

CLÁUDIA DYBAS DA NATIVIDADE

**ASSIMETRIAS DE PODER NOS REGIMES INTERNACIONAIS – AS
NOVAS MODALIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AO
DESENVOLVIMENTO (AJUDA MULTILATERAL,
CONDICIONALIDADE DA AJUDA E COOPERAÇÃO
DESCENTRALIZADA)**

**Dissertação de Mestrado
Orientador: Prof. Dr. Rafael Villa**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
*Departamento de Sociologia***

2003



PARECER

Os Membros da Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, para realizar a arguição da Dissertação da aluna CLÁUDIA DYBAS DA NATIVIDADE, sob o título “ASSIMETRIAS DE PODER NOS REGIMES INTERNACIONAIS: as novas modalidades de cooperação internacional ao desenvolvimento (ajuda multilateral, condicionalidade da ajuda e cooperação descentralizada)”, para obtenção do Título de Mestre em Sociologia, Aprovada a candidata com conceito “.....A.....” sendo-lhe conferidos os créditos previstos na regulamentação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, completando assim todos os requisitos necessários para receber o **Título de Mestre**.

Curitiba, 18 de agosto de 2003.

Prof. Dr. Rafael A. Duarte Villa-USP (Orientador)

Prof. Dr. Andrei Koerner-UNICAMP

Prof. Dr. Mário Fuks-UFPR

AGRADECIMENTOS

Escrevendo este trabalho contraí muitas dívidas de gratidão. Em primeiro lugar essa gratidão se dirige ao prof. Dr. Rafael Villa pelo apoio e confiança dedicados e pelo rigor científico com que contribuiu para a realização desse estudo.

Também gostaria de agradecer especialmente aos profs. Drs. Mário Fuks e Nelson Rosário de Souza pelas apropriadas considerações feitas na primeira leitura deste trabalho.

Outro agradecimento especial deve ser feito ao prof. José Miguel Rasia pelo apoio institucional e pela ininterrupta e produtiva circulação de idéias que consegue promover em suas aulas.

Estendo também meus agradecimentos aos demais professores do mestrado de ciências políticas e do mestrado em ciências sociais, aos quais minhas dívidas de gratidão serão eternas. O mesmo posso dizer aos funcionários do curso de mestrado que atenderam sempre com gentileza e eficiência todas as minhas inúmeras solicitações.

Não posso deixar de expressar minha gratidão aos colegas do mestrado: Cláudio, Gisele, Lena, Rita, Wagner e Ivana. Ótimos amigos.

Gostaria particularmente de agradecer ao CNPq por ter proporcionada a realização desse trabalho.

Enfim e, sobretudo, agradeço a minha família, Marcos, Pedro e Leonor os quais por muito tempo aceitaram a minha ausência e me deram o suporte necessário para conseguir cumprir este trabalho.

SIGLAS UTILIZADAS

CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento

CEE – Comunidade Econômica Européia

FED – Fundo Europeu de Desenvolvimento

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas

PVD – Países em Vias de Desenvolvimento

ODA – Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

RESUMO

O objetivo deste trabalho é realizar um estudo sobre as assimetrias de poder entre atores do Norte (desenvolvidos) e do Sul do Mundo (em vias de desenvolvimento) no regime da cooperação internacional ao desenvolvimento. Buscaremos entender como as novas modalidades de alocação, administração e repasse dos fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), ou seja a ajuda multilateral, a condicionalidade da ajuda e a cooperação descentralizada, foram inseridas como punições sistêmicas e constrangimentos aos atores desvantajados a partir do início dos anos setenta.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO

Ambientação histórica do problema.....	1
--	---

CAPÍTULO I

A COOPERAÇÃO COMO FENÔMENO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O estudo teórico da cooperação internacional.....	11
Regimes internacionais.....	16
Cooperação internacional ao desenvolvimento como regime internacional	23
Os fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) como regime internacional.....	26

CAPÍTULO II

A AJUDA MULTIBILATERAL COMO PUNIÇÃO

As fórmulas multilaterais como punição.....	29
A Resolução 2626 (XXV) da Assembleia Geral das Nações Unidas.....	35
As regras financeiras da Assembleia Geral e do PNUD.....	38
Fórmulas multilaterais: custos divididos (<i>cost-sharing</i>).....	41

CAPÍTULO III

A CONDICIONALIDADE DA AJUDA COMO PUNIÇÃO

A condicionalidade da ajuda como estratégia de redução de conflitos.....	47
A afirmação do uso da condicionalidade nos institutos financeiros internacionais.....	52

CAPÍTULO IV

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA COMO FORMA DE CONSTRANGIMENTO

Definição e área de abrangência do termo.....	64
O estabelecimento da cooperação descentralizada.....	67
As justificativas da cooperação descentralizada.....	75
Agendas e expansão das ONGs internacionais.....	81

CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
-----------------------------------	-----------

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INTRODUÇÃO

Ambientação histórica do problema

No início dos anos sessenta, quando o regime da cooperação internacional ao desenvolvimento estava sendo afirmado¹, os países do Sul (em vias de desenvolvimento) reunidos em organizações – como o Movimento Não-Alinhado no campo político e o Grupo dos 77 no campo econômico – passaram a exigir, do grupo de países do Norte (desenvolvidos) regras comerciais mais justas e termos mais generosos para o financiamento do desenvolvimento (entendido no sentido de crescimento econômico). As demandas dos países em vias de desenvolvimento (PVD) foram respondidas com declarações de boas intenções pelos países do Norte (como por exemplo a promessa de aumento do volume dos fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento – ODA), mas, também com fortes insistências de que os fóruns apropriados para a resolução de questões econômicas continuavam a ser as instituições de Bretton Woods – nas quais, devido ao

¹ O estabelecimento de arranjos que pudessem regulamentar a cooperação internacional entre atores dos países industrializados e dos países mais pobres, pode ser percebido através da adoção de medidas efetivas pelos atores. Ainda nos anos cinquenta os institutos financeiros - FMI e Banco Mundial - passaram a ter suas atividades re-orientadas para as questões do desenvolvimento (ASCARI, 1999; BASILE, 1995; CECCHI, 1995). Em 1957, o Tratado de Roma, estabeleceu a criação do Primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento¹ e adotou o conceito de **Associativismo** como modo de regulamentar as relações entre os Estados europeus e suas ex-colônias (GRILLI, 1993; ANTONELLI, 1995). Em 1960 aconteceu a Primeira Década para o Desenvolvimento nas Nações Unidas, que contribuiu para o estabelecimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1962 e, para a criação do PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas)¹ em 1965, sob orientação direta da Assembleia Geral das Nações Unidas (NOGUEIRA, 2001). Em 1960 foi criado o CAD (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento dos países OCDE¹ – Organização para a Cooperação ao Desenvolvimento Econômico e Financeiro), para regulamentar a relação dos países industrializados (ex-colonizadores) com os países fornecedores de matérias-primas (quase todos ex-colônias), na nova era pós-colonial (BASILE, 1995: 45-6).

regime de voto², os países industrializados podiam assegurar a manutenção de seus próprios interesses. Contudo, no final dos anos sessenta, quando o sonho de Bretton Woods – um sistema monetário estável com taxas de conversão fixas a partir do padrão dólar – começou a entrar em colapso, um grande otimismo passou a contagiar o Sul, que viu o fim do padrão monetário como uma possibilidade de reavaliar os demais regimes internacionais do pós-guerra, capaz de estabelecer um sistema de trocas mais favorável aos interesses dos países em vias de desenvolvimento.

Os PVD passaram, desde o momento de desestruturação do regime monetário, a dar mais ênfase internacional às suas demandas e começaram a tomar medidas concretas para uma revisão dos processos políticos e econômicos instaurados no pós-guerra. Uma das primeiras medidas tomadas foi a tentativa destes países para aumentar, e tornar obrigatório, o repasse de fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), através da Resolução 2626 (XXV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 24 de setembro de 1970. A intensidade das demandas dos países em desenvolvimento foi se tornando cada vez mais acentuada e, depois do choque do petróleo³, estes países (julgando-se fortalecidos devido à solução não-militar do conflito) estabeleceram, a partir da Assembléia Geral das Nações Unidas, três importantes Resoluções em matéria econômica chamadas de Nova Ordem Econômica Mundial (*New International Economic Order* – NIEO). Este momento de reivindicações do Sul também é definido pela literatura como “crise dos países produtores de matérias-primas” (ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1996). Estas Resoluções colocavam em

² Nos institutos financeiros d Bretton Woods – FMI e Banco Mundial – o voto acontece segundo o volume de contribuições que cada países destina à estes entes. O que favorece os países fortemente industrializados (ANTONELLI, 1995).

³ O choque do petróleo é percebido nas relações internacionais como uma mudança no regime internacional do petróleo que aconteceu a partir das organização dos países exportadores de petróleo (OPEP) nos anos sessenta. Essa mudança de regime efetivou-se nos anos setenta (nas negociações de Teerã em 1971 e depois da guerra de Yom Kippur de 1973) e representou o fim do poder centralizado nas companhias e o exercício países produtores no controle dos mercados. Depois de 1973 o preço do petróleo quadruplicou sem negociações. Os preços do petróleo baixaram em termos reais até o início de 1979 quando a Revolução no Irã reduplicou o preço do petróleo. Seria exagerado dizer que os Estados da OPEP tornaram-se hegemônicos no sistema do petróleo (capazes de fazer ou reforçar regras), porque a mudanças na demanda internacional forçaram, nos anos oitenta novas quedas no preço da matéria prima. Contudo, a mudança de regime levou a uma renegociação dos modelos de cooperação dos países industrializados com os países OPEP em outras bases e a um desgaste diplomático pelo primeiro grupo de países (KEOHANE, 1984: 190-94).

questão as leis econômicas de Bretton Woods, revelavam que o sistema econômico era desigual para estes dois grupos de países e convidavam o Norte a empreender medidas efetivas de ação para a solução dos problemas do Sul, a partir de uma reorganização das estruturas que regulamentavam os próprios regimes internacionais econômico, financeiro e comercial surgidos após a Segunda Guerra Mundial. Autores da política internacional como Keohane, Waelde e Armstrong, Lloyd e Redmond identificam, na crise dos países produtores de matérias-primas e no choque do petróleo, momentos concretos de ameaça para os regimes econômico-financeiro e comercial de Bretton Woods⁴.

Acreditamos que as mudanças ocorridas no sistema internacional nos anos setenta, a partir do choque do petróleo e do início da intensificação das pressões dos países em vias de desenvolvimento pelo estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial, afetaram diretamente o regime da cooperação internacional ao desenvolvimento. Segundo nossa interpretação, a ameaça de desarticulação da ordem econômica, a possibilidade do surgimento de outros cartéis organizados para controlar os preços de matérias-primas (além da OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo), e o risco de que se tornasse necessário estabelecer novos modelos de cooperação internacional mais favoráveis às demandas dos países do Sul, geraram punições econômicas para os países em vias de desenvolvimento, através do aumento dos constrangimentos para a utilização dos fluxos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). Pois – como veremos em nosso primeiro capítulo, dedicado à discussão da teoria da cooperação internacional – os regimes internacionais dos atores avantajados constituídos pelo bloco do Norte, estruturados através de redes interligadas, quando e se ameaçados, podem impor punições e aumentar o número de constrangimentos impostos aos atores que promovam tentativas de desestabilização do sistema internacional⁵ (KEOHANE, 1984).

Nossa proposta de estudo é discutir os três elementos básicos através dos quais as punições econômicas contra os PVD puderam ser efetivadas, a partir do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento. O primeiro elemento de punição econômica,

⁴ Em (KEOHANE, 1984; WAELDE, 1998; ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1996).

⁵ O sistema internacional é uma ordenação dos Estados que acontece a partir de ambientes facilitadores de acordos definidos regimes internacionais.

que discutiremos no segundo capítulo desse trabalho, aconteceu de maneira institucional, a partir daquele que era o principal organismo regulador das políticas de cooperação internacional ao desenvolvimento no início da década de setenta: o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD. (MARCHISIO, 1986, 2000; BASILE, 1995). A punição institucional consistiu em cortes orçamentários para o Programa, que resultaram na implantação de uma nova modalidade de administração e repasse dos fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), definida como *multilateral* (MARCHISIO, 1986/2000; BASILE, 1995). O segundo elemento de punição econômica para os países em vias de desenvolvimento foi teórico-político e aconteceu a partir do início do uso da *condicionalidade da ajuda* no regime da cooperação internacional ao desenvolvimento (TRIULZI, 1998, 2000; ESCOBAR, 1995). Este segundo elemento constituirá o elemento-chave do terceiro capítulo do presente trabalho. Como veremos em nosso quarto capítulo, o terceiro elemento de punição econômica utilizado contra os PVD, a *cooperação descentralizada*, aconteceu a partir da instrumentalização de agentes não-estatais, como as ONGs internacionais, que passaram a se multiplicar como agentes promotores (e defensores) dos interesses dos países desenvolvidos (CREWE & HARRISON, 1998; JAHIER, 2000). Estes elementos de punição econômica acabaram reorganizando o próprio regime da cooperação internacional, definindo também novos modelos de comportamento entre o Norte e o Sul.

As punições econômicas impostas aos PVD, a partir do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, puderam ser estabelecidas porque os países detentores dos fluxos do regime da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) passaram a retirar seus recursos das organizações internacionais de caráter universal, especialmente do PNUD, concentrando-os em organismos que lhes fossem mais confiáveis: em suas próprias modalidades de ajuda bilateral (efetuada diretamente pelos Estados sem a participação das organizações internacionais), em fundos regionais próprios – Fundo Europeu de Desenvolvimento – ou nos Institutos Financeiros nascidos em Bretton Woods – FMI, Banco Mundial e Bancos Regionais de Desenvolvimento. (MARCHISIO, 1986; BASILE, 1995, ANTONELLI, 1995). Tal mudança de recolhimento dos fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), que passaram das organizações internacionais de caráter universal para os organismos de confiança dos detentores dos recursos, revelou-se estratégica, pois

permitiu aos países doadores aumentar seu poder de decisão sobre a aplicação do ODA. Isso porque, enquanto nas organizações internacionais de caráter universal os países recebedores/doadores⁶ assim como os países apenas doadores, podiam interferir sobre a aplicação dos fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento, no Fundo Europeu de Desenvolvimento, assim como nos institutos financeiros internacionais e nos bancos regionais, o poder de decisão sobre a administração e sobre a aplicação do ODA recai apenas sobre o grupo de países doadores⁷ (CECCHI, 1995). O Fundo Europeu de Desenvolvimento responde às orientações diretas da Comissão e do Conselho Europeu, que estruturam as políticas que serão aplicadas no regime da cooperação ao desenvolvimento com base unilateral (GRILLI, 1993; ANTONELLI, 1995). Também nos institutos financeiros, o poder de decisão sobre a aplicação dos recursos, recai somente sobre os membros do Conselho de Administração, ou seja, os países fortemente doadores (ASCARI, 1999).

Devemos também lembrar que, com a supremacia dos institutos financeiros e do Fundo Europeu como administradores dos fluxos ODA, perdeu-se a tendência promovida anteriormente pelo PNUD de financiar a maior parte dos projetos e programas de desenvolvimento em regime de fundo perdido⁸. Ao contrário, nas instituições financeiras nascidas em Bretton Woods, os repasses de recursos acontecem a juros facilitados e na maior parte das vezes a juros de mercado. Disso resulta que na metade dos anos noventa mais de 90% dos fundos multilaterais dos institutos financeiros (FMI e Banco Mundial e regionais) se constituíam de transferências não-facilitadas ou em empréstimos públicos a juros de mercado – empréstimos Ibrd do Banco Mundial (BASILE, 1995: 69). Neste

⁶ Os países em desenvolvimento são doadores recebedores porque contribuem para estas organizações e retiram recursos destas organizações.

⁷ Enquanto nas organizações internacionais de caráter universal o poder de voto é o mesmo para atores avantajados e atores desvantajados, nos institutos financeiros o voto é realizado apenas pelos atores avantajados, ou seja por aqueles que mais contribuem financeiramente com estes entes. O fundo europeu responde apenas as ordens dos Estados membros da Comunidade Econômica Européia.

⁸ No final dos anos 80 a quota UNDP dos financiamentos a fundo perdido das Nações Unidas eram cerca de 60%. (BROWNE, 1990: p. 241).

sentido, em 1997, no Banco Mundial, os empréstimos públicos (Ibrd)⁹ a juros de mercado, constituíram um volume de 14.525 bilhões de dólares, enquanto os facilitados tiveram um volume de U\$ 4.622 bilhões (ASCARI, 1999: 69).

Devemos ainda considerar que a aplicação de punições e o aumento dos constrangimentos que possibilitaram a reordenação do regime internacional da cooperação ao desenvolvimento aconteceu a partir de uma força aglutinadora que, tomando a iniciativa de organizar o setor da cooperação, inclusive sistematizando conceitos, estabeleceu-se como centro coordenador das políticas de cooperação. Esta força aglutinadora é hoje o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, tendo nascido nos anos sessenta como órgão responsável pelas políticas dos ex-países colonizadores europeus em relação a suas ex-colônias, transformou-se no principal centro de coordenação das políticas bilaterais e multilaterais dos países industrializados.

Depois do choque do petróleo e das declarações da Nova Ordem Econômica Mundial, a OCDE reformulou e estendeu as ações do CAD que passou exercer um papel de coordenação no setor do desenvolvimento que abrange atualmente os países industrializados e as organizações internacionais¹⁰. Baseado nisto, o CAD foi capaz de se estabelecer como uma espécie de centro de inteligência e de consultoria dos problemas do desenvolvimento internacional. Em um certo sentido, o CAD posicionou-se internacionalmente como a CEPAL¹¹ dos países industrializados e vem contribuindo para o fortalecimento dos países doadores como administradores dos fluxos do regime internacional da ajuda ao desenvolvimento (ODA).

⁹ Recolhidos pelos banco no mercado financeiro e repassados aos países em vias de desenvolvimento com juros e condições de mercado (ASCARI, 1999).

¹⁰ O CAD oficializou seu papel de centro de coordenação da políticas de ajuda ao desenvolvimento em 1986, na Reunião anual do Comitê, à qual estavam presentes Ernest Stern (vice-presidente do Banco Mundial), Richard Erb (diretor administrativo do FMI) e William Draper (administrador do PNUD): o CAD e os demais presentes concordaram que “Os membros do CAD aceitam a responsabilidade central de coordenação de bases da ajuda ao desenvolvimento”. (RESOLUÇÃO ANUAL CAD 1986).

¹¹ Comissão Econômica Para a América Latina.

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) não possui um órgão executivo de administração dos fundos da cooperação. Entretanto, funciona como centro de decisão¹² para a aplicação dos fundos da ajuda técnica e financeira, bilateral e multilateral, fornecendo aos países-membros indicadores sociais e econômicos dos países em vias de desenvolvimento. A ausência de um órgão executivo, entretanto, pouco afeta o repasse centralizador dos recursos provenientes dos países do CAD¹³ para a cooperação ao desenvolvimento. Depois da oficialização do papel do Comitê como centro coordenador da ajuda em 1986 e da adoção pelo Banco Mundial, bem como pelo FMI e pelo PNUD do guia de princípios para a apreciação de projetos “*Principles For Project Appraisal*” elaborado pelo Comitê, “com o objetivo de melhorar a capacidade operacional das agências multilaterais e a qualificação dos projetos, através da definição comum de objetivos”, todas as políticas e conceitos (definidas ajuda técnica conceitual) desenvolvidos *ad hoc* pelos centros de pesquisa do CAD, são aplicados conjuntamente nas organizações internacionais (BASILE, 1995; FÜHNER, 1996). Além disso, a grande maioria dos países que pertencem ao CAD também pertencem à CEE¹⁴, que por sua vez possui um órgão executivo. Ou seja, estes países podem administrar diretamente – e sem nenhum tipo de intervenção dos países em vias de desenvolvimento – os recursos destinados à ajuda multilateral.

Segundo Keohane, no estudo dos regimes e da cooperação internacional entre atores fortes e atores desvantajados, priorizar os constrangimentos dos atores fracos é mais importante do que buscar suas motivações em conformar-se ou não a regimes estabelecidos (KEOHANE, 1984). Os PVD dependiam, como ainda dependem, dos fluxos financeiros, especialmente daqueles facilitados (ODA) – em teoria mais previsíveis e constantes dos que os capitais privados –, para programar o desenvolvimento de suas economias, tornando-as

¹² Os fluxos multilaterais ODA são aplicados através da própria CEE, do Banco Mundial, do FMI, dos Bancos Regionais de Desenvolvimento e das Agências Multilaterais e dos Institutos Especializados das Nações Unidas (BASILE, 1995).

¹³ Atualmente a nível agregado, os recursos multilaterais dos países DAC são concentrados entorno a três pólos: o Banco Mundial, as Nações Unidas e a CEE, que ocupam entorno a 90% das transferências destes países (ASCARI, 1999).

¹⁴ Dos anos 80 para os anos 90, observa-se um forte aumento do repasse dos fundos multilaterais dos países OCDE em direção a CEE, que passou de 16,1% em 1984 para 28,4% em 1991.

menos vulneráveis às flutuações do mercado. Celso Lafer enfatizou esta necessidade na Conferência sobre Financiamentos para o Desenvolvimento, ocorrida em maio de 2002, na cidade de Monterrey (México)¹⁵.

As punições e constrangimentos, impostos aos países em vias de desenvolvimento pelos países detentores de recursos e constituídos em medidas operativas pelo PNUD, Banco Mundial, FMI e Fundo Europeu de Desenvolvimento (*ajuda multilateral, condicionalidade da ajuda e cooperação descentralizada*) foram introduzidas ou projetadas no regime internacional da cooperação ao desenvolvimento a partir da primeira metade dos anos setenta e exerceram, segundo nossa hipótese, a função comum de limitar o poder de decisão dos países receptores na aplicação dos recursos públicos multilaterais (inclusive dos empréstimos públicos) do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento.

Torna-se oportuno lembrar que os fluxos oficiais ao desenvolvimento ODA¹⁶, até a completa afirmação das punições e do aumento dos constrangimentos¹⁷, eram entendidos como uma espécie de compensação financeira destinada aos governos dos países em vias de desenvolvimento, devido às suas menores oportunidades comerciais e financeiras (GRILLI, 1994, MARCHISIO, 1986). As novas modalidades, contudo, parecem diluir essa noção inicial que caracterizava os fluxos ODA – que de certa forma passaram a representar um mecanismo através dos quais os Estados detentores dos recursos podem conduzir intervenções pontuais e setorializadas nos PVD.

Convém enfatizar que, mesmo tratando-se os fluxos ODA de financiamentos facilitados, eles também devem ser em grande parte devolvidos pelos países receptores (ESCOBAR, 1995: 165) e que, quando recebidos, estes recursos somam-se, em menor ou maior grau, a dívida pública dos países em desenvolvimento (ASCARI, 1999). Além disso,

¹⁵ Em seu discurso, Lafer lembrou os conferencistas que durante a década de 1990 o aumento de capital privado nos países em desenvolvimento, mas que esse capital é altamente imprevisível e em muitas situações diminuiu seu nível vertiginosamente. Essas entradas e saídas bruscas de capital constituem-se também em limitações para aos países em vias de desenvolvimento.

¹⁶ Todo tipo de cooperação ao desenvolvimento, técnica ou financeira, é contabilizada em fluxos financeiros ODA, menos as contribuições emergências *in natura* e os eventuais recursos privados das ONGs (BASILE, 1995).

¹⁷ Que aconteceu na metade dos anos oitenta quando o setor da cooperação foi direcionado para ambientes privados.

a própria tendência, que tem crescido no setor da cooperação ao desenvolvimento, de efetuar financiamentos privados aos PVD, com fins de desenvolvimento, utilizando organizações internacionais para a perpetuação da colocação de condicionamentos de vários gêneros, é um aspecto preocupante, que não deve ser ignorado. Por esse motivo, os governos dos países em vias de desenvolvimento, assim como os estudiosos das ciências sociais, políticas e econômicas, não podem permanecer indiferentes quanto às modalidades de efetivação da ajuda. Em outras palavras: os projetos e programas de desenvolvimento (governamentais ou não-governamentais) e o grau efetivo de controle que os governos dos países do Sul exercem na orientação destes projetos, poderiam constituir um interessante objeto de estudo nas áreas de ciências humanas.

Como foi possível a introdução de medidas operativas que resultaram na limitação do poder de decisão dos atores mais fracos (punições e constrangimentos) quanto a aplicação dos fluxos ODA – e como estas medidas se transformaram em regras do setor da cooperação internacional – também é um aspecto intrigante que deve ser abordado. Keohane nos lembra que os Estados poderosos procuram introduzir políticas econômicas internacionais que atendam seus interesses e ideologias. Parte importante da investigação é buscar entender como países fortes transformam seus recursos materiais e ideológicos em regras do sistema, assim como constroem, alteram ou mantêm regimes internacionais que facilitam determinados tipos de cooperação (KEOHANE, 1984: 256; KEOHANE, 1984: 94). Para os realistas, a ênfase é colocada no poder¹⁸. Keohane, que considera simplistas todas as explicações baseadas apenas neste poder, acredita que uma explicação mais plausível encontra-se no poder dos recursos econômicos.

Quanto à conformidade dos PVD às alterações promovidas no regime da cooperação internacional, a partir dos anos setenta, podemos identificar a própria necessidade destes países de continuar recebendo financiamentos, mesmo privados, como sendo a mais importante causa de aceitação – por estes mesmos países – das medidas punitivas e do aumento dos constrangimentos na utilização dos fluxos ODA. Além disso, como veremos em nosso primeiro capítulo, Keohane teoriza que os regimes internacionais não devem ser estudados individualmente, mas em relação e em concordância com outros

¹⁸ No sentido bélico do termo.

regimes internacionais. Em consequência, mesmo que os PVD sofram punições econômicas e tenham seus constrangimentos aumentados nesse específico setor, abandonar o regime ou deixar de cumprir acordos estabelecidos anteriormente, isto poderia implicar em punições ainda mais graves para os atores desvantajados.

Para que as noções de regimes internacionais, punições sistêmicas e constrangimentos fiquem claras ao leitor no decorrer deste trabalho, nosso próximo capítulo será dedicado a um aprofundamento destes conceitos a partir do estudo teórico da cooperação internacional elaborado, prioritariamente, a partir das obras de Robert Keohane¹⁹.

¹⁹ Duas obras de Keohane abordam especificamente a questão dos regimes internacionais e da cooperação. A primeira é *“Achieving cooperation under anarchy”* (AXELROD & KEOHANE, 1982), um estudo que serviu de base ao posterior e mais completo *“After hegemony: cooperation and discord in the world political economy”* (KEOHANE, 1984). Além dos dois citados, também será utilizado no próximo capítulo, para elaboração da teoria da cooperação internacional, o estudo de Krasner sobre regimes interanacionais *“Regimes and the limits of realism : regimes as autonomous variables”* e algumas noções da obra de Keohane e Nye *“Poder e interdependencia : la política mundial en transición”*.

CAPÍTULO I

A COOPERAÇÃO COMO FENÔMENO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

O estudo teórico da cooperação internacional

Robert Keohane define o fenômeno da cooperação como sendo aquele no qual “atores ajustam seus comportamentos para as preferências atuais ou antecipadas dos outros atores, através de um processo de coordenação política” (KEOHANE, 1984: 51-2). A definição do conceito e o desenvolvimento da teoria da cooperação realizados por Keohane aconteceram a partir dos estudos realizados pelo autor da ocorrência do fenômeno nas relações político-econômicas dos países altamente avançados industrialmente. Essa escolha de abordagem na elaboração da teoria deveu-se ao pressuposto de que as relações de cooperação acontecem quando existem interesses mútuos entre os Estados envolvidos. Estabelecer interesses mútuos entre países altamente avançados industrialmente e que dividem uma visão relativamente similar da condução de suas economias, além de cultivarem extensas relações de interdependência²⁰ uns com os outros, facilita o trabalho de investigação do fenômeno da cooperação (KEOHANE, 1984: 6).

Quanto à cooperação entre países avançados industrialmente e países em vias de desenvolvimento Keohane considera que os instrumentos de análise desenvolvidos em sua teoria também podem ser, em certa medida, aplicados na compreensão de algumas destas

²⁰ Para Keohane e Nye o conceito de interdependência na política mundial diz respeito “a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre os países” (p.8). Estes efeitos resultam de uma ampla gama de contatos e transações ocorridas no plano internacional, o que produz uma restrição à autonomia dos atores envolvidos. Ao mesmo tempo, impõe alguma forma de custos para os participantes do sistema internacional, o que poderia levar a uma ocorrência de determinados tipos de conflito entre eles.

relações. Contudo, algumas considerações precisam ser realizadas. Em primeiro lugar, no caso de atores desiguais, a cooperação pode tornar-se adversa e constituir-se em meio de exploração de um grupo de Estados ricos, que efetivamente cooperam entre si, para com os Estados pobres (KEOHANE, 1984: 11). Essa situação pode definir-se desde o estabelecimento das relações de cooperação, devido aos constrangimentos colocados aos atores mais fracos, até mesmo como condição para sua participação em uma relação com atores mais fortes ou pode mesmo acontecer posteriormente, mesmo que objetivos iniciais de cooperação fossem desejados mutuamente à princípio. Um segundo ponto ainda deve ser ressaltado, quanto à cooperação entre atores desiguais, antes de iniciarmos o aprofundamento do estudo do fenômeno: a ocorrência de relações de cooperação entre atores avantajados e atores desvantajados costuma proporcionar benefícios menores ou mesmo nenhum benefício para aqueles atores desvantajados. Isso não significa que os atores desvantajados ajam de maneira irracional quando estabelecem relações de cooperação com os atores avantajados. Muitas vezes, o cálculo racional dos atores desvantajados não é obter benefícios, mas simplesmente não ver aumentado seus custos, que poderiam tomar dimensões ainda maiores caso acordos de cooperação não fossem estabelecidos. Feitas estas considerações podemos finalmente iniciar o estudo teórico da cooperação internacional.

Para Keohane a teoria realista não é capaz de explicar o fenômeno da cooperação internacional em todas as suas manifestações. Na teoria realista, onde o sistema internacional é composto por Estados como unidades individuais que competem entre si em um permanente estado de natureza anárquico²¹, o único modelo possível de cooperação é aquele de alianças, resultante de uma operação de balanço de poder. (KEOHANE, 1984 : 7). Também outros modelos explicativos da cooperação internacional como o Universalismo (de modelo kantiano) ou até mesmo o Internacionalismo (oriundo da teoria de Grotius²²) que opondo-se ao realismo, conferiram, segundo Keohane, muito peso ao

²¹ Anarquia para Keohane constitui a falta de um governo comum no mundo político internacional e não uma negação de que a sociedade internacional, embora fragmentada, exista (AXELROD & KEOHANE, 1982 : 227).

²² A obra de Hugo Grotius, *Do Direito da Guerra e da Paz* (1625), que inaugura a tradição Internacionalista na política internacional, é um dos três paradigmas (ou escolas de pensamento) fundantes do estudo das relações internacionais, segundo a divisão de Hedley Bull. Os outros dois

papel das funções reguladoras das instituições internacionais e ao direito internacional, não seriam adequados como instrumentos teóricos, por não aprofundarem as relações de poder e de conflitos decorrentes da dimensão econômica entre os Estados. Considerando as limitações dos modelos anteriores, Keohane decidiu elaborar a estruturação teórica sobre o fenômeno da cooperação, a partir de uma combinação de teorias (liberal²³ e realista²⁴) que pudessem analisar as relações político-econômicas dos atores internacionais sem esquecer o egoísmo e propensão dos Estados em aumentar a própria riqueza e poder.

Keohane, assim como os realistas, considera que os atores políticos são egoístas e agem motivados por interesses próprios. Para este autor, quando os atores cooperaram, o fazem dentro de uma situação de conflito que, quando não resolvida por essa via, poderia resultar em perdas ainda maiores para os envolvidos. Os governos entram em negociações internacionais visando reduzir o conflito que iria resultar, necessariamente, de outra maneira. Sem cooperação os governos interferem no mercado unilateralmente para perseguir o que eles consideram seus próprios interesses²⁵, aumentando em muito a possibilidade de perdas coletivas. Através desse tipo de raciocínio, pode-se afirmar que os

paradigmas derivam das obras de Hobbes, *O Leviatã* (1651), que influencia a tradição Realista; e, do texto de Kant *A Paz Perpétua – Um Projeto Filosófico* (1795/6), da qual deriva a tradição Universalista. Segundo Hedley Bull, a posição de Grotius fica a meio caminho daquelas de Hobbes e Kant. Grotius se diferencia do universalismo porque, mesmo considerando a existência de outros entes, é o Estado o principal ator das relações internacionais. Quanto à Hobbes, Grotius afirma que as relações entre os Estados não se resume a dimensão conflitiva, sendo necessário levar em conta a dimensão cooperativa e a existência de uma sociedade internacional (formada por Estados) que *interage com base em valores culturais comuns e do direito internacional*. (GOLÇALVES, 2001: 94-6)

²³ O Liberalismo propõe alternativas às concepções realistas. Enfatizando aspectos a interdependência econômica com suas múltiplas e complexas camadas de ligações, o liberalismo prevê comportamentos cooperativos entre os Estados. Mecanismos como sanções e punições econômicas possibilitam, na visão liberal, um certo controle e previsibilidade sobre o comportamento dos participantes do sistema internacional.

²⁴ O Realismo político apresenta um sistema internacional caracterizado pela anarquia, tendo como atores principais os Estados. Por ser anárquico, o sistema internacional é baseado no poder e na força e, cada Estado, é visto como uma entidade isolada age apenas motivado pelos próprios interesses. Para o realismo não existe cooperação entre atores políticos.

²⁵ Ao contrário dos economistas liberais, Keohane acredita que os Estados, agindo unilateralmente, vão interferir no mercado estrangeiro de trocas, impor várias restrições em importações, subsidiar a indústria doméstica e estabelecer preços de mercadorias como petróleo.

atores agem de maneira egoísta-racional, tentando maximizar as possibilidades de ganho, em uma situação de conflito real ou potencial. Isso significa que um fenômeno de cooperação acontece sempre a partir de uma situação de conflito e nunca de harmonia²⁶ entre atores no mundo político. Será justamente a tentativa de resolução deste conflito que poderá levar os atores à cooperar, ou seja, à ajustar seus comportamentos ou antecipar as preferências dos outros atores, através de um processo de coordenação política.

Enquanto para os realistas, que utilizam a teoria dos jogos (especialmente do dilema do prisioneiro) nos estudos de comportamento, a cooperação é impossível, porque os atores racionalmente desconfiam sempre das ações uns dos outros e egoísticamente pensam nos próprios interesses; Keohane acredita que as mesmas premissas de comportamento racional e egoísta, em uma ambiente internacional favorável, podem levar os atores à cooperarem uns com os outros (KEOHANE, 1984: 65-7). Quando os atores agem por meio de escolhas racionais, pensando nos interesses próprios, através da realização de benefícios coletivos, pode-se esperar um volume substancial de cooperação internacional (inclusive institucionalizada) nas economias de mercado dos países industrialmente avançados. A análise da cooperação internacional e a elaboração de um conceito sobre o fenômeno acontece, desse modo, através de uma combinação de teorias que reconheçam os interesses complementares entre nações, mas que não deixem de reconhecer que os Estados são atores racionais e egoístas, na medida em são orientados a promover seus dos próprios interesses.

É necessário lembrar que no mundo das relações internacionais os temas mais significativos são ao mesmo tempo políticos e econômicos, portanto a perseguição da riqueza e do poder, por parte dos Estados, pode iluminar as motivações específicas dos atores e servir como antídoto contra uma parcial ênfase em interdependência e retóricas globalistas de realização de interesses comuns (KEOHANE; NYE, 1988: 18-22). Na teoria da cooperação de Keohane, os atores abordados, e considerados significativos, são os Estados, que estabelecem os objetivos e constróem as regras nas quais os demais atores (inclusive as organizações não- governamentais) deverão se adaptar. Definir a economia política internacional em termos de perseguição de riqueza e poder nos leva à analisar a

²⁶ Harmonia, no mundo político, acontece em uma situação onde automaticamente os atores (perseguindo seus próprios interesses sem considerar o interesses dos outros) facilitam a realização dos objetivos dos outros, sem conflito.

cooperação na economia política mundial, menos como um esforço de implementar idéias elevadas (moralmente), e mais como um meio de atingir interesses próprios em objetivos políticos e econômicos (KEOHANE, 1984 : 25).

Na análise das relações entre Estados Keohane dá grande enfoque à influência do sistema internacional como modelador do comportamento dos atores (teoria sistêmica). O comportamento dos Estados, assim como os de outros atores da política mundial, é fortemente influenciado pelos constrangimentos (*constraints*) e incentivos fornecidos pelo ambiente internacional. Quando o sistema internacional muda, o mesmo acontece com os incentivos e com os comportamentos dos atores.

A ênfase no sistema internacional é, a propósito, a grande diferença entre a teoria de Keohane e as publicações mais recentes que abordam o tema da cooperação. Os estudos realizados sobre o tema nos anos noventa²⁷, embora tenham a característica notável de manter a definição do fenômeno de cooperação elaborado por Keohane (MILNER; 1992: 466) uma década antes, criticaram o peso excessivo dos constrangimentos estruturais do sistema internacional na definição do comportamento dos atores. As análises dos anos noventa passaram a dar maior enfoque às políticas domésticas na definição dos comportamentos dos Estados e de suas relações de cooperação (PUTMAN, 1993: 432; MILNER & KEOHANE, 1996: 4)²⁸. As teorias dos anos noventa, embora incorporem um estudo sobre os atores domésticos²⁹, também minimizam certas situações de

²⁷ Importante resenha comparada sobre os estudos e publicações da teoria da cooperação internacional nos anos 90 (Robert Keohane e Kenneth A. Oye; Putman e Bayne, Grieco e Haas) é o artigo de Helen Milner, *International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses*, publicado no *world politics* (referência no final deste trabalho).

²⁸ É interessante perceber que o próprio modelo de cooperação internacional entre países do Norte e do Sul do mundo voltada ao desenvolvimento no mesmo período, dos anos 90, também começou a relacionar os problemas de desenvolvimento dos países à fatores domésticos e não mais à problemas decorrentes do sistema internacional.

²⁹ O próprio Keohane quando estuda em na segunda metade dos anos noventa o fenômeno da internacionalização admite que em suas análises anteriores pouca atenção foi dada ao comportamento dos atores domésticos. Isso não significa que Keohane abandone a análise sistêmica, pelo contrário ele continua afirmando que todos os atores sofrem constrangimentos e incentivos, mas que internamente estas restrições e incentivos serão percebidas de maneira diferente devido aos arranjos estruturais e políticos dos diferentes atores. Sua análise contudo se refere mais ao fenômeno da internacionalização e não especificamente aquele da cooperação internacional. (MILNER & KEOHANE, 1996:...).

constrangimentos vividas pelos atores desvantajados, como por exemplo as pressões econômicas (MILNER, 1992:). No caso específico do nosso estudo sobre a ocorrência da cooperação internacional ao desenvolvimento, não poderemos desprezar as pressões econômicas sofridas pelos atores desvantajados, visto os atuais mecanismos de repasse de financiamentos do setor se estabelecem a partir de mecanismos de condicionalidade, que são por si mesmo, formas de pressão econômica. Desse modo, decidimos pelo uso da análise sistêmica de Keohane na estruturação deste trabalho.

Para que possamos entender como os incentivos e os constrangimentos colocados pelo sistema internacional podem afetar o comportamento dos atores, deveremos aprofundar a noção de regimes internacionais, que são entendidos por Keohane como os ambientes facilitadores da cooperação entre os Estados.

Regimes internacionais

Os regimes internacionais são “um conjunto de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”³⁰ – em uma variedade de áreas-tema das relações internacionais (AXELROD & KEOHANE, 1982: 327)³¹. Essa definição e a própria importância dos regimes internacionais são plenamente entendidos depois de lembradas duas características do contexto internacional. A primeira delas é a ausência no mundo político de instituições governamentais autoritárias que possam regular (impondo obrigações) o comportamento dos Estados e demais atores políticos. A segunda é resultado da primeira: a

³⁰ Princípios são opiniões de fatos, causas, retidão. Normas são modelos de comportamento definidos em termos de regras e obrigações. Regras são específicas prescrições ou proscições para atos. Procedimentos de tomada de decisões são práticas prevalecentes para fazer e implementar escolhas coletivas (Krasner, 1983, p.2). Keohane considera normas apenas como modelos de comportamento.

³¹ Os sistemas financeiro e comercial internacionais são exemplos de regimes internacionais, bem como organizações regionais e a própria cooperação internacional ao desenvolvimento (também chamada pelos americanos ajuda ao desenvolvimento) (KEOHANE; NYE; 1988: 36).

constante incerteza³² do sistema internacional. Os regimes internacionais cumpririam uma função ao sistema internacional, definindo modelos de comportamento, possibilitando algum tipo de confiabilidade entre os atores e permitindo que expectativas comuns possam ser tratadas de modo comum.

Keohane acredita que princípios, normas, regras e procedimentos, contém determinações (quase) legais sobre comportamentos: eles prescrevem certas ações e proíbem outras. Nos regimes internacionais certos comportamentos “corretos” (no sentido de serem coerentes com os princípios do regime) são incentivados, enquanto aqueles incorretos são, como veremos, reprimidos. Mais explicitamente, os regimes internacionais, implicam em obrigações para os atores, mesmo que estas obrigações não sejam cumpridas através de um sistema hierárquico legal.

Considerando as duas características do sistema internacional - ausência no mundo políticos de instituições internacionais autoritárias e a constante incerteza do sistema internacional - podemos afirmar que uma das funções dos regimes internacionais é a facilitação de acordos entre governos, de modo que as condições estruturais de anarquia não conduzam o sistema internacional a uma completa guerra de todos contra todos (AXELROD & KEOHANE, 1982 : 332). Sem regimes internacionais, a total incerteza sobre o comportamento, uns dos outros atores, não permitiria nenhum tipo de cooperação entre Estados, colocando em riscos até mesmo os grandes fluxos de trocas do sistema capitalista. Os regimes internacionais também acabam facilitando a operação de descentralização do sistema político internacional (diminuindo a presença de um Estado hegemônico como regulador do sistema) e expandindo o acesso dos atores políticos às informações e, em algum modo aos procedimentos de tomadas de decisão, o que conseqüentemente, aumenta as possibilidades de cooperação internacional. Contudo, os regimes internacionais não devem ser percebidos como elementos de uma nova ordem internacional, além do Estado-nação. Eles precisam ser entendidos como arranjos motivados por interesses próprios em um sistema onde a soberania e o poder permanecem sendo fatores constitutivos. Isso significa que eles tendem a ser formados principalmente

³² Porque o mundo político é descentralizado ao invés de hierarquizado: os princípios preponderantes de soberania significam que os Estados não são sujeitos à governos superiores (Ruggil, 1983).

pelos atores mais poderosos, priorizando seus próprios interesses (KEOHANE, 1984: 62-3).

Como afirmamos anteriormente, Keohane mantém em suas análises a premissa de que, em geral, os atores políticos tendem a responder racionalmente aos constrangimentos e aos incentivos. A teoria racional aplicada ao estudo da cooperação, implica em aceitarmos que as decisões dos atores, quanto aos regimes internacionais, são em alguma medida, voluntárias. Na ausência de uma possibilidade de escolha dos atores reduziríamos os regimes internacionais a simples imposições, quando na verdade sua natureza é muito mais complexa. Contudo, também pode ser limitativo e incorreto no estudo do comportamento (cooperativo) dos Estados afirmar que os atores escolhem voluntariamente quando participam dos regimes internacionais ou que os próprios regimes são de alguma maneira fruto de ações voluntárias. Fazendo-o, sacrificaríamos uma interpretação Realista.

Para que possamos manter a afirmação de que os atores escolhem racionalmente - e prosseguir a investigação dos regimes internacionais - sem contudo ignorar as pressões exercidas pelos mais fortes, Keohane, propõe, que sejam distinguidos dois aspectos do processo através do qual os regimes internacionais acontecem: a imposição de constrangimentos (*constraints*) e o processo de tomadas de decisão (adesão aos regimes). Estes dois aspectos são particularmente importantes para entender as motivações dos atores desvantajados de pertencer a um regime internacional.

Em termos formais nós podemos considerar todos os regimes como tendo sido criados ou mantidos voluntariamente: atores independentes com a capacidade de recusar ou consentirem em participar. Mas, caso estes atores sejam fracos, agindo sob medo, invasão ou colapso econômico, não pode-se dizer que exista verdadeiramente uma adesão voluntária (AXELROD & KEOHANE, 1982: 330). Nestas situações, devemos primeiramente focar nossa atenção nos constrangimentos impostas aos atores antes de examinar suas escolhas (KEOHANE, 1984 : 71-2). Os atores podem sofrer constrangimentos não apenas através de fatores estruturais do sistema, mas também diretamente através de pressões daqueles mais poderosos. Regimes internacionais podem ser acordados possuindo constrangimentos internos, impostos desde a origem, pelos atores mais poderosos. Relações de poder e dependência e o contexto no qual os acordos foram realizados serão também fatores de constrangimentos de escolhas nos regimes

internacionais e afetarão todos os acordos que resultam de barganhas entre atores. Muitas vezes, a *única alternativa racional do ator naquele momento é associar-se a um regime que lhe garanta o mínimo de previsibilidade quanto ao comportamento dos atores internacionais*. Mantendo-se em mente estas restrições, poderemos aplicar a análise de escolhas racionais de maneira sofisticada, sem implicar no entendimento de que os atores estão em situação igual de poder de escolha, pois relações de cooperação envolvem diferentes custos de oportunidades para diferentes atores.

Muito provavelmente, os atores em posições fracas, terão custos e oportunidades diferentes dos atores em posições avantajadas. Essa constatação nos faz lembrar que no mundo político, não é via de regra que as trocas entre os Estados, mesmo aquelas resultantes de barganhas, tenham que ser necessariamente iguais ou benignas para todos. Sobre as trocas desiguais Keohane acredita que elas acontecem como o resultado de uma operação onde atingiram-se objetivos possíveis, ou ainda devido às necessidades de crédito ou da segurança dos Estados, ou mesmo devido à expectativa dos atores de atingirem-se benefícios futuros. Keohane e os realistas, percebem nas trocas desiguais, oportunidades para que os Estados poderosos transformem seus recursos materiais e ideológicos em regras do sistema internacional. Os Estados mais poderosos procuram em relações de troca, mesmo no interior de regimes internacionais, beneficiar seus próprios interesses político-econômicos. Uma diferenciação entre os realistas e Keohane quanto as trocas desiguais deve ser precisada: enquanto para os realista as trocas desiguais acontecem a partir de uma diferença de poder (militar) entre os Estados; Keohane, que considera simplistas todas as explicações baseadas apenas em poder, acredita que explicações mais plausíveis encontram-se no poder dos recursos econômicos.

Quanto às tomadas de decisão, de pertencer ou não à regimes internacionais espera-se, em geral, que os Estados juntem-se a regimes onde os benefícios, como membros, superem os custos. Através desse raciocínio, pode-se esperar que atores políticos escolham participar de regimes internacionais que lhes garantam a mesma, ou melhor condição, dentro, do que fora deles. Isso não implica necessariamente em ganho, considerando-se que os regimes tendem a impor custos para os que não participam. O Fundo Monetário Internacional, por exemplo, não empresta para os não associados (ASCARI, 1999: 64). Além disso, ainda devemos recordar que os pressões e as desigualdades de poder, que

estendem-se por trás dos regimes internacionais, podem tornar os resultados da barganha voluntária não inteiramente benignos. Não existe garantia de que a formação de um regime internacional irá produzir benefícios globais de bem estar social (*welfare*). Desse modo, pertencer a um regime internacional implica sempre em riscos, especialmente para os atores desvantajados.

A existência (e a aceitação) no mundo político de trocas desiguais, a compreensão de que os Estados podem, em determinados casos, tomar a decisão de pertencer a regimes simplesmente para não verem aumentados seus custos, a percepção de que os atores mais fracos realizam, muitas vezes, escolhas a partir de constrangimentos e que o resultados destas escolhas podem não ser inteiramente benignos, nos ajuda a entender porque atores desvantajados juntam-se a regimes, mesmo quando eles recebem menos benefícios do que os outros membros (AXELROD & KEOHANE, 1982: 340). Em política não podemos nunca esquecer que, escolhas voluntárias, não implicam na igualdade de situações e resultados para os atores (AXELROD & KEOHANE, 1982: 330; KEOHANE, 1984: 70), e que os regimes internacionais são uma esfera onde o poder é diretamente exercido e onde as desigualdades são grandes.

Um último aspecto em relação aos regimes e aos atores desvantajados ainda deve ainda ser tratado: a conformidade dos Estados aos regimes internacionais. Regimes internacionais são instituições descentralizadas, o que não significa ausência de mecanismos de conformidade. Regimes produzem procedimentos e regras e estabelecem sanções por violações do próprio regime podem ser coordenadas em diversos níveis e intensidade. No mundo político e econômico observamos uma alta conformidade com os regimes. Entretanto, essa constatação não deve ser exagerada. Tome-se como exemplo o caso da conformidade da Europa aos regimes internacionais financeiro e comercial, oriundos do final da Segunda Guerra Mundial, que efetivou-se realmente, somente depois do saneamento econômico e da retomada do crescimento da região, promovidos pelo plano Marshall (DI NOLFO, 1994: 601-29).

Para entender o quebra-cabeça da conformidade precisamos examinar como os regimes internacionais afetam o cálculos dos governos racionais e egoístas. Keohane nos aponta duas distintas possibilidades de entendimento. A primeira delas observa cada regime isoladamente, considerando as vantagens de adesão (para os governos) em oposição às

alternativas viáveis. A segunda coloca os regimes em contexto com outros regimes no mundo político. Desse modo cada regime é interpretado como parte e, em conformidade, com uma longa rede de temas e regimes. Perceber cada regime em conformidade com outros regimes, produz diferentes estruturas de incentivos e constrangimentos para os atores. A pressão que pode ser exercida através de elos entre temas por diferentes regimes, serve muitas vezes como razão para o ajuste dos governos a um determinado regime. No mundo contemporâneo, os governos tratam de vários temas e pertencem a muitos regimes, um governo que não cumpre as regras e não conforma-se a um determinado regime, pode criar uma expectativa negativa sobre seu comportamento em outros regimes, para os demais Estados. Em uma análise racional-egoísta podemos pensar que governos cumprem seus compromissos para não serem retalhados (punidos ou excluídos de possíveis benefícios) naquele próprio ou nos demais regimes, mesmo quando o regime e os temas envolvidos não são de acordo com o auto-interesse (imediatos) daquele Estado.

Para entender o comportamento cooperativo dos atores devemos perceber os regimes internacionais como múltiplos e interligados. Caso existisse apenas um regime no mundo político, ou cada regime isoladamente, os governos egoístas poderiam, racionalmente, parar de cumprir regras de regime internacionais. Regimes seriam abandonados quando os governos calculassem as que as oportunidade de custo, como membro, como sendo maiores do que os de alguma alternativa viável de ação. Perceber os regimes como interligados nos faz compreender que, caso um Estado deixe de cumprir as regras de um determinado regime que não estão diretamente de acordo com seus interesses (ao menos imediatos), ele será punido naquele e em outros regimes. Da mesma maneira, o custo de adquirir má reputação como resultado de violação de regras será imposto, ao transgressor, naquele ou em demais regimes.

Outro motivo de conformação é a expectativa que os governos têm, do crescimento do regime internacional. Conformar-se a um regime, em um primeiro momento, pode ser fonte de determinados benefícios para os atores ou mesmo uma oportunidade de participar de acordos no sistema internacional. Além disso, as decisões de certos governos de participar de regimes podem acontecer através de um certo grau de ignorância: os regimes evoluem e seus rumos nunca são completamente previsíveis. Isso muitas vezes implica que governos atuais aceitem determinadas situações, pouco vantajosas, devido a compromissos

assumidos no passado e que poderiam implicar-lhes em má reputação ou retaliações caso não fossem cumpridos. Por exemplo, decisões tomadas, em um certo período, de promover a abertura econômica têm profundamente surtido efeitos negativos na habilidade de futuros governos de controlar as transações econômicas com o mundo exterior. Esse problema diz respeito a um dos aspectos mais obscuros dos regimes internacionais: sua utilização para afetar as preferências dos governos futuros, através da criação de constrangimentos em suas (futuras) liberdades de ação (KEOHANE, 1984 : 120).

A conformação aos regimes ainda pode ocorrer devido ao alto custo da construção de regimes internacionais. Estabelecer um regime pode ser muito difícil e dispendioso para os atores devido a *grandes articulações envolvidas* para conformar os atores, o regime necessita de um ambiente internacional de grande conflito para sua formação ou até mesmo de presença de uma potência hegemônica – como foram os Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial. Essa implicação de custos de construção, torna os regimes internacionais, mais fáceis de serem mantidos do que criados.

Um último aspecto ainda deve ser abordado quanto à manifestação dos regimes. Os comportamentos coordenados dos atores podem acontecer de forma declarada ou não, podem ser sub-entendidos em acordos e tratados entre os Estados ou podem ser efetivados no interior de organizações internacionais. Isso não significa que as organizações internacionais cumpram simplesmente um papel funcional de servir aos regimes. O estabelecimento de organizações internacionais está ligado a uma série de motivações das mais diversas, que não aprofundaremos nesse momento estudo, por não representarem ganho imediato para nossa discussão. Aquilo que nos pode interessar saber é que a coordenação de certas políticas estabelecidas nos regimes podem ter aspectos positivos e aspectos negativos para os atores desvantajados. Quanto aos aspectos positivos pode-se listar: a redução dos custos de transação (como aqueles organizacionais e de pagamentos) e a *diminuição das imperfeições de informações* (incertezas e riscos) e o no estabelecimento de algum tipo de confiança legal para os Estados, mesmo através de normas imperfeitas ou pouco precisas, tornando os acordos mais convenientes dentro de um regime do que fora dele. Quanto aos aspectos negativos o primeiro deles seria que, tendencialmente, as organizações internacionais favorecem os interesses dos atores mais poderosos. Isso significa que suas regras serão estabelecidas ou poderão constituir-se em mecanismos de

constrangimento para os atores desvantajados. Por esse motivo o estudo das regras das *organizações internacionais* pode constituir-se em um interessante instrumento de investigação da afirmação e evolução dos regimes internacionais e dos conflitos políticos entre os atores.

Cooperação internacional ao desenvolvimento como regime internacional

Depois da análise teórica realizada nos sentimos confortáveis para afirmar que a *cooperação internacional ao desenvolvimento entre países do Norte e Sul do mundo*, tema de análise de nosso trabalho, manifesta-se como um regime internacional próprio. Ou seja, que a cooperação entre Norte e Sul, em relação à área-tema desenvolvimento, constitui-se como sendo: “um conjunto de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem. As expectativas dos atores são, necessariamente nesse caso, o desenvolvimento. Essa afirmação implica em aceitarmos que tanto os países do Norte como os países do Sul do mundo, dividem expectativas em torno de um modelo único de desenvolvimento³³ e que é, justamente essa expectativa, que poderá nos ajudar a entender os motivos dos países pobres em conformarem-se voluntariamente ao regime da cooperação internacional ao desenvolvimento.

Considerar as relações de cooperação internacional ao desenvolvimento como um regime internacional orientado ao desenvolvimento, nos permite também, estruturar com mais rigor científico as relações entre Estados do Norte e do Sul do mundo. Pensadas como regime, as políticas internacionais orientadas ao desenvolvimento podem ser entendidas

³³ O grupo de autores pós-estruturalista considera o discurso do desenvolvimento como um *aparato de controle e vigilância*. Desenvolvimento engloba uma série de controles de discurso e de controle de práticas – um regime de força – que apareceu desde que o Iluminismo, a extensão do projeto de universalização europeu nos quatro cantos do mundo. Que a maior parte dos projetos de desenvolvimento falhe – um ponto de concordância entre pós-modernistas e ultramodernistas – acaba reforçando o desenvolvimentismo, eles dizem, que ao falimento define a população target demarcada pelo resto da humanidade por sua aborigine pobreza, ignorância, passividade, e portanto, esta população precisa de uma intervenção de conhecimento de fora (ESCOBAR, 1995; APFFEL MARGLIN AND MARGLIN 1990; SACHS 1992; NANDY 1988; CRUSH 1995).

como proporcionado incentivos e constrangimentos diferentes - e com graus de intensidade *desiguais* - para atores *fracos* e atores *fortes*. Podemos ainda perceber que nas relações de cooperação internacional ao desenvolvimento, certas limitações e constrangimentos podem ser estabelecidos diretamente pelos Estados mais fortes, a partir dos recursos econômicos. Além disso, entender as relações de cooperação ao desenvolvimento a partir da ótica de regime internacional, nos permite investigar o papel das organizações internacionais que atuam diretamente estabelecendo regras e modelos de cooperação entre os Estados do Norte e do Sul do mundo e o quanto estas organizações são orientadas a efetuar programas e projetos de desenvolvimento que atendam as demandas dos atores *avantajados*. Mas, *sobretudo* entender o tema da cooperação ao desenvolvimento como regime internacional nos faz perceber as relações dos Estados, nesse tema, como fenômenos político-econômicos, ajudando-nos desse modo a permanecer imunes à consideração que retratem o fenômeno como uma forma válida de ajuda que visa “ combater os fenômenos que ameaçam a paz e a convivência civil: a pobreza, o degrado ambiental, a violência e os desequilíbrios de todos os gêneros” (BARBARELLA, 1998: 64). Sendo todos estes fenômenos referidos, claramente, como característicos dos países em desenvolvimento.

Perceber a cooperação internacional ao desenvolvimento como regime internacional, ainda nos ajuda a definir um método de investigação para o tema. Ou seja, buscar entender nas regras das organizações internacionais, e na sua evolução, os processos através dos quais o regime da cooperação ao desenvolvimento foi afirmado e investigar os constrangimentos e incentivos colocados pelo regime da cooperação ao desenvolvimento, em relação de complementaridade com outros regimes internacionais. Pensar nos regimes internacionais em relação uns com os outros nos faz perceber que a cooperação internacional ao desenvolvimento pode impor ou sofrer constrangimentos, incentivos e punições a partir da rede de temas e regimes.

A escolha de estudar a cooperação internacional ao desenvolvimento como regime internacional também nos possibilita investigar o tema a partir dos constrangimentos dos atores mais *desvantajados* e identificar nas pressões econômicas sofridas por esse grupo sua causa maior em aceitar barganhas *desiguais*, que nem sempre parecem muito toleráveis considerando-se apenas um comportamento racional-egoísta dos atores.

Finalmente, perceber a cooperação internacional ao desenvolvimento como regime nos ajuda a estabelecer o próprio termo cooperação para definir o fenômeno. Pois, a literatura especializada, se utiliza de três locuções distintas para nomear o mesmo fenômeno. Estas locuções são: assistência, ajuda e cooperação. Considerando que estes três termos não são sinônimos e denotam intensidades diferentes de participação dos atores no processo, algumas considerações podem ser oportunas. O termo cooperação internacional ao desenvolvimento é utilizado especialmente pelos autores europeus, que pretendem conseguir uma conotação equilibrada e, quase amigável, aos esforços dos atores e aos resultados obtidos no setor (BASILE, 1995 : 8; ANTONELLI, 1995: 230; ASCARI, 1999: 116; BOFFO, 1993). Ajuda e assistência são utilizadas sobretudo na literatura americana e dão, evidentemente, ênfase aos países doadores, ou seja, aqueles desenvolvidos economicamente, como motores unilaterais da relação, o que acaba descaracterizando qualquer tipo de barganha política que possa envolver o fenômeno (ARMSTRONG; LLOYD & REDMOND, 1995: 94); Estes dois tipos de conotação da literatura especializada - cooperação como equilíbrio de esforços e resultados e ajuda ou assistência como ação unilateral e apolítica – revelaram-se, depois de nossa investigação teórica, uma maneira incorreta de tentar entender o fenômeno.

Assistência ou ajuda não poderiam ser utilizados como termos, na investigação do fenômeno de relação entre países do Norte e do Sul do mundo, porque excluiriam, imediatamente, do processo de desenvolvimento o último grupo de países, desconsiderando inclusive os recursos financeiros empregados por estas atores nos próprios projetos e programas de desenvolvimento e na manutenção do setor. Interpretação que seria incorreta considerando-se, que apenas o Brasil, repassou para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) mais de R\$ 250 milhões de dólares³⁴, ente janeiro e novembro de 2000, para a execução do Programa País (Tribunal de Contas da União).

Cooperação também não poderia ser mantido, caso utilizássemos apenas a conotação dada ao termo pela literatura européia, visto que não existem situações de equilíbrio de esforços e resultados quando, a análise de alguns simples indicadores de crescimento econômico, nos revela que desde a implementação dos primeiros esforços

³⁴ O Orçamento anual do PNUD é atualmente de US\$1 bilhão de dólares.

mundiais coordenados para o desenvolvimento, nos anos cinquenta, a diferença (*gap*) entre a renda per capita dos países do Norte e dos países do Sul passou de U\$ 3.677 em 1950 (referências do dólar de 1980) para U\$ 24.000 em 1995 (referência do dólar em 1995)³⁵. Contudo, tomando-se cooperação, como relevado pelos próprios dados acima expostos, como um fenômeno econômico-político, que acontece a partir de uma situação de conflito vivida pelos atores, como será proposto no primeiro capítulo deste trabalho, nos afastaremos completamente das conotações utilizadas pela literatura especializada européia e poderemos definir, sem risco de sermos contraditórios, o fenômeno de cooperação internacional ao desenvolvimento entre Estados do Norte e do Sul do mundo, como cooperação.

Os fluxos da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) como regime internacional

ODA, ou seja, ajuda oficial ao desenvolvimento (a literatura internacional mantém a sigla em inglês – *official development aid*) é utilizado no setor da cooperação internacional ao desenvolvimento como critério global de medida financeira das modalidades de cooperação ao desenvolvimento, realizadas pelos países do Norte e do Sul do mundo (BASILE, 1995, ANTONELLI, 1995, GRILLI, 1993, MARCHISIO, 1986/2000; TRIULZI, 1998/2000). Todo tipo de cooperação ao desenvolvimento, inclusive àquela técnica e financeira (com exceção da ajuda de emergência e de eventuais contribuições privadas de ONGs) é contabilizado como fluxo financeiro da *Ajuda Oficial ao Desenvolvimento* – ODA³⁶. ODA é definido internacionalmente como sendo um “conjunto

³⁵ “A diferença de renda entre os países do Norte e do Sul cresceu dramaticamente depois da Segunda Guerra Mundial. Em 1950 a média da renda per capita dos países pobres era de US\$ 164, enquanto aquela dos países industrializados era de US\$ 3.841 – o que constituía uma diferença absoluta de U\$ 3.677 (referência do dólar americano de 1980). Trinta anos depois em 1980, a média da renda per capita dos países pobres era de U\$ 245, enquanto aquela dos países industrializados era de U\$ 9.648 – o que constituiu uma diferença absoluta de U\$ 9.043...O crescimento da diferença continuou nos anos 90. Em 1995 a média da renda per capita dos países pobres era de U\$ 430, enquanto aquela dos países industrializados era de U\$ 24.930 – o que constitui uma diferença absoluta de U\$ 24.000 (referência do dólar americano de 1995). (SELIGTON, 1998: 3).

³⁶ Internacionalmente é aceita a sigla ODA para definir estes fluxos financeiros, motivo pelo qual decidimos mantê-la nesse trabalho.

de fluxos destinados aos países em vias de desenvolvimento³⁷ e às agências multilaterais, fornecidos através das agências oficiais, incluindo-se o Estado e os governos locais ou suas agências executivas, cujas transações respeitem os seguintes critérios: a) como primeiro objetivo, que a assistência seja administrada em função da promoção do desenvolvimento econômico e do bem estar dos países em vias de desenvolvimento; b) que os fluxos destinados à cooperação pública sejam facilitados e contenham um elemento de doação de ao menos 25%”. (www.oecd.org/dac).

Por tratarem-se os fluxos ODA também de “um conjunto de princípios implícitos e explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno do qual as expectativas dos atores convergem” (AXELROD & KEOHANE, 1982), eles também serão nesse trabalho definidos como regimes internacionais.

Como vimos Keohane percebe a cooperação internacional como fundamentalmente econômica e possível de acontecer a partir de um ambiente facilitador, ou seja, de um regime internacional. O ODA foi introduzido internacionalmente para cumprir a função de ambiente facilitador das relações de cooperação entre os países do Norte e Sul depois da afirmação do conceito de multilateralismo no final da Segunda Guerra Mundial (BASILE, 1995). O ODA deveria ter garantido que os benefícios da implantação da maior abertura comercial e financeira fossem em alguma medida repassados para os atores mais fracos e ajudassem estes países em seus processo de desenvolvimento (entendido como crescimento econômico³⁸) (JEPMA, 1991).

No próximo capítulo iniciaremos nosso estudo sobre a nova modalidade de ajuda multilateral. Depois de introduzir o termo, buscaremos perceber como foi possível que esse tipo de modalidade, a princípio contrária as regras das organizações internacionais, que deveriam preservar uma certa neutralidade na condução do repasse dos fluxos ODA, conseguiu estruturar-se a partir das falhas das normativas do próprio PNUD e da

³⁷ Esse tipo de definição exclui os países em vias de desenvolvimento, pois mede como fluxos ODA apenas aqueles repassados pelos países desenvolvidos para o setor da cooperação, excluindo desse modo os recursos (muito substanciais) que os países em desenvolvimento destinam ao próprio desenvolvimento e àquela internacional.

³⁸ Uma observação fundamental para nossa discussão é que, “até os anos cinquenta, o conceito de desenvolvimento era estritamente interpretado como crescimento econômico”. (DECLICH E EBOLI, 1995 p. 131).

Assembléia Geral das Nações Unidas. Finalmente dedicaremos a parte final do capítulo a uma breve explanação da fórmula multilateral dos custos divididos (*cost-sharing*) aquela prioritariamente utilizada pelo PNUD no Brasil e na América Latina.

CAPÍTULO II

A AJUDA MULTIBILATERAL COMO PUNIÇÃO

As fórmulas multilaterais como punição

A partir da década de setenta, uma nova modalidade de administração e utilização dos fluxos do regime da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) foi estabelecida a partir do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD). Esta modalidade foi denominada, com um singular neologismo, '*multilateral*' e se apresentava como uma síntese dos dois modelos típicos de financiamento de projetos e programas do setor da cooperação ao desenvolvimento, o *multilateral*, efetuado através da ação das organizações internacionais multilaterais, e o *bilateral*, realizado diretamente pelos Estados.

A ajuda multilateral é definida como uma forma particular de administração e repasse dos fluxos do regime internacional da ODA que consiste “no financiamento de programas elaborados pelas organizações internacionais que se empenham, mediante acordos *ad hoc*, a executar projetos específicos (setorizados) utilizando bens, serviços e capacidade técnica profissional dos países doadores” (BASILE, 1995: 20; MARCHISIO, 1986:12; MARCHISIO, 2000, 345/369). A nova modalidade de administração dos fluxos ODA inaugurou um precedente no setor da cooperação internacional ao desenvolvimento. De fato, Marchisio nos lembra que até a introdução da modalidade de ajuda multilateral, o repasse dos fluxos ODA através das organizações internacionais de caráter regional, em particular do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) tendiam a preservar o princípio constituinte da cooperação multilateral, ou seja, a não identificação dos países doadores dos recursos (MARCHISIO, 1986). Com efeito, Basile argumenta que os fundos das organizações internacionais dos programas das Nações Unidas tinham sido constituídos e cumpriam a função de preservar o anonimato entre países doadores e países receptores dos fluxos do regime da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) (BASILE,

1995). Dessa forma os países recebedores dos recursos (aqueles em desenvolvimento) teriam a *garantia de que os fluxos ODA seriam repassados com o menor número possível de vínculos*. Isso significava que o Estado recebedor não teria compromissos de utilizar os fluxos do regime internacional ODA para efetuar compras de bens e serviços dos países doadores destes recursos (*procurement*) ou para favorecer eventuais interesses políticos destes Estados. A questão da licitação para as compras de bens e serviços para a execução e a implantação de projetos e programas de desenvolvimento (*procurement*) é, atualmente, um dos pontos mais emblemáticos das relações de cooperação ao desenvolvimento entre países dos hemisférios Norte e do Sul³⁹. Segundo dados fornecidos por Escobar, o Banco Mundial gastou, desde o final dos anos setenta, mais de 80% do total dos recursos multilaterais recebidos, com contratos de aquisição de mercadorias e com salários de consultores nos próprios países doadores (ESCOBAR, 1995: 166). Como vimos em nosso capítulo anterior, os Estados em vias de desenvolvimento sofreram punições sistêmicas, através do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, a partir do início dos anos setenta. Estas punições econômicas contra os países em vias de desenvolvimento (PVD) aconteceram através de uma diminuição dos repasses dos fluxos do regime da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) e de um maior controle destes fluxos. As punições sistêmicas reordenaram o comportamento dos atores do regime internacional da cooperação ao desenvolvimento, através do estabelecimento de novos incentivos e constrangimentos.

O primeiro ator que sofreu punições sistêmicas, e alterou profundamente seu comportamento, foi o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), que até os anos setenta concentrava a maior parte dos fluxos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). De fato, o PNUD administrava 75% dos recursos das atividades de cooperação técnica do Sistema das Nações Unidas. Com as punições sistêmicas impostas pelos Estados mais fortes, a partir do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, a quantidade de fluxos ODA administrados pelo PNUD diminuiu vertiginosamente. Já no início dos anos oitenta, os fluxos ODA administrados pelo PNUD eram apenas 25% dos fundos multilaterais da cooperação técnica (MARCHISIO, 1986). Quanto ao volume dos fluxos multilaterais ODA, no setor da

³⁹ Será sob esse ponto de vista que Norte e Sul serão tratados daqui em diante.

cooperação ao desenvolvimento, o total administrado pelo PNUD diminuiu de 65% em 1968, para 38% em 1980 (NOGUEIRA, 2001: 30).

A diminuição de recursos no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) aconteceu como uma forma direta de punição econômica contra os Estados em desenvolvimento. Isso porque o PNUD, sendo um órgão subsidiário da Assembléia Geral das Nações Unidas, em que os Estados têm o mesmo peso de voto (ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1996), podia como detentor majoritário dos recursos do desenvolvimento, favorecer políticas de utilização dos fluxos ODA mais próximas das preferências dos PVD.

A prática da ajuda vinculada era, sobretudo, até a introdução das fórmulas multilaterais, uma característica da ajuda bilateral ao desenvolvimento (aquela realizada diretamente entre os Estados). Contudo, com a introdução da ajuda multilateral, os Estados doadores puderam não apenas condicionar, de maneira mais acentuada, o repasse dos fluxos ODA à satisfação de seus próprios interesses políticos ou econômicos, mas garantir um maior controle sobre os fluxos ODA multilaterais destinados aos países em desenvolvimento. A introdução da ajuda multilateral e o fortalecimento do poder de decisão da utilização destes recursos pelos Estados doadores podem ajudar a entender porque, trinta dos cinquenta maiores clientes das indústrias de mercadorias americanas, vêm sendo, a partir da metade dos anos setenta, países em desenvolvimento. A maior parte destes 30 são os maiores recebedores da ajuda alimentar (ESCOBAR, 1995: 166). Um fator também importante para o fortalecimento dos Estados doadores no setor da cooperação internacional ao desenvolvimento, a partir dos anos setenta, foi a aproximação promovida pela cooperação multilateral dos países doadores das agências das Nações Unidas. Essa aproximação tornou possível aos países doadores apropriar-se de uma série de informações dos países em desenvolvimento, assim como do *know how* dos organismos de cooperação multilateral. Elementos que resultaram úteis para reorganizar, em bases próprias, a cooperação multilateral e para a introdução de novos elementos como a condicionalidade da ajuda e a cooperação descentralizada. Por exemplo: com a fórmula multilateral clássica dos custos divididos e dos custos divididos com uma terceira parte, os países doadores puderam ter acesso às informações completas do “Programa País” dos PVD, ainda em fase de projeção. Desses projetos, consta, além de uma análise minuciosa das

políticas de governos que serão seguidas pelos países em áreas estratégicas como aquela econômica, uma série de informações relativas aos custos que o governo do país em desenvolvimento pretende utilizar como recursos próprios para a realização dos projetos. Essas informações tendem a ser utilizada para favorecer interesses políticos e comerciais dos Estados doadores.

Marchisio afirma que a ajuda multilateral pôde constituir-se no âmbito das organizações multilaterais, através da introdução de uma série de novas fórmulas de financiamento de projetos e programas de cooperação ao desenvolvimento, que foram encontrando legitimação nas falhas normativas e na falta de regulamentação homogênea das normas financeiras do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), assim como nas próprias regras financeiras da Assembléia Geral das Nações Unidas (MARCHISIO, 2000). As fórmulas multilaterais migraram, em um segundo momento, para os demais órgãos subsidiários⁴⁰ da Assembléia Geral e para os institutos financeiros. Disso resulta que as fórmulas multilaterais encontram-se entre as principais modalidades de utilização dos recursos multilaterais do Sistema das Nações Unidas. Limitaremos nossa análise nesse capítulo ao estudo da categoria multilateral no PNUD, por ter sido esse o Programa que inicialmente instituiu a ajuda multilateral. Além disso, o PNUD é o maior parceiro de programas de cooperação do Brasil⁴¹ e utiliza uma fórmula multilateral – o *cost-sharing* – para efetuar o Programa País de Desenvolvimento (NOGUEIRA, 2001). A ajuda multilateral permitira aos Estados doadores (os países mais desenvolvidos economicamente) um maior poder de decisão na aplicação dos fundos ODA das organizações multilaterais de caráter universal e o estabelecimento institucionalizado da ajuda vinculada multilateral, que atualmente representa “percentuais médios de 50% dos fluxos do regime internacional ODA recolhido por estas organizações, com pontas que

⁴⁰ Órgãos subsidiários são organismos operativos ligados por uma relação de auxiliares à Assembléia Geral das Nações Unidas (quase todos principiam pela sigla UN, contudo devemos dar atenção à UNESCO – *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - e à UNIDO – *United Nations Industrial and Development Organization* - que são agências/institutos especializados do Sistema e cujos nomes também principiam com a mesma sigla).

⁴¹ A própria Agência Brasileira de Cooperação ao Desenvolvimento nasceu como um projeto PNUD (NOGUEIRA, 1999).

alcançam até 80% nos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD). (BASILE, 1995: 63)⁴².

As fórmulas multilaterais de repasse de financiamento começaram a ser aplicadas depois que a resolução 2626 (XXV) da Assembléia Geral das Nações Unidas sugeriu que se efetivassem mecanismos de repasse obrigatório dos fluxos ODA dos países industrializados (em uma quantidade mínima de 0,7% do PIB) para a cooperação ao desenvolvimento dos países mais pobres. Aumentar a quantidade de recursos e obter uma garantia de recebimento de financiamentos dos países industrializados podem ser consideradas medidas efetivas, dos países em desenvolvimento, para o estabelecimento da pretendida nova ordem econômica mundial no início dos anos setenta. A iniciativa dos países em desenvolvimento, que se articulou a partir da Assembléia Geral das Nações Unidas, preocupou os países doadores quanto à organização dos países mais pobres e também quanto à utilização das Nações Unidas como promotora dos interesses do Sul do mundo (ARMSTRONG; LLOYD & REDMOND, 1996: 95). Os países industrializados reagiram imediatamente à resolução 2626 (XXV), retirando os fluxos do regime internacional ODA das organizações internacionais, particularmente do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD).

Essa retirada gerou uma crise orçamentária no Programa que determinou a criação de fórmulas de administração da ajuda que fossem mais atrativas para os países doadores (ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1999). As fórmulas multilaterais permitiram que os países doadores passassem a identificar os Estados onde seriam aplicados os fundos, podendo escolher o tipo de projeto e o setor onde seus recursos seriam utilizados. As fórmulas multilaterais permitiram ainda que os países doadores pudessem concentrar seus repasses de fluxos ODA em projetos (setores ou países) que lhes trouxessem maior retorno econômico. Esse foi, por exemplo, o caso da Grã-Bretanha – que no período entre 1979-82 destinou US\$ 39,94 milhões para a cooperação e recebeu de retorno econômico US\$ 77,47 milhões. Outros países que costumam conseguir um alto retorno econômico são a Áustria, a França e a Nova Zelândia (MARCHISIO, 1986:31). Podemos perceber, portanto, como a

⁴² Entre os países que mais recorrem a este tipo de prática estão: os Estados Unidos (com mais de 60% dos recursos), o Reino Unido (60%), a Itália (65%), o Canadá (50%) e a Bélgica (mais de 60%). (BASILE, 1995: 63)

aplicação de punições econômicas aos países em vias de desenvolvimento gerou novos *incentivos e novas restrições para o PNUD*, que acabaram determinando uma mudança de comportamento desse organismo.

Enquanto os fluxos ODA eram retirados do PNUD, acontecia o aumento da concentração destes fundos nos programas bilaterais dos países doadores e nas entidades (Institutos Financeiros e Fundo Europeu) mais facilmente controláveis por estes países.

Keohane afirma que os regimes internacionais que se constituem dentro das organizações internacionais proporcionam algum tipo de confiança legal e a redução dos custos organizacionais para os Estados, porque as regras destas organizações, mesmo que *imperfeitas, orientam os modelos de comportamento dos atores* (KEOHANE, 1984: 88). Ao mesmo tempo, Keohane também admite que as regras, ou a ausência de regras das organizações internacionais em determinadas temas, tendem a favorecer os interesse econômicos e políticos dos atores mais fortes (KEOHANE, 1984: 90). Acreditamos que esse quadro possa contribuir para a compreensão da implantação das fórmulas multilaterais nas organizações internacionais. É inegável que os fundos da cooperação multilateral enquanto eram preferencialmente administrados a partir de organizações internacionais de caráter universal, particularmente pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), *proporcionavam certa confiabilidade para os países em vias de desenvolvimento quanto ao comportamento dos atores mais fortes*. Contudo, depois das alterações no setor da cooperação ao desenvolvimento provocadas pelo acirramento das tensões entre o grupo de países doadores e o dos países recebedores – e da conseqüente concentração dos fundos nas entidades ligadas aos países doadores. O próprio PNUD foi encontrando falhas normativas internas, ou através da Assembléia Geral das Nações Unidas (passivas até então), por onde as fórmulas multilaterais puderam ser implantadas. Disso resulta que, efetivamente, o estudo das regras das organizações internacionais, e de sua *evolução no tempo, pode ser muito interessante, contribuindo para que possamos analisar os processos políticos que envolvem os regimes internacionais*.

As falhas nas normativas que regulamentam a administração financeira de órgãos importantes como a Assembléia Geral das Nações Unidas ou do PNUD, até então principal regulador dos fundos da cooperação ao desenvolvimento, podem ser interpretadas como constrangimentos iniciais do próprio Programa. Isso não significa que estes órgãos

cumpram um papel funcional junto aos atores mais fortes. Mas, isto sim, que a própria lógica das contribuições voluntárias que estruturam estas organizações, podem ter impedido que mecanismos mais restritivos de controle dos recursos (que resultariam em perda de flexibilidade) fossem estabelecidos. Para Keohane, constrangimentos pode ser acordados já no momento de instituição das organizações (KEOHANE, 1984). O constrangimento representado pelas falhas das normativas financeiras de organizações que administravam, substanciais recursos, destinados aos PVD, pode ter permanecido em estado latente, até serem habilitadas quando foi propícia sua utilização.

Para que possamos ter uma melhor compreensão de como os interesses dos países doadores acabaram sendo legitimados nas organizações internacionais de caráter universal, torna-se necessário fazer uma análise mais focada das fórmulas multilaterais nestas organizações. Devido a isso, o capítulo é dedicado primeiramente à investigação da origem institucional das modalidades de cooperação multilaterais, a partir da Resolução 2626 (XXV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, na década de setenta (Segundo Decênio para o Desenvolvimento). Analisaremos a seguir os principais pontos da regulamentação da Assembléia Geral e do PNUD – ou seja, aqueles ligados à administração dos recursos e ao *procurement*. Assim, procuraremos entender de que maneira os vácuos dessas normativas possibilitaram a constituição das fórmulas de financiamento multilaterais no Programa. A parte final do capítulo será dedicada à análise da fórmula multilateral do *cost-sharing*, no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e, da mais recente versão do *cost-sharing*, através da qual os países em desenvolvimento assumiram a quase totalidade do custo de seu Programa País, elaborado pelo PNUD.

A Resolução 2626 (XXV) da Assembléia Geral das Nações Unidas

A tendência dos Estados em fornecer recursos financeiros às organizações internacionais multilaterais, estabelecendo condições de vários gêneros, não é certamente nova. Uma análise realista nos faz perceber que as condições formuladas pelos atores mais fortes para o repasse de recursos sempre existiram. Contudo, como dissemos, as novas fórmulas multilaterais acentuaram, em medida notável, os vínculos de destino dos

recursos, pois os Estados doadores puderam passar a escolher diretamente para qual setor – e país – seriam destinados os fluxos ODA multilaterais, interferindo desse modo nos processos globais e nacionais de desenvolvimento. Além disso, vale ressaltar que esse tipo de modalidade de favorecimento dos interesses dos países doadores a partir de fluxos ODA multilaterais abriu um precedente para esse mesmo tipo de favorecimento em outros organismos administradores de recursos multilaterais, como por exemplo o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

A afirmação do fenômeno dos financiamentos multilaterais na cooperação, a partir da metade dos anos setenta, pode ser ligada de maneira generalizante às vastas transformações no ambiente internacional, realizadas no curso daqueles anos, que haviam consolidado a estrutura das relações econômicas internacionais desde o final da Segunda Guerra Mundial. Alguns acontecimentos do início da década de setenta – como o final do sistema monetário baseado nos acordos de Bretton Woods⁴³, a inflação e a recessão dos países à economia de mercado, o aumento das taxas de desocupação e o choque do petróleo –, fortaleceram a posição dos países em vias de desenvolvimento quanto ao estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial que garantisse uma redistribuição mais equilibrada dos recursos internacionais.

Esperava-se que o crescimento econômico da década de setenta pudesse derivar em uma repercussão positiva para os países em desenvolvimento, desde que mecanismos mais eficazes do setor da cooperação fossem criados e efetivados pelas organizações internacionais (RESOLUÇÃO 2626 (XXV) § 8). O ambiente internacional⁴⁴ levou os países em vias de desenvolvimento a aprovarem, na Assembleia Geral das Nações Unidas, como um dos objetivos da Comunidade Internacional para a década de setenta⁴⁵, a automatização da transferência de 0,7% do PIB dos países industrializados para ajuda ao

⁴³ Em 1971 o padrão dólar-ouro foi abandonado pelos EUA.

⁴⁴ Que parecia tender para uma mudança da ordem econômica devido à crise do regime monetário, às expectativas da continuação do crescimento mundial e à declaração do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE de que os países industrializados pretendiam adotar a Recomendação sobre Condições e Termos Financeiros, ou seja, a primeira proposta de elevar os fluxos ODA para 0,7% do PIB dos países industrializados (FÜHRER, 1996).

⁴⁵ A resolução 2626 (XXV) é de 24 de setembro de 1970.

desenvolvimento dos países mais pobres (ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1996: 94-5).

Para os países mais pobres, um dos principais problemas para a efetivação de projetos e programas de desenvolvimento a longo prazo, tem sido a ausência de uma garantia no recebimento de financiamentos internacionais (CECHI, 1995; ASCARI, 1999). O país que escolhe a estrada do desenvolvimento econômico pode encontrar na falta de recursos algumas complicações capazes de comprometer seu crescimento econômico (EATON, 1989; CARDOSO e DORBUSCH, 1989). A resolução 2626 (XXV) foi tomada justamente para que um comprometimento maior dos países doadores de repasse de financiamentos pudesse proporcionar a realização de projetos e programas de crescimento mais longos. Os fundos destinados ao setor da cooperação ao desenvolvimento, por constituírem repasses voluntários, têm sido fator de constrangimento para o estabelecimento de políticas de desenvolvimento continuadas nos países mais pobres.

As intenções declaradas, dos países industrializados, de destinar um percentual mínimo de 0,7% seus respectivos PIBs para o setor da cooperação ao desenvolvimento, não eram garantia do estabelecimento de medidas concretas de repasses dos fundos. Atualmente, ainda podemos comprovar esta situação, pois mesmo que os países industrializados continuem afirmando suas intenções de aumentar os fluxos ODA (Conferência de Monterrey em 2002) para um percentual mínimo de 0,7% de seus PIBs nacionais, na realidade os financiamentos facilitados continuam diminuindo. Os fluxos ODA dos países Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) baixaram de 0,33% do PIB no biênio de 1986-7 para 0,22% em 1997 e continuam em queda acentuada (TRIULZI, 1998: 123).

A Resolução 2626 (XXV) foi uma tentativa de conseguir garantir, aos países em desenvolvimento, uma quantidade mínima de recursos que pudessem ser empregados como financiamento aos países do Sul, através de um maior comprometimento dos países doadores com a ajuda ao desenvolvimento⁴⁶. É interessante perceber que na recente

⁴⁶ A função deste órgão plenário das Nações Unidas limita-se apenas ao estudo, discussão e recomendações – aos Estados, membros e não-membros e aos demais organismos da ONU e subsidiários – de temas ligados à manutenção da paz e à resolução pacífica das controvérsias (CAFFARENA, 2001:80; Carta das Nações Unidas, art. 10-14). Neste sentido, o termo resolução mantém o significado genérico de recomendação.

Conferência Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em março de 2002, na cidade de Monterrey, o tema da necessidade de um repasse automatizado de fundos para o setor da cooperação, que continua sendo uma das questões centrais para os países pobres, não foi nem mesmo levantado (CONFERÊNCIA DE MONTERREY). O fato de omitir-se uma questão de tamanha importância, para os países em desenvolvimento na principal Conferência sobre os fundos da cooperação desta década evidencia como os países industrializados fortaleceram suas posições no setor da cooperação desde os anos setenta.

As regras financeiras da Assembléia Geral e do PNUD

As fórmulas multilaterais, por estarem diretamente ligadas aos interesses comerciais dos países doadores (interesses de *procurement* – ajuda vinculada), foram introduzidos sobretudo a partir da regulamentação financeira dos órgãos subsidiários e da própria Assembléia Geral das Nações Unidas, afirmando-se de maneira pragmática, aproveitando os vácuos existentes nas normas que regulam a gestão financeira da Assembléia Geral e seus órgãos subsidiários. (MARCHISIO, 2000). Esse é o caso da resolução 35/56 da Assembléia Geral, que trata das estratégias das Nações Unidas para o Terceiro Decênio do Desenvolvimento nos anos oitenta. No parágrafo 103 b afirma-se que, “*em règle générale, l’aide publique au développement ne devrait pas être liée*” (YODER, 1997). O uso do condicional, que não estava presente até os anos oitenta nesse parágrafo, permite entender claramente a presença de um espaço (que deveria ser marginal) no qual são consentidas derrogas ou exceções. Nos documentos que definiram as estratégias das Nações Unidas para o Primeiro e o Segundo Decênio para o Desenvolvimento, a ajuda vinculada realizada através de recursos oficiais ao desenvolvimento multilaterais era categoricamente proibida.⁴⁷

Não existe uma regulamentação única que normatize a gestão financeira das diversas agências e institutos do Sistema das Nações Unidas. Pelo contrário, cada

⁴⁷ Disponível on-line ([HTTP://www.un.org/doc](http://www.un.org/doc)).

organismo conta com medidas próprias de alocação e administração dos recursos (CAFFARENA, 2001). Mesmo para os organismos subsidiários da Assembléia Geral, dos quais a grande parte dos órgãos que trabalham no setor da cooperação é subsidiário, existe uma autonomia funcional. Contudo, sendo o PNUD um órgão subsidiário da Assembléia Geral das Nações Unidas é pertinente aprofundar, mais especificamente, os limites da autonomia financeira do próprio Programa em relação à Assembléia Geral.

A Assembléia Geral contém algumas indicações vagas sobre a gestão financeira dos seus órgãos subsidiários⁴⁸. De maneira generalizante, a própria Assembléia deveria responder pelo regulamento financeiro de seus órgãos subsidiários, a menos que: “as resoluções através das quais eles foram individualmente constituídos lhes tenham conferido autonomia financeira, que o Secretário Geral das Nações Unidas tenha autorizado autonomia de gestão financeira ou, no caso dos organismos que possuem atividades operativas, que estes sejam financiados através de contribuições voluntárias e possuam bens próprios” (REGULAMENTO FINANCEIRO DAS NAÇÕES UNIDAS)⁴⁹. Ou seja, isso significa que na prática todos os órgãos subsidiários das Nações Unidas têm autonomia financeira de administração dos recursos, pois todos enquadram-se em ao menos duas das categorias de exceção (contribuições voluntárias e bens próprios).

Quanto ao *procurement*, espaço de maior abertura para a introdução das fórmulas multilaterais nos projetos e programas de cooperação ao desenvolvimento (CREWE & HARRISON, 1998), os órgãos subsidiários da Assembléia, mesmo que dotados de autonomia de gestão, deveriam manter-se compatíveis com os princípios gerais da regulamentação financeira das Nações Unidas de publicação de licitação. Contudo, o próprio estatuto da Assembléia Geral das Nações Unidas é ambíguo na regulamentação da compra de seus bens e serviços.

Para o *procurement* (acima de 10 mil dólares) da Assembléia Geral se determina que “a compra de bens e serviços deve ser feita através de publicação de licitação” (art.

⁴⁸ Da instituição e da normativa dos órgãos subsidiários da Assembléia trata o art. 22 da Carta das Nações Unidas.

⁴⁹ Disponível on-line (<http://www.un.org>) Ponto 5 do art. X.10.1 do Regulamento Financeiro das Nações Unidas (*financial regulations and financial rules*).

10.5 do Regulamento Financeiro)⁵⁰. Essa normativa, contudo, só é válida para as compras de bens e serviços efetuados com recursos “obrigatórios”, aqueles recebidos para a manutenção das estruturas. Quanto aos *procurement* efetuados pela Assembléia Geral e realizados com recursos voluntários (fora do orçamento anual de manutenção da estrutura), a Assembléia estabelece que o Secretário Geral pode “estabelecer qualquer outro critério para a aquisição de bens e serviços, desde que no interesse da organização” (110.16 a 110.24 do Regulamento Financeiro)⁵¹. Essa falta de regulamentação precisa possibilita a prática de ajuda vinculada já a partir da própria Assembléia Geral.

Quanto ao PNUD, o Programa estabelece princípios complementares aos da Assembléia Geral em matéria de *procurement*: de um lado, que o programa deve normalmente utilizar o procedimento da licitação internacional para aquisição de bens e serviços, favorecendo todavia, onde possível, o emprego daqueles disponíveis nos próprios países em via de desenvolvimento. Contudo, os critérios para a aquisição destes bens e serviços não são o preço, mas o máximo de eficácia técnica (humana e material) para a realização do projeto (artigo 14.5 do Regulamento Financeiro do PNUD). O critério de julgamento de eficiência é realizado evidentemente no próprio PNUD, através do setor de execução de projetos (OPE). Torna-se evidente, portanto, que as avaliações das licitações, totalmente baseadas nas decisões subjetivas dos funcionários do Programa (CREWE & HARRISON, 1998), possam vir a favorecer fórmulas multilaterais.

Um segundo ponto a ser sublinhado. A aplicabilidade do regulamento do PNUD diz respeito somente aos projetos que o Programa executa diretamente. Acontece que a execução direta de projetos pelo programa não é regra. Ao contrário, o PNUD limita-se na maior parte dos casos à função de órgão financeiro, conferindo fundos necessários para cobrir os custos internacionais (custos de operacionalização) de projetos, cuja execução vem confiada às agências de execução (*executing agencies*) do Sistema das Nações Unidas e, também, a partir de 1984, às ONGs internacionais que tenham caráter consultivo junto ao ECOSOC (das quais 79% são dos EUA e da Europa). Quando um projeto – entre aqueles

⁵⁰ Disponível on-line ([http:// www.un.org](http://www.un.org)) Regulamento Financeiro das Nações Unidas (*financial regulations and financial rules*).

⁵¹ Disponível on-line ([http:// www.un.org](http://www.un.org)) Regulamento Financeiro das Nações Unidas (*financial regulations and financial rules*).

indicados nos programas nacionais de desenvolvimento e aprovado pela PNUD – chega à fase de atuação, normalmente entram em cena as *executing agencies* como encarregadas de providenciar as necessárias aquisições de bens e serviços. Ocorre precisar que, onde o Programa recorre a subcontratos parciais ou totais de realização de um projeto, estes últimos é que irão fazer diretamente a aquisição de bens e serviços, no lugar da PNUD. “Na hipótese em que a realização de um projeto seja delegada a uma *executing agency*, em razão da sua competência técnica, a função de aquisição de bens e serviços e o recrutamento dos especialistas será também do órgão contratado, que utilizará suas próprias regras de *procurement*” (art. 15.1 do regulamento financeiro do PNUD). Atualmente, grande parte das *executing agencies* são os institutos financeiros e as ONGs internacionais acreditadas pelo ECOSOC. O regulamento dos institutos financeiros não prevê nem mesmo o mecanismo da licitação internacional, pois o próprio diretor geral do instituto especializado é o responsável pelas decisões de aquisição de mercadorias e serviços especializados para a realização dos projetos. Situação ainda mais grave é o caso das ONGs que atuam como *executing agencies* e têm autonomia praticamente absoluta na administração dos recursos, nas licitações, nas compras internacionais e na contratação de pessoal. As ONGs são muito orgulhosas de sua suposta autonomia e podem utilizar seu apoio, junto à comunidade civil, para que não lhes sejam estabelecidas regras mais transparentes de controle (TAVARES, 1999).

Fórmulas multilaterais: custos divididos (*cost-sharing*)

No que diz respeito à cooperação técnica, as fórmulas multilaterais legitimadas dentro da normativa do Sistema do PNUD são: as contribuições *in natura*⁵² (às quais se liga o problema das contribuições de contraparte), a participação nos custos (*cost-sharing*) e a participação nos custos de uma terceira parte (*third-party-cost-sharing*), os fundos de

⁵² Se referem aos custos locais e de manutenção dos programas de desenvolvimento.

confiança (*trust-funds*), os serviços de gestão⁵³ (*management-services*) e as contribuições em moeda não conversível⁵⁴. Uma evolução mais recente das fórmulas de financiamento de projetos multilateral são os já citados fundos de confiança temáticos (*thematic trusts funds*)⁵⁵. Limitaremos nossa análise ao estudo do *cost-sharing*, ao *third-party-cost-sharing* e à mais nova versão de *cost-sharing* (integral) – a fórmula utilizada pelo Brasil para realizar o Programa País junto ao PNUD.

- **Custos Divididos e Custos Divididos com uma Terceira Parte**

Os custos divididos e os *custos divididos com uma terceira parte* constituíram-se em uma verdadeira exceção à proibição de serem impostas restrições quanto ao uso e o destino das contribuições voluntárias. O *Cost-sharing* e sua variante *third-party-cost-sharing* foram introduzidas em suas versões clássicas na metade dos anos setenta e tornaram-se rapidamente a principal fórmula de execução de programas e projetos de desenvolvimento realizados através da cooperação internacional.

Na modalidade clássica de *cost-sharing*, um projeto de ajuda técnica comporta um custo global, do qual uma parte cabe ao Estado beneficiado e outra ao PNUD, em conformidade com os acordos descritivos de base e com aqueles descritivos do projeto. O PNUD normalmente elabora, como cooperação técnica multilateral, um conjunto de projetos de atuação quinquenal para os países em vias de desenvolvimento, definidos como Programa País (*country programme*). Estes projetos, em sua primeira fase, são cobertos (na totalidade ou em sua parte mais consistente) pelos países beneficiados. Uma segunda lista de projetos, chamada *pipeline*, embora compreenda também ações prioritárias, será depois

⁵³ Os serviços administrativos (*management services*) consiste em colocar à disposição da cooperação bilateral entre os Estados a infra-estrutura do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas.

⁵⁴ Consiste em destinar para os fluxos ODA doações em moedas de difícil conversão ou não conversíveis que serão depois gastas no próprio países de origem da doação.

⁵⁵ Os fundos de confiança temáticos permitem aos doadores participar de fundos multianuais, elaborados pelo PNUD, para implantação de projetos ligados aos temas da agenda internacional nos países em desenvolvimento.

financiada pelo PNUD. Os recursos financeiros destes projetos de segunda fase, definidos como *custo internacional*, são *provenientes da ajuda multilateral*.

O custo global do Programa País é definido antes da assinatura do contratado. Nele estão os custos da primeira e da segunda fase. Os custos da segunda fase de projetos deveriam ser equivalentes aos pagos pelos países beneficiados na primeira fase. Todavia, como estes custos são definidos ainda durante a fase de elaboração do programa, o que acaba acontecendo é que, já a partir dos primeiros projetos (primeira fase), os custos revelam-se maiores do que o previsto. Quem assume a diferença entre os custos reais e os custos estimados, da primeira e da segunda fase é o país beneficiado. A intervenção financeira direta dos próprios Estados beneficiados, na forma de participação nos custos (*cost-sharing*), permite a finalização dos projetos originalmente previstos nos programas nacionais de desenvolvimento. Os custos que os Estados recebedores tiveram que repassar ao PNUD, para a execução completa de seus *country programmes*, foram identificados como uma verdadeira contribuição ao PNUD, maior do que as realizadas pelos doadores industrializados. No entanto, os recursos fornecidos pelos governos dos Estados beneficiados, como *cost-sharing*, não são considerados uma participação financeira destes Estados, mas apenas a parte que lhes cabe na participação de custos e, sobretudo de riscos, nos programas nacionais de desenvolvimento elaborados pelo PNUD.

Uma segunda forma de divisão de custos que utiliza fórmulas multilaterais de financiamento é o *third-party-cost-sharing* (custos divididos com uma terceira parte). Esse mecanismo consiste em um procedimento multilateral no qual as despesas para a assistência de primeira fase do *country-programme* são cobertas, em totalidade ou em parte, por uma contribuição fornecida por um ou mais Estados, diferentes daquele beneficiado. É evidente que se trate de uma fórmula mista ou multilateral, visto que o terceiro doador pode livremente escolher os países e atividades a privilegiar.

O princípio geral adotado no caso de intervenção de terceiros é que se respeitem as prioridades dos governos beneficiados. Evidentemente, encontram-se maneiras de garantir os interesses dos terceiros, ainda durante as negociações para a estipulação dos acordos entre o PNUD e os Estados interessados em participar como terceiros. O PNUD promove consultas com eventuais países doadores dos programas de *third-party-cost-sharing*,

submetendo a análise de projetos e programas a serem financiados através deste mecanismo aos agentes diplomáticos dos Estados doadores. Obtida uma genérica manifestação de interesse, o Programa envia missões *ad hoc* nas capitais dos países doadores, entre setembro e novembro de cada ano, para reexaminar com detalhes as propostas e chegar a acordos para o financiamento do programa. Nesta ocasião, o doador poderá fazer valer suas exigências, especialmente em matéria de *procurement*, escolhendo intervir em projetos para os quais seja necessário um certo número de materiais disponíveis em seu mercado nacional. A satisfação de tais interesses será portanto realizada diretamente, visto que o *third-party-cost-sharing* não é considerado, formalmente, um instrumento de ajuda vinculada.

O Brasil e a América Latina realizaram programas com o PNUD, através dos custos divididos e também dos custos divididos com uma terceira parte, desde a implantação da modalidade, até o início dos anos noventa – quando o CAD determinou que os fluxos ODA, mesmo vinculados, fossem suspensos para os países de renda média (RESOLUÇÃO ANUAL CAD 1991). Essa medida afetou grande parte dos países da América Latina, que passaram a disponibilizar recursos próprios (obtidos internacionalmente) para manter as atividades do PNUD. A modalidade de execução dos programas ainda é nominalmente chamada *cost-sharing*. Contudo, nessa nova versão os custos dos Programas País são quase que integralmente pagos pelos governos dos Estados onde se realizam os projetos. Essa decisão parece ter sido determinante para o aumento dos custos globais dos recursos administrados pelo PNUD na região.

Em 1993 na região da América Latina e do Caribe foram utilizados, em programas e projetos de desenvolvimento PNUD e governos nacionais, aproximadamente US\$ 400 milhões, dos quais metade proveniente de recursos do Programa e a outra metade de recursos *cost-sharing* junto aos países da região. Em 1997, na mesma região, foram utilizados pouco mais de US\$ 800 milhões de dólares em programas e projetos de desenvolvimento entre os governos e o PNUD, dos quais menos de cem milhões eram recursos do Programa e 700 eram recursos *cost-sharing* (NOGUEIRA, 2001: 32)

No Brasil, a progressão do aumento do volume de recursos públicos implicados nos programas e projetos de *cost-sharing* com o PNUD é ainda mais espantosa. No período de 1982-86 eram utilizados menos de US\$ 50 milhões de dólares em programas e projetos de

desenvolvimento do Brasil com o PNUD, dos quais menos da metade eram recursos *cost-sharing*. No período de 1992-96 foram gastos quase US\$ 250 milhões de dólares em programas e projetos de desenvolvimento do Brasil com o PNUD, dos quais quase a totalidade (US\$ 220 milhões aproximadamente) em *cost-sharing*. (NOGUEIRA, 2001: 32-5). Devemos lembrar que os fluxos financeiros destinados pelos países em vias de desenvolvimento para a execução de seus Programas de desenvolvimento não são contabilizados internacionalmente como ODA. Este fato é bastante significativo se considerarmos que a maior parte dos países de renda média paga, atualmente, através de recursos próprios, seus programas de desenvolvimento. Um dos problemas apontados pelos analistas (Marchisio, Cecchi) é que as categorias de países doadores e países recebedores, (embora atualmente isto faça pouco sentido, devido à acentuação da presença de fluxos privados no setor da cooperação ao desenvolvimento nos últimos anos), não encontram espaço de debate nos fóruns internacionais. Esse fato demonstra o tratamento diferenciado que os atores mais fortes pode ter no interior dos regimes internacionais.

Uma segunda questão que deve ser levantada é o fato de que embora o Brasil pague praticamente sozinho seus custos do Programa País, ainda está utilizando o PNUD como fornecedor de serviços e consultoria de desenvolvimento. Esse fato pode ser explicado de diversas maneiras. Keohane nos lembra que muitas vezes, por uma questão de credibilidade, os atores que participam dos regimes internacionais procuram preservar acordos anteriormente estabelecidos (KEOHANE, 1984). Uma segunda explicação pode ser encontrada na teoria de Keohane sobre a cooperação. O autor afirma que os regimes internacionais efetuados a partir das organizações internacionais podem trazer alguma garantia legal aos atores. Mesmo que o Brasil não esteja mais utilizando os recursos provenientes do regime internacional da cooperação ao desenvolvimento, devemos lembrar que nosso volume de *procurement* é sempre substancial. Logo, caso não tivéssemos um órgão regulador no qual administrar esse grande volume de recursos, talvez nossos custos de *procurement* pudessem ser ainda maiores. Podemos ainda pensar que devido à condicionalidade da ajuda, fenômeno que estudaremos no próximo capítulo, manter um Programa País, através de uma organização internacional, seja uma condição imposta pelos institutos financeiros ou pelo próprio mercado para podermos ter acesso a financiamentos externos. Todas estas explicações ajudam a entender a permanência do fenômeno do *cost-*

sharing no Brasil. Contudo, nenhuma delas é motivo para permanecermos indiferentes às *grandes quantias que o país vem repassando atualmente, para o PNUD e outras organizações internacionais e não-governamentais que atuam em seu território. Sobretudo se considerarmos que o PNUD, a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) e a Unesco receberam, em 2000, 70% do total de recursos que o Brasil destinou a projetos de desenvolvimento desligados das estruturas de governo. Tendo em contrapartida destas organizações: PNUD (projetos), Unesco (projetos) e OPAS (projetos, missões técnicas, seminários) (ABC)*⁵⁶.

A evolução do regime da cooperação internacional dos anos setenta até nossos dias *tem demonstrado quão acentuados têm sido os constrangimentos, destinados a fazer os atores dos PDV acederem aos recursos do regime internacional ODA. No caso da cooperação multilateral, o *cost sharing* não significou apenas um constrangimento que dificultou o acesso a financiamentos facilitados para o país, mas um custo adicional bastante elevado que está sendo comprometido para a realização de um Programa País.*

Como dissemos, nosso próximo capítulo será dedicado ao fenômeno da condicionalidade da ajuda. A condicionalidade, por representar um instrumento, teórico-político, é um dos mecanismos de punição do uso da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) *que mais podem interferir nos processos nacionais de desenvolvimento dos países recebedores dos recursos, assim como daqueles que dependem de grandes volumes de empréstimos internacionais.*

⁵⁶ Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (<http://www.mre.gov.br>)

CAPÍTULO III

A CONDICIONALIDADE DA AJUDA COMO PUNIÇÃO

A condicionalidade da ajuda como estratégia de redução de conflitos

No último capítulo, analisamos a ajuda multilateral como sendo o resultado de uma mudança de comportamento do PNUD devido aos novos incentivos e punições impostos pelo ambiente internacional durante os anos do choque do petróleo e à tentativa de estabelecimento da nova ordem econômica internacional. No presente capítulo, estudaremos a condicionalidade da ajuda, outro fenômeno que se estabeleceu, a partir dos anos setenta, no regime internacional da cooperação ao desenvolvimento. E que, desde então, tem sido considerado um dos mais emblemáticos instrumentos de punição e constrangimento para o uso da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) pelos países em vias de desenvolvimento.

A literatura especializada vem identificando a condicionalidade como um fenômeno que ocorre quando os financiamentos destinados aos projetos e programas de desenvolvimento são condicionados, explicitamente, à transformação de certas políticas sociais, econômicas ou administrativas destes países receptores (CREWE & HARRISON, 1998: 47-52; SCHMITZ & GILLES, 1992; ASCARI, 1999: 54-5; BASILE, 1995: 78). Os autores que abordam a questão da condicionalidade têm contudo pareceres muito destoantes quanto ao fenômeno. Para Ascari e Basile, o uso da condicionalidade se coloca como uma visão altruística e uma preocupação dos países doadores no confronto com as populações mais pobres dos países em vias de desenvolvimento. Populações que, subjugadas pelos seus próprios governos, não poderiam ser, de outra maneira, beneficiadas pela ajuda oficial ao desenvolvimento.

Em direta oposição à visão de Ascari e Basile estão Crewe e Harrison, para quem a condicionalidade é sintomática da suposição dos países doadores de que eles têm um

melhor entendimento das necessidades dos países em vias de desenvolvimento do que os governos destes. *Condições para o repasse da ajuda “relacionadas à natureza dos sistemas políticos, às estatísticas de direitos humanos, à política econômica... e aos mais variados índices de governabilidade dos países em vias de desenvolvimento, vêm se tornando parte dos grandes temas que dominam grande parte das agendas das políticas das agências multilaterais e bilaterais”* e refletem “a crença dos países ricos de que eles sabem mais” (do que os governos locais) e podem, portanto, interferir na esfera doméstica dos países em vias de desenvolvimento. (CREWE & HARRISON, 1998: 32/35). Schmitz e Gilles são ainda mais críticos quanto ao fenômeno da condicionalidade ao afirmar que seu uso “é forma de *imperialismo cultural que estrategicamente promove a erosão da soberania dos países mais pobres*” (SCHMITZ & GILLES, 1992: 18).

A condicionalidade, como se pode perceber pelas divergências de interpretação que sua aplicação suscita, é um dos fenômenos mais emblemáticos de discussão dentro do setor da cooperação internacional ao desenvolvimento. Essa divergência de opiniões quanto ao uso da condicionalidade é justificada pela própria abrangência que o fenômeno ganhou dentro do setor. Evidentemente, a condicionalidade é um constrangimento ao uso do regime oficial da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), pois, através deste instrumento, os países doadores podem interferir diretamente nas estratégias macroeconômicas de desenvolvimento dos países receptores dos recursos. Ou, ainda, podem decidir as políticas locais, através do favorecimento de certos setores, temas, agendas ou populações no que diz respeito aos projetos e programas de desenvolvimento. O instrumento da condicionalidade é empregado para o cumprimento dos mais diferentes objetivos de desenvolvimento dos países mais pobres: dos projetos e programas que atendam às necessidades de base das populações mais carentes aos ajustes estruturais e abertura das economias dos países mais pobres. Esse tipo de abrangência pode acirrar os mais variados ânimos quanto às questões do desenvolvimento e contribuir para que as políticas governamentais destes países sofram pressões em vários níveis.

Costuma-se identificar o início do uso da condicionalidade aos financiamentos e empréstimos de ajustamento estrutural – colocados em pauta pelo FMI e pelo Banco Mundial, após a crise da dívida dos países em vias de desenvolvimento – a partir da metade dos anos oitenta (BASILE, 1995). Contudo, essa interpretação é errônea, pois se refere

apenas à manifestação da condicionalidade nos repasses financeiros que promovem *intervenções precisas nas políticas econômicas e administrativas dos Estados*. O uso de mecanismos de condicionalidade no setor da cooperação ao desenvolvimento é, contudo, anterior a este último tipo de manifestação.

O uso da condicionalidade foi estabelecido no setor da cooperação ao desenvolvimento logo após o choque do petróleo, depois que os países doadores aumentaram repentinamente seus interesses pelas questões Norte-Sul⁵⁷ e iniciaram modificações no repasse da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), como revelam os próprios documentos CAD do período⁵⁸. Através de nota administrativa, “O Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), convidou o CAD (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento) a empreender uma visão mais complexa dos problemas do desenvolvimento. Em particular, foi sugerido que se passasse a dar grande atenção ao volume e, sobretudo, aos termos e condições exigidas para a transferência da ajuda para o Terceiro Mundo.” (FÜHRER, 1996: 24). Os fluxos da ODA não poderiam mais ser utilizados para o suposto “crescimento desordenado dos países receptores” (CONSELHO ECONÔMICO OCDE/1973)⁵⁹, e deveriam ter sua utilização acompanhada e condicionada pelos países industrializados. Ao CAD foi delegada a função de revelar um *corpo de temas ligados ao desenvolvimento, temas que serviriam para orientar os países receptores quanto à utilização dos recursos da ODA*. (FÜHRER, 1996: 26). A partir de 1975, a OCDE determinou que fossem formados, no interior do CAD, Grupos de Alto

⁵⁷ Keohane faz a mesma afirmação quando diz que por volta da metade da década de setenta as demandas dos países menos desenvolvidos pelo estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional criaram problemas para os regimes internacionais econômico e financeiro estabelecidos em *Bretton Woods*. (Keohane e Nye, 1988: 37). Grilli afirma que o choque do petróleo e a crise dos países produtores de matéria primas assim como as tentativas destes países de regulamentar um maior acesso aos financiamentos provocou a organização e a expansão da Cooperação Econômica Européia, que visa basicamente manter o acesso garantido da Comunidade à energia e as matérias primas. (GRILLI; 1993).

⁵⁸ O CAD liberou em 1994 grande parte de seus documentos e resoluções internas referentes a ajuda oficial ao desenvolvimento. Estes documentos foram organizados por Helmut Fühner, ex-diretor do CAD de 1974-93 e constituem uma publicação sobre a história da ajuda oficial ao desenvolvimento em datas e nomes disponível em versão on-line no site da OCDE (www.oecd.org). Quanto as resoluções anuais do CAD algumas podem ser encontradas em versão integral no mesmo site.

⁵⁹ Disponível on-line (<http://www.oecd.org/doc>).

Nível *ad hoc* que se ocupariam das relações econômicas entre os países membros da OCDE e os países em desenvolvimento. Estes grupos foram criados visando “identificar quais novos e construtivos temas poderiam ser selecionados como relevantes para estruturar uma agenda, em torno da qual seriam confrontadas as demandas dos países em desenvolvimento buscando estabelecer uma nova ordem econômica e mundial” (CONSELHO ECONÔMICO OCDE/1975)⁶⁰.

O primeiro uso do instrumento de condicionalidade foi estabelecido em 1976, quando os países doadores, adotando um conceito de necessidades humanas básicas (NHB), recém-criado pelo Banco Mundial⁶¹, estabeleceram que a ajuda oficial ao desenvolvimento, devido ao seu caráter facilitado, deveria atender às necessidades básicas das populações mais pobres (RESOLUÇÃO ANUAL CAD, 1976). O condicionamento do uso dos fluxos financeiros e da cooperação técnica recebidos, para o atendimento de um tema anteriormente considerado questão interna dos países receptores, foi a grande transformação que os fluxos da ODA e o setor da cooperação sofreram a partir dos anos setenta. Desde então, parece ter-se estabelecido uma espécie de deslocamento das questões políticas que envolviam os temas do Hemisfério Sul, nos quais os próprios efeitos de uma ordem econômica que proporciona benefícios desiguais foram tomados como causas do descompasso econômico destes países. Desse modo foi possível estabelecer uma lógica inversa, a qual possibilitou que as demandas dos países do Sul – pelo melhoramento de suas condições internas e da condição de vida de suas populações – fossem afastadas de suas causas, provocadas pelos desequilíbrios do sistema internacional, e passassem a ser transformadas em instrumentos de pressão sobre os países em desenvolvimento.

Os governos dos países receptores se manifestaram quanto ao dirigismo da ajuda e também ao fato de que o condicionamento dos fluxos da ODA no atendimento das necessidades humanas básicas comprometeria os esforços de industrialização, além de

⁶⁰ Disponível on-line (<http://www.oecd.org/doc>).

⁶¹ A adoção da estratégia de condicionar a utilização dos fluxos ODA para a melhora das necessidades humanas básicas, vinculou as práticas de desenvolvimento a estreita orientação do Banco Mundial, elaborador do conceito de HBN, assim como dos indicadores de desempenho dos países nessa área (ESCOBAR, 1995: 55), seguindo a lógica da concentração dos fluxos ODA nos institutos financeiros.

aumentar imensamente os custos locais destes governos na implantação de projetos e programas de desenvolvimento (FÜHRER, 1996: 32). Contudo, os países em vias de desenvolvimento acabaram se conformando ao novo modelo de repasse condicionado do regime internacional da ODA. Não podemos esquecer que essa conformação aos novos critérios aconteceu em um momento tenso para os dois grupos de países, em que se chegou inclusive a cogitar o cancelamento da ajuda pública ao desenvolvimento (ARMSTRONG, LLOYD & REDMOND, 1995: 96-98). Nesse sentido, a aceitação dos países em desenvolvimento de que se estabelecessem novos critérios mais restritivos aos repasses pode ser interpretada “como resultado de um acordo onde se puderam atingir objetivos possíveis” (KEOHANE, 1984:98/99). Todavia, como efeito colateral dessa aceitação, na medida em que na década de oitenta novos temas iam sendo inseridos e condicionados ao repasse dos fluxos do regime internacional da ODA, as demandas dos países em desenvolvimento, por mudanças na ordem econômico-financeira, iam perdendo espaço nos fóruns internacionais. Ao mesmo tempo, e cada vez mais, os temas apresentados a partir do novo tipo de diálogo Norte-Sul (aceito como construtivo pelo grupo de países industrializados) iam ganhando uma dimensão figurada, mais ampla do que as próprias questões sistêmicas de que grande parte destas mesmas questões derivavam. Assim, os novos temas que iam sendo associados ao setor da cooperação ao desenvolvimento, e condicionando o uso dos recursos da ODA, foram ganhando uma naturalidade e uma dimensão de *grupo-espetáculo ou tema-espetáculo*⁶² na definição de Escobar ou *grupo-cliente ou tema-cliente* na definição de Sachs (1990)⁶³. Estes temas acabaram por encobrir a maior parte da dimensão conflitiva das relações Norte-Sul (ESCOBAR, 1995: 155).

⁶² Temas espetáculo ou grupos espetáculo são situações ou grupos de pessoas que periodicamente são identificados e vão ganhando centralidade no discurso que sustenta o desenvolvimento. Estes temas ou grupos passam a constituir a agenda das organizações internacionais, das ONGs, dos institutos financeiros, etc. Todas os programas setoriais passam a tentar mesmo de maneira pouco convincente a ligar sua própria ação ao tema espetáculo. Escobar costuma identificar e desconstruir os mecanismos de discurso entorno dos quais os temas espetáculo são estruturados. Em *Encounterig Development* (1995) o autor desconstruir os temas espetáculo dos camponeses, das mulheres no desenvolvimento e do meio-ambiente. (ESCOBAR, 1995).

⁶³ Grupos e temas clientes têm praticamente a mesma conotação de grupos espetáculo. Contudo, esse termo faz também referência à dimensão financeira que passam a assumir estes temas no setor do desenvolvimento. por exemplo quando em 1948 o Banco Mundial definiu que os países pobres eram aqueles com uma renda per capita abaixo de UU\$ 100, mais de dois terços da humanidade passaram a ser sua população cliente (SACHS, 1990: 9; ESCOBAR, 1995: 22/23).

A introdução do discurso das Necessidades Humanas Básicas pode ser interpretada como uma mudança no léxico internacionalista. Os novos conceitos introduzidos no setor da cooperação como relevantes para o diálogo Norte-Sul (e associados ao regime da ODA) passaram a ser utilizados, pelos atores que desfrutavam das vantagens, como uma necessidade estabelecida, como algo a que a política deveria ajustar-se e não como situações parcialmente criadas pela política⁶⁴. Contudo, Keohane nos lembra que as investigações de fenômenos que envolvem riqueza e poder, no caso a cooperação internacional ao desenvolvimento, devem ser buscadas na dimensão onde se estruturam as relações políticas e econômicas dos atores. De outro modo estaríamos arriscando que, na investigação do fenômeno, os efeitos de determinada situação fossem tomados como causas desta mesma situação. (KEOHANE, 1984: 18-9)

Uma vez estabelecida a lógica de que a ajuda oficial, por seu caráter facilitado, deveria ser condicionada ao atendimento das necessidades básicas das populações dos PVD, os fluxos do regime da ODA perderam seu caráter de mecanismos de compensação, mesmo que informais, destinados aos países em vias de desenvolvimento devido aos desequilíbrios causados pelos regimes de Bretton Woods (BASILE, 1995: 78; GRILLE, 1993), e se tornaram instrumentos através dos quais os países doadores poderiam interferir diretamente em setores pontuais dos países em vias de desenvolvimento. O uso da condicionalidade, estabelecido como limitação à liberdade destes países na utilização dos fluxos da ajuda oficial ou nas decisões referentes a suas escolhas políticas e econômicas, pode ser considerado, originalmente, uma punição econômica e um aumento dos constrangimentos impostos a estes países.

A afirmação do uso da condicionalidade nos institutos financeiros internacionais

⁶⁴ Em analogia a introdução da noção de interdependência em ambientes internacionais elaborada por Keohane e Nye em Poder e Interdependência (KEOHANE & NYE, 1982).

A expansão do uso da condicionalidade aconteceu no início dos anos oitenta, quando os sinais da crise da dívida externa ⁶⁵ reacenderam as esperanças dos PVD de promover discussões internacionais voltadas à revisão corretiva dos regimes de Bretton Woods. Tal esperança foi reforçada em 1981, quando o CAD introduziu em seu relatório anual a noção de interdependência (mesmo que em nenhum momento o relatório precisasse o que os países da OCDE entendiam por interdependência⁶⁶) (FÜRNER, 1996).

A introdução da noção de interdependência⁶⁷, em um momento de grave crise econômica, pode ter sido percebida como uma abertura de diálogo para que fossem retomadas as discussões internacionais sobre a necessidade de se buscar uma ordem econômico-financeira mais favorável aos países do Hemisfério Sul (RELATÓRIO DA COMISSÃO SUL, 1990: 16). Com o apoio dos países em desenvolvimento, o CAD, seguindo a ênfase da interdependência, passou a promover a discussão dos temas Norte-Sul, que poderiam ser considerados como de pertinência global (RELATÓRIO ANUAL CAD 1981). Antes da definição dos temas, primeiramente aprovou-se na sede do Conselho

⁶⁵ Três fatores internacionais (a expansão dos mercados de câmbio europeu, a reciclagem dos excedentes financeiros dos países produtores de petróleo e a recessão econômica dos países industrializados) criaram um excesso de liquidez no sistema bancário internacional que foi transferido em forma de empréstimos para os países em desenvolvimento na década de setenta. A necessidade dos países desenvolvidos, no final dos anos setenta, de empreenderem medidas macropolíticas recessivas, para o combate da inflação, ocasionou a diminuição da liquidez internacional, aumentando exponencialmente as taxas de juros internacionais que chegaram a ficar quatro vezes mais caras no período. Ao mesmo tempo, as medidas recessivas diminuíam as atividades industriais dos países desenvolvidos o que causou uma brusca queda no preço das matérias primas. Entre 1980 e 1982 o preço das principais matérias-primas exportadas pelos países em desenvolvimento (excluído o petróleo) caiu 21%. Essa queda acentuou-se em 1983-4 e em 1988 o preço de 33 matérias primas de interesse especial para os países em vias de desenvolvimento (a queda média do preço do petróleo nos períodos tratados foi de 65%) eram 30% mais baixos do que a média de 1979-81). A diminuição dos fluxos privados no período, a estagnação dos fluxos ODA, a diminuição dos preços das matérias-primas e o aumento das taxas de juros fizeram com que os reembolsos da dívida ficassem excedessem as entradas do Sul. De fato, no período de 1984 a 1988 os países em vias de desenvolvimento em seu conjunto transferiram um montante líquido de 163 bilhões de dólares para os países do Norte (RELATÓRIO SUL, 1990: 63-9).

⁶⁶ Para Keohane e Nye interdependência é entendida “como situações caracterizadas por efeitos recíprocos” (KEOHANE & NYE, Poder e Interdependência: 8).

⁶⁷ Keohane afirma que a interdependência foi utilizada como estratégia de limitação das reinvenções do Terceiro Mundo em um período de promoção do nacionalismo econômico, entenda-se formação da OPEP, guerra dos produtos primários. (KEOHANE & NYE, 1982)

Ministerial da OCDE⁶⁸ o conceito de que os financiamentos oficiais ao desenvolvimento poderiam ser condicionados ao atendimento de problemas identificados como globais, definidos como “aqueles que tivessem ressonância nos Estados do Sul e do Norte do mundo”. Na mesma ocasião, por iniciativa dos países nórdicos, especialmente da Alemanha e do Canadá⁶⁹, lançou-se a proposta de que as instituições multilaterais de desenvolvimento, através de um programa coordenado, passassem também a apreciar os temas globais e condicioná-los à realização de programas e projetos de desenvolvimento⁷⁰ (RELATÓRIO ANUAL CAD 1981).

A noção de interdependência não foi estendida, contudo, aos temas econômicos, como esperavam os países em desenvolvimento. A esperada revisão corretiva dos regimes de Bretton Woods foi frustrada logo no início da adoção da noção de interdependência. Durante o Encontro Internacional dos Representantes do Norte e do Sul do Mundo sobre Cooperação e Desenvolvimento (1981), o Presidente Reagan assumiu que a posição dos países industrializados quanto às políticas de desenvolvimento na década que se iniciava seria baseada na promoção do comércio internacional, no livre mercado e nos investimentos privados. O relatório da Comissão Sul aponta que a crise dos anos oitenta não se converteu em ocasião de revisão das causas dos problemas, porque os países desenvolvidos se recusaram a reconhecer que era necessário intervir no contexto econômico internacional (RELATÓRIO DA COMISSÃO SUL, 1990: 78). Também Führer afirma que os esforços múltiplos dos países mais pobres para conseguirem utilizar o

⁶⁸ *Relações Com Os Países Em Desenvolvimento No Contexto Da Interdependência E Diversidade*. (CAD documents – disponível on line)

⁶⁹ A sugestão do Canadá e da Alemanha foi justificada pela publicação, em 1979, da Comissão Independente BRANDT COMMISSION (*Independent Commission On International Development Issues*) da *Relação Norte-Sul: Um Programa Para A Sobrevivência*. A orientação da Comissão BRANDT é que se criem junto às organizações correlatas aos problemas do desenvolvimento, subcomissões ambientais. Em um primeiro momento, os Estados do Sul do mundo, o discurso da interdependência e a aproximação do setor da cooperação internacional.

⁷⁰ Depois da oficialização do CAD como centro coordenador das políticas de desenvolvimento, em 1986, os temas identificados pelos grupos de alto-nível do Comitê como de pertinência global passaram a ser imediatamente incorporados às agendas do PNUD, Banco Mundial e FMI (FÜHNER, 1996).

discurso da interdependência e promover um novo espaço internacional de discussão dos temas do desenvolvimento foi frustrante para os países do Sul.

Os demais temas globais que seriam condicionados ao uso dos fluxos da ODA, contudo, permaneceram e foram sendo inseridos durante toda a década de oitenta na agenda internacional. Depois do discurso de Reagan, o primeiro tema oficialmente inserido na agenda CAD e estendido a todos os programas e projetos de cooperação ao foi “o financiamento da substituição de cultivo de plantas destinadas à produção de entorpecentes nos países em desenvolvimento” (RELATÓRIO ANUAL CAD 1981).

Até 1992, os projetos e programas de desenvolvimento realizados pelos países da OCDE na cooperação através de fundos multi (ou bi) laterais deveriam, em alguma medida, favorecer ao menos um dos seguintes temas: as mulheres no desenvolvimento, as necessidades humanas básicas, a preservação do meio-ambiente global, o combate ao narcotráfico, a luta contra a disseminação de doenças, a manutenção da paz, a abertura do sistema econômico e reformas estruturais cabíveis nos países em desenvolvimento, o desenvolvimento participativo, a governabilidade (*good governance*), a luta contra a corrupção nos países do Terceiro Mundo (RELATÓRIO ANUAL CAD 1992).

Devemos considerar que em 1986 o CAD assumiu internacionalmente sua função de coordenador dos fluxos da ajuda⁷¹. Isso significa que depois desta data, por uma questão de racionalidade de utilização dos recursos, os temas definidos pela agenda do CAD iam também sendo aplicados ao PNUD, FMI e Banco Mundial.

O Banco Mundial, nos Programas de Assistência País, estabelece como agenda que os fluxos ODA sejam condicionados a reformas que promovam o crescimento econômico e a redução da pobreza, investimentos em capital humano (necessidades humanas básicas), tutela do ambiente, promoção do crescimento do setor privado e reordenação das atividades de governo (CAS). Como Agenda Geral, o Banco utiliza a condicionalidade para os seguintes temas: a "boa governança", o combate à corrupção, o desenho de políticas setoriais ou de projetos específicos que sejam ambientalmente sustentáveis e socialmente

⁷¹ Na reunião anual do CAD em 1986 (na qual estavam presentes Ernest Stern (vice-presidente do Banco Mundial), Richard Erb (diretor administrativo do FMI) e William Draper (administrador PNUD)), o Comitê assumiu oficialmente a responsabilidade pela coordenação da ajuda multilateral, junto às organizações internacionais e as organizações regionais. “Os membros CAD aceitam a responsabilidade central de coordenação de bases da ajuda ao desenvolvimento”

responsáveis. A mesma agenda é seguida pelos bancos regionais de desenvolvimento. O uso da ajuda coordenada – CAD – nos ajuda a entender porque as agendas dos organismos que atuam no setor da cooperação ao desenvolvimento estabelecem basicamente os mesmos critérios e condicionam o uso dos recursos ao favorecimento dos mesmos temas.

Keohane afirma que “a interdependência, da maneira como é utilizada nos discursos oficiais, não é apenas entendida como um instrumento analítico de compreensão da política mundial e do comportamento dos Estados, mas também é um mecanismo retórico de largo emprego pelos publicistas e estadistas ansiosos em aumentar a quantidade de gente que se alie às suas bandeiras, para quem as palavras vagas e de grande ressonância são muito úteis” (KEOHANE e NYE, 1982). Embora a análise da interdependência de Keohane tenha sido estabelecida para ilustrar o momento específico da substituição do discurso de segurança nacional na política internacional, acreditamos que ela possa ser bastante ilustrativa para a compreensão do porque da adoção dos novos temas globais, que passaram a ser condicionados ao uso dos recursos oficiais ao desenvolvimento no momento da crise da dívida. A interdependência, nessa concepção de Keohane, é vista como uma estratégia de redução de conflitos. A noção de interdependência no setor da cooperação ao desenvolvimento parece ter sido empregada para reduzir possíveis novos conflitos gerados pela crise da dívida.

Muitos dos próprios temas condicionados à utilização dos recursos do desenvolvimento, a partir da nova agenda global, reforçavam a noção de que as dificuldades dos PVD de ajustarem suas economias à ordem econômico-financeira eram um problema que deveria ser resolvido no interior dos próprios países em vias de desenvolvimento. Desse modo, na década de oitenta, enquanto em todo o setor da cooperação reforçava-se o discurso politizado de que as causas internas dos países em desenvolvimento estavam provocando a crise da dívida e de que a ajuda internacional deveria ser utilizada para promover intervenções nas políticas internas destes países (além de ajustar suas economias a uma maior abertura dos mercados), os PVD comprometiam cada vez mais suas capacidades produtivas transferindo, em seu conjunto, um montante líquido de US\$ 163 bilhões de dólares para os países do Norte – e no período mais grave da crise, entre 1984 a 1988) (RELATÓRIO SUL, 1990: 69).

A determinação dos países industrializados em não efetivar medidas de revisão dos regimes internacionais de Bretton Woods permaneceu a mesma inclusive depois de deflagrada a moratória decretada pelo México e pela Argentina em 1982. Não se promoveu uma revisão dos regimes internacionais: somente foram propostas medidas domésticas de ajuste das economias e ampliou-se o suporte da concessão de créditos para as balanças de pagamento. A maior inovação das medidas foi, contudo, a extensão dos mecanismos de condicionalidade para os institutos financeiros.

As novas modalidades de ajuda condicionada do FM – o SAF e o ESAF⁷² (1986) (créditos para ajustamento estrutural e créditos ampliados para ajustamento estrutural) – e do Banco Mundial – o SAL (empréstimos de ajustamento estrutural) e SECAL (empréstimos de ajustamento setorial)⁷³ -, traziam como elementos de inovação: a possibilidade para os institutos financeiros de realizar empréstimos condicionados à execução de reformas político-econômicas e estratégias de desenvolvimento dos governos; a permissão de que os países pudessem financiar reformas econômicas implementadas em diversos anos⁷⁴; e a permissão de que se pudesse financiar as importações de bens de modo desligado de uma necessidade de projetos específicos, ou seja, dar suporte direto às balanças de pagamento destes países (BASILE, 1995: 43; ASCARI, 1999: 30-1).

⁷² *Structural Adjustment Facility e The Enhanced Structural Adjustment Facility.*

⁷³ No início, ao menos no âmbito da principal instituição multilateral, o Banco mundial, o uso de empréstimos de ajustamento (seja o SAL que o SECAL), é extremamente ligado a um problema da balança de pagamento (previsto ou existente): “O princípio da balança de pagamento não significa que não exista a necessidade de reformas econômicas em setores nos quais os custos não são em moeda estrangeira. Sabemos bem que estes países (em vias de desenvolvimento) enfrentam sérios problemas de reformas nos setores os quais a instrução e os setores sociais em geral, nos transportes, nas infra-estruturas, no ambiente e no desenvolvimento humano, (entretanto) creio que a assistência fornecida rapidamente (*quick disbursing assistance*) não seja apropriada a estes tipos de reformas”⁷³. E. Stern, na época vice-presidente para as Finaças, em *Evolution and Lessons of Adjustment Lending, in Restructuring Economies in Distress. Policy Reform and World Bank*, Oxford University Press, 1991.

⁷⁴ Como vimos quando tratamos da Resolução 2626 (XXV) os países industrializados nunca concederam créditos ou financiamentos a longo prazo para dar sustentação aos projetos e programas de desenvolvimento dos PVD. Estes créditos e financiamento a longo prazo só se efetivaram quando foram condicionados as reformas dos sistemas político e econômicos e à abertura econômica destes países.

A resposta oferecida pelos países desenvolvidos para a crise da dívida deixava claro que *nenhum tipo de reavaliação dos regimes econômico e financeiro de Bretton Woods* seria realizada para proporcionar uma integração das economias destes países à ordem econômico-financeira vigente. Toda a ajuda oferecida aos países em vias de desenvolvimento, em forma de disponibilização de créditos e empréstimos, tinha como objetivos principais ajustar os PVD a uma abertura de mercados e garantir a renegociação das dívidas, através da concessão de créditos de ajuste das balanças de pagamento. Ou seja, continuou prevalecendo a noção de que as dificuldades encontradas pelos vários países tinham uma raiz interna.

A segunda expansão do uso da condicionalidade não está ligada apenas à manutenção dos regimes econômico e financeiro vigentes a partir dos Estados nacionais. O uso de mecanismos de condicionalidade nos institutos financeiros não pode ser relacionado simplesmente a uma punição ou a um aumento dos constrangimentos imputados à utilização de fluxos da ODA pelos PVD. Basicamente pelo fato de que mais de 90% dos recursos multilaterais disponíveis atualmente nos institutos financeiros não têm caráter facilitado (ASCARI, 1999: 66) e que os países de renda média – aqueles que mais utilizam os institutos financeiros para resolver suas crises de balanço de pagamento – não podem mais receber fluxos facilitados desde 1991 (RESOLUÇÃO ANUAL CAD 1991). Além disso, não existia, como nos anos setenta, uma demanda organizada pelo estabelecimento de uma nova ordem econômica mundial, isto é, uma barreira conflitiva difícil de transpor. Pelo contrário: a própria aceitação, pelos países em vias de desenvolvimento, do discurso da interdependência em ambiente internacional pode ser interpretado como uma tentativa de estabelecer uma relação de cooperação para a superação da crise.

Na explicação da expansão do uso da condicionalidade e sua extensão para os institutos financeiros precisamos introduzir um novo elemento nesta análise: o interesse dos *ambientes privados na cooperação internacional ao desenvolvimento*, que aconteceu a partir de dois motivos interligados. Podemos considerar como o primeiro deles a aceleração do processo de internacionalização (entendida como um processo gerado por acentuadas mudanças nos custos de transação que produzem fluxos observáveis de mercadorias, serviços e capital) que aumentou os empréstimos internacionais realizados pelos bancos privados. Os empréstimos dos bancos privados internacionais cresceram, globalmente, de

5% do PIB dos países da OCDE em 1973 para 20% do PIB dos países OCDE em 1991 (*Economic Report of the President*, 1993: 281 – citado por MILNER & KEOHANE, 1996: 13) O segundo motivo foi a sugestão do secretário-geral adjunto da OCDE, Van Lennep, em 1979, de que se implantassem co-financiamentos com fins de desenvolvimento, para os PVD, através de bancos privados em conjunto com instituições financeiras de desenvolvimento multilaterais e bilaterais. Essa iniciativa pode ser interpretada como decorrente, em parte, do aumento da presença dos capitais privados no âmbito internacional e denota o maior interesse dos mercados financeiros pelos países em desenvolvimento. Esse interesse pode ter acontecido até mesmo a partir da decisão, tomada pelos países em vias de desenvolvimento, de utilizar o excesso de liquidez internacional dos anos setenta para financiar seus processos de desenvolvimento.

O aumento do processo de internacionalização pode ter contribuído para a manutenção dos interesses econômico e financeiro estabelecidos pelos regimes internacionais dessas áreas. A aproximação dos institutos financeiros dos setores privados e a escolha de certos temas para a composição da agenda internacional podem ter sido utilizados como elemento de sustentação desse sistema. Milner e Keohane acreditam que “pressões políticas intensas (públicas, privadas e bilaterais) foram exercidas para que os países em vias de desenvolvimento abrissem as suas economias” (MILNER & KEOHANE, 1996: 16-7). Os temas da agenda global podem ser entendidos como elementos de reforço do processo de internacionalização, uma vez que estes temas são condicionados aos repasses de recursos (mesmo privados), pois múltiplos esforços nos países em vias de desenvolvimento são direcionados para o atendimento (mesmo burocrático) destes temas. Por exemplo: atualmente todos os projetos e programas executados com recursos provenientes do Banco Mundial devem ter uma análise de impacto ambiental.

Isso significa que todo tipo de empréstimo (mesmo com créditos IBRD a juros de mercado) efetuado pelo Brasil através do Banco Mundial deve considerar que uma parte dos gastos será comprometida com o pagamento de consultores internacionais ambientais e com a compra de equipamentos dessa área (*procurement*). Em 1998, as vendas internacionais para o mercado ambiental brasileiro chegaram a um faturamento de US\$ 2,5 bilhões de dólares (duas vezes e meia o orçamento anual do PNUD). Desse montante, 35% dos recursos foram gastos com a compra de bens e serviços dos EUA, seguidos pela

Alemanha – que recebeu 25% desse valor–, pelo Canadá que recebeu 12% e pela Espanha, Japão, Grã-Bretanha e Itália que como grupo receberam 13% dos recursos (MARTINS, 2000: 63). Esses dados revelam que a pressão dos países do mundo desenvolvido para que as organizações internacionais passassem a considerar os temas globais em suas agendas não pode ser tomada como ocasional.

Keohane acredita que um bom antídoto contra a retórica da interdependência é lembrar que “os atores agem motivados pelo poder e pela riqueza, não pela realização de interesses comuns” (KEOHANE, 1984: 22). Como nos advertem Keohane e Nye, raramente, ou mesmo nunca, os regimes internacionais são instituídos por idealistas *desinteressados que visem o atendimento de objetivos comuns* (KEOHANE & NYE, 1982). Isso significa que os regimes internacionais, inclusive daquele ODA, criado como ambiente favorecedor da cooperação internacional ao desenvolvimento, não podem ser estudados sob uma ótica de interdependência de temas globais. Caso estudássemos o fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento a partir de uma perspectiva globalista poderíamos ser enganados quanto à motivação dos atores.

Quanto ao estabelecimento da condicionalidade financeira, Haggard e Maxfield identificam nas pressões sofridas pelos balanços de pagamento dos países em vias de desenvolvimento os principais mecanismos de efetivação da abertura de suas economias⁷⁵. Em uma grande variedade de dimensões a regulamentação das economias nacionais dos PVD foi colocada em questão pelos países fortes. “Em suma, o fato de que, desde os anos setenta, países de todo o mundo, incluindo aqueles de cultura e tradição muito diversificadas como o Vietnã, a Índia, a China, o Sul da África, o Chile e o México, decidiram reduzir suas barreiras comerciais, abrir seus mercados de capitais, reduzir as intervenções governamentais na economia, privatizar as empresas estatais e reduzir as políticas sociais (*welfare policies*) sugere a existência de fortes pressões exercidas pela força da internacionalização” (HAGGARD & MAXFIELD, 1996: 211). “Esse fenômeno não pode ser percebido apenas como um crescente processo de globalização promovido

⁷⁵ Os autores ainda citam como importante mecanismos de pressão a sessão 301 do Trade Act pressionou fortemente a liberalização das regras para investimento estrangeiro e, ao mesmo tempo, para a proteção da propriedade intelectual

pela expansão tecnológica e pela maior presença das empresas transnacionais”. (MILNER & KEOHANE, 1996: 4)

Segundo Haggard e Maxfield, os freqüentes ajustes das balanças de pagamento aos quais os atores mais fracos foram submetidos a partir da década de oitenta (com a inversão dos fluxos de capitais Norte-Sul para Sul-Norte), obrigaram os países em desenvolvimento a um processo forçado de abertura econômica, estimulado também pelos mecanismos de condicionalidade⁷⁶. A razão desta abertura tem, segundo os autores, relação com os altos custos que os países pagam em um contexto neoliberal de integração financeira, pela ausência de instituições políticas que os ajudem a minimizar estes custos. Isso porque, *mesmo que a internacionalização seja um processo sofrido por todos os países, os países centrais, devido a suas fortes instituições políticas (Estado), podem minimizar, evitar ou até mesmo redirecionar os custos da internacionalização para outros atores* (MILNER & KEOHANE, 1996: 9-10).

Atualmente, no setor financeiro internacional, estabeleceu-se a lógica de que manter ou aumentar a abertura financeira (nos primeiros momentos de crise) dá sinais aos investidores estrangeiros de que eles serão capazes de liquidar seus investimentos, indica as intenções dos governos de manter a disciplina fiscal e financeira e, em última análise, *umenta os fluxos de capital* (HAGGARD & MAXFIELD, 1996: 211-15). Contudo, os sinais dados aos investidores estrangeiros pelos governos dos países em vias de desenvolvimento quanto à abertura de seus mercados não parecem mais ser suficientes para a garantia da manutenção dessa abertura. Esse é o ponto em que acontece a interação entre o mercado financeiro privado e os institutos financeiros.

Ascari considera que a razão da expansão da condicionalidade para os empréstimos dos institutos financeiros é que tais empréstimos garantiriam a capacidade do país de restituir os recursos recebidos pois, segundo os analistas dos próprios institutos financeiros, os empréstimos só poderiam ser devolvidos na medida que reformas internas nos PVD fossem realizadas (ASCARI, 1999). Um controle sobre as reformas somente seria possível através do condicionamento do uso dos fundos. Os institutos financeiros internacionais

⁷⁶ A opinião dos teóricos clássicos do liberalismo como Rosecrance é de que os países do terceiro mundo por tratarem-se de nações com estruturas econômicas, sociais e políticas débeis procurariam adotar estratégias comerciais de participação no âmbito internacional como uma maneira de resolver os problemas crônicos (Citado por MILNER & KEOHANE, 1996).

teriam, nessa perspectiva, a função de garantidores do capital privado. A aproximação das organizações internacionais e dos institutos financeiros do setor privado criou novos mecanismos de constrangimento sobre os países em vias de desenvolvimento, mecanismos que foram reforçados pelo aumento da internacionalização dos fluxos de capitais. Desse modo, estabeleceu-se nos últimos anos a lógica de que as atuais condições de austeridade inseridas pelos organismos multilaterais nos programas de reformas econômicas dos países garantem outros financiadores acerca da credibilidade do programa econômico do país receptor. Na Conferência Internacional sobre Desenvolvimento Econômico (1995), o economista D. Rodrik (ligado ao Banco Mundial) afirmou que a austeridade imposta pelos empréstimos de ajustamento estrutural assegura os financiadores privados sobre a possibilidade do país receptor conseguir, *ex post*, um melhoramento da situação econômica tal que lhes possibilitaria efetuar a devolução dos empréstimos ou justificar a concessão da ajuda com base nas expectativas de eficácia (RODRIK, 1995)⁷⁷.

A partir do estabelecimento da condicionalidade, acentuou-se a diminuição dos financiamentos facilitados (fundos ODA) para os países das economias em desenvolvimento e aumentaram exponencialmente os créditos privados. O aumento da condicionalidade e a aproximação com o setor da cooperação de bancos privados determinaram a diminuição dos fluxos do regime ODA, que passaram de um total de 59%, em 1990, dos recursos dos países do CAD aos países em vias de desenvolvimento, para 23,6% em 1997. No mesmo período, os fluxos financeiros privados passaram de 33,6% para 77,7% – ou seja, de 43,6 bilhões de dólares em 1990 para 252,1 bilhões de dólares em 1997 (TRILZI, 1998: 122/3). Outra consideração diz respeito à performance dos países do CAD relativamente aos fluxos de recursos destinados aos países em vias de desenvolvimento. Enquanto os fluxos do regime ODA sofreram uma contração em percentual sobre o PIB destes países (de 0,33% em 1986-7 a 0,22% em 1997), os capitais privados passaram, no mesmo período, de 0,19% a 0,59%. Nesse contexto foi significativa a performance dos Estados Unidos, cujo capital privado destinado aos países em vias de desenvolvimento passou, nos dez anos mencionados, de 6 bilhões de dólares em 1986-7

⁷⁷ Why is there Multilateral Lending, Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995. ([http:// www.wb.org](http://www.wb.org)).

(0,14% do PIB dos EUA) a aproximadamente 65 bilhões de dólares em 1997 (o equivalente a 0,81% do PIB americano); por seu lado, a cota destinada ao financiamento público (fluxos ODA) foi reduzida no período de 0,21% a 0,09%. (TRIULZI, 1998: 123)

Com a introdução da condicionalidade e dos créditos e empréstimos estruturais, os capitais privados puderam receber garantias efetivas, dos governos dos PVD, de que as políticas econômicas implantadas em seus países manteriam a conformação destes Estados aos regimes de Bretton Woods. Em outras palavras, com a introdução da condicionalidade nos institutos financeiros, o retorno dos recursos, devido à ênfase no ajustamento estrutural nas balanças de pagamento, estaria assegurado.

A introdução de mecanismos de condicionalidade a partir do choque do petróleo e da crise da dívida externa – dois momentos de conflito (em diferentes graus de intensidade) entre o grupo de países em vias de desenvolvimento e o dos países industrializados – revela como os atores favorecidos e desfavorecidos podem obter benefícios e tratamentos desiguais dos regimes estabelecidos. Além disso, como evidenciado pela própria crise da dívida e depois pela noção de internacionalização, os países em vias de desenvolvimento, por não terem conseguido reforçar suas políticas institucionais (seus governos) antes de efetuarem uma conformação aos regimes de Bretton Woods (como foi o caso dos países europeus do bloco ocidental), acabaram arcando com os custos maiores das variações sistêmicas. Finalmente, podemos ainda considerar que os próprios regimes de Bretton Woods foram acordados com constrangimentos internos para que se beneficiassem os atores mais fortes (a ênfase nas balanças de pagamento). Esse tipo de interpretação ganha dimensão quando consideramos que as potências secundárias européias, no final da Segunda Guerra, só aceitaram participar dos regimes de Bretton Woods depois de fortalecerem suas instituições políticas, através do plano Marshall e da União Européia de Pagamento (KEOHANE, 1984; DI NOLFO, 1993).

Nosso próximo e último capítulo será dedicado à análise do fenômeno da cooperação descentralizada, um constrangimento que exclui os governos dos países em desenvolvimento da aplicação dos fluxos da ODA. Analisaremos a modalidade de cooperação descentralizada a partir da instrumentalização das ONGs dos países desenvolvidos e de sua relação com as homônimas dos países em vias de desenvolvimento.

CAPÍTULO IV

A COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA COMO FORMA DE CONSTRANGIMENTO

Definição e área de abrangência do termo

No estudo da cooperação descentralizada um dos primeiros problemas que se apresenta é a própria investigação do termo. Embora essa modalidade de administração e utilização dos recursos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) tenha começado timidamente, a partir da metade dos anos setenta, somente quando o fenômeno ganhou expansão, na metade dos anos oitenta, buscou-se formalmente um conceito para a prática que já vinha sendo estabelecida. Antes de buscar uma compreensão mais ampla do termo *cooperação descentralizada* devemos esclarecer que esse é um fenômeno específico da cooperação internacional ao europeia desenvolvimento.

Para Jahier e Triulzi, cooperação descentralizada é a modalidade de administração e utilização dos recursos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) na qual estão excluídos os governos nacionais dos Estados receptores dos recursos (JAHIER, 2000; TRIULZI, 1998, 2000). A Comunidade Europeia define de maneira muito mais generalizante a cooperação descentralizada: “um novo método de cooperação ao desenvolvimento que põe os operadores no centro da atuação das atividades e que persegue assim o duplo objetivo de adequar as ações às exigências e de garantir sua realização”⁷⁸. Estas duas primeiras definições pouco revelam sobre a cooperação descentralizada. Aquilo que se percebe inicialmente é que essa prática tem possibilitado um afastamento dos Estados nacionais dos países em vias de desenvolvimento da utilização direta dos fluxos do regime internacional ODA. Por esse motivo, buscaremos investigar a prática da cooperação

⁷⁸ Cooperazione Decentrata, 2002 (<http://europa.eu.int/sacdiplus/printversion/it/lvb/r12004.htm>).

descentralizada como sendo um constrangimento imposto pelos atores mais fortes aos países em vias de desenvolvimento (PVD).

Acreditamos que a maneira mais construtiva de nos aproximarmos do fenômeno da cooperação descentralizada seja descrever a maneira como se manifesta essa modalidade no setor da cooperação ao desenvolvimento. Nesse sentido, Basile descreve a cooperação descentralizada como sendo uma prática na qual os recursos do regime internacional ODA, disponíveis no Fundo Europeu e na cooperação bilateral dos países europeus, é diretamente destinado às ONGs internacionais européias que mantenham projetos de cooperação em parceria (*partnership*) com entidades homônimas locais dos países em vias de desenvolvimento, e não mais aos governos nacionais destes países – nem mesmo para organizações multilaterais que ainda mantenham princípios de não-identificação dos doadores (BASILE, 1995).

A discussão internacional sobre a cooperação descentralizada pode ser ainda mais polêmica do que a própria discussão da condicionalidade da ajuda. Isso porque na prática a cooperação descentralizada envolve atores não estatais (ONGs) que atuam no setor da cooperação ao desenvolvimento. Devido a essa particularidade, promover um estudo sobre a legitimidade da cooperação descentralizada, torna-se tarefa bastante complicada. Isso porque, muitas vezes, é difícil distinguir o que é a análise do fenômeno daquela que é a posição subjetiva dos teóricos sobre a função social das ONGs e das ONGs internacionais no desenvolvimento dos países mais pobres.

Os próprios autores que citamos acima, Jahier e Triulzi, embora tenham uma visão muito similar da definição de cooperação descentralizada, têm opiniões muito contrastadas em relação à sua legitimidade. Para Triulzi, a prática da cooperação descentralizada é válida e se justifica porque coloca os atores não-estatais dos países desenvolvidos em uma espécie de parceria (contratualidade ao invés de condicionalidade) com aqueles atores não-estatais dos países em vias de desenvolvimento (TRIULZI, 1998). Segundo ele, por meio de uma atuação conjunta destes atores seria possível atingir as necessidades “reais” das populações dos países em vias de desenvolvimento, pois essa relação proporcionaria o “favorecimento da presença de instituições político-administrativas a ponto de defender os direitos dos cidadãos e prevenir os conflitos, defendendo a igualdade entre gêneros, introduzindo mecanismos de participação democrática na vida social e civil dos países em

vias de desenvolvimento” (TRIULZI, 1998: 128). Ao mesmo tempo que faz tal afirmação, Triulzi coloca-se *contrário à condicionalidade da ajuda (prática que abordamos no capítulo anterior)* pois, “as políticas de cooperação ao desenvolvimento, assim como a ajuda humanitária, têm uma particularidade específica que não é a de promover a democracia e os direitos civis, valores indiscutíveis” (TRIULZI, 1998: 128), mas ainda, segundo o autor, não devem acontecer a partir da cooperação ao desenvolvimento (*sic*). Devemos recordar que a condicionalidade da ajuda foi um processo, iniciado nos anos setenta, que pretendia condicionar o regime internacional ODA à realização de objetivos pontuais e setorizados nos países em vias de desenvolvimento. Contudo, Triulzi declara não perceber uma *incoerência em sua afirmação quando defende o uso do regime ODA através do modelo de cooperação descentralizada e opõe-se, ao mesmo tempo, à condicionalidade da ajuda*. Segundo o autor a “contratualidade” entre atores não-estatais seria a garantia de um verdadeiro processo de desenvolvimento das populações dos países mais pobres (TRIULZI, 1998/2000).

Como dissemos anteriormente, o conceito inicialmente favorável de alguns autores quanto à atuação das ONGs parece não permitir uma verdadeira aproximação do problema da cooperação descentralizada, que é o fato de que os fluxos do regime internacional ODA, através dessa modalidade, são em si mesmo uma espécie de *constrangimento para aplicação dos recursos pelos países do Sul, considerando que nem os governos destes países, nem as ONGs locais podem conduzir diretamente seus próprios projetos de desenvolvimento*. De fato, segundo a Resolução 1658/98 (§ 3.1 e 3.2)⁷⁹ das normas gerais de co-financiamento para ONGs da Comunidade Européia atesta, apenas as ONGs européias são elegíveis para a *apresentação de projetos de desenvolvimento na modalidade da cooperação descentralizada*.

Jahier, o segundo autor tratado aqui, tem uma visão mais crítica quanto à *modalidade da cooperação descentralizada*. Para ele, os recursos do regime internacional ODA deveriam ser tratados diretamente pelos Estados. Isso porque as ONGs internacionais podem perder valor de representação civil ou legitimidade quando atuam ligadas de maneira tão direta aos Estados nacionais dos países europeus. Além disso, a cooperação descentralizada estabelece uma parceria desigual que pode comprometer as relações

positivas entre elas e suas homônimas de diferentes países. Finalmente, o autor acredita que as ONGs não deveriam ser inseridas em um âmbito econômico, como aquele do setor da cooperação internacional ao desenvolvimento, pois as ONGs internacionais – quando se colocam no lugar dos Estados como promotoras do desenvolvimento – “podem assumir a função de servir de acompanhantes das transferências de dinheiro, tecnologia e políticas dos atores mais fortes.” (JAHIER, 2000: 223).

O estabelecimento da cooperação descentralizada

Da mesma forma que na condicionalidade da ajuda, a cooperação descentralizada teve dois momentos distintos de inserção no setor da cooperação internacional ao desenvolvimento. O primeiro aconteceu em 1975, quando a Comunidade Européia estabeleceu novas políticas de cooperação ao desenvolvimento e aproximou-se do diálogo Norte-Sul, depois do choque do petróleo e da crise dos países produtores de matérias-primas, de acordo com a nova orientação decidida pelos países industrializados na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (RELATÓRIO ANUAL CAD 1973). Esse primeiro momento, como veremos, estruturou as bases da cooperação descentralizada. O segundo momento de expansão da cooperação descentralizada aconteceu em 1985, com a introdução da “*Charte Européenne de l’Autonomie Locale*” que permitiu que as ONGs dos países desenvolvidos colaborassem com homônimas dos países em vias de desenvolvimento utilizando os fluxos do regime internacional ODA do Fundo Europeu de Desenvolvimento⁸⁰.

Em 1975 a Europa, que depende fortemente da importação de matérias-primas e energia dos países em desenvolvimento, visando reduzir os conflitos com os países (prioritariamente) fornecedores de matérias-primas ampliou a base geográfica de suas políticas de cooperação, através da Convenção de Lomé I⁸¹ (1975). Com Lomé I, as

⁸⁰ Cooperazione Decentrata Allo Sviluppo, 2000 (www.esteri.it/polesera/cooperaz/quadro/coopdec.htm).

⁸¹ Até 1975, quando aconteceu a passagem das Convenções de Yaoundé I, II, e III que tinham regulamentado, desde 1957, as relações de cooperação ao desenvolvimento da Europa, todas

políticas de cooperação ao desenvolvimento da Europa passaram à atender os países da bacia do Mediterrâneo, da Ásia e da América Latina. Segundo Grilli, esta convenção estabeleceu um compromisso entre a Europa e os países em vias de desenvolvimento para que se regularizasse o fornecimento de matérias-primas em troca do suprimento de assistência comercial e financeira, com base nos princípios de paridade e não-interferência⁸² (TRIULZI, 2000; GRILLI, 1993). Firmou na ocasião o compromisso de que os fluxos do regime internacional ODA seriam destinados como uma forma de compensar financeiramente os países em vias de desenvolvimento pelas menores oportunidades comerciais e financeiras destes atores (GRILLI, 1993: 38)⁸³.

Ao mesmo tempo em que ampliou as áreas geográficas de atuação do setor da cooperação ao desenvolvimento com Lomé I, a Europa promoveu, em 1976, a aproximação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) das ONGs europeias⁸⁴. Naquela data foi permitido que as ONGs dos países europeus passassem a ter acesso diretamente aos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento para co-financiar ou financiar integralmente projetos que seriam implementados nos países atendidos pela Convenção de Lomé I (1975). Com esse fim, ainda em 1976 “criou-se o Comitê de Ligação entre as

as políticas de cooperação ao desenvolvimento executadas pelo continente eram restritas as áreas aos países da África, Caribe e Pacífico, ditos países ACP.

⁸² Com Lomé I a Europa começou a responder as demandas dos países em desenvolvimento (não reciprocidade nas relações comerciais, estabilização da renda de exportação, e alguns indexadores dos preços de exportação), as bases do acordo eram estruturas com igualdade entre dois conjuntos de países extremamente diferentes em seus estágios de desenvolvimento.

⁸³ Antonelli, Salvatori, Triulzi e Grilli e Di Nolfo percebem a expansão geográfica das políticas de cooperação da Comunidade Europeia como uma iniciativa de contenção do movimento de organização dos países produtores de matérias primas (*power of cartels*) e como uma aproximação dos países europeus do diálogo Norte-Sul. (ANTONELLI, 1995; SALVATORI, 1994; TRIULZI, 2000; GRILLI, 1993, Di Nolfo, 1994).

⁸⁴ Este processo de constituição de novas entidades combina-se no caso europeu com o processo de revitalização do papel desempenhado por agências privadas atuantes no campo da ajuda ou cooperação ao desenvolvimento, a partir dos anos setenta. Naquela década estabeleceram-se como ONGs internacionais de grande porte a NOVIB na Holanda, *Christian Aid* e OXFAM na Inglaterra, *Développement et Paix* no Canadá, *Brot Fur Die Welt* na Alemanha ou *Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement* na França. A exemplo do papel desempenhado pelas fundações empresariais americanas, estas agências de ajuda e cooperação, em sua maioria vinculadas a Igreja, canalizarão, em nome da solidariedade internacional, um volume expressivo de recursos (TAVARES, 1999).

ONGs e a Comissão Europeia (COMUNIDADE EUROPEIA)⁸⁵ Esse Comitê foi composto pelos representantes da Comissão Europeia e por quinze representantes de ONGs dos países membros da Comunidade (MARTINS, 2000: 42)”. Note-se que essa prática é diferente da introduzida pela expansão de 1985, pois ainda não existia a possibilidade de estabelecer parcerias entre as ONGs europeias e as dos PVD. Contudo, naquele momento também não existia uma rede de ONGs estruturada como atualmente conhecemos.

Tavares percebe uma relação direta entre a aproximação das ONGs europeias da Comissão Europeia e a expansão do setor nos anos setenta. Os subsídios públicos para as ONGs europeias aumentaram substancialmente a partir desta época, representando atualmente de 59 a 68% dos recursos totais das Organizações francesas e alemãs (TAVARES, 1999: 133). O processo de constituição do Comitê de Aproximação entre a Comissão e as ONGs combina com a expansão do papel desempenhado por agências privadas atuantes no campo da cooperação ao desenvolvimento, a partir dos anos setenta. Naquela década estabeleceram-se ONGs internacionais de grande porte, como a NOVIB na Holanda, *Christian Aid* e OXFAM na Inglaterra, *Développement et Paix* no Canadá, *Brot Fur Die Welt* na Alemanha ou *Comité Catholique Contre la Faim et Pour le Développement* na França (OLIVEIRA, 1999). Além disso, segundo Antonelli e também nos anos setenta, os países europeus passaram a promover incentivos públicos para a formação de pessoal que iria atuar na área de cooperação ao desenvolvimento a partir das ONGs (CECCHI, 1995).

A aproximação da Comissão Europeia das ONGs pode ser explicada por uma série de fatores. Quanto às motivações das próprias ONGs europeias, de se aproximarem dos Estados de maneira institucionalizada, devemos lembrar que Keohane considera que no setor da cooperação internacional todos os atores agem fundamentalmente por motivações econômicas, inclusive organizações internacionais e não-governamentais (KEOHANE, 1984) Contudo, o autor considera que, em algumas situações de cooperação ao desenvolvimento ou ajuda humanitária, podem existir fenômenos definidos como dependência empática. Ou seja, que os atores de organizações não governamentais podem agir motivados por reais preocupações humanitárias. Nesses casos, deve-se tomar em

⁸⁵ Ref: (<http://www.esteri.it/polestera/cooperaz/quadro/coopdec.htm>).

consideração, não a opinião dos fornecedores da ajuda, mas a daqueles beneficiados por ela (KEOHANE, 1984: 123).

Esta nossa investigação, contudo, por tratar das punições e dos constrangimentos impostos aos Estados nacionais dos países em vias de desenvolvimento a partir de um fenômeno político definido (a crise entre países industrializados e países preferencialmente produtores de matérias-primas) não abordará diretamente as motivações empáticas destes atores, que podem existir em alguns casos. Contudo, preferimos manter a orientação de Cecchi e Tavares e prosseguir em nossa investigação considerando que o crescimento exponencial do número de ONGs internacionais filiadas ao Comitê de Ligação da Comissão Européia, a partir de 1970, pode estar mais relacionado às motivações da própria Comunidade Européia, do que a um fenômeno coletivo de dependência empática. Quando o Comitê de aproximação entre a Comissão Européia e as ONGs européias, foi fundado em 1976, as ONGs participantes eram 15. Na metade dos anos noventa mais de 800 ONGs já eram filiadas ao Comitê (MARTINS, 2000: 42) e atualmente mais de 1.000 ONGs internacionais européias podem ter acesso direto aos fluxos do regime internacional ODA alocados no Fundo europeu de Desenvolvimento (COMUNE DI MILANO)⁸⁶. Segundo Tavares atualmente o número total de ONGs internacionais no mundo é de 1.500 (TAVARES, 1999).

Quanto às motivações da Europa, nos primeiros anos de suas novas políticas de cooperação, a partir do choque do petróleo, pode-se supor que os dois fronts abertos de atuação de suas políticas de cooperação (a ampliação das áreas geográficas cobertas pela cooperação ao desenvolvimento e a aproximação das ONGs da Comissão Européia), fosse inicialmente uma tentativa destes governos de conseguir uma imagem positiva de suas iniciativas de cooperação ampliada. Grilli sugere que Lomé I (1975) cumpriu a função de desvincular a imagem da Europa de seu passado colonial, que tinha sido perpetuado, desde a Segunda-Guerra, pelo Associativismo⁸⁷ entre a Europa e suas antigas colônias (GRILLI,

⁸⁶ Disponível on-line (<http://www.comune.milano.it>) – Settore di Relazione Estere e Comunicazione

⁸⁷ O associativismo foi estabelecido em 1957 com o Tratado de Roma e visava regularizar as tensões do final do regime colonial. Os países participantes do associativismo eram aqueles da África, Caribe e Pacífico, ditos ACP.

1993). É possível que a aproximação da Europa das ONGs tenha cumprido essa mesma função. Isso porque, naqueles anos do choque do petróleo quando a tensão entre países industrializados (desenvolvidos) e países produtores, basicamente, de matérias-primas (em desenvolvimento) estava bastante acentuada, a Europa tentava afastar de si mesma, e de suas políticas de cooperação, a imagem do passado colonial. (GRILLI, 1995).

O segundo momento de expansão das relações da Comunidade Européia com as ONGs internacionais aconteceu em 1985, quando o Conselho da Europa adotou a “*Charte Européenne de L’Autonomie Locale*”, que permitiu às ONGs européias utilizar o regime ODA para realizar diretamente projetos de cooperação com as ONGs dos países em desenvolvimento, sem a participação direta dos governos nacionais. (COOPERAZIONE DECENTRATA ALLO SVILUPPO, 2000)⁸⁸. No mesmo ano o Comitê de Ligação entre a Comissão Européia e ONGs adotou o conceito de interdependência Norte-Sul, de atuação de ações globais para a solução dos problemas de desenvolvimento (GRILLI, 1993: 40-45) (como visto no capítulo anterior, a noção de interdependência no cenário internacional dos anos oitenta, foi decidida na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 1981).

De fato, em 1985, a agenda das atividades cobertas pela modalidade de cooperação descentralizada foi estabelecida, como veremos mais adiante, a partir do conceito de necessidades humanas básicas (NHB) e dos temas globais. Esse tipo de agenda é uma limitação ao uso dos fluxos do regime internacional ODA, pois estabelece para quais setores os projetos de desenvolvimento deverão ser apresentados (CREWE&HARRISON, 1999).

Devemos ainda recordar que a expansão das atividades da ONGs aconteceu no mesmo momento em que o processo de internacionalização (abordado no capítulo anterior como uma redução de custos operacionais que promoveram uma acentuada circulação dos fluxos de mercadorias, finanças e serviços (MILNER & KEOHANE, 1996), se acentuava. Rainhorn, a partir de um estudo sobre as ONGs de saúde, relaciona a expansão internacional das ONGs internacionais à do capital financeiro internacional. O tema como afirma o próprio autor, embora ainda não seja explorado em todas as suas possibilidades,

⁸⁸ disponível on-line (<http://www.esteri.it/polestera/cooperaz/quadro/coopdec.htm>)

pode vir a constituir um campo de investigação bastante interessante proximamente. *Algumas constatações podem ser percebidas no trabalho de Hours. Segundo o autor, a expansão das ONGs internacionais e emergenciais e a implantação do discurso privado nos países em desenvolvimento aconteceram paralelamente. Para esse autor, a ideologia humanitária, fundada nas intervenções de urgência (em um futuro direito de ingerência) e nas intervenções pontuais, se impõe como o neoliberalismo contemporâneo (HOURS, 2001). Em particular, a presença na mídia das ONGs de saúde e do herói médico sem fronteira é abordada pelo autor como uma ofensiva ideológica e política, que antecedeu a ofensiva neoliberal da ONG americana Liberdade Sem Fronteiras (próxima dos Médicos Sem Fronteiras), fundada em 1985, quando terminou a Guerra Fria. O objetivo da Liberdade sem Fronteiras era promover as intervenções privadas (e das próprias ONGs) em um momento de reestruturação das políticas mundiais, quando os países em desenvolvimento reacenderam suas esperanças de instaurar regimes internacionais mais favoráveis aos seus interesses (HOURS, 2001: 98-103).*

Não temos elementos teóricos disponíveis para avançar no discurso ilustrado acima, contudo acreditamos que esse tipo de aproximação poderá ser produtivo para uma futura investigação mais focada na hipótese, levantada por Hours, de se interpretar as ONGs internacionais como promotoras do neoliberalismo. Além disso, esse tipo de análise pode nos deixar mais atentos para a sincronização que existiu entre a expansão das ONGs no setor da cooperação internacional na Europa a partir dos anos oitenta – notoriamente nas Convenções de Lomé III (1985) e Lomé IV (1990) – e os movimentos de expansão do capital financeiro europeu estabelecidos nestas mesmas Convenções. Neste sentido, a Convenção de Lomé III (1985), que definiu as políticas de cooperação da Europa entre 1985 e 1990, estabeleceu a salvaguarda dos investimentos privados do continente aplicados em países em desenvolvimento. Isso determinou que os fluxos privados (IDE)⁸⁹ europeus destinados aos PVD teriam uma garantia dos governos nacionais dos países do Sul que mantivessem relações de cooperação com a Europa. (GRILLI, 1993)⁹⁰. Segundo Grilli, esse

⁸⁹ Fluxos IDE são financiamentos privados ou capital internacional investido no país receptor dos recursos.

⁹⁰ Grilli aponta sempre o enfraquecimento do poder de barganha dos Estados em desenvolvimento como responsável pela introdução da prática da salvaguarda (GRILLI, 1993).

tipo de concessão nunca tinha sido tolerado pelos países em vias de desenvolvimento. O autor acredita que a concessão da salvaguarda dos investimentos privados só foi possível porque os PVD encontravam-se em um dos momentos mais difíceis da crise da dívida externa e, como vimos, não tinham recebido nenhum tipo de apoio econômico além dos previstos em Bretton Woods. Qualquer tipo de capital destinado a estes países, mesmo com fortes condicionamentos, era indispensável para uma tentativa de normalização da economia destes países.

Uma última observação sobre a expansão das ONGs e a das políticas liberais pela Europa: na Convenção de Lomé IV (1990), em que o conceito de cooperação descentralizado foi oficialmente instituído e alargado para os países que mantêm relações de cooperação com a Comunidade Européia, a Europa introduziu e adotou o conceito de condicionalidade financeira, deixando de financiar projetos tradicionais e passando a realizar, como os institutos financeiros, empréstimos de ajustamento estrutural que utilizavam os fluxos do regime internacional ODA (GRILLI, 1993).

Parece correto afirmar que o setor da cooperação internacional da Europa adequou-se às medidas decididas pelos países da OCDE no Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), quanto à orientação, ainda no final dos anos setenta, de destinar as políticas de desenvolvimento para os setores privados (RELATÓRIO ANUAL CAD, 1979). No capítulo anterior demonstramos que, em 1979, Van Lennep – então secretário-geral adjunto da OCDE – tornou possível a aproximação entre os bancos privados e o setor de financiamento da ajuda financeira ao desenvolvimento. Acrescentamos, agora, a informação de que, naquele mesmo ano, o Comitê promoveu o “*I Encontro CAD com o Conselho Internacional das Agências de Voluntários (ICVA)*”.⁹¹

Essa aproximação das ONGs com a cooperação ao desenvolvimento foi sustentada pelas afirmações feitas pelos grupos de estudo do CAD segundo as quais o setor privado garantiria maior eficácia e transparência na utilização dos recursos enviados aos países em vias de desenvolvimento, sustentando que os Estados doadores poderiam estabelecer, mais facilmente, mecanismos de avaliação da efetiva utilização dos financiamentos.

⁹¹ Logo depois em 1981 foi Banco Mundial quem estabeleceu uma diretriz específica (nota de política operacional 10.05). Segundo Fühner a decisão do Banco “refletia o interesse do Banco em aproveitar em operações de financiamento a experiência de campo daquelas organizações” (FÜRNER, 1996).

Vilanova nos lembra que em 1976, quando o relacionamento das ONGs com a *Comunidade Européia* nasceu, o Estado ficou no centro do processo. Ou seja, os países europeus puderam controlar e garantir, ao mesmo tempo, o máximo de eficiência. Para esse autor, as ONGs como atores menos sujeitos ao direito internacional e devido ao bom relacionamento que estabeleceram com a mídia, conseguiram promover a reorganização das estruturas humanitárias nos países em vias de desenvolvimento. Ele sugere que esse é um aspecto muito positivo da atuação das ONGs, contudo seu discurso não avança sobre a possibilidade que as ONGs têm de atuar sobre a reorganização de outras estruturas nos países em vias de desenvolvimento.

Na verdade, essa investigação do poder de interferência das ONGs nos países em vias de desenvolvimento é ainda muito recente no setor da cooperação internacional. Deveremos reservar para o futuro o aprofundamento dessa discussão. Porém, Vilanova, Basile, Antonelli e Jahier – autores estudados nesse capítulo, que em maior ou menor medida se aproximaram desse tema⁹² – não colocaram em discussão, em qualquer momento, o papel central de seus Estados como o ator mais importante desse processo de ampliação das ONGs no cenário internacional. Essa observação denuncia um aspecto da discussão que, embora tenha estado presente desde a introdução do termo – *cooperação descentralizada* –, esteve à margem durante nossa análise: aquele ligado aos conceitos de governabilidade (*good governace*) e de desenvolvimento sustentável participativo, que têm servido de suporte conceitual para a afirmação dessa modalidade de ajuda. Esses dois suportes conceituais serão vistos em relação com as justificativas teóricas da Comunidade Européia e da literatura especializada, para a realização da cooperação descentralizada através das parcerias entre ONGs européias e ONGs locais.

Podemos encerrar essa seção com a afirmação de Tavares de que muitas vezes a falta de transparência das ONGs pode ser identificada no fato de que muitos governos *utilizam estas organizações como instrumentos de atuação externa, em iniciativas sobre as quais não lhes convém assumir responsabilidade direta*. Em tais casos, a flexibilidade em matéria de elaboração de relatórios e procedimentos contábeis concedidos às ONGs por

⁹² Em VILANOVA, 1995; BASILE, 1995; ANTONELLI, 1995; JAHIER, 2000.

estes governos revela-se essencial para que as iniciativas não sejam diretamente identificadas com estes atores (TAVARES, 1999).

As justificativas da cooperação descentralizada

As justificativas da Comunidade para a implantação da cooperação descentralizada foram baseadas em dois aspectos distintos. Primeiramente justificou-se a implantação da cooperação descentralizada devido ao fato de que, mesmo depois de estabelecida a ajuda internacional ao desenvolvimento nos anos sessenta, os indicadores de desenvolvimento e de necessidades humanas básicas dos PVD (atualmente definido como desenvolvimento humano) permaneciam estagnados⁹³. As causas do falimento da ajuda foram buscadas em uma certa incapacidade organizacional e institucional destes países na administração dos recursos. Também Barbarella afirma que a cooperação descentralizada foi instituída porque os governos dos países em vias de desenvolvimento utilizaram inadequadamente os instrumentos da cooperação e os reduziram a um aparato operativo ineficaz, vinculado muitas vezes à política externa e comercial de seus Estados (BARBARELLA, 1998).

Basile e Antonelli justificam a cooperação descentralizada focando seu discurso na “maior transparência e eficiência das ONGs e na sua natural vocação de cumprir metas sociais” (BASILE, ANTONELLI, 1995). Lal afirma que as ONGs internacionais, com organizações radicadas no território dos países beneficiados, podem identificar os potenciais beneficiários e endereçá-los, além de monitorar os benefícios a serem destinados a eles, muito melhor do que os governos nacionais (LAL). Outros autores mais favoráveis ao processo da participação das ONGs chegam a considerar a cooperação descentralizada como uma necessidade – isto devido à própria conduta dos governos dos países em vias de desenvolvimento, “que costumam ser corruptos, pouco democráticos e incompetentes no exercício de suas funções governamentais” (BARBARELLA, 1998).

⁹³ LIVRO VERDE, 1997. O Livro Verde é editado pela direção geral do desenvolvimento e contém as normas da Comunidade para o setor.

Podemos perceber que esse tipo de observação nos conduz primeiramente à percepção de que se naturalizou a idéia de que os fluxos do regime internacional ODA devem cumprir funções de desenvolvimento humano (necessidades humanas básicas). A segunda percepção é que as justificativas iniciais da Comunidade Européia parecem fortemente baseadas no suporte teórico da governabilidade. A noção de governabilidade, associada ao pluralismo democrático, é vista atualmente como uma forma de desenvolvimento correto para os países mais pobres. A legitimidade da cooperação descentralizada para promover a governabilidade nos países em vias de desenvolvimento parece estar sendo buscada, pelos autores abordados no último parágrafo, na idéia de que os governos dos países em vias de desenvolvimento seriam pouco representativos de suas populações. A própria Comunidade faz essa afirmação no documento oficial de sensibilização popular – destinado à sociedade civil européia – sobre a necessidade da manutenção de suas políticas de cooperação internacional ao desenvolvimento: “a Comunidade está trabalhando há mais de dez anos para desenvolver (através da cooperação) um diálogo simultâneo com aqueles que são os reais beneficiários da ajuda. Mandando delegações a campo, a Comunidade mantém uma permanente relação com as pessoas locais e serve de intermediária entre a população local e os governos oficiais”⁹⁴.

A noção de governabilidade, como aquela utilizada pelo discurso da Comunidade Européia, estabelece uma ilegitimidade dos governos nacionais dos países em vias de desenvolvimento perante as populações destes Estados, além de criar uma imagem negativa dos governos dos países em vias de desenvolvimento junto às populações dos países desenvolvidos. O que pode representar, inclusive, perdas comerciais profundas para estes últimos. Essa imagem negativa pode ser utilizada inclusive pelos governos dos países desenvolvidos como instrumento de pressão econômica e política contra os países do Terceiro Mundo. Cooper e Packhard argumentam que o sucesso da transmissão de idéias como a governabilidade (que é oficialmente produto da ajuda conceitual CAD) emana das poderosas organizações de desenvolvimento, com o claro objetivo de promover mudanças políticas. Os autores acreditam que críticas à corrupção de governo, ao clientelismo, e a incompetência são criadas propositadamente para desconstruir a capacidade política dos

⁹⁴ (www.europa.eu.int/scadplus/legles/lub/r12500.htm)

governos dos países mais pobres. Mais importante, olhar a governabilidade na perspectiva histórica permite que o conceito pareça menos novo. A insistência em *good governance* é em grande parte reprodução do que já foi previamente dito sobre *good economy*, uma afirmação – em forma de eufemismo – de que o Ocidente tem proposto objetivos a serem atingidos pelos PVD, um conjunto generalizado de categorias que definem seus *standards*. (COOPER & PACKHARD, 1997).

A cooperação descentralizada foi implementada no setor da cooperação ao desenvolvimento concomitantemente à introdução, na agenda internacional, dos conceitos de *governabilidade e participação civil* e de *corrupção dos governos* dos países do terceiro mundo. Embora alguns autores afirmem que o conceito de governabilidade tenha entrado no cenário internacional a partir do estudo *poor governance* do Banco Mundial em 1992, devemos lembrar que, já na metade dos anos oitenta, o CAD publicou que “As Agências das Nações Unidas (e as demais organizações internacionais) deveriam estabelecer projetos que procurassem contribuir para estratégias de Orientação País”. Estas orientações, contudo, deveriam estar centralizadas “em três principais elementos: o melhoramento político e a construção institucional da região (que estruturam o conceito de *good governance*) e o desenvolvimento de programas com investimentos públicos” (RELATÓRIO ANUAL CAD 1987). Em 1988, o CAD adotou os princípios para a apreciação internacional de projetos de organizações não-governamentais (RELATÓRIO ANUAL CAD 1987). Sobre a corrupção dos governos dos PVD, o relatório anual do CAD de 1992 afirmava: “Lutar contra a corrupção e melhorar as finanças é um elemento essencial da governabilidade. A corrupção pode minar a inteira fábrica da economia e da vida política... A corrupção pode prejudicar a reputação da ajuda (ODA) junto às populações civis dos países doadores” (RELATÓRIO ANUAL CAD 1992).

É interessante perceber que a cooperação descentralizada e a questão da governabilidade parecem estar conseguindo unir uma série de atores dos países desenvolvidos. Apesar das diferenças de discurso, na cooperação descentralizada e na noção de que ela representa um papel fundamental para promover a governabilidade dos países em vias de desenvolvimento, engajaram-se além do fundo europeu, os doadores bilaterais destes países e as próprias ONGs internacionais européias. A esse propósito a posição do grupo de ONGs européias durante a última Conferência sobre o Financiamento

do Desenvolvimento em Monterrey foi bastante clara em sua posição sobre a administração direta dos recursos ODA pelos governos nacionais dos países em vias de desenvolvimento: O grupo dos 77 reafirmava, exaustivamente, o direito dos PVD administrarem seus próprios recursos, mesmo que nunca tenha ficado claro quais fossem, exatamente, seus objetivos. Além disso, os governos destes países costumam desconsiderar alguns direitos de desenvolvimento, como regras de governo e direitos das populações. Estes governos, também costumam se opor ao dinheiro que venha através das organizações não governamentais e continuam desconfiados quanto à utilização de mecanismos de ajuda – do FMI e do Banco Mundial – que estabeleçam ajustes macroeconômicos. Eles se opõem, até mesmo, ao recente foco da ajuda bilateral, de privilegiar os países mais pobres. Finalmente, costumam não considerar as demandas sociais e ambientais de seus países (THE COURIER ACP-EU, 2002: 1)⁹⁵.

A posição das ONGs européias parece bastante adequada com os crescentes interesses financeiros, destas organizações, no setor do desenvolvimento. Estimava-se que, no final dos anos 90, o conjunto de ONGs dos países OCDE administrasse o equivalente a mais de 10 bilhões de dólares por ano entre contribuições públicas e privadas. Destes recursos, em média 2/3 provêm de doações privadas (JAHIER, 2000: 208). Quanto às contribuições privadas das ONGs, precisamos ressaltar que estas organizações podem utilizar um percentual de até 15% dos recursos conseguidos junto ao Fundo Europeu para realizar campanhas publicitárias de suas atividades. Esse fato tem contribuído em larga medida para a expansão das contribuições privadas das ONGs nos países da OCDE, que passaram de pouco menos de US\$ 1 bilhão para 7 bilhões de dólares entre 1970 e 1990. (JAHIER, 2000). Realizar uma pesquisa criteriosa da administração dos recursos das ONGs e da efetiva aplicação destes recursos nos países em vias de desenvolvimento é uma tarefa extremamente complicada. As ONGs colocam-se como organizações separadas dos governos e, orgulhosas de sua autonomia, não permitem, facilmente, interferência e controles quanto à administração de seus recursos (TAVARES, 1999). Horton Smith (citado por Tavares) chama a atenção para o fato de que estas organizações tendem a tratar com certo grau de sigilo o processo de definição de suas atividades e os esquemas de apoio

⁹⁵ Courier ACP-EU é o informativo das ONGs européias.

financeiro dos quais se beneficiam, chegando em alguns casos a não revelar claramente sua composição. Mesmo nos países europeus, onde se costuma destinar grandes somas públicas para estas organizações, um controle do uso dos recursos não acontece (JHAIER, 2000). Até mesmo pela própria regulamentação da cooperação descentralizada que, além de dar autonomia para estas organizações para a gestão dos fundos ainda permite que a prestação de contas finais da realização de um projeto seja apresentada cinco anos depois da assinatura do contrato⁹⁶. Esse intervalo temporal concede às ONGs uma ampla possibilidade de alterar ou maquiar seus relatórios finais de prestação de contas.

A segunda justificativa da Comunidade Européia para a introdução da cooperação descentralizada foi o crescimento da vitalidade e da efervescência da sociedade civil nos países em vias de desenvolvimento. A cooperação descentralizada foi justificada como um incentivo para que as sociedades civis organizadas dos países em vias de desenvolvimento pudessem interferir diretamente nos processos de desenvolvimento destes países. Contudo, como vimos, a cooperação descentralizada não significou um acesso direto das ONGs do Sul aos recursos do Fundo Europeu, como poderia ser esperado a partir das motivações declaradas. Para justificar a ampliação dessa prática, a Comunidade Européia tem utilizado o apoio que as ONGs do Sul demonstraram pelas iniciativas de desenvolvimento descentralizado⁹⁷. A mesma justificativa baseia-se no conceito de desenvolvimento sustentável participativo, no papel que a ajuda oficial ao desenvolvimento supostamente tem, de promover a expansão da rede de suporte às políticas da governabilidade (CREWE & HARRISON, 1998).

O grande problema da questão do desenvolvimento sustentável participativo é que essa noção vem se sobrepondo, nos anos noventa, ao conceito de cooperação técnica que era um dos pilares fundadores do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento. A cooperação técnica era entendida inicialmente como uma transferência de capacidade produtiva que devia servir para consolidar a autonomia dos Estados na formulação das políticas nacionais de desenvolvimento (MARCHISIO, 1986). Contudo, depois da introdução da noção de desenvolvimento sustentável participativo a cooperação técnica tem

⁹⁶ General Conditons For The Cofinance Of Development, 2000: 2.

⁹⁷ Cooperazione Decentrata Allo Sviluppò, 2000 (www.esteri.it/polesera/cooperaz/quadro/coopdec.htm).

sido percebida como a possibilidade dos países doadores de interferir, em níveis de eficiência (*humana*), nos sistemas produtivos do país receptor. Desse modo, deixa-se de mandar tecnologia para os países do Terceiro Mundo, passando-se a mandar pessoal técnico que ajudará na construção de projetos locais de desenvolvimento e orientará as populações de base quanto a suas capacidades de organização. (CAFFARENA, 2001). Esse tipo de procedimento aumenta muito o número de técnicos internacionais e expatriados dos países em desenvolvimento que encontram trabalho bem remunerado nos países em vias de desenvolvimento.

Devemos ainda aprofundar a questão da cooperação descentralizada estabelecida a partir do critério de parcerias. Vimos anteriormente que a regulamentação do programa não permitiu que as ONGs do Sul pudessem ter acesso direto aos recursos da Comunidade⁹⁸ e que a cooperação descentralizada foi baseada no critério de parceria (*partnership*) entre as ONGs internacionais européias e suas congêneres dos países em vias de desenvolvimento.

Segundo a Comunidade Européia, as parcerias foram introduzidas “para favorecer a participação ativa dos diversos componentes representativos da sociedade civil dos países parceiros no processo de decisão com fins de desenvolvimento sustentável nos seus territórios”⁹⁹.

Segundo Crewe e Harrison, a introdução da noção de cooperação descentralizada – a partir do critério de parceria – foi uma estratégia dos países detentores dos fundos para conseguir manter a maior parte possível dos recursos em seus próprios países: através do pagamento de consultores e pessoal especializado local e expatriado, da manutenção de mecanismos burocráticos em seus territórios e da tendência em aprovar projetos que pudessem incentivar a venda de seus produtos e equipamentos. Uma segunda razão apontada pelas autoras para o estabelecimento de um modelo de cooperação descentralizada, baseada em parcerias é que as organizações locais, assim como os governos do Terceiro Mundo, passam a ter uma conotação passiva e são mais fortemente percebidas como incapazes de manejar seu próprio trabalho. (CREWE & HARRISON,

⁹⁸ Em 1992 a autoridade orçamentária da Comunidade criou uma rubrica orçamentária destinada a promover a cooperação descentralizada em todas as atividades de cooperação ao desenvolvimento com países pobres (<http://www.europa.eu.int>). A cooperação descentralizada foi incentivada sem regulamentação orçamentária já a partir dos anos oitenta.

⁹⁹ Cooperazione Decentrata Allo Sviluppo, 2000 (www.esteri.it/polesera/cooperaz/quadro/coopdec.htm).

1998) Em concordância com a opinião das autoras parece estar a própria definição do CAD de parceria: “Através da parceria (*partnership*) a cooperação ao desenvolvimento não tenta fazer coisas para os países em desenvolvimento e para suas populações, mas com eles. Isso pode ser visto como um esforço colaborativo para ajudá-los a aumentar suas capacidades de fazer coisas para eles mesmos” (OECD, 1996: 13). Na mesma linha de raciocínio se encontra a definição do PNUD de cooperação descentralizada a partir das parcerias: “A cooperação descentralizada é um processo, cujo objetivo, é capacitar as pessoas para empreender uma ação para um desenvolvimento autônomo e de adquirir a capacidade de influenciar e dirigir as mudanças da própria sociedade”.

Sobre as opiniões favoráveis em relação à questão das parcerias, relembramos as análises de Triulzi, Basile e Antonelli, através das quais iniciamos a investigação do termo cooperação descentralizada. Para Triulzi, por meio de uma atuação conjunta destes atores, se atingirão as necessidades reais das populações dos países em vias de desenvolvimento, pois essa relação “proporcionaria o favorecimento da presença de instituições político-administrativas de maneira a defender os direitos dos cidadãos e prevenir os conflitos, defendendo a igualdade entre gêneros, introduzindo mecanismos de participação democrática na vida social e civil dos PVD” (TRIULZI, 1998: 128).

Agendas e expansão das ONGs internacionais

Dois últimos aspectos serão abordados no encerramento desse trabalho. O primeiro é em relação à agenda da cooperação descentralizada, que – como salientamos anteriormente – pode representar um constrangimento inicial para a utilização dos recursos do regime da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA). Isso porque os projetos são aprovados com bases setorial pré-determinada pela própria Comunidade Européia. O segundo aspecto que discutiremos é em relação à expansão das áreas de atuação das ONGs internacionais, no regime internacional da cooperação ao desenvolvimento, inclusive como agências executivas de organizações internacionais e dos próprios governos.

A mesma liberdade quanto à aplicação dos recursos alocados pelas ONGs internacionais, que apenas discutimos, não acontece em relação à escolha dos temas e das áreas dos projetos apresentados a Comunidade Européia. O *Guia Geral das Condições de*

Co-Financiamento de Operações de Desenvolvimento Executadas por ONGs Europeias em países de Desenvolvimento, da Comissão da Comunidade Europeia, estabelece que os projetos sejam executados nas seguintes áreas principais: desenvolvimento econômico e social local em áreas urbanas e rurais, desenvolvimento de recursos humanos e suporte para a estruturação de ONGs locais. Ainda podem ser apresentados projetos nas áreas secundárias de: promoção dos direitos humanos e da democracia, promoção das mulheres, desenvolvimento sustentável, direitos das crianças, proteção de culturas ameaçadas, educação de base, saúde básica, proteção e resolução de conflitos¹⁰⁰.

Os temas assistidos pelas ONGs internacionais estão em concordância com os estabelecidos pelos países da OCDE para o uso da condicionalidade da ajuda, visto no capítulo anterior. Considerando-se as limitações iniciais para a apresentação de projetos pelas ONGs internacionais e, apenas os fundos públicos por elas administrados, ou seja, o equivalente a US\$ 3 bilhões de dólares (em média 5% dos recursos do fundo Europeu – TRILUZI, 1998)¹⁰¹ podemos perceber o quanto a cooperação descentralizada possa vir a representar um fator de constrangimento para o acesso dos países em vias de desenvolvimento aos fundos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) e ao estabelecimento de programas nacionais de desenvolvimento. No que diz respeito às contribuições dos fundos públicos dos Estados europeus tomados individualmente, os países destinam às ONGs percentuais muito variados de seus fundos oficiais. A Áustria e a Irlanda são os dois países que menos repassam contribuições para as ONGs, fixando-se em um percentual de 10% de seus fundos ODA; na margem oposta estão a Bélgica e a Itália, que repassam mais de 70% de suas contribuições oficiais ao desenvolvimento através das ONGs.

Como dissemos, as ONGs internacionais estão expandindo suas fontes de recursos e podem receber financiamentos dos institutos financeiros e do próprio PNUD, a partir da cooperação coordenada CAD, que incentivou a aproximação das ONGs do setor da cooperação, já a partir de 1979 (REALATÓRIO ANUAL CAD 1979). O Banco Mundial atualmente utiliza 50% de seus recursos por meio das ONGs internacionais (dados de 1999;

¹⁰⁰ General Conditions For The Cofinancing Of Development, 2000: 3-4.

¹⁰¹ Em 1970 os fundos públicos eram inferiores a US\$ 200 milhões (JAHIER, 2000: 208)

TAVARES, 1999)¹⁰². O PNUD, assim como uma série de outras agências e Programas das Nações Unidas, utiliza ONGs internacionais acreditadas junto ao ECOSOC (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas) com *status* consultivo, como agências executivas em suas atividades, desde 1984. As ONGs ativas de voluntariado, desenvolvimento, ajuda humanitária e de emergência (os quatro termos correspondem à quase totalidade das ONGs) são atualmente aproximadamente 4.000 (JAHIER, 2000: 208). Destas 2.234 são acreditadas junto ao ECOSOC, sendo que 79% delas pertencem à Europa e aos Estados Unidos¹⁰³ (dados fornecidos pelo ECOSOC). Devemos lembrar que o Banco Mundial, assim como as demais agências do Sistema das Nações Unidas, realiza empréstimos com garantia *governamental*. Desse modo, a atuação das ONGs a partir destas fontes será decidida em acordo feito junto aos governos nacionais dos países em vias de desenvolvimento (AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO). De qualquer maneira, Tavares nos lembra que muitas das organizações internacionais estão condicionando a presença de ONGs, no andamento dos projetos realizados nos países em vias de desenvolvimento, para a liberação dos recursos, o que acaba alterando o procedimento das preferências dos governos e os leva, muitas vezes, a modificar estratégias de negociação e a incorporar as ONGs em suas iniciativas específicas (TAVARES, 1999).

Sobre a desproporção do número de ONGs internacionais do Norte e do Sul que têm caráter consultivo junto ao ECOSOC, devemos considerar que a falta de um critério regional mais equilibrado, para a concessão do *status* consultivo junto à organização, aumenta ainda mais a concentração do poder de utilização dos recursos nas esferas de

¹⁰² O relacionamento das Ongs com o Banco Mundial se desenvolveu basicamente a partir dos anos 80 com o estabelecimento de diretrizes específicas em 1981 (Nota de Política Operacional 10.05) (TAVARES, 1999).

¹⁰³ Das 2.234 Ongs acreditadas junto ao ECOSOC em 2002 (segundo critério de localização da sede central) 39% pertencem à Europa; 30% aos EUA, 6% à América Latina, 1% à Oceania, 10% à África e 14% à Ásia. (ECOSOC – <http://www.un.org> – dados solicitados diretamente) A proporção de ONGs dos países desenvolvidos acreditadas junto ao ECOSOC pode ser ainda maior do que revelam os dados. Isso porque o critério de cadastramento das ONGs em base regional é realizado tomando-se como referência a sede administrativa das atividades da ONG naquele ano. Considerando que atualmente as grandes organizações (que pertencem todas aos países desenvolvidos) mudam constantemente de sede, estabelecendo em alguns períodos as sedes centrais das organizações nos países em vias de desenvolvimento, os dados do ECOSOC podem esconder uma realidade ainda mais favorável as ONGs dos países desenvolvidos.

decisão do Norte do mundo. Além disso, as ONGs do Sul estão de qualquer maneira em *desvantagem, porque elas têm menos acesso a informação privilegiadas devido ao fato de* que, atualmente, as grandes ONGs internacionais dos países desenvolvidos mantêm escritórios permanentes em Bruxelas e Nova Iorque, podendo desse modo obter informações vantajadas sobre a liberação de recursos oficiais. Além disso, as redes mais limitadas de suporte das ONGs do Sul, tomam estas organizações mecanismos de obtenção de recursos menos eficientes do que as organizações dos países mais ricos, que se expandem internacionalmente. De acordo com Pereira, as ONGs internacionais obtêm reconhecimento, e recursos, porque fornecem aos países doadores um produto, ou seja, um *relatório profissional com textos e informações estrategicamente preparados para agradar ao leitor* (PEREIRA, 1997: 167).

Devemos considerar, ainda, que quando as ONGs atuam em funções setorializadas, como é atualmente o caso das agendas das organizações internacionais e dos institutos financeiros, comprometem muito de sua “força inovadora” (DARCY, 2000). Alguns estudos do setor demonstram que está acontecendo uma crescente homogeneização das ONGs (JAHIER, 2000: 213). De fato, os setores de atuação destas organizações se diferenciam sempre menos, devido a sua própria necessidade de empreender métodos de *atuação empresarial e seguir as agendas dos financiadores para obter recursos*. Esta tendência acaba limitando fortemente a capacidade original de inovação e experimentação que era característica das ONGs (TAVARES, 1999). A propósito: Bernard Hours acrescenta que as ONGs promovem a idéia de desenvolvimento identificado em termos de intervenção global e estandardizada determinada pelos procedimentos de avaliação de projetos das organizações internacionais, que lhes concedem recursos. Dessa forma “a ideologia humanitária fundada sobre a urgência e sobre as intervenções pontuais foram impostas como o neoliberalismo contemporâneo (HOURS, 2001: 98)”.

Lal (assim como inúmeros outros autores) tem uma visão contrária àquelas até agora abordadas. Vimos que na opinião desse autor os institutos de caridade e as Ongs nacionais ou internacionais – que tenham sede estabelecida nos países atendidos – podem identificar os beneficiários em potencial, e endereçando e monitorando os benefícios a serem destinados a eles, muito melhor do que os governos locais. Com a finalidade de

tornar prática esta possibilidade, Lal sugere que todos os fluxos do regime internacional da ajuda ao desenvolvimento ODA venham alocados a estas organizações com base nas suas propostas de utilização e, eventualmente, em sua capacidade para contribuir com uma quantidade correspondente de recursos próprios (LAL, 1985).

Uma característica interessante que deve ser percebida nas ONGs internacionais é que elas se ocupam prevalentemente de cooperação ao desenvolvimento e ações humanitárias – isso lhes confere um setor específico de ação: os países em desenvolvimento. Milner e Keohane afirmam que alguns países, devido a suas forças institucionais, podem isolar a si mesmo das pressões sociais, aumentadas com o processo de internacionalização. Isso implica que mesmo que com a crescente internacionalização e com as mudanças de preferência dos atores domésticos, as decisões centrais destes Estados não vão responder a estas mudanças, ou o farão a seu próprio modo (MILNER & KEOHANE, 1996: 9-10). Essa constatação vale tanto para as pressões do capital privado como para as populações civis. Esse tipo de interpretação resulta na avaliação de que as populações dos países desenvolvidos podem estar sendo direcionadas estrategicamente por seus governos, para questões e problemas que se encontram fora de seus territórios nacionais, possibilitando a diminuição das pressões sociais internas e, ao mesmo tempo, cumprindo seus objetivos de política exterior. Enquanto as populações civis dos países desenvolvidos se ocupam das questões sociais dos outros países, os governos nacionais dos países desenvolvidos podem promover com maior tranquilidade suas estratégias nacionais centralizadas de desenvolvimento e reforçar suas instituições internas. Além disso, as populações locais, quando comparam a sua própria condição com a das populações em vias de desenvolvimento (devido sobretudo à atual capacidade que têm as ONGs internacionais de divulgar na mídia as situações de emergência e tragédia humanitária) acabam inevitavelmente reforçando o conceito de que seus governos nacionais conduzem políticas públicas eficientes e, portanto, as pressões internas não se justificam. Uma pesquisa de opinião conduzida por Marelli e Garelli na Itália¹⁰⁴ em 2000, sobre o suporte dos italianos aos programas de cooperação descentralizada revela alguns dados interessantes sobre a questão. Quanto à confiança dos entrevistados nas ONGs (de forma generalizante)

¹⁰⁴ Onde existem 150 ONGs internacionais (JAHIER, 2000).

averiguou-se que 67,4 % dos entrevistados têm muita ou muitíssima confiança nelas, 26,9% têm pouca e apenas 5,6% não têm nenhuma. Em segundo lugar, verificou-se que 70% dos entrevistados aprovam que a condução da cooperação ao desenvolvimento seja realizada através das ONGs internacionais (cooperação descentralizada).

Os dados levantados nessa pesquisa oferecem um quadro inicial do emergente papel que vêm assumindo as ONGs internacionais e o modelo da cooperação descentralizada como modalidade de administração dos fluxos do regime internacional ODA.

Sobre a questão da legitimidade das ONGs internacionais como administradoras de fluxos do regime internacional da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) devemos lembrar que, como sugere Tavares, pouco se discute sobre a democracia interna das ONGs e a total ausência de mecanismos democráticos internos nestas instituições. As ONGs internacionais tendem a legitimar seus interesses não a partir das democracias representativas atuais, mas com base nos interesses futuros de milhões de pessoas que ainda não nasceram – como é o caso das organizações ambientais e pacifistas. Além disso, Tavares ainda afirma que as ONGs tendem a relativizar as regras da democracia representativa para encontrar a legitimidade de suas ações em grupos minoritários, criando desse modo a noção de que existem múltiplas fontes de legitimidade dentro da sociedade, relacionadas com causas de interesses de minorias, ou com a busca de eficiência, as quais lhes permitiram desempenhar papel de utilidade pública. O autor justifica a aceitação das ONGs pelos Estados baseado em dois motivos principais. O primeiro seria que as ONGs podem ser uma melhor alternativa aos grupos de pressão mais radicais da classe média. A segunda seria que as ONGs podem ter um efeito positivo nas populações menos favorecidas da sociedade mostrando a estes grupos que suas necessidades podem ser atendidas. (TAVARES, 1999).

Opiniões menos otimistas também são encontradas. Cremer nos lembra que pensar que as ONGs não cometem erros é um falso pressuposto (CREMER, 1996). Souza acredita que elas construíram sua imagem a partir da crença de que tais organizações são honestas, competentes, pequenas, flexíveis e eficientes... que o autor considera uma informação irreal. Como qualquer ator, as ONGs estão sujeitas à falhas na administração dos recursos, a desvios de verba e a incompetência.

O maior problema contudo de pensar nas ONGs internacionais como promotoras de *desenvolvimento* é que esse tipo de raciocínio e constrangimento pode levar os países em vias de desenvolvimento a se desviarem a desviarem-se de um projeto nacional de desenvolvimento.

A Europa, através da estruturação da rede de ONGs internacionais que atualmente participam ativamente do setor da cooperação ao desenvolvimento, tem conseguido cada vez mais interferir diretamente nos processos de desenvolvimento dos países mais pobres. As ONGs internacionais vão disputar cada vez mais com os Estados do Sul os recursos do regime internacional ODA, assumindo funções diversificadas, sobretudo nos Estados que *não tiverem redes de proteção contra as forças da internacionalização*. Essa sobreposição de interesses econômicos poderá comprometer até mesmo a possibilidade de surgimento de uma cooperação real e inequívoca entre os atores avantajados e desvantajados.

Jahier defende a existência de uma legítima sensibilidade das populações dos países desenvolvidos em relação às questões do desenvolvimento. Experiências positivas podem nascer da atuação de ONGs de diferentes países. Não podemos deixar de lembrar que o voluntariado cumpria uma função positiva de não ingerência antes de sua aproximação ao setor da cooperação internacional. Contudo, os aspectos positivos das relações destes atores *podem ficar obscurecidos quando as ONGs internacionais se colocam, através da cooperação descentralizada, como promotoras do desenvolvimento, no lugar dos Estados* (JAHIER, 2000: 211-23).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ênfase dos países desenvolvidos em utilizar mecanismos de condicionalidade e estabelecer agendas mais orientadas à solução de problemas globais vem sendo interpretada pela literatura política como uma espécie de crise de paradigma. Uma inversão paradoxal de perspectiva das questões internacionais ligadas ao desenvolvimento na qual o “tema Norte-Sul deixou de ter uma dimensão exclusiva de cobrança coletiva do Sul em relação ao Norte por recursos financeiros e tecnológicos por mais cooperação ao desenvolvimento em suma – e passou também a ter a dimensão de uma cobrança do Norte ao Sul, por mais respeito aos direitos humano, maior preservação do ambiente, adesão à não-proliferação de armas de destruição em massa, combate ao narcotráfico e livre-comércio” (LAFER, 1994: 33).

Essa crise de paradigma teria sido possível, segundo a interpretação acima exposta, porque, com a superação dos conflitos Leste-Oeste uma nova realidade se apresentou no cenário internacional: a crise Norte-Sul. Segundo essa interpretação, as agendas internacionais mais voltadas às chamadas questões do Norte teriam sido estabelecidas somente depois da superação da Guerra Fria – quando a nova ordem internacional que se estabelecia retirou dos países do Sul do mundo seu caráter de terceira força.

Nossa pesquisa, que se aproximou das relações de cooperação internacional entre países do Norte e do Sul, revelou, no entanto, que a suposta crise de paradigmas e a retirada do Sul de seu caráter de terceira força, não foram os fatores determinantes do estabelecimento de novas agendas internacionais menos atentas às questões econômicas e às demandas dos países em vias de desenvolvimento. Como vimos, a tendência de retirar os problemas econômicos do cenário internacional foi estabelecida ainda durante os anos setenta, depois do choque do petróleo e das Resoluções da Nova Ordem Econômica Mundial (ou crise dos países produtores de matérias primas). Nos anos oitenta, depois da diminuição do poder de barganha dos países em desenvolvimento, a inserção de uma agenda global que considerasse a noção de interdependência, sem contudo abordar as questões econômicas desta relação, nos parece mais ligada à perpetuação da estratégia

estabelecida nos anos setenta: a de diminuição das tensões políticas Norte-Sul a partir da apropriação e revisão, pelos países do Norte, das demandas do Sul em bases mais toleráveis aos interesses dos atores avantajados.

Devemos também considerar que um dos grandes problemas de interpretar as novas agendas e as recentes modalidades do setor da cooperação internacional ao desenvolvimento, em particular a condicionalidade da ajuda, como iniciativas estabelecidas a partir de uma suposta crise de paradigmas, como uma inversão de cobranças do Norte em relação ao Sul – que teria começado a partir do relaxamento das tensões Leste-Oeste – é que, este tipo de interpretação, não confere o peso político devido aos conflitos e às tensões que permeiam as relações de cooperação entre estes dois grupos de atores. Mais especificamente, esse tipo de interpretação retira do Sul um papel de força política atuante. O Sul nessa interpretação parece ter existido apenas enquanto aliado potencial dos países do Leste que, depois do relaxamento das tensões Leste-Oeste e, já não representando maiores perigos, pôde ser cobrado quanto à resolução de seus problemas.

Nossa investigação tentou explorar a questão da introdução das novas agendas, primeiro sociais e depois globais e, a própria evolução do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, a partir de uma perspectiva diferente e, acreditamos, mais centrada nos dois atores principais desta relação: países do Norte e do Sul do mundo.

Ainda devemos ressaltar que o fato de perceber as novas agendas globais como o fruto de uma mudança de paradigma também contribui para desvincular os fluxos do regime internacional ODA de seu processo político, ou seja, de sua origem como elemento de compensação e como uma espécie de garantia de crescimento econômico para os atores desvantajados em um sistema internacional assimétrico.

Através dessas afirmações não estamos negando a existência de situações particularmente graves de desequilíbrio sistêmicos que podem afetar aspectos da vida dos cidadãos de todo o planeta. Contudo, como nos foi revelado através de nossa fonte teórica – Keohane –, os problemas globais devem ser separados da dimensão político-econômica dos Estados, pois caso não o façamos, podemos correr o risco de tomar certos efeitos como causas destes problemas.

A propósito de nossa fonte teórica, devemos ressaltar que a escolha de utilizar a análise sistêmica para discutir o tema da cooperação ao desenvolvimento entre atores

avantajados e atores desvantajados revelou-se como acertada na estruturação desta pesquisa. Através desse tipo de orientação e da identificação do tema da cooperação internacional ao desenvolvimento como regime internacional, pudemos instrumentalizar nosso estudo e investigar o comportamento cooperativo dos Estados como resultado de arranjos políticos gerados em situações de conflito. O que contribuiu para que percebêssemos que as mudanças do setor da cooperação - representadas nos anos setenta pela primeira aproximação Norte-Sul e pela introdução do conceito de necessidades humanas básicas e a expansão dessa aproximação, a partir do conceito de interdependência nos anos oitenta – pudessem ser relacionadas a causas precisas de acirramento das tensões entre o grupo de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Pudemos perceber, com nossa investigação, que os processos de distensão empreendidos pelos países do Norte no regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, vêm cumprindo seu objetivo de afastar do cenário político internacional as questões econômicas. Atualmente, pouco se discute sobre o momento de fortalecimento dos nacionalismos do Sul provocados pela nova ordem econômica mundial (WAEDELDE, 1998). É inegável que parte desse afastamento se deve ao fato de que, a crise dos países produtores de matérias primas, influenciou políticas restritivas de fechamento de mercado, que se tornaram insustentáveis para os atores desvantajados. Contudo, as políticas de crescimento econômico, a partir do fortalecimento das instituições locais, não nos parece tão fora de contexto se comparadas, por exemplo, aos processos de crescimento a que foram submetidas as potências secundárias (Europa e Japão) no final da Segunda Guerra. Estas potências puderam fortalecer suas instituições, também através da cooperação internacional, antes de participar dos regimes de Bretton Woods. Esse, na verdade, é um dos aspectos intrigantes do estudo da cooperação ao desenvolvimento, ou seja, as assimetrias de tratamento as quais estão sujeitos os diversos atores internacionais.

Enquanto os países do Sul do mundo, quando no regime da cooperação internacional, constantemente são chamados a resolver seus problemas econômicos a partir das organizações criadas em Bretton Woods, os Estados secundários, quando passaram por problemas de ordem financeira e de crescimento econômico, receberam tratamento diverso. A Europa, pôde contar com recursos financeiros e transferência direta de tecnologia do Plano Marshall. Além disso, as dívidas externas destes países, inclusive aquelas da lei de

aluguéis e empréstimos, nunca foram pagas. Os maiores devedores, como a Alemanha ocidental (que tinha inclusive a moratória das Dívidas da Primeira Guerra), tiveram negociações vantajosas e praticamente seus débitos cancelados. Mas, sobretudo, foi tolerado aos países europeus que eles pudessem manter um regime preferencial de compras com suas antigas colônias (o que na realidade permanece até nossos dias) e que os custos de ajustamento de suas balanças de pagamentos, aos novos regimes internacionais, pudessem ser divididos através da União Européia de Pagamentos, dois procedimentos intrinsecamente contrários aos princípios de Bretton Woods.

Os atores desvantajados não contaram, no regime da cooperação internacional, com redes efetivas de proteção e nunca puderam estabelecer mecanismos próprios de salvaguarda de suas balanças de pagamentos. Desse modo, estes países não fortaleceram suas instituições para participar de maneira mais equilibrada dos regimes de Bretton Woods. Estas diferenças de tratamento dos atores, dentro dos regimes internacionais, são explicadas por Keohane como uma característica dos próprios regimes. Ou seja, nem todos os atores têm benefícios iguais. Contudo, isso não é motivo para deixar de repropor políticas de cooperação mais justas entre Norte e Sul. A experiência dos anos setenta pode ser bastante positiva caso consigamos aproximar o discurso da cooperação internacional ao desenvolvimento de sua vertente política e, perceber da mesma forma, (como entes políticos), os atores que constituem esse regime.

Finalmente, nos resta ainda ressaltar que nossa pesquisa revelou que as mudanças de orientação do regime da cooperação internacional ao desenvolvimento, a partir da década de setenta, têm resultado na aproximação deste setor de ambientes privados. Ou seja, a cooperação financeira tem sido exercida prioritariamente pelo capital financeiro privado internacional. A cooperação técnica, como vimos em nosso último capítulo, está sendo orientada para questões do desenvolvimento humano, fato conveniente para justificar a expansão das organizações não-governamentais e a presença de técnicos internacionais (atualmente 150.000 expatriados dos países desenvolvidos) do Norte do mundo, como administradoras de recursos oficiais da cooperação ao desenvolvimento (ODA).

Como abordamos no capítulo da condicionalidade, é inegável o aumento das forças da internacionalização nos últimos anos. Estas forças tenderão cada vez mais a acentuar a processo de privatização da cooperação internacional ao desenvolvimento. Os estudos

Keohane e Milner, abordados nesse trabalho, nos sugerem que a única maneira de conseguir controlar as pressões da internacionalização é através da adoção de medidas de fortalecimento das instituições dos países em vias de desenvolvimento. O Relatório Sul afirma que o fortalecimento institucional dos países do Sul pode acontecer a partir do estabelecimento de uma rede de cooperação entre os países em vias de desenvolvimento. Poderíamos, através desse processo conseguir um fortalecimento de nossas instituições, através da reaproximação dos países do Sul entre eles mesmos e de suas demandas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Diplomacia financeira** : o Brasil e o FMI, de 1994 a 2002. Porto Alegre: UFRGS, 2002.

ANTONELLI, Gervasio; BASILE, Elisabetta (Curad.). **L'aiuto pubblico allo sviluppo** : l'esperienza della Comunità europea. Milano: Franco Angeli, 1995.

ANTONELLI, Gervasio. La politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità economica europea: un quadro d'insieme. In: ANTONELLI, Gervasio; BASILE, Elisabetta (Curad.). **L'aiuto pubblico allo sviluppo** : l'esperienza della Comunità europea. Milano: Franco Angeli, 1995. p. 229-247.

ARMSTRONG, David; LLOYD; Lorna; REDMOND. **From Versailles to Maastricht** : international organization in the 20th Century. New York: ST. Martin's Press, 1996.

ASCARI, Raoul. **L'aiuto allo sviluppo** : i protagonisti, gli strumenti, le prospettive. Milano: Franco Angeli, 1999.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina** : a construção da hegemonia. São Paulo: Unesp, 2002.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. **Achiving cooperation under anarchy. World Politics**, v. 38, n.1, p.226-254, 1982.

BARBOSA, Maria; OLIVEIRA, Carolina. **Manual de ONGS**: guia prático de orientação jurídica. Rio de Janeiro : FGV. 2001.

BARBARELLA, Carla. Il ruolo della cooperazione decentrata. **Politica internazionale**, Roma, n. 1-2, gennaio-aprile, 63-78, 1998.

BASILE, Elisabetta. Il finanziamento dello sviluppo dal dopoguerra ad oggi. In: ANTONELLI, Gervasio; BASILE, Elisabetta (Curad.). **L'aiuto pubblico allo sviluppo** : l'esperienza della Comunità europea. Milano: Franco Angeli, 1995. p. 38-82.

BOBBIO, Norberto. **Thomas Hobbes**. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

BROWNE. **Foreign aid and practice**. London: Pinter, 1990.

BULL, Hedley. **The anarchical society** : study of order in world politics. London : MacMillan, 1992.

BURCHILL, Scott. Realism and neo-realism. In: BURCHILL, S; LINKLATER (Orgs). **Theories of International Relations**. New York: St. Martin's, 1996.

CAFFARENA, Anna. **Le organizzazione internazionale**. Bologna: il Mulino, 2001.

- CARVALHO, Nanci. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. São Paulo: Brasiliense, 1995.
- CASSEN Robert. **Does aid work?** : report to a intergovernamental task force. Oxford: Clarendon Press, 1987.
- CECCHI, Claudio. L'aiuto alimentare nel sistema agroalimentare mondiale. In: ANTONELLI, Gervasio; BASILE, Elisabetta (Curad.). **L'aiuto pubblico allo sviluppo** : l'esperienza della Comunità europea. Milano: Franco Angeli, 1995. p. 83-130.
- CHENERY, Hollis. Foreign aid. In: EATWELL, John; MILGATE, Murray; NEWMAN, Peter (edit.). **The new palgrave: a new dictionary of economics**. London: Macmillan, 1987.
- CREMER, Georg. Misure in emergency aid – NGOs and corruption in relief work. In: **Development and Cooperation**, n. 6, 1996, p. 17-19.
- COOPER, Frederick; PACKARD, Randall (edit.). **International development and the social sciences** : essays on the history and politics of knowledge. California: University of California Press, 1997.
- CREWE, Emma; HARRISON, Elisabeth. **Whose development?** An ethography of aid. Zed books, 1998.
- DI NOLFO. **Storia delle relazioni internazional**e : 1918-1992. Bari: Laterza, 1994.
- DIRECTION GÉNÉRALE DU DEVELOPPEMENT. **Le livre vert**. Bruxelles: UE, 1997. DOYLE, Michael. **Ways of war and peace**. New York: W.W. Norton & Company, 1997.
- ESCOBAR, Arturo. **Encountering development**: the making and unmaking of the third world. New Jersey: Princeton University Press, 1995.
- FERGUSON, James. Anthropology and its evil twin: "development" in the constitution of a discipline. In: COOPER, Frederick; PACKARD, Randall (edit.). **International development and the social sciences** : essays on the history and politics of knowledge. California: University of California Press, 1997.
- FÜHNER, Helmut. **The History of official development assistance**. OECD: 1996. (disponível em versão on-line (www.oecd/cad))
- GRILLI, Enzo. **The European Community and the developing countries**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- GONÇALVES, Willian. O campo teórico das relações internacionais. In: BRIGAGÃO, Clóvis. **Estratégias de negociações internacionais** : uma visão brasileira. Rio de Janeiro: Aeroplano, 2001. p. 89-107.

- HAGGARD, Stephan; MAXFIELD, Sylvia. The political economy of financial internacionalization in development world. In MILNER, Helen; KEOHANE, Robert. **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge, 1996.
- HAMMERGREN, Linn. **The development wars: analyzing foreign assistance impact and policy**, London, 1997.
- HARRISON, Wagner. Economic interdependence, bargaining power, and political influence. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 461-483, 1988.
- HEINZ, Arndt. **Lo sviluppo economico** : storia di una idea. Bologna: Mulino, 1990.
- HELD, David; MCGREW, Anthony. **Globalismo e antiglobalismo**. Bologna: Mulino, 2000.
- HOEBINK, Paul. Coerenza e politica della sviluppo. **Politica internazionale**, Roma, n. 6, novembre-dicembre, 73-86, 1999.
- HOURS, Bernard. Les ONG dans la santé: de l'altruisme à la cogestion. **La Nouveaux Carriers de L'institut Universitaire d'Études du Développement**, Genève, 97-109, 1998.
- IBRD, **World Development Report**. Oxford: Oxford University Press for World Bank, 1991-1993.
- JEPMA, Catrinus J. **The tying of aid**. Paris : OECD development centre, 1991.
- JAHIER, Luca. Il ruolo delle ONG. **Politica internazionale**, Roma, n. 1-2, gennaio-aprile, 207-231.
- KALVAN, Fábio Ricardo. **O lugar da nação : estudo da abordagem da nação no dual-estruturalismo de Celso Furtado e nos estudos sobre a dependência de Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo, 2000. Tese (Mestrado em Sociologia) - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- KANDJIMBO, Luis. **Da cultura e das idéais : nós, o Banco Mundial e os conceitos de cultura e pobreza**. Publicação on-line: www.ebonet.net/kandjimbo/folha8.htm
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. **Internationalization and domestic politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Poder e interdependencia** : la política mundial en transición. Buenos Aires: GEL, 1988.

- KÖNZ, Peter. Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação internacional** : estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994.
- KRASNER, Stephen D. Regimes and the limits of realism : regimes as autonomous variables. *International Organization*, v. 39, n.2, p. 497-510, 1982.
- KRASNER, Stephen. The Accomplishment of international political economy. In SMITH, S. BOOTH, K & ZALEUSKI, M. **International Theory: Positivism & Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LAFER, Celso. Política externa brasileira: reflexão e ação. In MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação Internacional** : estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994.
- LAL, Deepek. **The poverty of development economics**. Cambridge: Havard University Press, 1985.
- LEWIS, Oscar. The culture of poverty. In: SELIGSON, Mitchell; PASSÉ-SMITH. **Development and Underdevelopment** : the political economy of global inequality. London: Lynne Rienner, 1998. p. 187-194.
- MARCHISIO, Sergio. **Il finanziamento multilaterale** : la terza via della cooperazione allo sviluppo. Milano: Franco Angeli, 1986.
- MARCHISIO, Sergio. **L'ONU** : il diritto delle Nazioni Unite. Bologna: il Mulino, 2000.
- MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação internacional** : estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994.
- MILNER, Helen V. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, v. 44, n.3, p. 466-496, 1992.
- MORAES, Reginaldo. **Celso Furtado o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal**. São Paulo: Ática, 1995.
- NICHOLSON, Michael. **Introduzione allo studio delle relazioni internazional**e. Bologna: il Mulino, 1998.
- NOGUEIRA, Aico Sipriano. **O Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento e a cooperação técnica nos anos 90 no Brasil** : governança, governabilidade e racionalidade no mundo moderno. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- NUGENT, Neill. **Governo e politiche della Unione Europea**. 2.ed. Bologna: il Mulino, 1999.
- OECD. **Twenty-five years of development co-operation** : a review. Paris: OECD, 1985.

- OLIVEIRA, Flávio Rocha de. **Realismo e liberalismo no estudo das relações internacionais**. São Paulo, 1999. Tese (Mestrado em Ciências Políticas) - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- OLIVEIRA, Miguel D. **Cidadania e globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Rio de Janeiro: IRB, 1999.
- PEREIRA, Luís Carlos. **Ensaio de sociologia do desenvolvimento**. São Paulo. Pioneira, 1970.
- PEREIRA, Luiz Carlos. **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- PNUD. **How to write a project document** : a manual for designers for UNDP projects. Regional bureau for Asia and Pacific. New York: UNDP, 1990.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and the domestic politics: the logic of the two level games. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM. **Double-edged diplomacy**. Los Angeles. University of California Press, 1993.
- RELATÓRIO DA COMISSÃO SUL. **O desafio ao Sul**. Porto: Ed. Afrontamento, 1990.
- ROSTON, W.W. The five stages of Growth. In: SELIGSON, Mitchell; PASSÉ-SMITH. **Development and underdevelopment** : the political economy of global inequality. London: Lynne Rienner, 1998. p. 9-16.
- ROSEANAU, James; CZEMPIEL, Ernst (org). **Governança sem governo** : ordem e transformação na política mundial. UNB: São Paulo, 2000.
- SANTOS, Theotonio. The structure of dependence. In: SELIGSON, Mitchell; PASSÉ-SMITH. **Development and underdevelopment** : the political economy of global inequality. London: Lynne Rienner, 1998. p. 251-263.
- SALVADORI, Massimo L. **Storia dell'età contemporanea: dalla restaurazione a oggi** - volume secondo 1914-1945. Torino: Loescher, 1990.
- SALVADORI, Massimo L. **Storia dell'età contemporanea: dalla restaurazione a oggi** - volume terzo 1945-1990. Torino: Loescher, 1990.
- SACHS, Wolfgang. The gospel of global efficiency. **IFDA Dossier**, n. 68 33-39 (1990)
- SINGER, Hans, W.; WOOD, John; JENNINGS, Tony. **Food aid** : the challenge and the opportunity. Oxford: Oxford University Press: 1987.
- SELIGTON, Michell. The Dual Gaps : an updated overview of theory and research. In: SELIGSON, Mitchell; PASSÉ-SMITH, John (org). **Development and underdevelopment: the political economy of global inequality**. London: Lynne Rienner, 1998, p. 3-8.

- SHEEHAN, Michael. **The balance of power** : history and theory. London: Routledge, 1996.
- TAVARES, Ricardo N. **As Organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.
- TRIULZI, Luciano. Nuovi cenari di cooperazione. **Politica internazionale**, Roma, n. 1-2, gennaio-aprile, 87-114, 1998.
- TRIULZI, Luciano. Ancora intorno a Lomé 2000. **Politica internazionale**, Roma, n. 6, novembre-dicembre, 121-138, 2000.
- TISCH, Sarah; WALLACE, Michel. **Dilemmas of development assistance: the what, why and who of foreign aid**. Boulder: Westview, 1994.
- VIERA, Liszt. **Cidadania e globalização**. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- VILANOVA, Pere. **El Estado y el sistema internacional** : una aproximación al estudio de la política exterior. EUB Barcelona, 1995.
- YODER, **The evolution of the United Nations System**. Washington, 1997.
- WENDT, Alexander E. The Agent-Structure Problem In International Relations Theory. **International Organization**, v. 41, n.3, p.335-370, 1987.
- WAEDELDE, Thomas. A requiem for the new international economic order the rise and fall of paradigms in international economic law. **Festschrift Fuer I. Seide**. Kluwer, v. 2, n.4, p. 52-88, 1998.

Documentação citada/ sites consultados

Anual Resolutions DAC (disponíveis on-line 1961-1996)

in: (<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-15-nodirectorate-no-20-27474-15,00.html>)

Brasile. Programmi di cooperazioni in questo paese. Comuni di Milano. Settore Relazioni Esterne e Comunicazione. Soci – Servizio Orientamento Cooperazione Internazionale.

in: (<http://www.unimondo.org/soci/paesi/Brasile/html>)

Cooperazione decentrata (2002). Quadro generale di sviluppo. European Commission ([http:// europa.eu.int/scadplus/printversion/it/lvb/r12004.htm](http://europa.eu.int/scadplus/printversion/it/lvb/r12004.htm))

Cooperazione decentrata allo sviluppo (2000). Unità di coordinamento per la cooperazione decentrata. Affari esteri/Italia.

in: ([http:// www.esteri.it/polestera/cooperaz/quadro/coopdec.htm](http://www.esteri.it/polestera/cooperaz/quadro/coopdec.htm))

Did you Know that...(abouto development). European Commission
in: ([http:// www.europa.eu.int/comm/development/faq/en-faq01.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/faq/en-faq01.htm))

Dossier – The Courier ACP-EU march/april 2002)
in: (http://europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier_1991/en/en_028_nipdf)

General conditions for the co-financing of development operations undertaken by
european NGOS in development countries (B7-6000). European Community.
in: ([http:// www. europa.eu.int/comm/development/sector/ngo/files/keydoc3_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/development/sector/ngo/files/keydoc3_en.pdf))

Is the financing for development: an NGO perspective.
in: ([http:// europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier_191/en/en_028_ni.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/publicat/courier/courier_191/en/en_028_ni.pdf))

Presentazione legge 49/1987 (sulla cooperazione decentrata). Le attività svolte dal 1989
al 2001 – Ufficio Soci. Comune di Milano. Settore Relazioni Estere e
Comunicazione.
in: ([http:// www. comune.milano.it](http://www.comune.milano.it))

Monterrey Congress Documentation.
in: (<http://oecd/dac/>)

Operational guide for handling application : budget lines. Cofinancing of operations to
raise public awareness of development issues undertaken by European NGOs (B7-
6000) and Decentralised Cooperation (B7-6430). European Community.
in: ([http:// www.europa.eu.int/comm/development/sector/ngo/files/guide_application_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/development/sector/ngo/files/guide_application_en.pdf))

Programme of action of the EC's development policy. European Commission
in: (http://europa.eu.int/comm/development/sector/poverty_reduction/infopack_target_indicators.pdf)

United Nations Second decade for development. 2626 (XXV) Resolution. United
Nations.
in: ([http:// www.un.org/depts/dhl/resguide/docs/ares2626.pdf](http://www.un.org/depts/dhl/resguide/docs/ares2626.pdf))

United Nations 35/56 Resolution. United Nations
in: ([http:// www3. itu.int/unions/](http://www3.itu.int/unions/))

37/62 Resolution. Voluntary fund for the United Nations decade for women. General
Assembly.
in: ([http:// www.un.org/documents/ga/res/37](http://www.un.org/documents/ga/res/37))

2625 Resolution. Declaration on principles of law concerning friendly relations and co-
operation among states in accordance with the chapter of the United States
(A/8082). United States.
in: (<http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/docs/ares2625.pdf>)

The average ODA in the DAC member countries. European Commission.
in: ([http:// europa.eu.int/comm/development/publicat/infopin/1999/info99_7_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/publicat/infopin/1999/info99_7_en.htm))

Voluntariato internazionale : nozioni di base. Ufficio Soci. Comune di Milano. Settore
Relazioni Estere e Comunicazione.
in: (<http://www.comune.milano.it>)

Para a consulta

Documentos das Nações Unidas

in: (<http://www.unsystem.org>)

A documentação das Agencias das Nações Unidas

UNIONS (United Nations International Organizations Network Search)

in: (<http://www3.itu.int/unions/>)

CEE

in: (<http://europa.org>)

OECD

in: (<http://www.OECD.org>)