiro se torna chave. Luiz Carlos Bresser-Pereira (2012) apresenta sua interpretação, dividindo a história recente brasileira em três grandes ciclos de desenvolvimento, que serão utilizados como base teórico-referencial ao longo deste artigo: o ciclo estado e integração territorial, o ciclo nação e desenvolvimento e o ciclo democracia e justiça social, os quais são discutidos nos parágrafos a seguir.

Ciclo Estado e Integração Territorial: Ciclo que abrange o Império e a Velha República, desde a independência até os anos 1930, e que é marcado pela integração e pela preservação nacional, mantendo e expandindo o território do país, o que marca no Brasil uma grande diferença frente à fragmentação territorial vista na América hispânica. Também marcado pela ascensão da diplomacia brasileira, com o Barão do Rio Branco como seu patrono, sempre em busca do ideal da autonomia. Outra característica foi a formação de um estado republicano no Brasil, porém ainda sem um sentido



nacional forte, uma vez que a aristocracia brasileira ainda estava muito ligada à França, à Inglaterra e também ao emergente Estados Unidos. Tal período também fora marcado pela abolição da escravidão no Brasil, pela ampliação do trabalho assalariado, ainda que precário, e pelo início de uma nova onda de migração asiática e europeia para o ainda jovem país, quando nenhuma política afirmativa de inclusão das populações negras à sociedade brasileira fora feita neste momento, fincando assim as bases do grande paradigma da desigualdade no país, que em grande parte foi, e ainda é, racial.

Ciclo Nação e Desenvolvimento: Ciclo que teve início a partir dos anos 1930, com a era Getúlio Vargas e a construção inicial da fase nacionalista brasileira, onde uma tentativa de construção de uma nação foi experimentada, em paralelo a um grande esforço de crescimento econômico focado na industrialização, na substituição de importações e no surgimento de novas classes sociais no país, em especial a burguesia industrial, a classe trabalhadora assalariada, além de uma classe média ainda insipiente, mas crescente. Dois pactos políticos são observados ao longo deste ciclo: o “pacto nacional-popular de 1930” e o “pacto autoritário-modernizante de 1964” (BRESSER-PEREIRA, 2003, 2012). Com a crise deste segundo pacto chegaria ao fim este segundo ciclo, no final dos anos 1970, que no geral também foi marcado pelos efeitos colaterais da guerra fria no Brasil, da crescente urbanização e do forte crescimento populacional, e das reputas democráticas, e suas consequências, vivenciadas por mais de uma vez ao longo deste ciclo. Frente ao cenário internacional da Guerra Fria neste período, vimos surgir no Brasil na década de 1960 a chamada Política Externa Independente de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo Castro (FRANCHINI NETO 2005; CERVO E BUENO 2008), buscando marcar uma posição de independência na diplomacia brasileira frente ao macro debate político sobre os modelos de desenvolvimento internacional.

Ciclo Democracia e Justiça Social: Este terceiro ciclo começa a se configurar no final dos anos 1970 e perdura até os dias atuais, tendo sido fortemente marcado pelo fortalecimento da sociedade civil no Brasil, pela redemocratização do estado brasileiro, pela construção dos paradigmas iniciais do modelo da democracia participativa e pelas lutas e avanços no campo dos direitos e nas políticas redistributivas do crescimento econômico histórico brasileiro, ainda que com vários percalços e desafios no caminho, como, por exemplo, a onda neoliberal dos anos 1990. Três grandes pactos sócio-políticos podem ser observados neste período, segundo Bresser-Pereira (2012): o “pacto democrático-popular de 1977” que começa a ganhar forma com o desmantelamento do anterior pacto autoritário-modernizante de 1964 e que perdura ao longo dos anos 1980 com a redemocratização de 1984-1985 e a constituinte de 1987-1988. O segundo seria o “pacto liberal-dependente dos anos 1990” quando o país por fim estabilizou a moeda e enfrentou a onda de políticas neoliberais internacionais. Por fim, um novo “pacto democrático-popular” a partir dos anos 2000, com a consolidação e o avanço, em vários aspectos, das políticas de justiça social no país, a partir de um crescente, mas desafiador, sistema de democracia participativa e da expansão da imagem e dos interesses do país frente ao mundo. Neste ciclo se pode perceber a variação da política externa brasileira variando de acordo com os três diferentes “pactos”, sendo o último dele, o mais atual, apontando para uma virada na relação histórica do Brasil na política de cooperação para o desenvolvimento, onde o país busca deixar de ser um receptor clássico de cooperação na tentativa de se tornar um doador pleno de cooperação horizontal sul-sul (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011).



Estes ciclos representam projetos políticos de desenvolvimento que se tornaram hegemônicos em determinados momentos históricos do país, num embate dinâmico e que poderá ainda sofrer novas alterações no futuro. No atual ciclo de democracia e justiça social, o Brasil alcançou uma maior visibilidade como uma economia pujante mundial, membro do BRIC, polo latino-americano num mundo cada dia mais multipolar. Entretanto, em recente pesquisa do INESC (Instituto de Estudos Sócioeconômicos) sobre o atual momento do país e da cooperação internacional, um importante contraponto é realizado, se destacando que apesar deste cenário alvissareiro, o Brasil enfrenta uma série de desafios, podendo-se destacar: a pobreza, a desigualdade, a corrupção, a destruição do meio ambiente e a emissão de gases de efeito estufa. Tais mazelas podem comprometer este futuro aparentemente tão promissor (INESC, 2012, p.21). Ressalta ainda que o Brasil é um país paradoxal, pois cresce sem verdadeiramente produzir inclusão social (ibid., p.19), crescendo, porém ainda mantendo desigualdades em todas as suas dimensões: social, econômica, regional, racial e étnica, geracional e de gênero (ibid., p.19). Uma das mensagens centrais desta pesquisa realça que a sexta economia do mundo ainda não é um país em desenvolvimento, e que milhões de brasileiros vivem em péssimas condições de vida: a África é aqui também (ibid., p.22).

A mesma pesquisa chega a se questionar sobre como um país que vive um ciclo ainda incompleto de desenvolvimento pode se tornar um doador de cooperação para o mundo:

“Levando-se em consideração que o Brasil adquire papel cada vez mais central nos cenários regional e internacional, a pergunta que se faz é a seguinte: em que medida o modelo de crescimento econômico que não assegura a universalização da cidadania será levado a outros lugares, por meio de instrumentos da política externa e da cooperação internacional, seja ela recebida, triangular ou oferecida?” (INESC, 2012, p.27).

Com uma visão macro, histórica e estruturante sobre o desenvolvimento do país em mente, se pode melhor analisar os papéis do Brasil enquanto receptor e enquanto doador de cooperação internacional, bem como também o desenvolvimento da sua sociedade civil ao longo do percurso da sua história.

Ajuda e cooperação para o desenvolvimento

O debate sobre o uso e o papel estratégico da cooperação internacional como parte de uma política externa pacifista tem sido alvo de inúmeras abordagens e interpretações desde o final da II Guerra Mundial e o advento do Plano Marshall entre os Estados Unidos e a Europa do pós-guerra. Inicialmente ligada aos esforços de ajuda (e não de cooperação) por parte de países ricos do norte para com países pobres do sul (ajuda norte-sul), logo nos primeiros anos após o nascimento de sua prática, vários atores do sul já reivindicavam mais necessidade de diálogo para que agendas do norte não fossem exportadas para o sul sem considerar os anseios e as necessidades locais.

Para Letícia Pinheiro, uma visão erroneamente comum é a de que a cooperação entre os Estados implica, necessariamente, algo bom e para o bem (PINHEIRO, 2000 p.305). Rahnema, por sua vez, destaca as falhas inerentes à boa parte das políticas de cooperação para o desenvolvimento, da



maneira como a mesma fora proposta desde as décadas de 1940 e 1950, afirmando que o desenvolvimento chegou ao seu fim (RAHNEMA, 1997 p.378). Ele argumenta que o desenvolvimento era uma ideologia que nasceu e foi refinada no Norte, principalmente para ir ao encontro das necessidades dos poderes dominantes, que foi imposto para as suas comunidades alvo, sendo a resposta errada para as suas verdadeiras necessidades e aspirações (ibid. p.379). Tais disparidades entre norte e sul ficam evidentes na primeira fase da chamada cooperação para o desenvolvimento, enquanto era (e ainda é, em partes) definida como ajuda para o desenvolvimento (ou development aid), investida de receitas de desenvolvimento a partir dos planos e modelos dos Estados Unidos ou da União Soviética da guerra fria, e tendo como um de seus elementos originais o desnível quanto ao nível de desenvolvimento alcançado por receptor e doador de cooperação. Historicamente, a CTI (cooperação técnica internacional), como ficou conhecida no Brasil, foi instituída pela resolução 200 de 1948 da Assembleia Geral das Nações Unidas e seu uso inicial foi predominantemente para fins econômicos ou ideológicos (CERVO, 1994 p.38-39).

Cervo destaca que, no caso brasileiro, os primeiros anos de recepção de ajuda norte-sul estavam muito focados em agregar mais consumidores e produtos ao mercado, mas que ao longo do tempo agregou também uma função humanista: preparar o homem para o domínio do conhecimento inerente ao controle do processo produtivo (CERVO, 1994). Outro aspecto importante é o destacado por Carlos Milani, quando afirma que apesar de que a política externa tendeu a ser considerada desconectada das demais políticas públicas (domésticas), a mesma pode ser entendida e analisada como política pública, semelhante às políticas públicas domésticas (MILANI, 2012, p.37). Essas e outras novas funções e compreensões colaboraram para a ampliação do conceito de ajuda para o de cooperação, o que mais tarde resultou na oficialização da cooperação horizontal (ou cooperação sul-sul), em 1978, na Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que desde os anos 1950 já vinha sendo experimentada.

Na análise histórica de Amando Cervo (1994) duas fases da cooperação técnica brasileira podem ser observadas. A primeira abrange o período entre os anos 1940 e os anos 1970, enquanto a segunda entre 1980 e 1990. Na primeira fase, a CTI (cooperação técnica internacional) no Brasil ainda era ínfima, em construção conceitual, e com pouca práxis. Até 1983, dos 4.353 projetos do PNUD, com U\$2,9 bilhões, o Brasil só recebeu 0,7%, ou U\$ 20,5 milhões, enquanto proporções semelhantes se verificavam na cooperação bilateral (ibid. p.40).

Ainda nesta primeira fase, três significados foram dados para a CTI no Brasil, um político com o intuito de refletir a política exterior brasileira e seu caráter pacifista e de união do então chamado terceiro mundo; outro econômico, em consonância com os planos de desenvolvimento econômico do país e com a captação de ciência e tecnologia externas; e por fim um significado a partir do *modus faciendi* da CTI brasileira, buscando repugnar a ajuda e fortalecer cooperação, explorando as oportunidades realísticas, de certa forma desideologizada e apolítica. No campo institucional, fora estabelecido em 1969 o chamado sistema nacional de cooperação técnica, um sistema de pouca autonomia e com divisões de responsabilidades entre de o Ministério das Relações Exteriores (DCP – Departamento de Cooperação Técnica) e a Secretaria Geral da Presidência da República (SUBIN



– Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional), além do FINEP e do CNPQ, que também tinham papéis chaves para a CTI nesta fase inicial (ibid.).

A partir do final dos anos 1970 e início dos anos 1980, novas condições favoreceram o fortalecimento da CTI no país, possibilitando uma nova fase da mesma no Brasil. Uma dessas condições novas foi a inserção racional da CTI na política externa brasileira, a remontagem do sistema nacional de cooperação técnica, agora um pouco mais articulado para o gerenciamento da CTI, bem como a implantação de agências internas melhor preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar, dentre outras. Outra, no campo institucional, foi a criação da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), em setembro de 1987, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, com atribuições de formulação de políticas específicas e de gerenciamento e controle de convênios entre países doadores e órgãos e organizações executoras no Brasil. A criação da ABC também possibilitou a extinção do DCP e da SUBIN, para uma melhor coordenação e um maior fortalecimento da CTI (ibid.).

Nesta segunda fase, Cervo (1994, p.50) aponta que era como se o país houvesse captado a CTI do norte, processada sua assimilação e adaptação, e se dispusesse a repassá-la ao sul. Nos anos 1980 a demanda por cooperação brasileira cresceu relativamente: 694 projetos puderam ser mapeados em 61 países, 68% deles na América Latina, 25% na África, 5% da Ásia e 2% da Europa (ibid. p.49), em parte incentivados pelos projetos conjuntos entre o Brasil e o PNUD. Cervo ainda destaca que apesar da importância a criação da ABC, a mesma já nasceu sofrendo de uma crise de identidade (ibid. p.53), na ambiguidade de um país receptor de cooperação norte-sul, buscando ser doador de cooperação sul-sul, ficando a ABC responsável administrativamente por ambos os aspectos desta relação, sem necessariamente reforçar devidamente um ou outro.

Dos anos 2000 em diante, pode-se afirmar, a partir de uma série de evidências empíricas, que o Brasil entra numa terceira fase da sua CTI, que é o que trataremos de aprofundar a seguir. Com as reconfigurações no cenário de poder internacional vivenciado neste início do século XXI, novas potências econômicas e políticas com capacidade de influência global emergem num mundo cada vez mais tendendo ao multilateralismo, dentre elas o Brasil (FLEMES, 2010). Neste cenário novas alianças de cooperação sul-sul nascem e tentam se consolidar, com vistas à expansão da influência internacional desses países emergentes. Um exemplo é o Fórum de Diálogo IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), que nasce em 2003 entre três democracias emergentes dos três continentes do sul, e que, dentre outros focos, busca a expansão e a consolidação das práticas de cooperação sul-sul entre Ásia, América Latina e África (HIRST; LIMA, 2009). Juntos, no ano de 2008, Brasil, África do Sul e Índia doaram cerca de U\$1,1 bilhão de dólares em cooperação, o que representou aproximadamente 8,7% do volume da cooperação sul-sul (REALITY OF AID, 2010), e a tendência é de crescimento. Segundo a BetterAid (Issue 1, 2010), dados do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas apontam que o tamanho da fatia cooperação sul-sul no bolo total da cooperação mundial, saltou de 5% nos anos 1990 para algo entre 7,8% e 9,8% em 2006, dado o crescimento mais acelerado dessas novas potências emergentes do sul, sendo uma desta o Brasil. A tabela 1 abaixo captura dados da Reality of Aid (2010), sobre o crescente volume recursos financeiros envolvidos na cooperação sul-sul a partir de doações de países do sul.



Tabela 1 (REALITY OF AID, 2010):

Table 1. Disbursements of Selected South-South ODA Flows, 2008 (in US\$ million) Gross National Income (GNI)

	Amount	% of Gross National Income (GNI)	% to Total SSDC
Saudi Arabia /3	5,564	1.5 /a	40
China /1	1,500 - 2,000	0.06 - 0.08	14.4
Venezuela /1	1,166 - 2,500	0.71 - 1.52	18
Turkey /3	780	0.11	5.6
South Korea /3	802	0.09	5.8
India /2	568.6	0.05	4.1
Taiwan /3	435	0.11	3.1
Brazil /1	356	0.04	2.6
Kuwait /3	283	...	2
South Africa /1	194	0.07	1.4
Thailand /3	178	...	1.3
Israel /3	138	0.07	1
United Arab Emirates /3	88	...	0.6
Malaysia /1	16	0.01	0.1
Argentina /1	5 - 10	0.0025 - 0.0050	0.07
Chile /1	3 - 3.3	0.0026 - 0.0029	0.02
TOTAL	12,076.6 - 13,915.9		

Sources:

/a - GNI data used is for 2007

/1 - ECOSOC, *Background Study for the Development Cooperation Forum – Trends in South-South and triangular development cooperation*, April 2008 – Table 2

/2 - Indian Ministry of External Affairs Annual Report 2008-2009 – Appendix VII

/3 - OECD/DAC, 2009 – Table 33 (Statistical Annex of the 2010 Development Cooperation Report)

Especificamente no caso brasileiro, alguns estudos e análises recentes apontam que ao longo da primeira década dos anos 2000 o Brasil inverteu sua balança de cooperação, passando a ser mais doador do que beneficiário de recursos da cooperação para desenvolvimento (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011). De acordo com os dados combinados entre IPEA (2010) e Rossi (2011), no período de cinco anos entre 2005 e 2009 o Brasil recebeu um total de U\$ 1,48 bilhão de dólares de recursos da cooperação oficial, enquanto neste mesmo período o país doou um total de U\$ 1,88 bilhão. Desta forma, o Brasil apurou pela primeira vez um saldo negativo de U\$ 400 milhões nesta balança, o configurando numericamente como um país mais doador do que receptor no cenário da cooperação internacional.

Ainda segundo as mesmas fontes, do total de U\$ 1,88 bilhão de dólares doados pelo Brasil entre 2005 e 2009, 55% (ou U\$ 1,05 bilhão) foi destinado ao apoio brasileiro a programas de instituições multilaterais, como as integrantes do Sistema ONU. Outros 24% (U\$ 448 milhões) foram computados como perdão de dívida externa de outros países para com o Brasil. 8% do total, ou U\$ 143 milhões, foram destinados para bolsas de estudo para estrangeiros no Brasil. Por fim, um total de U\$ 252 milhões (13%) foram gastos com a CTI propriamente dita nestes cinco anos, com foco específico em alguns programas prioritários que deram certo no processo de desenvolvimento do país que vem sendo demandados por outros países, em especial agricultura com 22% relativos ao total dos U\$ 252 milhões gastos com a CTI brasileira neste período (ex.: combate a fome), saúde com 16% (ex.: combate a AIDS) e educação com 12% (ex.: combate ao analfabetismo), dentre outros.

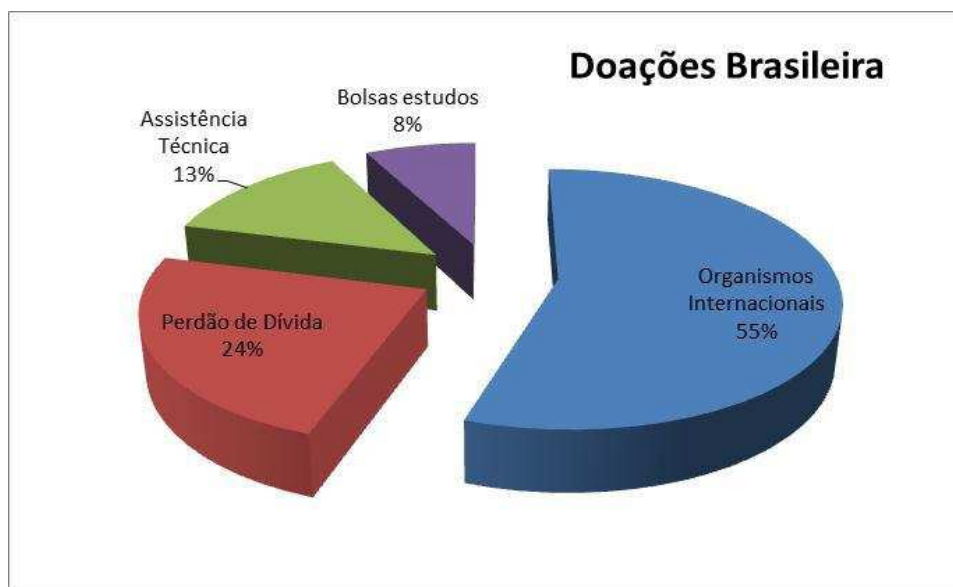


Gráfico 1: perfil das doações brasileiras entre 2005 e 2009 (elaboração própria, a partir de dados do IPEA 2010; ROSSI 2011):

Em nota pública da ABONG (Associação Brasileira de ONGs), também se destaca que:

“Numa visão panorâmica da situação, o aspecto que mais se destaca é o aumento do investimento brasileiro em cooperação, que praticamente dobra entre 2005 e 2009, passando de R\$ 384,2 milhões para mais de R\$ 724 milhões (362,2 milhões de dólares). A cooperação técnica e a ajuda humanitária foram as modalidades que mais cresceram: juntas representavam 7,5% do total em 2005 e passam a representar 25,5% em 2009”. (Abong, 2011, p.4).

Esses números demonstram a inversão da balança de cooperação oficial recebida e doada pelo governo brasileiro, porém também demonstram quão tímidos esses números ainda são quando comparados com outros países do norte e até do sul (rever tabela 1 acima). Nestes cinco anos analisados, a média anual de doações totais brasileiras ficou abaixo dos U\$ 380 milhões (incluindo perdão de dívida). Já no tocante à CTI propriamente dita, a média anual deste período de 2005 a 2009 ficou na casa dos U\$ 50 milhões anuais. Ainda que esses valores venham crescendo desde os anos 2000, ainda são muito aquém do potencial ideal. À critério de um exercício ilustrativo, podemos calcular quanto deveria o Brasil doar caso fosse membro da OCDE, uma vez que os membros desta entidade possuem um meta de doar pelo menos 0,7% do seu PIB como cooperação oficial para o desenvolvimento (incluindo perdão de dívida, apoio à organismos multilaterais, bolsas de estudos e a CTI propriamente dita). Em 2008, segundo a Reality of Aid (2010), o Brasil doou apenas 0,04% do seu PIB, muito longe dos 0,7% defendidos pela sociedade civil nos fóruns internacionais da OCDE e da ONU. De acordo com o IBGE (2012), o PIB total brasileiro em 2011 fechou na casa dos R\$ 4,1 trilhões de reais (ou U\$ 2,2 trilhões de dólares correntes), de tal forma que para alcançar o patamar dos 0,7%, o total da cooperação brasileira deveria ter sido em 2011 de R\$ 29 bilhões de reais (U\$ 15,5 bilhões de dólares), valor ainda muito distante da média anual apurada entre 2005 e 2009, de U\$ 380 milhões de dólares. Para alcançar os 0,7%, a cooperação brasileira teria de ser 41 vezes maior do que o patamar apurado nos cinco anos aqui observados.



Em entrevista realizada com o ministro Marco Farani, Diretor Geral da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 20 de julho de 2012, o diplomata destacou que a ideia de um Brasil mais proativo e atuante na cooperação ficou clara para o Presidente Lula da Silva no momento que ele começou a viajar mais para a África e a América Latina, no exercício da presidência, percebeu, por um lado, o espaço fértil que havia para o Brasil cooperar em temas relativamente mais avançados domesticamente no país, como no combate a fome e ao HIV/AIDS, e por outro, o interesse pela experiência brasileira nesses continentes (FARANI, 2012).

Segundo o ministro, a diretriz central da cooperação sul-sul brasileira se apoia no histórico de soluções pacíficas da diplomacia do país, bem como numa “cooperação horizontal, fundada em princípios de solidariedade, sem condicionalidades, sem pacotes de oferta pré-estabelecido”, mas buscando o “desenvolvimento e a adaptação dos projetos de cooperação a partir da realidade dos países demandantes”. Ele destaca ainda que o Brasil entende o que é a pobreza, por também ser um país em desenvolvimento, e por tal a cooperação brasileira possui “certa humildade implícita”, como parte da nossa natureza e do estágio de desenvolvimento do Brasil e da visão de mundo da diplomacia brasileira (FARANI, 2012).

O diplomata também reconheceu que o Brasil ainda é “novo no jogo da cooperação internacional”, e por tal o país está aberto, “construindo uma metodologia otimista e idealista”. Nesta construção de uma nova metodologia de cooperação, o diretor geral da ABC também reforçou a opção do Brasil não se associar como membro pleno do CAD-OCED2, para evitar se “homogeneizar” dentro desta agência, que possui políticas e práticas de cooperação relativamente homogêneas entre seus membros, enquanto o Brasil busca algo novo, em associação ou outras democracias emergentes do sul, daí a criação do Fórum de Diálogo IBAS entre Índia, Brasil e África do Sul (FARANI, 2012).

Para além dos exercícios quantitativos relativos à cooperação governamental oficial e da posição oficial da ABC, não se pode esquecer de observar e analisar a situação da cooperação extraoficial, ou não governamental, ligadas à sociedade civil organizada ou ao mundo da filantropia estratégica corporativa e do investimento social privado. Frente ao cenário de mudança de perfil do Brasil na cooperação internacional, as ONGs brasileiras também têm vivido momentos de adaptação e reconfiguração frente a sua nova realidade (Toni, 2010); de certa forma acostumada a ser receptora de recursos da cooperação internacional (governamental ou não governamental), a sociedade civil brasileira vive nos últimos anos um momento forte de transformação, inclusive com de novos formatos de atuação que visam lidar com a dependência de recursos estrangeiros e com as mudanças nos fluxos de financiamento internacional.

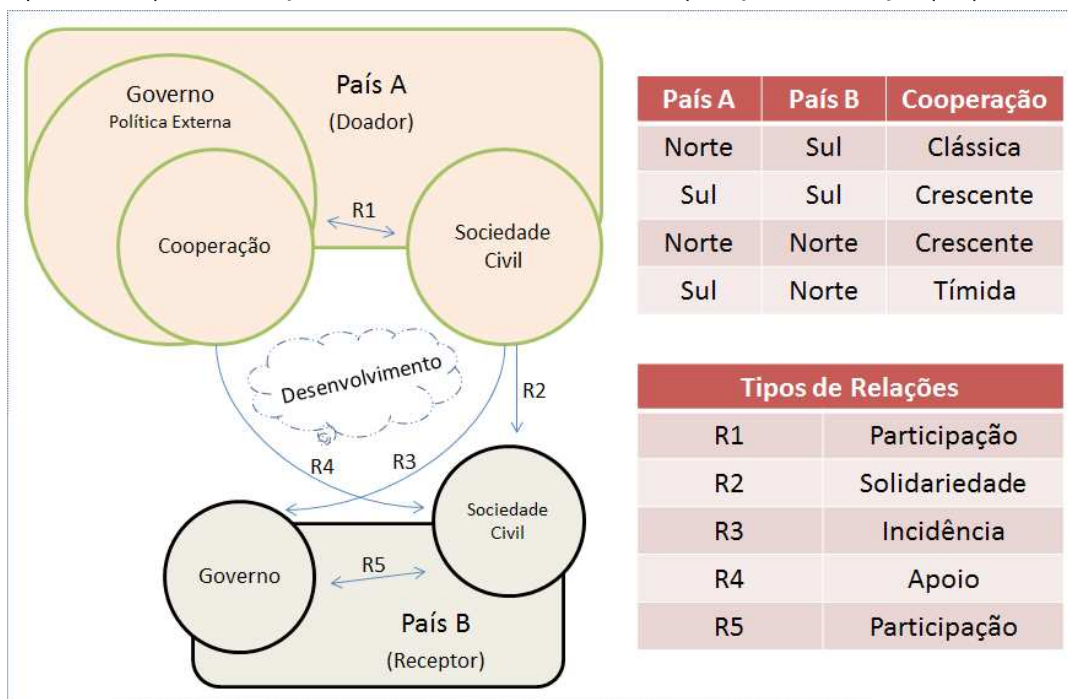
Relação estado/sociedade civil no âmbito da cooperação para o desenvolvimento

A capacidade de incidência da sociedade civil nas políticas já é um tema bastante debatido no meio acadêmico brasileiro e mundial, porém dentro do campo da política externa, ainda persistem mitos e tabus a respeito (MILANI, 2008). No campo da cooperação para o desenvolvimento, podem-se observar pelo menos cinco tipos de relações diretas ou derivativas entre estado e sociedade civil,



numa visão transnacional (ver o esquema 1 abaixo). O primeiro tipo de relação (aqui exemplificado como “R1”) refere-se à relação de participação e controle dentro do país enquanto doador, entre os órgãos da máquina pública que lidam com a gestão da cooperação para o desenvolvimento e as ONGs que recebem recursos diretos deste órgão (ou intermediado por este órgão) para finalidade de apoio à cooperação nos países receptores da ajuda. A segunda relação (R2) se refere à relação de solidariedade (geralmente materializada em apoio direto) entre as ONGs doadoras e às ONGs receptoras. A terceira relação (R3) se debruça nas relações de incidência entre a sociedade civil do país doador com os Estados receptores de cooperação. A quarta relação (R4) se refere na relação de apoio direto do Estado doador à sociedade civil do país receptor. Por fim, a quinta relação aqui destacada (R5) diz respeito à relação de participação e controle entre estado/sociedade civil dentro do país receptor. É importante frisar que, neste propósito de análise, o foco nestas cinco relações diz respeito às interações formais relativas aos recursos da cooperação para o desenvolvimento, canalizados através da sociedade civil, e não toda e qualquer forma de participação em outros assuntos adjacentes.

Esquema 1: Tipos de relação Estado/Sociedade Civil na cooperação (elaboração própria)



Outra análise que se pode realizar é quanto à localização histórica-estruturante dos países envolvidos, se do norte ou do sul geopolítico do globo. A cooperação norte-sul ficou conhecida como a cooperação clássica, especialmente após a consolidação da OCDE. A sul-sul, com seu crescente debate desde os anos 1970, é crescente e é o foco de novas análises com a intensificação da multipolaridade mundial a partir dos anos 2000. A cooperação norte-norte, geralmente ignorada, deveria ser também melhor compreendida, uma vez que o Plano Marshall entre os Estados Unidos e a Europa do pós II Guerra dá início formal a prática da cooperação internacional para o desenvolvimento. Por fim, a tímida cooperação sul-norte, também geralmente ignorada, é a grande novidade, ainda que bastante insipiente e espontânea. Um exemplo ilustrativo do que se quer aqui dizer por cooperação sul-norte é a adoção por cidades europeias, sobretudo na Espanha, Itália, Alemanha, França e Suécia do orçamento participativo iniciado no Brasil no final dos anos 1980 (UN-HABITAT



2004; ALLEGRETTI 2010), o que não significa que seja algo estruturado, nem planejado pelo sul, tendo tido apoio em várias agências multilaterais da ONU, contudo nem por isso deveria ser pouco explorada e considerada.

Quando analisamos o papel da sociedade civil na cooperação dos países do norte, vemos que esta tem sido crescente nas últimas décadas. Segundo dados da OCDE (2011), o volume bruto de recursos de cooperação oficial canalizado através da sociedade civil, dentre seus principais países membros, saltou de 1,85% do total (média entre 1991 e 1999) para 2,3% (média entre 2000 e 2009). Em dólares correntes, isso representou um pulo de um volume anual médio de U\$ 1,175 bilhão de dólares (média entre 1991 e 1999) para U\$ 2,217 bilhões (média entre 2000 e 2009) canalizados através da sociedade civil; um crescimento de 88,55% na última década. Quando analisadas a média dos anos 1990 com a média dos anos 2000, quatro países membros do OCDE se destacam no percentual de recursos oficiais da cooperação (ODA) através da sociedade civil: Holanda, Reino Unido, Irlanda e Suíça.

Tabela 2 (OCDE, 2011):

País	Volume 1990s	% 1990s	Volume 2000s	% 2000s
Holanda	U\$ 231 milhões	7,33%	U\$ 741 milhões	14,03%
Reino Unido	U\$ 83 milhões	2,39%	U\$ 403 milhões	4,82%
Irlanda	U\$ 4,5 milhões	2,65%	U\$ 117 milhões	16,57%
Suíça	U\$ 118 milhões	12,31%	U\$ 106 milhões	7,24%

Volume 1990s: Média anual de volume bruto da cooperação oficial canalizado através da sociedade civil (1991-1999).

% 1990s: Média anual da participação bruta da cooperação oficial canalizada através da sociedade civil (1991-1999).

Volume 2000s: Média anual de volume bruto da cooperação oficial canalizado através da sociedade civil (2000-2009).

% 2000s: Média anual da participação bruta da cooperação oficial canalizada através da sociedade civil (2000-2009).

Data extracted on 10 Sep 2011 15:50 UTC (GMT) from OECD.Stat

<http://stats.oecd.org/index.aspx//Development//Aggregate Aid Statistics//ODA by Donor>

Já quanto aos países do sul, esses dados são escassos, pois eles não são membros da OCDE e não possuem uma metodologia consolidada e permanente de medição dos seus dados. No caso brasileiro, porém, segundo relatório do IPEA, a cooperação brasileira é especializada, pois conta com o engajamento de órgãos e entidades públicos, universidades e organizações da sociedade civil (IPEA, 2010); e ainda que um número cada vez maior de instituições nacionais do setor público ou da sociedade civil organizada, em suas diversas categorias, tem incorporado a atuação no exterior como parte do seu cotidiano de trabalho (ibid.). Este mesmo relatório explicita, de maneira muito direta, as intensões do governo brasileiro frente a sua política de cooperação e sua intenção frente à sociedade civil, quando em palavras do Presidente Lula explicita que:

“Este levantamento representa, portanto, o primeiro passo no sentido de construir uma política de cooperação internacional para o desenvolvimento integrada aos objetivos da política externa brasileira, que não esteja sujeita às prioridades de cada governo, mas que possa contar com uma ampla base de apoio no Estado e na sociedade civil” (PRESIDENTE LULA DA SILVA, in: IPEA 2010, prefácio).

Segundo Farani (2012) existem atualmente mais de 400 projetos brasileiros de cooperação ativos na África e na América Latina, com mais de 70 instituições brasileiras contratadas como exe-



curadoras, sendo 95% instituições públicas, enquanto apenas 5% relativas a organizações da sociedade civil, sempre seguindo as diretrizes da cooperação brasileira (ABC, 2004). Segundo o Ministro, tal baixo patamar de participação da sociedade civil na cooperação sul-sul oficial do país ainda se deve ao fato da cooperação brasileira ser pequena e focada em experiências de sucesso de políticas públicas nacionais que passam a ser demandadas por países estrangeiros, em especial da América Latina e da África. Uma das ONG mais próximas à ABC, segundo a mesma fonte, é a Pastoral da Criança³, cuja expansão internacional que vem sendo acompanhada e apoiada pela ABC. Outra organização civil que tem mantido relação com a ABC é a Fundação Gol de Letra⁴ (FARANI, 2012).

Outro fator de relevância, segundo Farani, é que ainda não há um debate formal consolidado sobre o papel do não governamental na cooperação sul-sul brasileira, segundo o diplomata, a discussão ainda não chegou a esse ponto de maturidade. Para ele, as ONGs brasileiras também ainda estão aprendendo a trabalhar no exterior com cooperação sul-sul não governamental, e destaca: a sociedade civil é importante, o estado não dará conta de tudo na cooperação; o seu papel e participação crescerá quando crescer a cooperação brasileira (FARANI, 2012).

De uma maneira geral, uma das principais características contemporâneas da práxis da política externa brasileira é a descentralização do antigo “monopólio” exercido pelo Itamaraty na condução da política, bem como a ampliação e a diversidade dos atores brasileiros envolvidos em atividades internacionais, dentre eles a sociedade civil do país (PINHEIRO; MILANI, 2012). Por sua vez, essa sociedade civil brasileira tem vivido momentos de adaptação e reconfiguração frente a sua nova realidade (TONI, 2010); de certa forma acostumada a ser receptora de recursos da cooperação internacional, ela vive nos últimos anos um momento forte transformação, inclusive com o nascimento de novas institucionalidades que parecem surgir para minimizar a dependência de recursos estrangeiros, como os vários fundos independentes que começam a nascer recentemente. Apesar da aparente boa intensão do governo brasileiro, e das transformações pelas quais passa a sociedade civil no país, muito ainda está por se construir no tocante a relação estado/sociedade civil para com as políticas de cooperação para o desenvolvimento.

No campo da participação junto às políticas de cooperação para o desenvolvimento, Milani (2008) destaca que no caso brasileiro, as políticas participativas estão inscritas no processo mais amplo de redemocratização iniciado no final dos anos 1980, e que esse marco constitucional tem servido, no caso brasileiro, de importante alavanca para o desenvolvimento de práticas participativas no âmbito das políticas públicas. Como exemplo, Milani cita o fenômeno dos conselhos no Brasil, afirmando que segundo o IBGE, em 1999 havia no Brasil cerca de 27.000 conselhos; apenas 20 municípios (0,36 % do total dos municípios brasileiros) não tinham conselho algum. Tudo isso para questionar qual será a reconhecida participação da sociedade civil brasileira, na política nacional de cooperação para o desenvolvimento, uma vez que além de toda a tradição de democracia participativa dentro do país, também desde os 1990 vários documentos internacionais vem colocando a participação no centro do debate sobre práticas de desenvolvimento, citando, por exemplo, o Human Development Report de 1993, do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Tal questionamento é fruto da percepção de que ainda não se observam mecanismos concretos de participação



no campo da política externa brasileira, em especial da cooperação, fato que é contraditório com a tradição do país e com o histórico das políticas de cooperação para o desenvolvimento em outros países em sua relação com a sociedade civil (ibid.).

No ponto de vista da ABC, Farani (2012) ressalta que no presente não há nenhuma estratégia de diálogo sobre o tema da participação da sociedade civil na política externa brasileira, incluindo a política de cooperação da ABC. Farani também destaca que tampouco há demanda formal da sociedade civil brasileira neste sentido, apesar de reconhecer que cada vez mais surgem pesquisadores perguntando sobre essa questão da participação da sociedade civil na política externa e na cooperação brasileiras.

Todavia, a ABONG lançou uma nota pública, em setembro de 2011, intitulada “Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa” (Abong, 2011), onde destaca as principais pautas e demandas da sociedade civil brasileira e global frente as mudanças recentes na cooperação internacional, citando inclusive a plataforma mundial BetterAid, formada pela sociedade civil global para participar e exercer algum controle sobre a OCDE e seus fóruns, além de ressaltar o papel estratégico da sociedade civil global e brasileira na cooperação internacional. No mesmo documento, a Abong destaca “a política pública de cooperação internacional brasileira que queremos”:

“(...) as organizações da sociedade civil brasileira propõem que a política de cooperação brasileira:

- * Se comprometa com a ampliação dos recursos destinados à cooperação internacional (...);
- * Divulgue amplamente informações sobre as diversas modalidades de AOD que o país realiza (...);
- * Advogue a ampliação da representatividade, transparência e efetividade das instâncias de governança global (...);
- * Promova a apropriação democrática das iniciativas de desenvolvimento nos países e fortaleça os arranjos econômicos locais, sem impor condicionalidades ou ‘ajuda casada’ (...);
- * Oriente as empresas públicas e o setor privado a pautar seus investimentos (...);
- * Garanta e apoie a participação das organizações da sociedade civil como atores autônomos da cooperação internacional, favorecendo a criação de ambientes propícios para a auto-organização e ação autônoma de movimentos de cidadania e outras iniciativas que contribuam para o desenvolvimento humano, justo e sustentável de todos os povos.” (ABONG, 2011, p.8-9).

Espera-se que esses movimentos possam num futuro próximo gerar mais diálogo e participação formal entre a sociedade civil que já demanda, e o Ministério de Relações Exteriores, e em especial a Agência Brasileira de Cooperação. A rápida transição de perfil do Brasil de receptor a doador em construção, ainda não consolidado, também tem gerado um forte impacto nas ONGs tradicionais brasileiras. Alguns estudos analisaram o perfil de acesso a recursos destas organizações (MENDONÇA et al, 2009). A tabela 3 abaixo demonstra a variação da origem dos recursos financeiros sobre o orçamento total das ONGs brasileiras, tendo como fonte pesquisas realizadas com associados da ABONG. Pode-se observar com clareza a redução do peso da fonte de recursos oriunda de agências de cooperação internacional no decênio entre 1993 e 2003.



Tabela 3: ONGs, Origem dos Recursos segundo o Percentual no Orçamento (MENDONÇA et al, 2009)

Fontes Financiamento	Nº ONGs	% Orçamento Total - 2003	% Orçamento Total - 2000	% Orçamento Total - 1993
Agências de Cooperação Internacional	135	39,9	50,6	75,9
Comercialização de Produtos e Serviços	86	3,11	3,83	6,9
Doação de Indivíduos	78	1,04		
Órgãos Governamentais Federais	74	5,64	7,5	*
Empresas e Fundações Empresariais	71	3,75	4,19	1,8
Outras Fontes	70	6,01	3,99	5
Órgãos Governamentais Municipais	55	7	5,03	*
Órgãos Governamentais Estaduais	45	2,07	5,93	*
Contribuições associativas	42	1,44	1,77	
Agências Bilaterais e Multilaterais	21	1,65	2,4	7
Recursos não identificados	24	28,4	14,74	

Fonte: ABONG, Perfil dos Associados, 2004, 2001, 1994, 176 organizações responderam pesquisa em 2004.
* Em 1993, recursos provenientes de órgãos governamentais eram agrupados, neste ano fontes de recursos governamentais foram de 3,2%, considerando todos os níveis.

Numa perspectiva histórica, é sempre importante lembrar que foi nas décadas de 1970 e de 1980 que surgiram grande parte das tradicionais organizações genuinamente brasileiras de defesa de direitos e de justiça social que se opuseram à ditadura militar até os anos 1980, e à visão neoliberal que no Brasil ganha força nos anos 1990. É justamente neste período dicotômico dessas duas décadas que se nota no Brasil a grande explosão do número de organizações não governamentais (LANDIM; COTRIM, 1996), reforçando o pluralismo e a heterogeneidade deste setor através de variados tipos de organizações sem fins lucrativos, porém em boa parte apoiado no financiamento externo da cooperação internacional, oficial ou extraoficial.

Com este cenário de mudanças mais recente na cooperação, podemos verificar no Brasil o aparecimento de várias novas configurações institucionais no campo do financiamento e da atuação da sociedade civil brasileira; dentre estas, alguns fundos independentes que começam a nascer no início a partir do ano 2000, além do processo de nacionalização de ONGs doadoras internacionais, bem como também o início de atuação internacional de algumas ONGs e fundações brasileiras, motivadas em parte pela maior atuação do governo brasileiro na cooperação sul-sul, que tem muitas organizações como contratadas, especialmente nos projetos na área de saúde (PIRES, 2011). Assim sendo, a expansão e a consolidação de uma sociedade civil vibrante no Brasil ainda está em pleno debate e construção.

Com o recente crescimento econômico do Brasil, agora um país de renda média doador de cooperação internacional, nota-se o crescente interesse de ONGs internacionais em se nacionalizar no



Brasil para ter o Brasil uma organização associada às suas redes internacionais, como ponte de mobilização de recursos locais e como canais de influência no Estado brasileiro para assuntos ligados não apenas ao desenvolvimento nacional, mas também ao desenvolvimento internacional. Neste cenário de mudanças, podemos destacar alguns casos que chamam atenção nos últimos anos, e apontam sinais evidentes desta mudança já desde os anos 1990, ajudando a reposicionar a imagem do Brasil internacionalmente. Um deles foi a criação do GIFE5 (Grupo de Institutos Fundações e Empresas) em 1995, ajudando na construção de um corpo de financiadores domésticos no intuito da diminuição da dependência do financiamento internacional para a sociedade brasileira. Em 1996 se observa a criação do PAD6 (Processo de Articulação e Diálogo), a partir da crescente articulação e diálogo entre agências ecumênicas na Europa e seus parceiros no Brasil, já se antecipando a tendência de redução de recursos para o país. Podemos destacar a análise de um dos relatórios da agência holandesa ICCO (integrante do PAD), de 2009:

“Em um contexto no qual as organizações mais tradicionais tinham grande dependência financeira dos recursos internacionais, as mudanças nas políticas das organizações internacionais, e a perda relativa de importância do Brasil no cenário da ajuda internacional ao desenvolvimento, significaram o fechamento de algumas entidades, a redução do escopo do trabalho de muitas delas e, o início, ainda que experimental, lento e algo relutante, dos primeiros esforços por alternativas de mobilização de recursos locais. Apesar dos avanços na promoção de estratégias de mobilização de recursos locais, as Ongs nacionais estão longe de uma situação satisfatória. Para além dos esforços e conquistas parciais de organizações singulares, é fundamental incidir sobre os fatores estruturais que limitam as possibilidades locais para a sustentação política e financeira das Ongs.” Armani (2009, p.29-30).

De forma semelhante ao PAD, em 1998 é fundada a Aliança Interage7, quando algumas agências de cooperação internacional e institutos brasileiros iniciaram discussões de forma coordenada sobre acesso a novas fontes de financiamento para a sociedade civil brasileira, em especial do campo de direitos no Brasil, com um foco inicial nas ONGs brasileiras financiadas pelos membros da Aliança. Em 2001 a sociedade civil brasileira lançou o Fórum Social Mundial como um espaço de articulação e coalizão internacional da sociedade civil global frente à globalização neoliberal que se intensificou nos anos 1990, e visando a construção de redes e de alternativas que favoreçam o desenvolvimento social e humano global, com grande enfoque nos países do sul, também marcando definitivamente a sua capacidade de agência frente aos temas do desenvolvimento mundial. Entre 2005 e 2010, novos sinais são dados pelas redes de ONGs doadoras europeias Oxfam8 e Save the Children9, quando iniciaram um processo de fechamento dos mesmos e busca de parceria para estabelecer uma Oxfam Brasil e uma Save The Children Brasil, em vistas de mobilização de recursos brasileiros para às redes internacionais no longo médio-prazo (MENDONÇA, 2012).

Outra evidência da agência da sociedade brasileira frente ao cenário de mudanças foi a criação de alguns fundos independentes da sociedade civil, oriundos de movimentos sociais, como o Fundo Elas10 em 2000 (origem no movimento de mulheres), o Fundo Brasil de Direitos Humanos11 em 2005 (origem no movimento de direitos humanos) e o Fundo Baobá para Equidade Racial12 em 2011 (origem no movimento negro), além de alguns outros fundos comunitários independentes no país. Em parte, esses fundos foram inicialmente apoiados por fundações independentes norte-ame-



ricanas, como a Fundação Ford¹³ e a Fundação Kellogg¹⁴, também numa perspectiva de redução dos orçamentos ou da presença das mesmas no país. Em paralelo, pode-se destacar também o nascimento da Articulação D3 (Diálogos, Direitos e Democracia). Segundo Vergara (2011), o fórum de diálogo da D3 foi criado com a preocupação de discutir e agir sobre a crescente preocupação de como garantir a continuidade do trabalho das ONGs de defesa de direitos no Brasil num quadro que limita, cada vez mais, o acesso destas aos recursos internacionais e diante de uma realidade em que ainda são insuficientes os aportes públicos e privados nacionais para a maioria das causas de defesa de direitos no Brasil.

No ano de 2011 ocorre a decisão da WINGS (Worldwide Initiative for Grantmaker Support)¹⁵ de transferir permanentemente a sua sede internacional para o Brasil, para São Paulo, pondo assim o Brasil como centro mundial da articulação da filantropia estratégica e do investimento social privado global. Por fim, a União Europeia¹⁶ oficializou em 2012 que a partir do ano de 2014 encerrará sua ajuda oficial de desenvolvimento destinada a 19 países emergentes, incluindo o Brasil, sob a premissa de que “alguns países não mais necessitem de ajuda ao desenvolvimento”, contribuindo não apenas para a redução do apoio internacional a sociedade civil brasileira, mas também para a imagem de que “não somos mais pobres”, ainda que tenhamos muita pobreza dada nossa histórica desigualdade.

Com todas essas mudanças, recentes pesquisas chegam a apontar que a sociedade civil brasileira se encontra ameaçada por esse cenário de transformações, especialmente aquelas entidades articuladas em torno da defesa de direitos e de promoção da democracia (INESC, 2012, p.26), que são historicamente dependentes de recursos de uma cooperação internacional que teve o Brasil como receptor de recursos cooperação, e que neste momento histórico contemporâneo vem se transformando e passando a ver o Brasil cada dia mais como doador e menos como receptor.

Dentre outros exemplos e fatores que poderiam ser adicionados, esses acima já demonstram o quadro de mudanças que vem ocorrendo na arquitetura de apoio à sociedade civil brasileira desde a década de 1990, porém intensificada nos anos 2000, devido às mudanças no perfil do Brasil no cenário da cooperação internacional. E não é apenas no Brasil que esse tipo de mudança vem acontecendo; algo similar também acontece em outros países emergentes, como México, África do Sul e Índia, por exemplo.

Considerações finais

Desta forma, pode-se resumir a evolução histórico-estruturante da cooperação técnica internacional brasileira (CTI) na cronologia descrita na tabela 4, onde a primeira fase foi um período inicial, com CTI ínfima, em construção conceitual, e com pouca práxis (CERVO, 1994). Já a segunda fase foi aquela da assimilação e adaptação da cooperação recebida do norte, agora como Brasil se dispondo a repassá-la ao sul, com destaque para a criação a ABC em 1987 (ibid.), ainda que com pouca autonomia e baixo orçamento, e ainda dentro do ciclo nacional-desenvolvimentista brasileiro. A terceira fase, por sua vez, é a atual, caracterizada pelas maiores transformações da cooperação no



Brasil, onde o país passa a ser numericamente um doador de cooperação para o desenvolvimento (IPEA 2010; FRAYSSINET 2011; ROSSI 2011), focado no aspecto sul-sul da cooperação, porém ainda sem consolidar nem desenvolver o seu potencial pleno de cooperante e doador internacional. A terceira fase também é marcada pelo fortalecimento da sociedade civil, a partir do ciclo de democracia e justiça social pelo qual vem passando o país, e sua igual mudança de relação com a cooperação internacional, bem como também pela maior visibilidade do aspecto qualitativo da cooperação brasileira, inclusive com reconhecimento da imprensa internacional¹⁷.

Por fim, uma nova fase para a CTI brasileira se mostra necessária, porém ainda se encontra indefinida. Antecipamos, dada à conjectura analisada, que esta quarta fase deverá ser aquela de crescimento mais acentuado da cooperação brasileira, possivelmente com uma maior aproximação, participação e controle da sociedade civil nacional (ABONG, 2011). Entretanto, para esta fase se consolidar, uma nova reforma no sistema nacional de cooperação técnica se faz necessária. De acordo com Marco Farani (2012), há necessidade de uma maior institucionalização da cooperação no Brasil, através do fortalecimento do órgão de gestão da CTI, seja este a ABC ou outro a ser criado, que, inclusive, contemple um plano de carreira próprio, focado nos temas e nas lógicas da cooperação para o desenvolvimento numa perspectiva brasileira.

Décadas:	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Fase 1								
Fase 2								
Fase 3								?
Fase 4								?

Nota: Fases 1 e 2: A partir da interpretação de Cervo (1994). Fase 3: Interpretação própria do autor. Fase 4: Próxima etapa, ainda indefinida, para a CTI brasileira.

Dada todas essas transformações em curso no Brasil contemporâneo, tanto do lado do Estado quanto da sociedade civil, vale destacar que um dos papéis centrais desta relação junto à política de cooperação diz respeito a evitar que a mesma seja instrumentalizada diretamente para os interesses políticos dos governos e dos mercados, bem como também na busca de mantê-la focada no estímulo real ao desenvolvimento dos povos e suas nações e, conseqüentemente, na diminuição das desigualdades e injustiças econômicas, políticas e sociais no âmbito internacional. Neste campo vale o reforço à capacidade de agência da sociedade civil brasileira, agora também para assuntos da política externa, seja a partir da internacionalização das ONGs brasileiras ou de um maior controle e participação junto ao Ministério de Relações Exteriores. Na análise aqui realizada se verifica que a sociedade civil não está passiva e tem buscado se concentrar na criação e no fortalecimento de novas institucionalidades que possam impactar no longo prazo.

Nesse aspecto, a agenda da cooperação internacional não governamental, que também se encontra em transformação devido à diminuição de recursos, à mudança nas suas agendas e à alterações na sua forma de organização, dentre outras (INESC, 2012, p.33-34), requer uma maior aproximação e participação da sociedade civil brasileira não apenas da política nacional de cooperação para o desenvolvimento, mas também do debate internacional sobre a cooperação. A ABONG



já vem se articulando internacionalmente com redes e plataformas da sociedade civil global que monitoram o sistema de cooperação internacional nos diversos países, como a Better Aid¹⁸, o Open Forum for CSO Development Effectiveness¹⁹ e a Reality of Aid²⁰, tendo inclusive realizado em julho de 2011 um seminário na sua sede em São Paulo para discutir com a sociedade brasileira os temas da cooperação internacional e o papel do Brasil, contudo muito ainda falta para a consolidação da participação internacional da sociedade civil brasileira.

O significado de desenvolvimento também para a cooperação brasileira, governamental e não governamental, também é outro aspecto em aberto e em disputa. Alguns autores brasileiros e estrangeiros têm discutido sobre a necessidade de se despolitizar o debate sobre o desenvolvimento a partir da atuação cívica da sociedade em buscas de mudanças reais e duradouras (DAGNINO 2011, BIEKART; FOWLER 2011; 2012). Desenvolvimento é mais um desses termos genéricos que pouco se explica e que cabe em qualquer projeto político, de tal modo a importância de se compreender os projetos políticos em disputa na sociedade brasileira que quando hegemônicos dão sua vazão e interpretação ao desenvolvimento (DAGNINO, 2004).

Em síntese, e pondo o debate em perspectiva, a longa jornada de desenvolvimento pelo qual vem passando o Estado-nação brasileiro e sua CTI ainda vivem etapas iniciais de um processo que deverá ser ainda mais longo. O atual ciclo de democracia e justiça social tem sido fundamental para a garantia de direitos, consolidação e expansão da democracia, e para a redistribuição do crescimento econômico de ciclos anteriores, o que ainda não se encontra plenamente consolidado, necessitando de mais tempo e investimento político. Contudo, o debate atual também indica que o modelo de cooperação brasileiro, e suas implicações sociais, políticas e ambientais, ainda está indefinido, e as resultantes para o futuro serão fruto do debate real e presente na academia, na sociedade e na política brasileira e internacional, com uma ampliada e complexa rede de atores interessados que buscam incidir nos rumos do país e de sua política externa. Igualmente, a crescente presença e participação do Brasil como uma potência emergente regional num mundo cada vez mais multipolar e interdependente, sendo o país um dos polos, também destaca a importância deste debate dos modelos desenvolvimento e das fases da política de cooperação desse país emergente que irá influenciar, direta ou indiretamente, no desenvolvimento de outros países e povos do mundo.

Referências

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. 2004. Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica Internacional multilateral e bilateral. 2^a ed. - Brasília: Agência Brasileira de Cooperação/Ministério das Relações Exteriores.

ABONG, Associação Brasileira de ONGs. 2011. Nota pública: Por uma política de cooperação internacional brasileira efetiva e participativa. Nota Pública da Abong, publicada em 29/Set/2011. In: http://www.abong.org.br/lutas_e_acoes.php?id=412&it=4357 (acessado em 23 de julho de 2012).



ALLEGRETTI, Giovanni (coord.). 2010. Orçamentos participativos na Suécia. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. In: http://www.ces.fe.uc.pt/projectos/index.php?pr-j=3841&id_lingua=1 (acessado em 23 de julho de 2012)

ARMANI, Domingos. 2009. Brasil: Desafios e Oportunidades da Aliança ICCO 2010-2014 – Documento país para a Conferência Internacional da ICCO em Setembro 2009. Porto Alegre: ICCO.

BETTER AID. 2010. "Spotlight on South-South Cooperation". BetterAid Update. Issue 1, April/May 2010.

Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.). 2011. Civic Driven Change: a narrative to bring politics back into civil society discourse. ISS Working Paper No. 529, November 2011. The Hague: Institute of Social Studies (ISS). In: <http://www.intra1.iss.nl/News/ISS-Working-Paper-529> (acessado em 23 de julho de 2012).

Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.). 2012. Civic Driven Change 2012: An Update on the Basics. The Hague: Institute of Social Studies (ISS). In: http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Documents/Research_and_projects/CDC_Update_-February_2012.pdf (acessado em 23 de julho de 2012).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 2012. Os três ciclos da sociedade e do estado. Texto para Discussão da EAESP/FGV - Fundação Getúlio Vargas, No. 308. São Paulo, abril de 2012. In: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4859> (acessado em 10 de junho de 2012).

CERVO, Amando L. 1994. "Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil". Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, 37 (1): 37-63.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. 2008. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Editora da UnB, pp. 342-3.

CORDEIRO, Rui Mesquita; MENDONÇA, Patrícia. 2012. "Nationalization and mergers of international CSOs in Brazil: the case of the ABRINQ / Save the Children Foundation". Siena, ISTR Conference. In: http://www.academia.edu/2576051/Nationalization_of_international_CSOs_in_Brazil_The_case_of_the_Abrinq_Foundation_and_Save_the_Children (acessado em 26 de fevereiro de 2013).

DAGNINO, Evelina. 2004. "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?" In: MATO, Daniel (org.), Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110. In: <http://168.96.200.17/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf> (acessado em 12 de junho de 2012).

DAGNINO, Evelina. 2011. "El cambio dirigido por la acción cívica y los proyectos políticos". In: Biekart, Kees; Fowler, Alan (org.), El cambio dirigido por la acción cívica: El poder de la imaginación ciudadana. Barcelona: Ed. Icaria.

FARANI, Marco. 2012. Entrevista realizada pelo autor do artigo com o diplomata e ministro Marco Farani, Diretor Geral da ABC, no dia 20 de julho de 2012.



FLEMES, Daniel. 2010. "O Brasil na iniciativa BRIC: soft balancing numa ordem global em mudança?". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 53 (1): 141-156.

FURTADO, Celso. 1968. *Um Projeto para o Brasil*. Rio de Janeiro: Saga.

FRANCHINI NETO, Hélio. 2005. "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 48 (2): 129-151.

Frayssinet, Fabiana. 2011. "Cooperação-Brasil: de país beneficiário a doador". *IBSA News & IPS*. 18 de abril de 2011. <http://www.ibsanews.com/pt/?p=15704> (acessado em 22 de julho de 2012).

HIRST, Monica; LIMA, Maria R. S. (org.). 2009. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. 2012. Em 2011, PIB cresce 2,7% e totaliza R\$ 4,143 trilhões. In: <http://tinyurl.com/pibbr2011> (acessado em 22 de julho de 2012).

INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. 2012. *Presente e Futuro: Tendências na Cooperação Internacional Brasileira e o papel das agências ecumênicas*. Brasília, INESC e Christian Aid.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2010. *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional 2005-2009*. Brasília, IPEA/ABC.

LANDIM, Leilah; COTRIM, Leticia Lignelil. 1996. *ONGs: Um Perfil - Cadastro das Filiadas a Associação Brasileira de ONGs (ABONG)*. Rio de Janeiro: ABONG e ISER.

MENDONÇA, Patrícia; TEODÓSIO, Armindo; ALVIM, Flávia; ARAÚJO, E. 2009. "Desafios e Dilemas das ONGs na Cooperação Internacional: Uma análise da realidade brasileira". *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*. Recife, v. 7, p. 69-83, 2009.

MILANI, Carlos R.S. 2008. "Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Madri, v. 22, p. 161-182, 2008. In: http://www.labmundo.org/ppmilani/Mitos_partic_amb_intern.pdf (acessado em 23 de julho de 2012).

MILANI, Carlos R.S. 2012. "Atores e agendas no campo da política externa brasileira de Direitos humanos". In: Pinheiro, Letícia; Milani, Carlos R.S. *Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas*. Rio de Janeiro: FGV Editora, pp. 33-70.

OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. 2011. Data extracted on 10 Sep 2011 15:50 UTC (GMT) from OECD.Stat: <http://stats.oecd.org/index.aspx//Development//AggregateAidStatistics//ODAbyDonor> (acessado em 10 de setembro de 2011).

PINHEIRO, Letícia. 2000. "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da política Externa Brasileira Contemporânea". *Revista Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 22, nº 2, julho/dezembro de 2000, pp.305-335.



PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R.S. 2012. Política externa brasileira: As práticas da política e a política das práticas. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1ª edição.

PIRES, Cecilia. 2011. "De Aprendiz a Instrutor". Revista PIB. Nov-Dez de 2011, p. 46-53.

RAHNEMA, M. 1997. "Towards Post-Development: searching for signposts, a new language and new paradigms", in: RAHNEMA, M.; BAWTREE, V. The Post-Development Reader. Dhaka: University Press LTD.

REALITY OF AID. 2010. "South-South Development Cooperation: A challenge to the aid system?" In: REALITY OF AID, Special Report on South-South Cooperation 2010. Reality of Aid. In: http://www.realityofaid.org/userfiles/roareports/roareport_08b0595377.pdf# (acessado em 22 de julho de 2012).

ROSSI, Amanda. 2011. "Brasil, um país doador". In: Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, ed. 01 de abril de 2011. In: <http://tinyurl.com/brdoador> (acessado em 22 de julho de 2012).

TONI, Ana. 2010. "A trajetória da cooperação internacional no Brasil". In: Le Monde Diplomatique Brasil. São Paulo, ed. 03 de Janeiro de 2010. In: <http://tinyurl.com/coopintbr> (acessado em 22 de julho de 2012).

UN-Habitat, Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. 2004. "72 Perguntas Frequentes sobre o Orçamento Participativo: Campanha Global pela Governança Urbana". Série Caixa de Ferramentas de Governança Urbana. Quito: AH Editorial. ISBN: 92-1-131699-5.

VERGARA, Ruben Oscar Pecchio. 2011. "Articulação D3 e a Nova Arquitetura de Apoio às Organizações Sociais do Brasil". In: V Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Florianópolis: UFSC, 26 a 28 de maio de 2011.

Notas

1 O perdão de dívida externa é uma das rubricas computadas pelos países membros do DAC-OCDE (do qual o Brasil não é membro). No estudo realizado pelo IPEA (2010), essa rubrica não é calculada, mas para efeito de equalização e comparação com países tradicionalmente doadores, a inclusão deste item como ajuste metodológico é realizado por Rossi (2011).

2 O CAD-OCDE é o Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico: <http://www.oecd.org/dac/> [23/Jul/2012]

3 Pastoral da Criança Internacional: <http://www.pci.org.br/> [23/Jul/2012]

4 Fundação Gol de Letra: <http://www.goldeletra.org.br/> [23/Jul/2012]

5 GIFE: <http://www.gife.org.br/> [22/Jul/2012]

6 Processo de Articulação e Diálogo (PAD): <http://www.pad.org.br/> [22/Jul/2012]

7 Aliança Interage: <http://web.archive.org/web/20020802034558/http://www.interage.org.br/inst.html> [23/Jul/2012]

8 Oxfam Internation: <http://www.oxfam.org/en/development/brazil> [22/Jul/2012]



- 9 Fundação Abrinq/Save The Children Brasil: <http://internacional.fundabrinq.org.br/index.php/en/> [22/Jul/2012]
- 10 Fundo de Investimento Social Elas: <http://www.fundosocialelas.org/> [22/Jul/2012]
- 11 Fundo Brasil de Direitos Humanos: <http://www.fundodireitoshumanos.org.br/> [22/Jul/2012]
- 12 Fundo Baobá: <http://www.baoba.org.br/> [22/Jul/2012]
- 13 Ford Foundation: <http://www.fordfoundation.org/grants/grantdetails?grantid=115217> [23/jul/2012]
- 14 W.K. Kellogg Foundation no Brasil: <http://www.wkkf.org/where-we-work/latin-america-and-caribbean/brazil.aspx> [22/Jul/2012]
- 15 WINGS: <http://www.wingsweb.org/> [03/Jun/2012]
- 16 União Europeia encerra apoio ao Brasil: <http://www.dw.de/dw/article/0,,15587981,00.html> [03/Jun/2012]
- 17 Ver matéria publicada pelo jornal The Guardian, de Londres, em 28 de junho de 2012, escrito por Jonathan Glennie e intitulada "Western donors could learn from Brazil's new brand of development aid: Rather than advising governments on what should work, as the west does, Brazil exports success – its south-south co-operation is based directly on what has already worked": <http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2012/jun/28/western-donors-brazil-development-aid> [23/Jul/2012].
- 18 Better Aid: <http://www.betteraid.org/> [23/Jul/2012]
- 19 Open Forum for CSO Development Effectiveness: <http://www.cso-effectiveness.org/> [23/Jul/2012]
- 20 Reality of Aid: <http://www.realityofaid.org/> [23/Jul/2012]