UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

MARIA ELISA HUBER PESSINA

O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO PÓS 1990 E AS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NÃO GOVERNAMENTAL: ENTRE AS CIRCUNSTÂNCIAS E AS PECULIARIDADES DO CASO ALEMÃO.

Salvador
2012

MARIA ELISA HUBER PESSINA

O IDEÁRIO DE DESENVOLVIMENTO PÓS 1990 E AS MUDANÇAS NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NÃO GOVERNAMENTAL: ENTRE AS CIRCUNSTÂNCIAS E AS PECULIARIDADES DO CASO ALEMÃO.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração do Núcleo de Pós-Graduação Em Administração da Escola de Administração - NPGA, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Elsa Sousa Kraychete

Salvador
2012

A meus pais, Fermino e Friederike
Cujo amor e sacrifício permitiu-me concluir mais uma batalha.

AGRADECIMENTOS

O processo de escrita deste trabalho não foi um percurso fácil, e, para isso, fez-se necessária a ajuda de muitas pessoas, que, com pequenas ou grandes contribuições, tornaram-no possível.

Começo agradecendo ao Núcleo de Pós Graduação da Escola de Administração – NPGA da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Meu retorno a esta casa, por mim tão querida desde a graduação, me proporcionou muitas alegrias e amadurecimento. Especialmente aos professores e ao pessoal do apoio, nas figuras de Anaélia, Darcy e Ernani, pela presteza e simpatia de cada dia.

Agradeço ao professor Nelson Oliveira, exemplo de professor, que como a tantos e tantas nesta casa, despertou também em mim o interesse pela pesquisa. Pela paciência e simplicidade com que acolhe e dialoga com os estudantes.

Agradeço ao Labmundo, nas figuras do professor Carlos Milani e da minha orientadora Elsa Kraychete. A ela, minha gratidão e admiração por uma orientação marcada pela competência, compreensão e incessante incentivo. Pela solidariedade com minhas dificuldades maternais, minha gratidão e estima. A todo apoio que o Labmundo me concedeu, ao acolhimento no grupo de pesquisa do qual esta dissertação faz parte, ao crescimento que me proporcionou por meio das leituras e debates, muito obrigada!

A Adriele, pelas valiosas transcrições. A Paulo, amigo-anjo neste percurso desde o primeiro momento em que decidi candidatar-me ao mestrado. A Mateus, pela paciência e companhia. A querida Galera do Eixo, responsável por tornar esta jornada mais leve, empolgante, doce.

Aos funcionários das agências aqui estudadas, pelas ricas entrevistas e generoso acolhimento. Minha gratidão a Jürgen Stahn e sua esposa Elke, pela maneira amiga e generosa com que me acolheram em sua casa. A Luciano Wollf, Manfred Wadehn e sua esposa Bárbara, pelas preciosas informações, pela assistência em terras germânicas e pelo gostoso jantar. A Christine Born e a Reiner Focken-Sonneck, pelas longas preciosas entrevistas e materiais concedidos. A Malte Reshöft e Almute Heider, por terem generosa recepção em Aachen mesmo com meu contato tardio. A generosidade de todos vocês para comigo confirma o espírito de solidariedade vivo nessas agências.

A Eliana, da CESE, pela ajuda com os contatos na Alemanha. A Dom André De Witte, pelas indicações de contato na MISEREOR. A Ir. Cleusa Alves, a Cátia Cardoso e José Carlos Moraes, da Cáritas de Salvador, pelos importantes pontos de vista e a Otília Balio da Cáritas de Ruy Barbosa por passar-me seus contatos. A Cláudio Dourado da CPT, por ter contribuído com a visão dos movimentos pastorais. A Fátima Nascimento, do Elo, pela ajuda ainda na pesquisa exploratória, que muito contribuiu para o meu

entendimento do universo das Agências Evangélicas Alemãs de cooperação para o Desenvolvimento. A Ruben Siqueira da CPT, que em entrevista exploratória sobre outro tema acabou me despertando o interesse pelas mudanças da cooperação não governamental. A Harold Schisteck pela disponibilidade em ajudar e pelas informações.

A Simone Dohms, do Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento da Alemanha – BMZ, pelas informações fundamentais disponibilizadas via e-mail. A Fernando Regis, da Cooperação Técnica Alemã – GIZ, pela entrevista por telefone e documentos indicados.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ, pela bolsa de mestrado e por ter viabilizado minhas entrevistas na Alemanha por meio do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração - PROADM.

A Associazione Amici dei Bambini - A.I.B.I., que por meio do intercâmbio Giovani Altrove, permitiu-me ampliar meus conhecimentos sobre o universo da Cooperação Internacional Não Governamental para o Desenvolvimento. Graças a este curso também pude estar na Alemanha realizando as entrevistas.

As amigas Cris e Márcia e todas outras que a todo o momento me incentivavam e ajudaram a refazer meus ânimos. A Gil, que não me deixou desistir de dar o primeiro passo, nem tantos outros que viriam depois. A Natasha pela indicação de entrevista com a GIZ e pela preciosa amizade.

A Sílvia, Dani e Nanna, pelo carinho e companhia dada a meus filhinhos durante este período. Especial agradecimento a Sílvia, pelo importante apoio dado com as crianças no mês que estive fora para estudos e entrevistas.

A Niu, pelo carinho e cuidado precioso dedicado a meus filhos durante todo este tempo. A Miriam, pela companhia e cuidado dado a eles quando estive viajando, assim como nas minhas estadias em Ruy Barbosa dedicadas à dissertação.

Agradeço de forma especial a meu irmão Daniel, pela ajuda decisiva desde o início. Por toda sorte de apoio que me ofereceu ao longo deste processo, especialmente as preciosas ajudas técnicas. Minha gratidão e carinho. A Samuel, pela torcida sincera e pelos momentos de descontração que naturalmente me proporcionava.

A meu marido, Alessandro, por ter suportado bravamente minhas tantas ausências, pelos passeios com nossos filhos enquanto eu estudava e pela compreensão da importância desta empreitada.

A meus filhinhos, Mathias e Maria Cecília, para quem este trabalho significou sacrifícios, enfrentando a ausência da mãe em momentos tão preciosos que não voltarão.

Agradeço acima de tudo a meus pais, Fermino e Friederike, a quem dedico este trabalho. A ajuda e o amor de vocês foram fundamentais ao longo de todo o percurso. Desde as primeiras às ultimas dificuldades. Agradeço pela ajuda com leituras, resenhas e traduções. A ajuda financeira, afetiva, psicológica, opiniões e correções, paciência e orações. Acima de tudo, agradeço a dedicação repleta de amor a meus filhos, garantindo-me raros momentos de tranquilidade. Mais do que ninguém vocês sabem o custo de cada parte deste trabalho, fazendo seus meus cansaços, assumindo como seus os meus filhos e cuidando de mim com todo amor e paciência que sempre tiveram. Havendo méritos neste trabalho, é de vocês a grande parte. O amor e os sacrifícios de vocês por mim nestes tempos ficarão marcados em minha lembrança por toda a vida.

A Deus, por tantas divinas providências ao longo deste processo. Pela fé que me acompanhou e me deu suporte nos momentos mais difíceis. A minha amada Mãe do Céu.

Finalmente, a todos e todas que, de alguma forma, colaboraram para meu crescimento nestes dois anos, por conselhos, indicações ou palavras amigas. Na consciência de terem me acolhido e amado, sintam-se aqui contemplados.

»Quando dou de comer aos pobres,
me chamam de santo;
quando pergunto por que são pobres,
me chamam de comunista.«
Dom Helder Camara,
Arcebispo brasileiro (1909-1999)

RESUMO

Este trabalho contribui na compreenção das mudanças pelas quais a cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento foi submetida, a partir da década de 1990, no que concerne às suas estratégias, gestão e finanças. Para tanto, optou-se por analisar as agências eclesiásticas alemãs: Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento (EED), MISEREOR e Pão para o Mundo. Norteia a investigação a premissa de que as mudanças na cooperação internacional não governamental estão relacionadas aos ideários de desenvolvimento, marcado, a partir de 1990, pela expansão dos princípios neoliberais. Com o acirramento crescente das contradições sociais, surgiu no seio do ideário neoliberal o paradigma do desenvolvimento humano, amparado num novo consenso social, do qual o não governamental foi convidado a fazer parte compartilhando das diretrizes e agendas das organizações internacionais oficiais da cooperação para o desenvolvimento. Para estudar as mudanças nas agências eclesiásticas alemãs, esta dissertação investiga as diretrizes definidas pelos organismos multilaterais em torno do CAD/OCDE em prol do fortalecimento do consenso em volta do novo ideário de desenvolvimento e combate à pobreza, observando o lugar do não-governamental nesses discursos. São analisadas as políticas da União Europeia de cooperação para o desenvolvimento, verificando sua convergência com os princípios e agendas estabelecidos internacionalmente, assim como a relação com os Estados Membros no que tange a essas políticas. Finalmente, analisa-se as peculiaridades do caso alemão, revisitando as características fundamentais do Estado alemão e sua a relação com as células sociais do país. São investigadas as particularidades da relação com as agências eclesiásticas de cooperação ao desenvolvimento, a partir de documentos fornecidos pelo próprio Ministério da Cooperação Alemã (BMZ). A partir de entrevistas com coordenadores das agências, são registradas evidências de mudanças nas estratégicas, gestão e finanças, decorrentes do ideário de desenvolvimento que se consolida no pós 1990 e, principalmente, na primeira década de 2000, no seio da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento – Cooperação Internacional – Organização não governamental – Agências eclesiásticas alemãs

ABSTRACT

The present study aims at assessing the changes that non-governmental international cooperation has suffered from the nineties onwards, especially with regards to strategy, management and finance. The focus was the analysis of the German ecclesiastic development agencies EED, MISEREOR and BROT FÜR DIE WELT, important players in the history of Brazilian social organizations. The premise for the investigation is the fact that changes in non-governmental international cooperation are related to each period's hegemonic development ideals, with that of the nineties standing out for the expansion in neoliberal principles. With the increasing intensification of social contradictions, emerged within the neoliberal ideology the paradigm of human development, supported by a new social consensus, which the nongovernmental was invited to take part, sharing guidelines and agendas of international organizations official cooperation for development. To study the changes in the German ecclesiastical agencies, this study will look into the principles defined by multilateral organs concerning CAD/OCDE aiming at strengthening the consensus on new ideals for fighting poverty, attending to the role of non-governmental entities in such speeches. European Union cooperation development policies are assessed, checking their convergence with internationally established principles and agendas, as well as the relationship between Member States and the Community with respect to such policies. Finally, it is essential to analyze the German case's peculiarities, looking into the German State's fundamental characteristics and its relation with the country's social cells. The features of the relationship with German ecclesiastic development agencies is assessed through documents supplied by the German Cooperation Ministry (BMZ). Also, through interviews with such agencies' coordinators, it is possible to verify evidence of changes in strategy, management and finance resulting from the development ideals consolidated after the nineties and mainly on year 2000's first decade, in the core of international development cooperation.

Key-words: Development – International Cooperation – NGOs – German ecclesiastic development agencies

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Entrevistados das agências eclesiásticas alemãs e da GIZ	20
Quadro 2	Origem dos recursos, modalidades de ajuda ao desenvolvimento e agentes.	30
Quadro 3	Organizações da Cooperação Bilateral surgidas a partir da década de 1960	31
Quadro 4	Cúpulas das Nações Unidas durante a década de 1990	51
Quadro 5	Conferências e Diálogos de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	58
Figura 1	Pirâmide da Eficácia da Ajuda: Harmonização e Alinhamento	61
Quadro 6	Indicadores 9 e 10 da Declaração de Paris e respectivas metas - Compromisso Harmonização	63
Quadro 7	Publicações do CAD/OCDE sobre o tema Avaliação	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Diferenças de rendas em nível mundial 1960, 1989, 1994	47
Tabela 2	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento realizada por países do CAD, países da União Europeia membros do CAD e Instituições da UE (em milhões de dólares)	79
Tabela 3	Mundanças no terceiro setor da Alemanha, 1990 – 1995	120
Tabela 4	AOD Alemã destinada a Organizações Multilaterais de 2006 – 2010 (em milhões de euros)	136
Tabela 5	Serviços das Organizações Não Governamentais alemãs com recursos próprios par os países em desenvolvimento entre 2006 e 2010	149
Tabela 6	Orçamento do BMZ para projetos de desenvovimento das igrejas (*Entwicklungswichtige Vorhaben der Kirche),* entre 2008 e 2012 (em milhões de euros).	155
Tabela 7	Projetos da MISEREOR na América Latina, África e Ásia/Oceania. Comparativo dos anos 2009 e 2010. Número de projetos x Recursos (em 1.000 EU)	193
Tabela 8	Projetos da Pão para o Mundo nas diversas regiões do mundo. Ano de 2010. Número de projetos x Recursos (em 1.000 EU)	194
Tabela 9	Montante de financiamento da UE para a Pão para o Mundo de 2000 a 2010	218
Tabela 10	Receitas da MISEREOR, 2009 e 2010	223
Tabela 11	Receitas EED, comparativo 2009 e 2010	224

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Participação das entidades sem fins lucrativos no total de empregos por país, 1995	121
Gráfico 2	Comparação por países do total AOD em bilhões de dólares, 2011	129
Gráfico 3	Evolução da porcentagem do PIB destinada pela Alemanha a AOD entre 1969-2010	130
Gráfico 4	Orçamento BMZ 2012 e Orçamento BMZ 2011	141
Gráfico 5	Percentagem de empregados em entidades sem fins lucrativos, com e sem voluntários, Alemanha e quatro regiões, 1995	148
Gráfico 6	Procedência dos recursos da Pão Para o Mundo (2010)	217
Gráfico 7	Doações e Coletas entre 2001 e 2010 para PPM	219
Gráfico 8	Receitas da MISEREOR entre 2000 e 2010 (em milhões de Euros)	222
Gráfico 9	Receitas do EED entre 2000-2010 (em milhões de euros)	225

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AA	Ministério alemão das Relações Exteriores
AA	*Auswärtiges Amt*
ABONG	Associação Brasileira de Organizações não Governamentais
ACP	África, Caribe e Pacífico
ALOP	Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AÖD	Comitê de Aprovação da Diaconia Ecumênica
APRODEV	Associação das Agências Protestantes da Europa
AwZ	*Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*
AwZ	Comitê para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
BafD	Banco Africano de Desenvolvimento
BasD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BEI	Banco Europeu de Investimento
BfdW	*Brot für die Welt*
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BMZ	*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*
BMZ	Ministério Federal para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CDU	*Christlich Demokratische Union Deutschlands*
CDU	União Democrática Cristã alemã
CIDSE	Aliança Internacional de Organizações Católicas para o Desenvolvimento
CIMI	Conselho Indigenista Missionário
CONCORD	*European NGO confederation for Relief and Development*
DÜ	*Dienste Übersee*
DÜ	Serviços Ultramar

DZI	*Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen*
DZI	Instituto Alemão Central para Questões Sociais
EUA	Estados Unidos da América
EED	*Evangelischer Entwicklungsdienst e.V.*
EED	Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento
EKD	*Evangelischen Kirche in Deutschland*
EKD	Igrejas Evangélicas da Alemanha
EU	*European Union*
EZE	*Evangelische Zentralstelle für Entwicklungshilfe e.V.*
EZE	Agência Central Evangélica
FDP	*Freie Demokratische Partei*
FDP	Partido Liberal Democrata
FOD	Financiamento Oficial ao Desenvolvimento
FMAM	Fundo para o Meio Ambiente Mundial
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População
GKKE	*Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung*
GKKE	Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento
GIZ	*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*
GIZ	Agência de Cooperação Internacional Alemã
GTZ	*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*
GTZ	Agência de Cooperação Técnica Alemã
HIPC	*Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative*
ICCO	*Interchurch organisation for development cooperation*
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
KfW	*Kreditanstalt für Wiederaufbau*
KfW	Banco Alemão de Desenvolvimento
KZE	*Katholischen Zentralstelle für Entwicklungshilfe*

KZE	Agência Central Católica
LABMUNDO	Laboratório de Análise Política Mundial
LDC	*Least Developed Countries*
NOVIB	Organização Holandesa de Cooperação ao Desenvolvimento
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não Governamental
ONGD	Organização não Governamental de Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
OSC	Organização da Sociedade Civil
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPM	Pão para o Mundo
RDA	República Democrática da Alemanha
RFA	República Federal da Alemanha
SICD	Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento
SPD	*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*
SPD	Partido Social Democrata
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional
VENRO	*Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-organisationen*
VENRO	Associação das Organizações não governamentais Alemãs para o Desenvolvimento
ZFD	*Zivilen Friedensdienstes*
ZFD	Serviço Civil pela Paz

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO**	15
1.1	JUSTIFICATIVA	18
1.2	METODOLOGIA	19
2	**OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**	22
2.1	COMPOSIÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	24
2.1.1	**A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)**	25
2.1.2	**O Financiamento Oficial ao Desenvolvimento (FOD)**	26
2.1.3	**A Ajuda não governamental para o desenvolvimento**	27
2.2	ATORES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	28
2.2.1	**Da Cooperação Multilateral**	28
2.2.2	**Da Cooperação Bilateral**	29
2.3	OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CID	32
2.3.1	**O desenvolvimentismo do pós Segunda Guerra Mundial: desenvolvimento via crescimento**	33
2.3.2	**A década de 70: crise e transição de ideário**	43
2.3.3	**A década de 90 e o novo consenso sobre combate à pobreza**	46
3	**A NOVA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: A AGENDA DA EFICÁCIA**	55
3.1	OS FÓRUNS DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA	59
3.1.1	**Declaração de Roma sobre Harmonização**	59
3.1.2	**Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**	61
3.1.3	**Agenda para Ação de Acra**	65
3.1.4	**Aliança de Busan para a cooperação eficaz para o Desenvolvimento**	67
3.2	A COOPERAÇÃO EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO	74
3.2.1	**O nascer de uma potência econômica e política**	74
3.2.2	**A Agenda da Eficácia da União Europeia**	79
3.3	A AGENDA INTERNACIONAL DA EFICÁCIA E A GESTÃO DOS PROGRAMAS E AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	93

3.4	REPERCUSSÕES DA AGENDA INTERNACIONAL DA EFICÁCIA NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO	100
4	**O ESTADO ALEMÃO: O MODELO CORPORATIVISTA E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE**	109
4.1	O ESTADO SOCIAL ALEMÃO: UM MODELO CORPORATIVISTA	109
4.2	O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE	122
4.3	A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO	126
4.3.1	**Um Ministério para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento: o Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) e a política alemã de Cooperação para o Desenvolvimento**	131
4.3.2	**As agências oficiais da Cooperação Alemã Internacional para o Desenvolvimento**	142
4.3.3	**A cooperação alemã não-governamental para o desenvolvimento**	144
4.3.4	**As organizações eclesiásticas alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento: as agências evangélicas e católicas**	150
a)	**A MISEREOR**	158
b)	**A Evangelische Entwicklungsdienst – EED**	161
c)	**A Pão para o Mundo – Brot Für die Welt**	163
5	**OS IDEÁRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E AS REPERCUSSÕES NAS AGÊNCIAS ECLESIÁSTICAS ALEMÃS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**	166
5.1	DIMENSÃO POLÍTICO – ESTRATÉGICA	167
5.1.1	**Os ares do mundo sobre as estratégias das agências**	168
5.1.2	**Mudanças no nível político-estratégico do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR**	173
a)	**As primeiras políticas de cooperação internacional das agências eclesiásticas alemãs: a assistência aos pobres**	173
b)	**As décadas de 1970 e 1980: organizando os pobres por um modelo alternativo de desenvolvimento**	175
c)	**O ideário neoliberal, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento pós 1990 e as agência não governamentais alemãs: assumindo novas funções**	177

d)	**A especificidade alemã e as agendas e parceiros do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR no pós 1990**	181
e)	**Os novos arranjos institucionais e o fortalecimento da agenda do *lobby* e *advocacy***	194
f)	**O agravamento das mudanças na dimensão político-estratégica das agências eclesiásticas alemãs no pós Acra (2008): a extensão dos princípios da harmonização e da complementaridade para a cooperação não governamental**	199
5.2	DIMENSÃO GERENCIAL-ADMINISTRATIVA	202
5.2.1	**Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão gerencial-administrativa do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR**	204
5.3	DIMENSÃO FINANCEIRA	215
5.3.1	**Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira da Pão para o Mundo**	216
5.3.2	**Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira de MISEREOR**	221
5.3.3	**Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira do Evangelische Entwicklungsdienst (EED)**	223
6	**CONCLUSÃO**	228
	REFERÊNCIAS	237
	APÊNDICE - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS	

1. INTRODUÇÃO

O fim da Segunda Guerra Mundial possui entre suas marcas o surgimento do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), quando em Bretton Woods as potências capitalistas vencedoras criaram o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas (ONU), declarando por finalidade fomentar o desenvolvimento e preservar a paz mundial. Tratava-se do contexto da Guerra Fria, quando a ajuda externa foi considerada, também, instrumento de legitimação das potências dominantes em cada um dos blocos (IGLESIA – CARUNCHO, 2005).

A Cooperação Internacional não Governamental para o Desenvolvimento, por sua vez, surge, institucionalmente, no final da década de 50, diante da miséria que se evidenciava em muitas partes do mundo e em gratidão pela assistência recebida depois da Segunda Guerra Mundial (BROT FÜR DIE WELT, 2011b; MISEREOR, 2010a). As primeiras Organizações não Governamentais voltadas ao Desenvolvimento (ONGD) surgiram no continente europeu, na forma de movimentos religiosos ou humanistas seculares, assumindo, com o passar do tempo, o objetivo comum de defesa de um modelo alternativo de desenvolvimento, diferente daquele fomentado pela cooperação oficial de seus países. Durante as décadas de 60, 70 e 80, as agências não governamentais europeias exerceram papel fundamental no apoio às lutas de organizações da sociedade civil do sul contra políticas econômicas e sociais excludentes, contribuindo, efetivamente, para o fortalecimento da mobilização popular nos países em desenvolvimento, que levou, entre outros, aos processos de redemocratização por toda a América Latina (BAVA, 2011).

Trata-se dos anos dourados de crescimento e expansão do capitalismo, quando predominava o ideário de desenvolvimento de *welfare state* baseado nas políticas keynesianas, sustentado por um pacto social que não tinha nas organizações não governamentais um par muito forte (KRAYCHETE, 2011). A partir da crise do petróleo da década de 1970, esse modelo de desenvolvimento entra em crise, dando espaço para o ideário neoliberal, que se consolidaria como hegemônico no final da década de 1980, com o fim da Guerra Fria.

Com o acirramento das contradições sociais gerado pelas políticas neoliberais e o declínio visível do modelo econômico neoliberal conhecido como “Consenso de Washington”, retoma-se, na década de 1990, a discussão sobre desenvolvimento no seio das organizações internacionais. Dá-se início a conformação de um novo pacto social para o desenvolvimento, no qual o não governamental receberia um papel diferenciado. A luta contra a pobreza e o desenvolvimento social são assumidos como objetivos centrais, sem se questionar nem romper com os fundamentos

econômicos do neoliberalismo (AYLLÓN, 2006). Surge, assim, um novo consenso internacional sobre desenvolvimento, o paradigma do Desenvolvimento Humano, difundido, principalmente, pelas cúpulas das Nações Unidas que ocorreram ao longo da década de 1990 e consolidado no estabelecimento dos Objetivos do Milênio, no ano 2000. No novo consenso, o não governamental foi convidado a compartilhar dos princípios e agendas que surgiram no seio das organizações multilaterais de cooperação para o desenvolvimento.

No início dos anos 1990, as parceiras do sul passam a denunciar uma série de mudanças na metodologia de trabalho e nas políticas de cooperação das agências não governamentais do norte, convergindo na direção dos discursos e agendas oficiais. Tais mudanças, porém, ocorrem em diferente intensidade entre as ONGD europeias, indicando a existência de particularidades nacionais determinantes para tais assimetrias.

O presente estudo tem como objetivo principal investigar **como o ideário de desenvolvimento que se estabelece após 1990 repercutiu estratégica, administrativa e financeiramente nas agências não governamentais alemãs de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.** A investigação das peculiaridades do caso alemão dá-se no contexto do projeto de pesquisa maior do qual faz parte, denominado: *O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional não governamentais europeias e organizações não governamentais brasileiras,* coordenado pela professora Dra. Elsa Kraychete no âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial – Labmundo, da Escola de Administração da UFBA – EAUFBA.

Foram escolhidas, para o estudo, as agências não governamentais alemãs de cooperação internacional para o Desenvolvimento *Evangelische Entwicklungsdienst e.V.* (EED), Pão para o Mundo (*Bröt für die Welt*) e MISEREOR, por representarem as maiores e mais tradicionais do país, de expressiva atuação no Brasil e América Latina.

Para investigar como o ideário pós 1990 repercutiu na cooperação internacional não governamental alemã para o desenvolvimento, a dissertação será estruturada da seguinte forma:

Após este primeiro capítulo, o segundo será dedicado a apresentar os principais conceitos que permeiam o universo do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, assim como os principais ideários de desenvolvimento que o influenciou desde o fim da segunda guerra mundial, enfatizando os consensos que os sustentaram. Assim, prepara-se o terreno para discutir, no capítulo três, a nova agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, surgida no

pós 1990 e consolidada nos anos 2000, denominada aqui de Agenda da Eficácia. Neste capítulo serão apresentados, inicialmente, os quatro principais Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda que ocorreram até o ano de 2011, seguidos da agenda da eficácia da União Europeia. Apresentam-se as características das políticas de cooperação para o desenvolvimento da EU, analisando-se as principais legislações e tratados sobre o tema. Poderá parecer exaustiva a leitura de tantas cláusulas e termos, mas optou-se, metodologicamente, pela busca de dados primários, uma vez que a literatura a respeito é insipiente. Ao final do capítulo, discorre-se sobre as repercussões da agenda internacional da eficácia sobre a gestão da ajuda das organizações oficiais e não-oficiais de cooperação para o desenvolvimento.

O quarto capítulo será dedicado às particularidades do caso alemão. Será revisitada a formação do Estado Social alemão, apresentado-se o princípio que rege a relação Estado e Sociedade Civil no país no que tange o provimento de políticas públicas, particularmente as de cooperação internacional para o desenvolvimento. Em seguida, será feito um breve histórico sobre a formação do Ministério alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento - BMZ, seguido da descrição dos principais agentes da cooperação alemã. Por fim, serão analisadas as particularidades da relação do BMZ com as agências eclesiásticas alemãs de cooperação para o desenvolvimento, universo do qual o EED, Pão para o Mundo e MISEREOR fazem parte.

Cumpridas essas etapas, o quinto capítulo apresentará os resultados da pesquisa empírica. Com base nas entrevistas realizadas e nos textos e documentos institucionais consultados, será recuperado o histórico do estabelecimento e da consolidação da cooperação internacional não governamental alemã para o desenvolvimento, particularmente das agências eclesiásticas, objeto deste estudo. Por motivo de organização dos resultados, as evidências que indicarem repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 sobre o EED, Pão para o Mundo e MISEREOR serão classificadas em três dimensões de análise: político-estratégica, gerencial-administrativa e financeira.

Por fim, serão apresentadas as conclusões da autora, seguidas das referências e do roteiro de entrevista utilizado na pesquisa.

1.1 JUSTIFICATIVA

Na Teoria das Relações Internacionais, a fundamentação das políticas de ajuda tem sido objeto de estudo de destacados autores de diferentes escolas. Segundo Ayllón,

> (...) as políticas de ajuda internacional têm sido uma das dinâmicas das relações interestatais mais relevantes no período da Guerra Fria e ainda hoje. A concessão de ajuda ao desenvolvimento se converteu em um dos mecanismos de relação mais frequentes entre os países do Norte e do Sul, sendo também um elemento importante da atividade diplomática e da política externa (...) (AYLLÓN, 2006, pág. 1)

Apesar disso, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento constitui um dos regimes internacionais menos conhecidos na comunidade brasileira das Relações Internacionais (AYLLÓN, 2006). Quanto à cooperação não governamental para o desenvolvimento, os estudos são ainda menos expressivos na academia brasileira. Há uma série de publicações de redes que reúnem organizações não governamentais ligadas à cooperação para o desenvolvimento (ONGD), como da Associação Latinoamericana de Promoção ao Desenvolvimento – ALOP ou da Associação Brasileira de Organizações não Governamentais – ABONG, que tratam das mudanças recentes nas agências não governamentais. Contudo, no setor acadêmico, são poucas as pesquisas dedicadas a estudar o referido universo. São ainda menos expressivas as literaturas que tratam da relação da cooperação não governamental com os ideários de desenvolvimento hegemônicos no decorrer da história do pós Segunda Guerra.

Quanto à escolha da Alemanha, dá-se devido à relevância da cooperação desse país com o Brasil. A cooperação técnica e financeira alemã esteve presente ao longo da história do desenvolvimento do Brasil, ao mesmo tempo que a cooperação não governamental esteve igualmente presente, porém na forma de uma importante base de apoio para diversos movimentos e organizações populares brasileiras.

As agências não governamentais alemãs escolhidas para este estudo são representadas pelas agências eclesiásticas ou das igrejas da Alemanha, uma vez que, no universo da cooperação não governamental alemã para o desenvolvimento, são as mais expressivas em termos de apoio financeiro e político às organizações da sociedade civil do sul.

Esta dissertação, como visto, faz parte do projeto que está sendo desenvolvido no âmbito do Labmundo chamado *O lugar do não governamental na proposição de um pacto social para o desenvolvimento: mudanças nas relações entre agências de cooperação internacional não governamentais europeias e organizações não governamentais brasileiras*. No contexto deste

projeto, o estudo das mudanças nas principais agências não governamentais alemãs de cooperação para o desenvolvimento no pós 1990 faz-se relevante, uma vez que elas encontram-se entre as maiores da Europa e possuem relação histórica com as organizações não governamentais brasileiras.

1.2 METODOLOGIA

De acordo com as finalidades desta dissertação, o estudo se classifica como de natureza qualitativa, exigindo, para atingir os objetivos propostos, uma análise interpretativa. Trata-se também de um estudo de caso múltiplo, uma vez que envolve três agências não governamentais alemãs com características particulares em relação às demais do continente europeu.

O método de coleta de dados utilizado para atingir o objetivo proposto foi o método de análise de conteúdo. Foram coletadas tanto evidências qualitativas quanto quantitativas, com a predominância do primeiro tipo. Yin (2005) chama atenção para a natureza normalmente qualitativa dos registros em arquivos, o que se aplicará às evidências dos casos estudados. Quanto às técnicas empregadas para a coleta de evidências quantitativas e qualitativas sobre o objeto de estudo, recorreu-se à pesquisa documental e entrevistas de pessoas diretamente envolvidas com a cooperação praticada pelas agências. Quando necessário, foram entrevistadas pessoas de organizações sociais parceiras no Brasil, de forma apenas a absorver o panorama geral das mudanças nas políticas de cooperação e esclarecer dúvidas.

Inicialmente, realizou-se uma pesquisa exploratória, composta por entrevistas realizadas com Rubens Siqueira – CPT – BA, Cleusa Alves – Cáritas Regional Bahia (Ne3), Fátima Nascimento – ELO e Adrian Oelschlegel – EED. A partir da identificação da problemática, organizaram-se as entrevistas que seriam feitas com os funcionários das agências alemãs, inicialmente via skype, e-mail ou aproveitando a visita dessas pessoas às parceiras no Brasil. Durante a pesquisa, surgiu a oportunidade de a autora viajar a Europa para conhecer a cooperação italiana, o que viabilizou a ida a Alemanha onde foram realizadas entrevistas com as seguintes pessoas:

ENTREVISTADO	ORGANIZAÇÃO	LOCAL e DATA
Adrian Oelschlegel	Evangelische Entwicklungsdienst e.V. (EED)	Salvador, Brasil. 11/2011
Jürgen Stahn	Pão Para o Mundo	Wedel, Alemanha. 12/02/2012
Christine Born	Pão Para o Mundo	Stuttgart, Alemanha. 16/02/2012
Reiner Focken-Sonneck	Pão Para o Mundo	Stuttgart, Alemanha. 16/02/2012
Manfred Wadehn	Evangelische Entwicklungsdienst e.V. (EED)	Bonn, Alemanha. 14/02/2012
Luciano Wolff	Evangelische Entwicklungsdienst e.V. (EED)	Bonn, Alemanha 14/02/2012
Malte Reshöft	MISEREOR	Aachen, Alemanha. 15/02/2012
Almute Heider	MISEREOR	Aachen, Alemanha; 15/02/2012
Fernando Régis de Almeida Camargo	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH	Salvador – Eschborn, Alemanha (via telefone) 28/02/2012

Quadro 1: Entrevistados das agências eclesiásticas alemãs e da GIZ.

O trabalho de campo na Alemanha foi realizado no período de 12 a 17 de fevereiro de 2012. De volta ao Brasil, chegou a resposta do Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento (BMZ) relativo a contato que havia sido feito meses atrás solicitando entrevista. O BMZ disponibilizou, assim, dois documentos internos sobre o contrato do ministério com as agências eclesiásticas alemãs que foram fundamentais para entender como se dá essa relação muito particular. Também a *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) GmbH, Agência Alemã de Cooperação Internacional, respondeu ao pedido de entrevista quando a autora já se encontrava no Brasil, possibilitando uma conversa via telefone com um funcionário da repartição responsável pelo Brasil, cujas informações foram utilizadas como apoio para a elaboração desta dissertação.

Como houve um desequilíbrio de entrevistados ouvidos no que tange à Agência MISEREOR[1], buscou-se, no Brasil, colher informações adicionais por parte de parceiros de longa

[1] Almute Heider cedeu alguns minutos de entrevista, mas não pôde responder o questionário completo na ocasião.

data dessa Agência. Entrevistou-se Cláudio Dourado, coordenador da CPT da diocese de Ruy Barbosa, Cátia Cardoso e José Carlos Moraes, coordenadores da Cáritas Salvador, e Ir. Cleusa Alves, funcionária de muitos anos da mesma instituição. Registra-se aqui, porém, que tais entrevistas foram utilizadas apenas para esclarecer o ponto de vista dessas organizações e confirmar algumas tendências. Porém, como não foram realizadas coletas de dados dessa natureza também em relação às agências protestantes, nem tampouco faz parte do objetivo principal desta pesquisa averiguar as mudanças nas organizações parceiras no Brasil, tais entrevistas serviram apenas como suporte para maior segurança da autora na realização deste trabalho. Também foram trocadas informações, ao longo do trabalho, com Fermino Pessina, ex-funcionário da agência de cooperação não governamental austríaca *Osterreicheentwicklungdienst* – ÖED (atual Horizont 3000), que exerceu esta função no Brasil nas décadas de 1980 e 1990.

Foi apresentado a todos os entrevistados das agências alemãs o roteiro de entrevistas que segue no apêndice. Aos dados coletados nas entrevistas, somaram-se informações de relatórios disponibilizados nas *homepage* institucionais das agências ou colhidas pessoalmente na ocasião da entrevista. Quanto à cooperação alemã para o desenvolvimento, foram fundamentais para esta investigação as informações e documentos disponibilizados na página institucional do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento - BMZ na internet (www.bmz.de), assim como os documentos enviados por e-mail pelo próprio BMZ.

Após coleta, os dados foram classificados nas dimensões de análise que compõem o objetivo principal deste estudo: **Dimensão Político – estratégica, Dimensão Gerencial - administrativa e Dimensão Financeira,** as quais serão devidamente conceituadas no capítulo cinco quando apresenta os resultados da pesquisa.

2. OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Cooperação Internacional é um termo bastante abrangente e cada vez mais discutido no âmbito do atual debate sobre as relações internacionais. Ulrich Beck (1999) coloca a Cooperação Internacional como uniões inseridas no contexto das instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o G-8, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a União Europeia, entre outras. Uma variada gama de outros atores, como o próprio Estado Nacional, corporações, associações empresariais, organizações não-governamentais (ONGs), incluindo universidades, igrejas, fundações políticas, movimentos sociais transnacionais, entre outros, fazem parte do conjunto.

No século XIX já existiam Organizações que praticavam a cooperação internacional em assuntos específicos, a exemplo do Comitê Internacional para ajuda aos militares feridos, fundada em 1863, futura Cruz Vermelha, e a União Telegráfica Internacional, fundada em 1865[2]. Em 1899 aconteceu a primeira Conferência Internacional para a Paz em Haia (Holanda), a qual visava elaborar instrumentos para a resolução de conflitos de maneira pacífica, prevenir as guerras e codificar as regras destas. Após alguns séculos de conflitos recorrentes no globo, particularmente entre os Estados-nações europeus culminando na Primeira Guerra Mundial, a idéia de cooperação assumiu proporções maiores. Em 1919, ao final da Primeira Guerra, foi criada a Liga das Nações por meio do Tratado de Versailles na intenção de assegurar a paz, mas que também logo deixou de existir por ter fracassado quanto ao seu objetivo de evitar a Segunda Guerra Mundial.

Entretanto, foi no pós Segunda Guerra que o termo desenvolvimento foi acrescentado à Cooperação internacional, conformando-se um Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, composto por uma rede de instituições reconhecidas por quase todo o mundo e com poder de estabelecer diretrizes para as relações internacionais e influenciar governos. O fracasso da Liga das Nações em evitar a Segunda Guerra fora atribuído, entre outros, aos desarranjos sociais e econômicos criados pela Primeira Guerra[3], além dos anos de recessão e crise que se sucederam, como a grande depressão de 1929, causando altas taxas de desemprego e quedas

[2] Conhecida hoje como União Internacional de Telecomunicações (ITU)

[3] E outros fatores como a não aderência dos Estados Unidos e União Soviética, por exemplo.

drásticas do produto interno bruto de diversos países. Todo este contexto fez com que o termo desenvolvimento se tornasse o centro dos discursos internacionais no pós segunda guerra.

As razões de uma cooperação efetiva com os países destruídos pela guerra se acentuavam diante da ameaça de expansão do regime comunista do leste. Os termos, restrições e pagamentos de indenizações impostos aos países perdedores pelo Tratado de Versailles, causaram dificuldades e humilhação na população desses países, favorecendo assim a ascensão de regimes totalitários nacionalistas. Assim, ao saírem da Segunda Guerra, as principais potências viram-se diante do desafio de repensar a cooperação internacional.

Era também a época que nações da África e Ásia conquistavam sua independência em relação às potências do Norte, transformando-se em territórios de disputa de influência econômica e ideológica. Da mesma maneira, na América Latina, até então considerada região de influência incontestável dos Estados Unidos, surgiam vozes que apontavam para possibilidade de crescimento de influência de outras correntes ideológicas.

É nesse cenário político do imediato pós guerra que surge, em 1944, com a criação das Instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e da ONU na Conferência de São Francisco de 1945, o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID). Assim, segundo Ayllón, as dinâmicas das relações internacionais que explicam o surgimento do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento são o conflito Leste/Oeste, o conflito Norte/Sul a partir do processo de descolonização e a dinâmica da globalização[4] (AYLLÓN, 2007, pág. 34).

Antes, porém de avançar na evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e as características assumidas dentro de cada ideário de desenvolvimento, faz-se necessária uma breve apresentação dos principais conceitos que compõem o estudo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

[4] Este trabalho não adentrará na questão da globalização, mas citará a dinâmica de expansão do capital a partir de Balanco, 1999: As Transformações do Capitalismo: Elementos teóricos para a composição de uma dialética da globalização.

2.1 COMPOSIÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é definida como um conjunto de atuações de caráter internacional realizadas por atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, para promover o progresso econômico e social dos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) e conseguir um progresso mais justo e equilibrado, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico (AYLLÓN, 2006, pág 7).

Por sua vez, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) é a rede de organizações que promovem ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Estas organizações também podem ser de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais se encontram organismos internacionais intergovernamentais, governos dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil (idem, ibidem).

O SICD surge como uma rede de instituições no sentido de assegurar o "desenvolvimento" como um processo deliberado e planejado para intermediar as políticas de desenvolvimento econômico e social, as quais, por sua vez, deveriam ser diferentes daquelas pregadas pelo bloco socialista. Segundo Iglesia-Caruncho (2005),

> (...) o sistema de cooperação ocupa o vazio existente nas relações internacionais que deriva da inexistência de um marco institucional a que a comunidade internacional confiou para realizar certa redistribuição dos frutos do crescimento mundial e seu emprego eficaz para o crescimento econômico e o bem-estar social mundial. Um papel similar ao que corresponde, dentro das fronteiras de um país, a política econômica e social executada pela Administração pública, corrigindo assim determinadas "falhas do mercado" (IGLESIA-CARUNCHO, 2005, pág. 36).

Para Ayllón, este sistema caracteriza-se por ser plural, descentralizado, histórico e contingente (AYLLÓN, 2007). Está formado por um grande número de organizações de naturezas muito diversas que cooperam por modalidades distintas. Assim, faz-se necessário aqui diferenciar os principais conceitos.

2.1.1 A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento é a modalidade mais conhecida de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento. A AOD trata de transferências de recursos de origem pública, entregues sejam diretamente pelos governos via suas agências de cooperação, seja via instituições multilaterais ou até mesmo de Instituições não governamentais[5], em favor dos países em desenvolvimento cumprindo as condições de: 1) ter como objetivo principal a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países receptores (podendo existir objetivos secundários, como a promoção comercial, porém não se admite ajuda militar); 2) concessionalidade (doação) mínima de 25% (e de 50% para os "países de menor desenvolvimento") (IGLESIA - CARUNCHO, 2005).

Essa transferência não está limitada aos recursos financeiros, sendo muito comum a cooperação técnica na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Assim, as principais modalidades de Ajuda ao Desenvolvimento são a Ajuda Financeira e a Ajuda Técnica[6]. É computada ainda como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento a doação de produtos pelos países desenvolvidos, como medicamentos, alimentos, tecnologia, e outros tipos de ajuda humanitária, além de perdão ou redução da dívida externa de países muito pobres. Está excluída da AOD a ajuda com propósitos militares e o perdão de dívidas contraídas com fins militares.

É o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)[7] o organismo encarregado de estabelecer os critérios técnicos que caracterizam a AOD, além de formular as orientações técnicas e de compilar os dados estatísticos referentes aos fluxos de ajuda e de capital para os países em vias de desenvolvimento (AYLLON, 2007). O CAD elabora uma lista, a cada três anos, onde constam os países e territórios que, em função da renda per capita, podem ser suscetíveis de ser beneficiados por fluxos de ajuda que se catalogam como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Segundo a OCDE,

---

[5] Em http://www.oecd.org/dataoecd/36/16/31724727.pdf, a OCDE disponibiliza a lista de organizações a partir das quais as doações efetuadas poderão ser consideradas AOD

[6] Com o tempo, o termo Ajuda caiu em desuso, tornando-se mais comum hoje em dia ouvir-se falar em cooperação financeira e cooperação técnica.

[7] Para coordenar o Plano Marshall foi criado em 1947 a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que posteriormente, com a entrada dos Estados Unidos e do Canadá em 1961, se transformaria na OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Em 1960, foi criado o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), como um dos dois grandes departamentos que compõem a OCDE.

> O CAD agrupa os maiores doadores do mundo definindo e monitorando padrões globais em áreas-chave do desenvolvimento. Ele auxilia seus membros e a comunidade ampliada de doadores na entrega de seus compromissos ao acoplá-los nos esforços globais para tornar o trabalho da ajuda melhor. Mas, o sucesso no desenvolvimento requer muito mais que ajuda. É por isso que, cada vez mais, o CAD vai além da arena de ajuda tradicional para enfrentar os desafios prementes de desenvolvimento - como a mudança climática, conflito e fragilidade, corrupção e o comércio mais aberto e justo - e trabalha para garantir que todas as fontes disponíveis de financiamento do desenvolvimento sejam aproveitadas para apresentar resultados concretos de desenvolvimento (OCDE, 2010a, pág.03).

Cada Estado possui discricionalidade de decidir sobre a quantia da ajuda e seu destino geográfico e setorial, embora, segundo Iglesia – Caruncho (2005), essas decisões derivem de um compromisso moral contraído internacionalmente, sobretudo no âmbito das Nações Unidas. Já a monitoração da Ajuda, assim como os princípios relacionados à sua eficiência e aplicabilidade em geral são desenvolvidos no seio do CAD.

2.1.2 O Financiamento Oficial Ao Desenvolvimento (FOD)

Além da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, existe o Financiamento Oficial ao Desenvolvimento (FOD), o qual é composto por fluxos financeiros que podem cumprir os mesmos objetivos que a AOD, porém que não alcançam o grau de concessionalidade deste último (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). É importante lembrar que, quando o financiamento é prestado sob a forma de subsídios não reembolsáveis aos países mais pobres (*Least Developed Countries* – LDC), ou cumpre minimamente o grau de concessionalidade, este é computado como Ajuda ao Desenvolvimento.

Fazem parte dos Financiamentos Oficiais ao Desenvolvimento os créditos de governo a governo em condições de mercado – entre eles os créditos oficiais à exportação – determinados investimentos de origem pública e operações de reestruturação da dívida em termos não concessionais. Também se incluem aqui os financiamentos feitos a partir das Instituições de Financiamento Internacionais[8] (IFI), as quais obtêm recursos dos países membros para executar projetos de desenvolvimento nos países em desenvolvimento, prestar ajuda direta às suas balanças de pagamentos – empréstimos de ajuste estrutural – e apoiar determinados programas orçamentários dos receptores (IGLESIA – CARUNCHO, 2005).

[8] Compõem as IFI: o Fundo Monetário Internacional, o grupo Banco Mundial e os grandes bancos regionais de desenvolvimento: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Asiático de Desenvolvimento (BasD), Banco Africano de Desenvolvimento (BafD), Banco Europeu de Investimento (BEI), entre outros.

2.1.3 A Ajuda não Governamental para o Desenvolvimento

Também chamada de Cooperação não Oficial para o Desenvolvimento, diz respeito aos recursos privados que se destinam aos países em desenvolvimento por Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) assim como via outras fundações sem fins lucrativos (empresariais, políticas, etc.). Deve-se advertir que os aportes oficiais a atividades e projetos de ONGDs são computados, pelos critérios do CAD, como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). A Ajuda não Oficial ao Desenvolvimento é aquela praticada via qualquer organização que não seja o Estado e as agências oficiais (bilaterais ou multilaterais), ou seja, ONGs da Sociedade Civil, Igrejas, Universidades, Sindicatos, Partidos Políticos, Institutos de Responsabilidade Empresarial Sócio-ambiental, entre outros.

Esse tipo de Cooperação para o Desenvolvimento não é regulado pelo CAD/OCDE, mas vem, desde a década de 1990, se articulando na forma de plataformas mundiais e regionais[9], para discutir as mudanças no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e propor diretrizes próprias, além de divulgar relatórios e dados da Cooperação Não Governamental. Essas redes ou plataformas de ONGDs vêm ganhando ao longo dos anos espaço e legitimidade, sendo convocadas, cada vez mais, a participarem das discussões internacionais acerca da Cooperação para o Desenvolvimento, como no último Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Busan[10]. Por outro lado, elas também vêm sendo convidadas a compartilharem dos princípios e diretrizes estabelecidos pelo CAD/OCDE em prol da eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, como será investigado nos próximos capítulos.

[9] A mais conhecida destas plataformas é a Rede Global Sobre A Realidade da Ajuda – *The Reality of Aid*. Trata-se de uma plataforma integrada por redes regionais de organizações não-governamentais de diversos continentes e que atuam no âmbito da cooperação internacional. Para este presente estudo, destaca-se entre as regionaisa *Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento (ALOP)*, uma rede regional que agrupa 48 ONGs de Desenvolvimento (ONGD) de 19 países da América Latina e do Caribe; a Confederação Européia de ONGs para a Ajuda e Desenvolvimento (*CONCORD*) e a *VENRO*, uma associação que reúne cerca de 120 ONGs alemãs (inclusive as que serão objetos deste estudo) dedicadas a luta contra a pobreza, a realização dos direitos humanos e preservação dos recursos naturais.

[10] dez. 2011

2.2 ATORES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A Cooperação para o desenvolvimento se centraliza e canaliza em sua maior parte a partir dos Estados Nacionais. Estes, por sua vez, podem optar por praticar a cooperação multilateral, via as instituições que a compõe, ou a cooperação bilateral, diretamente com o país a ser beneficiado. A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento praticada por esses países conta também com a possibilidade de ser feita a partir das Agências não Governamentais, ONGs de Cooperação para o Desenvolvimento que, na sua maioria, dependem dos chamados co-financiamentos públicos. Esta seção se propõe a apresentar os principais agentes que praticam a Cooperação, bilaterais e multilaterais.

2.2.1 Da Cooperação Multilateral

A Cooperação Multilateral para o Desenvolvimento é aquela praticada por instituições e fundos multilaterais, cuja principal característica é a não identificação da origem dos recursos, formando um aporte comum que será repassado em nome da instituição multilateral. As principais agências de Cooperação Internacional Multilateral surgiram no imediato pós – segunda guerra, representadas nas Instituições Financeiras Internacionais (IFI) e os Organismos Internacionais Não-Financeiros, como as Agências Especializadas e "Programas" e "Fundos" das Nações Unidas. Agrupações regionais como a União Europeia (UE), originadas pelos aportes dos Estados membros, também são consideradas como assistência multilateral.

Destaca-se entre os agentes da Cooperação Multilateral a ONU[11] e suas Agências e Programas – PNUD, UNESCO, OIT, OMS, FAO, entre outras – que coexistem com os Fundos,

[11] Nascida em 1945 quando representantes de 50 nações mundiais se encontraram "voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais", concretizada na Carta das Nações Unidas, São Francisco, EUA. Atualmente quase todas as nações do mundo (192), com algumas exceções, são membros das Nações Unidas. A ONU é organizada em seis órgãos principais: Conselho de Segurança, Assembléia Geral, Conselho Econômico e Social, Conselho de Tutela, Secretariado e Corte Internacional de Justiça. Em sua estrutura, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é vinculada ao Conselho Econômico e Social. Segundo seu ARTIGO 60, capítulo IX (Cooperação Internacional Econômica e Social) – "A Assembléia Geral e, sob sua autoridade, o Conselho Econômico e Social, que dispõe, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no Capítulo X (Conselho Econômico e Social), são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente Capítulo" (Carta das Nações Unidas, Capítulo IX, artigo 60).

como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), o Fundo para o Meio Ambiente Mundial (FMAM) e, mais recentemente o Fundo Fiduciário HIPC. É importante destacar que ainda que todas as contribuições a essas instituições por parte dos países membros tenham como objetivo a cooperação internacional, apenas computam-se como AOD as dirigidas a promover o desenvolvimento dos países de baixa ou média renda que venham a possuir grau de concessionalidade mínima de 25% (IGLESIA – CARUNCHO, 2005).

2.2.2 Da Cooperação Bilateral

A cooperação bilateral é aquela que se estabelece diretamente entre o país doador e o receptor. Seus principais agentes são: 1) A Administração Central: alguns países têm um ministério específico de Cooperação para o Desenvolvimento, separado do Ministério das Relações Exteriores, como é o caso da Alemanha. Outros países praticam a cooperação internacional para o desenvolvimento por meio do seu Ministério de Relações Exteriores ou até mesmo Ministério da Fazenda. A maioria dos países possui uma Agência Oficial para execução de suas políticas de cooperação; 2) As administrações territoriais distintas do Estado central, que poderiam ser aqui representadas por aquelas praticadas por um município de um país do norte para um município no sul, entre outros; 3) As ONGs de Desenvolvimento (ONGD) (IGLESIA – CARUNCHO, 2005)

Vale destacar aqui algumas divergências na literatura acerca desta classificação. Ayllón (2007), ao tratar dos Tipos e Atores Implicados na Cooperação para o Desenvolvimento, divide a cooperação em Multilateral, Bilateral, Descentralizada, Não-governamental e Empresarial. Já Iglesia-Caruncho (2005), fala apenas em Agentes da Cooperação Multilateral e da Cooperação Bilateral, incluindo a cooperação feita pelas ONGD na modalidade bilateral.

A OCDE, por sua vez, classifica os recursos repassados pelos governos dos países mais desenvolvidos para Ajuda ao Desenvolvimento (AOD) em Multilateral (*Contributions to Multilateral Institutions*) e Bilateral (*Bilateral Official Development Assistance*). Dentro desta última contempla-se o apoio financeiro dado pelos Estados doadores as ONGs nacionais (*Core*

support to national NGOs) (OCDE, 2011a). Por sua vez, são nomeados, nas estatísticas da OCDE, como *Private Flows* (fluxos privados) "as doações das Organizações Não-governamentais descontados os subsídios do setor oficial" [12] (OCDE, 2008).

A Cooperação Bilateral é aquela praticada pelos países doadores repassando recursos públicos seja por meio de suas agências e bancos oficiais, seja via Instituições e Organizações de sua Sociedade Civil Organizada. Todos estes recursos, juntamente com aqueles destinados a cooperação multilateral, são computados pelo CAD/OCDE como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

Assim, considerando-se a origem dos recursos, poderíamos resumir as modalidades de Ajuda ao Desenvolvimento e seus respectivos agentes na seguinte tabela:

Origem dos Recursos	**Modalidades da Ajuda ao Desenvolvimento**	**Agentes**
Pública (AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO)	Multilateral	União Europeia, Agências da ONU, BM.
	Bilateral	Fundamentalmente por meio das Agências Oficias de cada país, Bancos Nacionais de Desenvolvimento. Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e fundações sem fins lucrativos (empresariais, políticas, etc.)
Privada (AJUDA NÃO–OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO)	Não - Governamental	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e fundações sem fins lucrativos (empresariais, políticas, etc.)

Quadro 2: Origem dos recursos, modalidades de ajuda ao desenvolvimento e agentes

Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos antecedentes da ajuda bilateral, remontam aos anos 40, quando o Reino Unido e França, em 1945 e 1946, aprovaram respectivamente a "Ata para o Bem estar e Desenvolvimento Colonial" e um "Fundo de Investimento para o Desenvolvimento Colonial". O Plano Marshall, aprovado em 1947 pelos Estados Unidos a fim de financiar a reconstrução da Europa pós-guerra também é um marco desta modalidade de Ajuda Externa (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). Nos

[12] *"Private flows: Consist of flows at market terms financed out of privatesector resources (i.e. changes in holdings of private long term assets held by residents of the reporting country) and private grants (i.e. grants by non government organisations,net of subsidies received from the official sector)".*OECD (2008), *OECD Glossary of Statistical Terms*, OECD Publishing.doi: 10.1787/9789264055087-en

anos 1960, se generalizaram os programas bilaterais de ajuda e se consolidou o sistema de cooperação para o desenvolvimento com a criação de importantes organismos oficiais:

Organização	**Ano**
Ministério Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ)	1961*
Fundo de Cooperação Econômica Transoceânica do Japão	1961
Agência Japonesa de Cooperação	1962
Agência de Cooperação Internacional Estadunidense - USAID	1961
Oficina para a Cooperação para o Desenvolvimento da Bélgica	1962
Secretariado para a Cooperação para o Desenvolvimento da Dinamarca (em 1972 se chamaria DANIDA)	1962
Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD)	1962
Agência Sueca para a Ajuda Internacional (ASDI)	1962
Organização holandesa de Ajuda Internacional (NOVIB)	1963
Ministério de Desenvolvimento Transoceânico do Reino Unido	1964
Fundo de Ajuda ao Desenvolvimento (Espanha)	1976
Agência Espanhola de Cooperação Internacional	1988

Quadro 3: Organizações da Cooperação Bilateral surgidas a partir da década de 1960

Fonte: Elaboração própria a partir de Iglesia – Caruncho (2005) e OCDE.

* Em um contexto de competências compartidas com outros ministérios (Fazenda e Relações Exteriores). Em 1962 é criado o Ministério para Cooperação Internacional, que em 1983 receberia o termo Desenvolvimento em sua nomenclatura.

Nota-se que a maioria das Agências Oficiais de Cooperação dos países do norte foram criadas durante a década de 60, o que indica não se tratar de uma mera coincidência. Segundo Ayllón (2007), quando se estuda a CID, cabe abordar também os discursos dominantes, "muitas vezes escondidos sob a roupagem de um consenso difuso". Para este autor, cada "década do desenvolvimento" pôs ênfase em um aspecto que os países doadores ou as instituições

multilaterais, principalmente, julgavam representar a solução para os problemas de subdesenvolvimento do Terceiro mundo (AYLLÓN, 2007). Neste contexto, o capítulo seguinte traz contribuições para o entendimento acerca da relação existente entre as políticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e os respectivos ideários de desenvolvimento nos quais estavam envolvidas.

2.3 OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CID

Segundo Galán e Sanahuja (1999), o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento é marcado pelo seu caráter histórico, e somente é possível a compreensão do SICD se tomar-se em conta o contexto em que se surge, como se desenvolve em função da evolução das relações internacionais e para onde caminha, conforme os discursos imperantes em cada época sobre o desenvolvimento e sobre as tendências que se podem observar fazendo um atento acompanhamento dos fóruns e consensos de onde se articulam, por exemplo, no seio das Nações Unidas (GALÁN E SANAHUJA, 1999 apud AYLLÓN, 2007).

Rauch (2009), por sua vez, questiona se a sequência de "*mainstreams*" nas estratégias de desenvolvimento deve ser interpretados como um simples resultado de processos de aprendizagem e evolução ou como resultado de uma adaptação às tendências estabelecidas de fora e de cima (RAUCH, 2009). Este presente trabalho adota como premissa a segunda alternativa colocada por Rauch, assim como a opinião de Galán e Sanahuja (1999) sobre o caráter histórico da Cooperação para o Desenvolvimento, vinculado aos interesses do capitalismo em cada período.

É neste sentido, visando destacar momentos importantes da trajetória do discurso e da definição das políticas de desenvolvimento, que esta seção apresentará a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento organizada numa sequência de três grandes períodos: "Desenvolvimento via Crescimento", o qual compreende o período do pós-guerra até a crise dos anos 70; a "Década Perdida", o qual compreende o período de transição representado pelos anos 70 e 80 e, por último, o período do "Desenvolvimento Humano Sustentável", que compreende o período a partir de 90 até os dias atuais.

O pensamento sobre desenvolvimento é bastante antigo, vinculado ao conceito de progresso. Já os estudos sobre desenvolvimento ganharam força no período colonial, quando países colonizadores passaram a refletir sobre as condições materiais e sociais existentes nas sociedades por eles dominadas (BARBANTI JR., 2005). Após a Segunda Guerra Mundial os estudos dessa área de conhecimento ganharam forças. A necessidade de investimentos para reconstrução dos países devastados pela guerra, principalmente os europeus, a pobreza que se descortinava nos países recém-independentes do sistema colonial[13] e a presença de forte concorrente ideológico como processo alternativo de desenvolvimento, intensificou as discussões internacionais sobre os caminhos para o desenvolvimento.

2.3.1 O desenvolvimentismo do pós Segunda Guerra Mundial: desenvolvimento via crescimento

Balanco (1999), ao analisar as transformações do capitalismo sob ótica marxista, afirma que este deve ser interpretado metodologicamente como um sistema estabelecido e que se reproduz de acordo com um movimento histórico e estrutural que será marcado fundamentalmente pela desigualdade. Segundo o autor, observa-se uma determinada hierarquização entre forças nacionais dominantes e dominadas e uma escala entre centros e periferias, sendo, mesmo assim, corpos de uma mesma estrutura, já que todos estão inter-relacionados obrigatoriamente na esfera do mercado mundial. O capitalismo "se reproduz dentro de si mesmo preservando essa desigualdade indispensável à sua sobrevivência" (BALANCO, 1999, pág. 7).

No período que corresponde às décadas de 40 a 70 do século XX, ainda segundo Balanco (1999), o capitalismo revelaria uma forma peculiar, apresentando, principalmente no centro do sistema, "uma continuada prosperidade e melhoria do bem-estar das grandes massas". Haveria nesse período, "como marca da acumulação, contraditoriamente, além do avanço da grande empresa, forte presença estatal e regulacionismo, pré-condições necessárias para a prática de políticas econômicas e processos de trabalhos que passaram a ser conhecidos, respectivamente, como keynesianismo e fordismo". Por outro lado, segundo Balanco (1999), essa era dourada "experimentada pelos capitalismos centrais não apagou a marca característica do mercado mundial,

[13] Para Escobar (1996), "a pobreza à escala global" foi fruto da descortinação que ocorreu no período posterior a segunda guerra mundial, com os processos de descolonização que ocorreram e a realidade destes povos nativos que vieram a tona.

qual seja, a desigualdade e o subdesenvolvimento". Para os países periféricos, por sua vez, "foi uma fase de tentativa de exercício de soberania via a atuação de um Estado forte, com a aplicação de políticas desenvolvimentistas chamadas de 'substituição de importações', sobretudo na América Latina" (BALANCO, 1999, pág. 10).

O período pós segunda guerra marca, assim, uma época de grandes oportunidades de expansão do capital, seja nos territórios dos países centrais destruídos pela guerra, seja nos países da América Latina que começaram seus processos de industrialização, seja nas nações da África e Ásia que, ao longo desse período, se tornaram nações independentes. Para a expansão do capital era necessário, por sua vez, manter-se a paz e afastar a ameaça de governos socialistas.

Nesse contexto que surge o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Segundo Raud (2002), já na Declaração Interaliada de 1941, ainda durante o conflito mundial, e logo nos primeiros dias que se seguiram à paz, com a Declaração das Nações Unidas, se vê afirmada a relação que existe entre, de um lado, a paz mundial e, de outro, certa segurança socioeconômica das nações (RAUD, 2002). Na Carta das Nações Unidas, de 1945, esvazia-se o discurso militar que predominou na Carta do Atlântico/Declaração das Nações Unidas, e sugere-se diretamente a cooperação internacional econômica e social. Já no preâmbulo da Carta, que instituiu formalmente as Nações Unidas, são elencados objetivos como "promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla" ou "empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos", como pode ser observado no capítulo IX da mesma:

> Com o fim de criar condições de estabilidade e bem estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (NAÇÔES UNIDAS, 1945, CAPÍTULO IX, ARTIGO 55)

Em 1947, os EUA iniciam o Plano Marshall, que supunha uma transferência massiva de recursos para ajudar a reconstrução dos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial e garantir a expansão da economia mundial, assim como da sua própria (IGLESIA-CARUNCHO, 2005). Segundo Oliveira (2000), reerguer a economia europeia a fim de salvar o capitalismo era a proposta política do Plano Marshall.

> Em Washington via-se com grande apreensão o quadro político-partidário europeu nos primeiros anos do pós-guerra. O limite ideológico entre capitalismo e comunismo mostrava-se fluido. Na França, Itália e Bélgica estavam no poder, escolhidas pelo voto popular, coalizões de centro-esquerda com forte participação comunista. Na Inglaterra, os trabalhistas haviam destronado Churchill nas últimas semanas da guerra. Na Escandinávia, predominavam os sociais-democratas. Os fundos do (...) Plano Marshall, iriam ser amplamente usados para corrigir essa situação (OLIVEIRA, 2000, pág. 14)

Mas foi em 1949, no seu discurso de posse como presidente dos Estados Unidos, que Harry Truman convocou, historicamente, todas as nações desenvolvidas a se engajarem pelo desenvolvimento das áreas "não-desenvolvidas" no globo. No Ponto IV deste discurso, o presidente americano aponta para os países "subdesenvolvidos" e para o papel que viria a ser ocupado pela cooperação internacional para o desenvolvimento:

> Nós devemos fazer um programa novo e corajoso para disponibilizar nossos avanços científicos e progresso industrial para melhoria e crescimento de áreas subdesenvolvidas. Mais da metade da população mundial está vivendo em condições que se aproximam da miséria. A comida deles é inadequada. Eles são vítimas de doença. A vida econômica deles é primitiva e estagnada. Sua pobreza é um impedimento e uma ameaça tanto para eles, quanto para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade tem o conhecimento e capacidade de aliviar o sofrimento desses povos. Os Estados Unidos entre nações têm proeminência no que se refere ao desenvolvimento tecnológico industrial e científico. Os recursos materiais de que nós podemos dispor para ajudar outros povos são limitados, mas os recursos imponderáveis em conhecimento tecnológico estão em constante crescimento e são inesgotáveis (SACHS apud PEREIRA, 2005, pág. 41)

Truman se referia às notícias de pobreza e precariedade que chegavam aos países do norte após os processos de descolonização no período pós Segunda Guerra, principalmente dos países da África e da Ásia, e principalmente, o papel que os EUA deviam desempenhar para promover o desenvolvimento dessas regiões. Destaca-se o fato de esses terem sido os anos nos quais os Estados Unidos estavam assumindo pela primeira vez a posição de potência hegemônica que perduraria até a atualidade. Segundo Balanco (1999), é nesse período que "ocorre a confirmação da transferência da hegemonia no mundo capitalista das mãos da Inglaterra para as dos Estados Unidos" (BALANCO, 1999).

A solução para a pobreza identificada no discurso histórico de Truman residia na transferência de capacidades e tecnologias de forma a favorecer o "crescimento e o progresso". Observa-se aqui que o tema pobreza desde o início esteve no centro da pauta da Cooperação Internacional, no entanto, apesar de o discurso de Truman ser direcionado à luta contra a pobreza em plena década de 40, distingue-se do que se tornou comum na década de 1990, estando cada um

inserido num diferente contexto histórico, marcado por distintos "ideários de desenvolvimento". Nesse sentido, Galbraith (1979) afirma que

> Nas primeiras semanas de 1949, eu servia numa comissão do Departamento de Estado que procurava dar conteúdo à promessa do presidente, pois que, como sempre, antes e depois, a retórica da intenção ia muito além do propósito de cumprir. Raramente as deliberações poderiam ter sido menos estruturadas. Nenhum dos funcionários que dela se ocupavam, e dos técnicos convocados, tinha opinião segura sobre qual forma de assistência técnica devia ser aplicada. Havia muito pouca literatura a que se pudesse recorrer. Os eufemismos para a pobreza – países menos desenvolvidos, (...), países em desenvolvimento, Terceiro Mundo – ainda não tinham sido criados (GALBRAITH, 1979, pág. 30).

Por outro lado, os discursos e soluções encontradas para combater a pobreza no mundo a partir desse período compartilham de uma característica em comum. Segundo Galbraith (1979), tudo indicava desesperadamente a necessidade de uma concordância sobre as causas da pobreza, fazendo-se premente uma ação. Por outro lado, afirma o autor, ao admitir-se a existência de um remédio admitia-se a existência de uma causa, que, se não pudesse ser identificada e assumida, teria que ser inventada. Segundo o autor, "supomos que nas questões sociais partimos do diagnóstico para a ação, mas se a ação for imperativa, fazemos com que a causa se ajuste a ação". Galbraith afirma que era isso que ocorria, em outras palavras, "não passamos da causa para a solução, passamos da única linha disponível de solução para a causa que exige essa solução" (idem, ibidem, pág. 39).

Assim, Galbraith (1979) afirma que a rejeição da variável "sistema econômico" como possível causa da pobreza mundial se dá porque significaria o questionamento do próprio sistema capitalista. Em sua palavras:

> (...) se a pobreza de massa for resultado de um sistema social ou economicamente explorador ou opressivo, o remédio será extingui-lo – eliminar os proprietários de terras, os capitalistas, governos de tipo feudal ou classes exploradoras, que mantém o povo na pobreza. Mas essa não pode ser a causa, porque significaria que o comunismo, ou o que assim pudesse ser chamado, seria a cura (GALBRAITH, 1979, pág. 40).

Foi nesse contexto que em 1948 o Banco Mundial definiu como pobres aqueles países com renda per capita inferior a 100 dólares, definindo dois terços da população mundial como sujeitos pobres, e "se o problema era de renda insuficiente, a solução foi o crescimento econômico" (ESCOBAR, 1996). A respeito dessa solução propagada, Iglesia-Caruncho (2005) explica que:

> Posto que as outras duas variáveis explicativas do crescimento - o aumento da população e o progresso tecnológico - se consideravam exógenas, havia a

> possibilidade de atuar sobre a taxa de poupança e o nível de investimentos para alcançar taxas de crescimento mais rápidas. Esta idéia se complementava com outra sobre a necessidade da atuação ou intervenção pública para promover os novos investimentos que exigia o processo de desenvolvimento. Por último, uma terceira idéia-força daqueles anos é a consideração do desenvolvimento como algo mais que o crescimento de determinadas variáveis econômicas: um processo que requeria também a modificação das estruturas sociais herdadas do passado e a criação de instituições modernas e regras do jogo capazes de incentivar a criação de riqueza (IGLESIA – CARUNCHO, 2005, pág. 50).

Ao Estado era atribuído o papel central da aplicação destas políticas de desenvolvimento econômico e social, inspiradas nas teorias keynesianas (Teoria Geral de 1936) que lhe confiava um importante papel regulador. Segundo Evans (1993),

> A teoria do desenvolvimento no pós-guerra iniciou nos anos 50 e 60 com a premissa de que os aparelhos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infra-estrutura necessária à urbanização (EVANS, 1993, pág. 1).

De fato, tratava-se da perspectiva particularmente instrumental naquele momento histórico. Segundo Barbanti (2005),

> Os países afetados pela guerra necessitavam de investimentos e empregos tanto quanto os novos países que nasciam do processo de descolonização que ganhava força. Sob a visão keynesiana, nascia a economia do desenvolvimento, tendo como elemento central a crença de que mecanismos de mercado não eram suficientes para regular os preços em economias de países subdesenvolvidos (BARBANTI JR, 2005, pág. 144).

Nesse contexto a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento adquiriu um caráter predominantemente de ajuda à formação de poupança assim como de estruturas nos países subdesenvolvidos. A década de 50 e 60 foi marcada por grandes repasses de recursos para os países subdesenvolvidos, seja sob a forma de Ajuda ao Desenvolvimento seja sob a forma de empréstimos por parte das Instituições Financeiras Internacionais ou de investimentos diretos de empresas do norte. “Havia de se suprir a escassez de capital, criar infraestruturas e dotar de instituições e de capacidades o setor público dos países pobres” (AYLLÓN, 2007). Segundo Barbanti Jr.(2005), no período que vai do fim da guerra até 1962, o Banco Mundial realizou empréstimos voltados especialmente para a infraestrutura. A partir de 1963[14], o Banco passou a investir em educação e

[14]Após vencida a crise dos mísseis de Cuba.

agricultura, refletindo as preocupações keynesianas de substituição de importações e da Revolução Verde[15] (BARBANTI JR, 2005).

Como já visto neste trabalho, esse período foi marcado também pelo surgimento das principais agências bilaterais especializadas de Cooperação para o Desenvolvimento dos países do Norte. Criadas ao longo da década de 1960, elas serviram de instrumento para a cooperação técnica e financeira que cada um desses Estados ofereceriam individualmente. Neste sentido, Barbanti Jr. (2005) afirma que nesse período de nascimento de uma teoria de desenvolvimento econômico, também surgiu "o que se convencionou chamar de 'indústria do desenvolvimento', entendida como um conjunto de instrumentos que trabalham com a prática de implementação de projetos, do nível macro ao micro". Segundo ele, a mais importante instituição dessa 'indústria' talvez tenha sido o Banco Mundial, em conjunto com a USAID, agência de desenvolvimento internacional do governo americano, as quais formularam estratégias de desenvolvimento e procedimentos de implementação que perduraram por muitos anos (BARBANTI JR., 2005).

Jansen (1995) afirma que a cooperação de tais agências governamentais era marcada "pelo caráter vertical e autoritário das políticas governamentais, nas quais os pobres eram convidados a participar de uma proposta de desenvolvimento desenhada por outros grupos sociais. Proposta quase sempre benéfica para esses grupos e prejudicial para os pobres. A hora e a vez destes viria depois – prometiam os governos de então" (JANSEN, 1995). Trata-se da crença amplamente difundida em que o crescimento se traduziria em algum momento futuro em desenvolvimento, quando viria a combater a pobreza. De acordo com Jansen (1995), a política de intervenção das instituições multilaterais e bilaterais nesse período apontavam para:

> a) a industrialização autocentrada nos diversos países, e por isso dependente de seus próprios padrões de consumo, avanço tecnológico e funcionamento social;
>
> b) a modernização do padrão de vida, associada diretamente ao processo de urbanização acelerada;
>
> c) e, finalmente, uma marcada presença de estados interventores como instâncias de controle de todo o processo (JANSEN, 1995, pág. 4)

Como exemplos dessas políticas encontram-se alguns projetos que a agência de cooperação britânica – *Overseas Development Administration* conduzia no início da década de 1970:

---

[15] Refere-se ao modelo de agricola extensiva, com forte utilização de fertilizantes, agrotóxicos, tecnologias de irrigação, como forma a garantir produção em larga escala de alimentos com diminuição de custo, fortemente recomendado por organismos internacionais para o combate da fome.

> A ODA recentemente tem encomendado ou "inspirado" projetos nos seguintes setores, alguns deles estão começando e outros em estado avançado:
>
> Estradas (4) Nepal, Ilhas BritânicasSalomão,Dominica e Serra Leoa.
>
> Desenvolvimento Urbano e Habitação (3) Honduras Britânica, Ilhas Britânicas Salomão, Zâmbia e Quênia.
>
> Hospitais (2) São Cristóvão (St. Kitts, Caribe), Barbados.
>
> Portos (2) Seicheles, Barbados.
>
> Irrigação (1) Malásia.
>
> Ocupação rural[16] (1) Quênia.
>
> Agricultura (1) Dominica.
>
> Indústria (1) Indonésia.
>
> Aeroportos (1) Ilhas Virgens Britânicas.
>
> Ajuda Alimentar (1) Malawi.
>
> Abastecimento de Água (1) Mauricius (OCDE, 1975, pág.105) [17]

Esse exemplo permite observar não apenas o caráter de projetos priorizados nesse período, o de construção de infraestrutura que viabilizasse a expansão e crescimento da economia, como também notar como a relação da cooperação para o desenvolvimento dava-se entre as mesmas nações que até então mantinham relação de metrópoles e colônias. Nesse sentido, Iglesia-Caruncho (2005), ao definir as principais características do sistema de cooperação para o desenvolvimento, afirma que os objetivos desse sistema são mistos, uma vez que a promoção do desenvolvimento está diretamente ligada ao próprio interesse dos doadores (IGLESIA-CARUNCHO, 2005).

Por outro lado, segundo Escobar (1996), nos anos sessenta e setenta existiram tendências que representavam uma posição crítica diante da ordem hegemônica de desenvolvimento, embora fossem insuficientes para articular um “rechaço” ao discurso que combatiam (ESCOBAR, 1996). Entre elas, o autor menciona a “pedagogia do oprimido”, de Paulo Freire (Freire, 1970); o nascimento da Teologia da Libertação durante a Conferência Episcopal Latino-americana celebrada em Medellín em 1968; e as críticas ao “colonialismo intelectual” (Fals Borda, 1970) e à

[16] Land Settlement

[17] Tradução própria

dependência econômica (Cardoso e Faleto, 1979) (ESCOBAR, 1996, pag. 22). Foi no seio dessas "correntes contrárias" que muitas Agências não-governamentais, e até mesmo governamentais europeias mais progressista encontraram parceiros para cooperar por um modelo de Bem Estar Social na América Latina[18]. Essas representações críticas diante da teoria hegemônica do desenvolvimento, colocadas por Escobar (1996), paralelas ao fracasso da cooperação governamental até então de atingir os objetivos anunciados de combater a miséria, levou ao surgimento de um movimento crítico ao modelo de desenvolvimento da cooperação governamental na década de 60, que na prática representou a vinda de muitos intelectuais, membros de igrejas e movimentos populares dos países do norte para as nações em desenvolvimento.

No final da década de 60, quando a crise econômica vindoura começava a dar seus primeiros sinais, a cooperação internacional oficial para o desenvolvimento entra numa crise "dupla", passando a ser alvo de intenso questionamento sobre sua eficácia, por um lado, pelas correntes de esquerda, e por outro, pela influência da ideias neoliberais que ganhavam forças neste período, e que viam em qualquer forma de subsídio um prejuízo ao bom funcionamento do mercado internacional. As fortes críticas à assistência ao desenvolvimento, somadas às notícias de pobreza que continuavam a chegar dos países do terceiro mundo, refletiram-se na curva da ajuda governamental dos países ricos. Esta ajuda que havia aumentado rapidamente entre 1956 e 1961, continuou aumentando lentamente até 1967, começando a diminuir em 1968 (COX, 1973).

A crise de confiança sobre a efetividade da ajuda ao desenvolvimento levou em 1968 a George Woods, que presidia então o Banco Mundial, a formar um "grande tribunal internacional" em que um grupo de *experts* se reuniram, "estudaram as conseqüências de vinte anos de assistência para o desenvolvimento econômico e propuseram as normas mais susceptíveis de funcionar bem no futuro" (PEARSON, 1970, pág. 4).

Foi elaborado, assim, o Informe Pearson em 1969, a pedido do então novo presidente do Banco Mundial, Robert S. Mc Mamara ao ex-Primeiro Ministro do Canadá e Prêmio Nobel da Paz, Lester B. Pearson. Esse informe reconhecia a enorme discrepância entre os avanços tecnológicos e econômicos alcançados e a situação de "privações e desesperança dos menos favorecidos". O informe reconhece ainda que o progresso moderno "produziu uma enorme brecha entre os países industrializados e o resto do mundo". Nesse cenário, o propósito da Comissão é o de determinar se os esforços cooperativos internacionais encaminhados a fomentar o avanço das zonas de baixa

[18] Ao qual não faltavam correntes nacionais dos paísem em desenvolvmento contrárias, como a burguesia local, latifundiários, governos militares, entre outros.

renda justificam o "gasto contínuo de energia e de recursos por parte dos países mais ricos e desenvolvidos e, em caso afirmativo, indicar que medidas poderiam ser tomadas por ambas as partes para fortalecer e melhorar estes esforços" (PEARSON, 1970, pág. 6).

Por outro lado, o documento enaltece a importância da Cooperação, afirmando que seria trágico que agora se deixasse de lado todo o esforço empreendido até então. Este documento elenca desde as vozes dos países em desenvolvimento sobre a influência política ou benefícios econômicos diretos obtidos pelos países do norte, à voz dos países doadores sobre a frustração quanto à ineficácia do enorme volume financeiro dedicado a cooperação.

> As atividades em prol do desenvolvimento estão se vendo afetadas agora por dúvidas e temores diversos. Com demasiada freqüência, especialmente nos maiores países doadores, prevalece uma atitude de cansaço, desilusão e inclusive repúdio (...) Tanto nos países em vias de desenvolvimento, como nos ricos e industrializados são muitas as pessoas que mantêm uma atitude cínica não só no que diz respeito à eficácia das atividades de ajuda, como também frente à validez do conceito mesmo da ajuda (PEARSON, 1970, pág. 6).

O Relatório Pearson surge, assim, num "momento decisivo e crítico na história da cooperação internacional" (idem, ibidem), concluindo que a ajuda deve continuar e oferecendo argumentos para isso. Naquele momento "decisivo e crítico" da cooperação internacional para o desenvolvimento, as razões apresentadas pela comitiva seriam de um lado os interesses de ordem moral e humanitária e por outro "as necessidades, para não dizer exigências, de uma comunidade mundial cada vez mais estreitamente vinculada, cada vez mais interdependente". Da mesma forma, o informe Pearson considera que "o desenvolvimento e progresso dos mais prósperos países industrializados seria certamente maior se pudesse impulsionar o desenvolvimento dos países mais pobres, que abrigam dois terços da população mundial" (PEARSON, 1970). Para Cox (1973) "o propósito político destes informes[19] foi o de produzir uma nova justificativa para a assistência ao desenvolvimento, que pudesse legitimar uma continuação e expansão das políticas de ajuda durante a década vindoura" (COX, 1973, pág. 312).

Vale registrar que esse período de reflexão acerca da continuidade da cooperação para o desenvolvimento e sua eficácia acontecia no auge dos anos da Guerra Fria, período no qual se deflagram ameaças de governos socialistas em muitos países da America Latina, iniciados pela Revolução Cubana de 1959[20]. Dessa forma, a cooperação internacional continuava possuindo

[19] Referindo-se nesta passagem ao Informe Pearson e ao Informe Jackson, também de 1969.

[20] como a posse de João Goulart em 1961 no Brasil

fortes motivações para continuar existindo, porém indicando soluções para a pobreza que não se aproximassem do ideário de desenvolvimento "concorrente". Por outro lado, Cox (1973) lembra que os anos que antecederam a publicação do Informe Pearson foram marcados pelo crescimento do fluxo de investimentos privados aos países menos desenvolvidos, principalmente na forma de investimento direto. O ano de 1968 registrou um fluxo de investimento privado apenas ligeiramente menor do que a ajuda oficial (COX, 1973). Haviam motivações para que a cooperação internacional para o desenvolvimento continuasse existindo, mas a dinâmica do capital nesse momento histórico levaria à mudanças nos arranjos institucionais, nas agendas e instrumentos da ajuda.

A partir de então iniciou-se um constante e intenso processo de medidas, internacionalmente acatadas, em prol do objetivo de redução da pobreza. Já em 1970, como consequencia do Informe Pearson, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n. 2.626, de 24 de outubro, pela qual os membros signatários deveriam comprometer 0,7% do valor do Produto Interno Bruto de seus países na forma de ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD). Também em 1970 *experts* representantes das principais nações doadoras reunidas no âmbito do CAD/OCDE encontraram-se em Wassenaar, Holanda, dando início a uma série de discussões sobre avaliação da ajuda que resultaria na sistematização do documento chamado *Aid Evaluation: The experience of members of the Development Assistance Committee and of International Organisations* (Avaliação da Ajuda: a experiência dos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e de Organizações Internacionais), publicado em 1975 e que será analisado ao final do próximo capítulo desta dissertação.

Como saldo econômico, segundo Gilpin (2000 apud Moraes, 2006), a Era Dourada do pós guerra representou, além de um enorme crescimento do comércio internacional[21], um ainda maior crescimento dos investimentos diretos estrangeiros. Segundo esse autor, em 1969 as multinacionais norte-americanas produziam mais do que qualquer economia nacional do mundo (excluindo a americana e a da União Soviética); as maiores empresas dos Estados Unidos tinham mais da metade de seu capital no exterior, e mais da metade de seus rendimentos vinham de lá (GILPIN, 2000 apud MORAES, 2006). Com relação aos investimentos, Balanco (1999) afirma que ao final desse período os países subdesenvolvidos já haviam passado a produzir bens acabados a preços

[21] Cresceu de 8% da produção mundial na véspera da Primeira Guerra para em torno de 20% no final do século XX (MORAES, 2006).

competitivos, refletindo principalmente os novos interesses das empresas multinacionais europeias e americanas nas regiões atrasadas. Segundo o autor, nesse período,

> Este movimento dinâmico do capital significou, na prática, a generalização definitiva das relações capitalistas de produção para as diversas áreas do globo, observando-se, durante o século que se finda, a supressão abrangente das relações pré-capitalistas remanescentes. Dessa maneira, o mercado mundial, já por volta dos anos 70, podia ser visto como uma moldura de relações econômicas capitalistas eivada de desigualdade, qualificado não mais como um conjunto de nações capitalistas e pré-capitalistas, mas, sim, como um sistema composto por nações capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas (BALANCO, 1999, pág. 10)

Além do agravamento da dicotomia países desenvolvidos x países subdesenvolvidos, a década de 70 registrará uma crise do sistema econômico mundial que marcará o fim dos anos dourados, assim como do ideário de desenvolvimento de *welfare-state*, dando início a um período de conformação de um novo ideário, no qual as ideias neoliberais representava a corrente ideológica mais influente.

2.3.2 A década de 1970: crise e transição de ideário

A década de 70 registrará o retorno do liberalismo como ideário hegemônico, nomeado de neoliberalismo. Segundo Anderson (1995), o neoliberalismo já havia nascido logo depois da Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica e política contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem data de 1944, O Caminho da Servidão, de Friedrich Hayek. Muitos teóricos e políticos influentes que compartilhavam dessa orientação ideológica reuniam-se, ao longo desses anos, no que ficou conhecida como Sociedade de Mont Pèlerin, a qual ocorria a cada dois anos, com o objetivo de combater o keynesianismo e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo. Porém, segundo Anderson (1995), a prosperidade econômica sem precedentes registrada naqueles "anos dourados" das décadas de 50 e 60 não permitiram que as ideias neoliberais ganhassem credibilidade. Dessa forma, as ideias neoliberais só começaram a "ganhar terreno" a partir da crise de 1973 (ANDERSON, 1995).

O modelo econômico do pós-guerra, que marcou uma era de prosperidade conhecida como Anos Dourados, entrou em recessão a partir da crise do petróleo de 1973. A partir daí, segundo Anderson (1995), "todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação", combinação que desencadeou quebra de muitas empresas e processos inflacionários. Assim, as ideias liberais

voltaram a encontrar o espaço que até então não haviam tido no pós-guerra, sob o argumento de Hayek e seus companheiros de que "as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicatórias sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais" (ANDERSON, 1995, pág.1). O Estado continuaria forte, mas desta vez com uma nova função, a de diminuir o poder dos sindicatos, privatizar empresas, cortar gastos sociais, elaborar reformas fiscais, entre outros. O Estado deveria assim recuar como agente econômico, cedendo espaço para um "mercado livre capaz de gerar justiça e, consequentemente, gerar a maior igualdade social possível" (NOZICK, 1974 apud BARBANTI JR., 2005).

Avaliando o capitalismo nesse período, Balanco (1999) afirma que, "concretamente, os anos 70 mostraram que a tendência à queda da taxa geral de lucro se confirmava drasticamente, desdobrando-se na abertura de um período marcado por crises recorrentes, instabilidade, incerteza e estagnação". Neste contexto, acentua-se o processo de globalização do capital, como decorrência do esgotamento da ascensão do modo de produção capitalista. Segundo Balanco (1999), "em busca da reversão dos resultados negativos da taxa de lucro, foram lançadas as bases para uma completa modificação das formas de produção e de organização". Assim, no início da década de 80 o mundo passou a conhecer uma série de mudanças econômico-institucionais radicais perpetradas por novos governantes, como Thatcher, Reagan e Kohl, chefes de Estado dos principais países do capitalismo avançado (BALANCO, 1999). Segundo este autor,

> Partia-se em busca de melhores condições competitivas e a solução colocada em perspectiva foi a de reverter a queda das taxas de lucro por meio de um intenso processo de desvalorização da força de trabalho. A receita: desregulamentação dos mercados de trabalho, minimização dos mecanismos de proteção social, intensa reestruturação produtiva, especialização produtiva flexível, adoção de novas formas de organização das empresas, privatização de empresas estatais e, como importante função estratégica, a liberalização dos fluxos de comércio exterior. O resultado: desindustrialização e crescimento espetacular do desemprego na Europa com consequências semelhantes para algumas regiões periféricas, como aconteceu na América Latina (BALANCO, 1999, pág. 11)

Dessa forma, Balanco afirma que surgia uma nova combinação de livre circulação de mercadorias com as vantagens das desigualdades entre países no interior das unificações econômicas.

É nesse contexto que também chega ao fim, na década de 70, o discurso do *welfare-state* do ideário keynesiano de desenvolvimento enquanto conforma-se um novo modelo nos discursos e agendas nas organizações internacionais, numa década que ficaria conhecida como "período de transição". Na década de 80, as agências multilaterais internacionais de ajuda e financiamento ao

desenvolvimento gradativamente foram adaptando seus discursos às diretrizes neoliberais, confirmando no final deste período um novo consenso para o desenvolvimento.

Nesse sentido, o Banco Mundial, que segundo Barbanti Jr. (2005) passou por diversas mudanças de visão sobre seu próprio papel e sobre a natureza da promoção do desenvolvimento ao longo de sua história (BARBANTI JR., 2005), assumiu no decorrer dos anos 70 e 80, tanto no que se refere ao desenvolvimento como na definição de políticas de combate à pobreza, um discurso que pode ser caracterizado como de transição, fincando bases para repensar o sentido do desenvolvimento a partir de concepções liberais (KRAYCHETE, 2005). Robert McNamara, que dirige o Banco Mundial entre 1968 e 1981, passa a focar na "redução da pobreza por meio de estratégias de atendimento às chamadas necessidades humanas básicas", começando a definir uma mudança de estratégia que, segundo Kraychete (2005), caminha na direção de combinar o crescimento econômico com investimentos sociais, num movimento de retroalimentação (KRAYCHETE, 2005). Também para Ayllón (2007), é na década de 70 que surge o "enfoque nas necessidades básicas", que recomendava uma nova estratégia de desenvolvimento para priorizar as necessidades primordiais dos mais pobres, o desenvolvimento rural e agrário, a criação de emprego e as políticas distributivas. Para Ayllón, o Informe Pearson de 1969 foi fundamental para a composição deste discurso (AYLLÓN, 2007).

Segundo Kraychete (2005), no decorrer das décadas de 70 e 80 já eram visíveis as mudanças no discurso do Banco Mundial na temática desenvolvimento:

> Num primeiro movimento, estas mudanças se manifestaram na crítica ao desenvolvimentismo guiado por concepções estruturalistas, com forte presença do Estado na economia e pela afirmação do pensamento neoclássico, com inflexões, em defesa de um crescimento econômico sustentado na competição baseada no livre-comércio, na estabilização dos preços e na desregulamentação dos mercados.
>
> Esse renovado interesse no crescimento econômico se faz acompanhar da temática pobreza, que passa a fazer parte do discurso do Banco Mundial quando se refere ao desenvolvimento das economias periféricas. Sob o argumento de que o crescimento econômico não conduziria ao bem-estar das grandes maiorias das populações dos países subdesenvolvidos, aparecem os primeiros delineamentos de políticas de minoração da pobreza, inspiradas na idéia de justiça como equidade (KRAYCHETE, 2005, pág. 20-21)

As políticas focalizadas de combate à pobreza surgiam assim como alternativa às políticas sociais universalistas que faziam parte do ideário de desenvolvimento anterior. A situação de pobreza nos países subdesenvolvidos vinha se agravando naqueles anos. Isso porque, diante da crise de 70, os países em desenvolvimento buscaram aumentar seus empréstimos internacionais para equilibrar sua deficitária balança comercial, o que logo em seguida tornaria suas economias

aprisionadas por um crescente débito. Por outro lado, o decréscimo contínuo no crescimento do comércio mundial nos anos 70, associado à enorme elevação das taxas de juros desse período e o enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos oitenta, obrigou os países em desenvolvimento a se focarem nos ajustes impostos pela conjuntura internacional (EVANS, 1993).

Nesse contexto, além do discurso da redução da pobreza via estratégias de atendimento às chamadas necessidades humanas básicas, o foco da CID nos anos 80, segundo Ayllón (2007), se colocará nas medidas de reforma econômica, na cobrança fiscal, na liberalização dos intercâmbios comerciais, no incentivo à liberdade para as forças de mercado, eliminando obstáculos à iniciativa privada e, em geral, no favorecimento à privatização e a desregulação. Predomina assim, segundo ele, a cooperação reembolsável através de créditos e modalidades de ajuda financeira e se consagra a macro economia como a disciplina principal da cooperação (AYLLÓN, 2007). A partir da década de 1980 o Banco Mundial passará então a publicar relatórios anuais cuja argumentação guardava influência direta das proposições neoliberais (KRAYCHETE, 2005).

2.3.3 A década de 90 e o novo consenso sobre combate à pobreza

Como o anúncio do fim da guerra fria e a continuidade da crise econômica, a segunda metade da década de 80 e toda a década de 90 representarão anos de diminuição crescente nos recursos destinados a AOD. As medidas de ajustes implementadas pelos governos neoliberais na década de 80 não alcançaram êxito no objetivo de reanimar o capitalismo e restaurar as altas taxas de crescimento anteriores à crise. Apesar de ter-se conseguido avanços nas políticas de estabilidade monetária, estes não se traduziram numa recuperação dos níveis de investimentos produtivos[22]. Como resultado um alto nível de desemprego assolou as economias capitalistas avançadas no início de 90, marcando uma nova recessão mundial, caracterizada por níveis de endividamento público e privado sem precedentes desde a Segunda Guerra Mundial (ANDERSON, 1995). A receita recomendada pelas organizações internacionais e pelos partidos neoliberais não só não havia conseguido reduzir a pobreza, como havia aumentado a disparidade de renda entre ricos e pobres, países industrializados e os países de menor desenvolvimento, como se pode verificar na tabela a seguir.

[22] O peso das operações financeiras teve um incremento vertiginoso nestes anos, devido a desregulamentação financeira estabelecida.

Tabela 1: Diferenças de rendas em nível mundial 1960, 1989, 1994.

	1960	1989	1994
Participação 20% mais ricos/PNB mundial (a)	70,20%	82,7%	86%
Participação 20% mais pobres/PNB mundial(b)	2,3%	1,4%	1,1%
Relação (a) / (b)	30,5	59,1	78

Fonte: PNUD vários anos (apud IGLESIA-CARUNCHO, 2005, pág. 59)

Os países da periferia capitalista, que haviam seguido o receituário neoliberal como solução para seus altos índices de endividamento e inflação, viram suas economias arruinadas além de cortes significativos nas poucas políticas de bem estar que se havia alcançado nestas regiões. Segundo Kraychete (2005),

> O desamparo social nas periferias mais longínquas resulta em manifestações e revoltas populares como as ocorridas em: Caracas, 1989; Tunis, 1984; Nigéria, 1989; Marrocos, 1990. Todas tendo como pano de fundo o desemprego e a carestia da vida, pelos quais eram responsabilizadas as reformas implementadas pelos respectivos governos e patrocinadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) (KRAYCHETE, 2005, pág. 18).

Nesse cenário, o discurso político e econômico neoliberal conhecido como "Consenso de Washington[23]" entrou em declínio em todo o mundo nos primeiros anos da década de 90. Por outro lado, isso não significaria o retorno ao ideário keynesiano de desenvolvimento, com as políticas de bem estar social do imediato pós guerra. Isso porque, dentre outros, esses anos representam também o fim da Guerra Fria, simbolizado na queda do muro de Berlin, figurando o fracasso ideológico do modelo socialista de desenvolvimento. Segundo Anderson (1995), o fim da União Soviética e, consequentemente, da Guerra Fria representou para o sistema capitalista neoliberal uma espécie de triunfo ideológico, apesar da decepção que esse causou no que tange aos resultados econômicos prometidos. A partir de então, as economias pós-comunistas do Leste se transformaram num campo fértil para continuidade dos "experimentos neoliberais" (ANDERSON, 1995), que permaneceram nos anos seguintes sendo implementados em diversos países, inclusive da América Latina.

[23] Conjunto de medidas liberais formuladas em 1989 pelas instituições financeiras como o FMI e Banco Mundial fundamentadas num texto do economista John Williamson e que se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional em 1990, quando passou a ser receitado para promover o "ajustamento macroeconômico" dos países em desenvolvimento.

Conforma-se assim um quadro "mono-ideológico" cuja tendência seria cada vez mais o fortalecimento, o que não se deu sem esforços das nações do centro capitalista e das organizações multilaterais internacionais. Em 1987, o UNICEF editou o relatório Ajuste com Dimensão Humana, onde analisava de que forma políticas de ajuste macroeconômico, adotadas a partir da metade dos anos 1970, estavam causando impactos negativos sobre as populações mais pobres e sobre os grupos mais vulneráveis, especialmente as crianças (BARBANTI JR., 2005). Em finais dos anos 80, organismos internacionais como o sistema das Nações Unidas e o Banco Mundial começaram a emitir sinais de consideração e preocupação diante das denúncias de que as políticas econômicas e sociais impostas por eles contribuíram para a desestabilização, desumanização e miséria sem saída da imensa maioria dos países do "terceiro mundo" (JANSEN, 1995).

No começo dos anos noventa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, considera em seus informes sobre desenvolvimento humano que o crescimento é condição necessária porém não suficiente para o desenvolvimento e que este requer distribuir equitativamente os frutos do crescimento. Segundo Iglesia-Caruncho (2005),

> depois da nova teoria do crescimento e da renovação que se produz na economia do desenvolvimento, se começou a reclamar ao sistema de cooperação que, além de complementar a acumulação de capital doméstica, se ocupasse também do capital humano e tecnológico, e da melhora das políticas públicas e o funcionamento das instituições – o "bom governo" – assim como que promovesse a equidade, a participação cidadã e a transparência nos assuntos públicos (IGLESIA-CARUNCHO, 2005, pág.55).

Dessa forma, nos anos 90, segundo Ayllón (2007), o discurso da cooperação se volta para o Estado e para o papel das instituições públicas. Aspectos como o pluralismo, a descentralização, o desenvolvimento participativo, a boa gestão dos assuntos públicos e a governança ocupam o lugar de destaque que, em décadas anteriores, era ocupado por outras "modas" (AYLLÓN, 2007). Surge então uma "nova agenda" na cooperação para o desenvolvimento que contemplaria âmbitos diversos, como a liberalização e a reforma econômica, a democracia e os direitos humanos, a boa gestão pública, a igualdade entre os sexos, o meio ambiente, a construção da paz e a gestão da crise, e, como questão central desde a metade da década de 90, a luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006, pág. 13). Assim, a agenda do desenvolvimento é retomada sob outro prisma. Há não só uma redefinição de objetivos, como de políticas e de atores (CAMPOS, 2005).

Nesse contexto, em 1990 o Banco Mundial volta a tratar diretamente em seu Relatório Sobre Desenvolvimento Mundial o tema da pobreza, encarregando-se de instruir e recomendar aos países em desenvolvimento estratégias para o enfrentamento dos elevados custos sociais

decorrentes das políticas de ajuste (UGÁ, 2004). Segundo Jansen (1995), nesse informe o Banco Mundial apresentou sua inquietude frente à discrepância crescente nos níveis de bem estar entre os grupos sociais, países e regiões, porém,

> a análise apresentada pelo informe não cogitou sobre as relações de poder que permitiram, provocaram ou impuseram o padrão de desenvolvimento econômico e de relações internacionais que trouxe consigo a tragédia constatada e estatisticamente comprovada. O crescimento econômico continua sendo considerado o medicamento indiscutível para todas as enfermidades do mundo. A conseqüência é que mais uma vez os pobres estão sendo convocados, sob as mesmas propostas dos anos 70 e 80: "cresçam e venham participar dos benefícios" (JANSEN, 1995).

Inicia-se, assim, um novo discurso de combate à pobreza, sem serem questionadas as razões do fracasso dos discursos anteriores. Ao invés dos papéis econômicos relativos do mercado e do Estado serem revistos, procurou-se dar forma a um novo arranjo, que por sua vez, não questione as bases neoliberais da liberdade de mercado. Desta forma, Kraychete (2008) afirma que, para manter esta hegemonia apesar do quadro social gerado,

> o capital envidará esforços na direção de constituir novos arranjos institucionais, que não só sirvam como ferramentas para a administração da crise, como componham bases material e ideológica capazes de dificultar questionamentos sobre o próprio domínio do capital (...) surge um arranjo institucional, no qual o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promovam o bem-estar social (KRAYCHETE, 2008, pág.1138).

Nesse sentido, Peter Evans (1993) lembra que a aplicação consistente de quaisquer políticas, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos e lembra que "tal institucionalização não pode de forma alguma ser tida como certa" (EVANS, 1993).

Dessa forma, para Kraychete (2008), compõe esse novo discurso a noção de arranjo institucional no qual o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promovam o bem-estar social. Montano (2002) denominará esta tendência de "nova modalidade de trato à questão social". O chamado terceiro setor coloca-se como diferente do Estado e da empresa privada, mas dentro e sem questionar os fundamentos do sistema capitalista. Dessa forma, afirma o autor, "a minimização é festejada pelos neoliberais e a expansão do Terceiro Setor é festejada pela nova esquerda" (MONTANO, 2002), fortalecendo o consenso que se formaria a partir dali.

De fato, Lautier (2010) afirmará que a década de 90 e a primeira década de 2000 foram marcadas por uma série de encontros identificadas com a formação de um consenso mundial a respeito de desenvolvimento. Segundo este autor, dos anos 1940 a meados dos anos 1990, as políticas sociais, em todos os lugares, foram objeto de debates e conflitos, que se desdobraram em diversas bases: no âmbito moral, na economia, na política. Porém, nos anos 90, esses debates e conflitos parecem perder clareza e força, acabando por desaparecer no início dos anos 2000 (LAUTIER, 2010). Segundo Lautier (2010), o debate dá lugar a um consenso, que se desdobra em vários campos:

> Em primeiro lugar quanto aos *objetivos* que, num primeiro momento, são extremamente gerais e indefinidos: reduzir a pobreza (o objetivo principal do Banco Mundial desde o discurso de seu presidente, Lewis Preston, em 1993); promover os direitos das mulheres; universalizar a proteção social (Banco Mundial desde 1999 e BID desde 2002), etc. Eles se tornam cada vez mais precisos a partir dos *Millenium Development Goals*/Objetivos do Milênio (...) Gradativamente, esses objetivos foram refinados, em especial como os do Consenso de Copenhague (2004, 2006 e 2008). Em seguida, os consensos tratam *dos compromissos* assinados solenemente por numerosos chefes de Estado, mas nunca mencionam possíveis sanções no caso de descumprimento desses compromissos pelos países (...) Os consensos concernem, enfim, *aos instrumentos* a serem privilegiados - a distribuição de alimentos, o microcrédito, os Conditional Cash Transfers/os programas condicionados de transferência de renda... -, que se sucedem sem que sejam explicitadas as razões do abandono dos precedentes (...) (LAUTIER, 2010, pág. 354-355) (grifo nosso).

Para Lautier (2010), a criação de consensos é necessária para o estabelecimento de um novo ideário de desenvolvimento, mas eles raramente têm uma origem interna em um país. Segundo este autor, eles são diretamente mundiais, proclamados por uma agência da ONU ou uma assembleia de chefes de Estado, e se impõem nos debates políticos nacionais (LAUTIER, 2010).

Passa-se a propor o desenho de uma Estratégia de Desenvolvimento, como na forma empresarial, com objetivos a serem alcançados em determinado período de tempo. Segundo Stigliz (1999), essa "estratégia de desenvolvimento necessita estabelecer a perspectiva de transformação, com metas quantitativas, como a redução da pobreza pela metade ou provisão de educação primária universal". Esta estratégia deve incluir, segundo este autor, uma perspectiva de "transformação das instituições, a criação de novo capital social e novas capacidades, em alguns casos precisa substituir as instituições tradicionais" (STIGLITZ, 1998). Stiglitz (1998) adverte que algumas dessas transições serão difíceis de articular e de implementar. Reconhece também que existam muitas necessidades prementes, mas que devido às limitações de recursos e de capacidades, "é imperativo que a estratégia de desenvolvimento estabeleça prioridades" (STIGLITZ, 1998).

É nesse sentido que se observa o surgimento de um novo consenso internacional sobre desenvolvimento, assumindo como objetivos centrais a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social, que ficaria conhecido como ideário de Desenvolvimento Humano Sustentável. Segundo Iglesia – Caruncho (2005)

> Ao final dos anos 80 surge uma "nova teoria do crescimento", que põe a ênfase em outros fatores como o capital humano ou o "bom governo", subtraindo-se o peso da influência das variáveis econômicas tradicionais. Fruto de tudo isso, nos anos 90 nasceu um novo paradigma, batizado como *desenvolvimento humano sustentável,* o qual fará recair no sistema de cooperação externa exigências em âmbitos como o social, o institucional e o meio-ambiente, tanto por considerar-se dimensões incluídas no conceito de desenvolvimento, como por tratar-se de fatores estreitamente relacionados com o crescimento (IGLESIA-CARUNCHO, 2005, pág. 49).

O novo paradigma do Desenvolvimento Humano Sustentável encontrará seu maior difusor na série de Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas que serão celebradas ao longo dos anos 90. Estas Cúpulas, segundo Ayllón (2006), trataram de promover acordos globais sobre metas de desenvolvimento no contexto do pós-guerra frio e da crise da ideologia neoliberal. Novos temas vão sendo acrescentados a cada Cúpula, "os quais foram sendo incorporados também nos projetos e programas assim como nos planejamentos estratégicos dos doadores bilaterais e multilaterais" (AYLLÓN, 2007).

Sobre a Infância	Nova York	1990
Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio de Janeiro	1992
Direitos Humanos	Viena	1993
População e Desenvolvimento	Cairo	1994
Mulher e Desenvolvimento	Pequim	1995
Desenvolvimento Social	Copenhague	1995
Alimentação	Roma	1996

Quadro 4: Cúpulas das Nações Unidas durante a década de 1990

Fonte: Elaboração própria a partir de múltiplas fontes.

Tem uma importância particular para este trabalho a Cúpula de Desenvolvimento social de Copenhague em 1995, a qual gerou uma Declaração e um Plano de Ação, integrada por 10 compromissos que os Governos signatários assumiram com vistas a promover o desenvolvimento social em seus países. Após a Cúpula de Copenhague, a Assembléia Geral das Nações Unidas, naquele mesmo ano, decidiu pela implementação dos resultados da Conferência. Em maio de 1996

os países doadores, agrupados no CAD da OCDE, declaram adotar a maior parte dos objetivos das Cúpulas das Nações Unidas como metas expressas da ajuda externa (AYLLÓN, 2006). Este documento foi intitulado ***Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation***[24], o qual já continha metas como a redução pela metade das pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015.

Todos esses esforços em prol do modelo de *desenvolvimento humano* registrados nas cúpulas serão sistematizados em 2000 na forma de objetivos concretos a serem alcançados em um intervalo de tempo pré-determinado. A seqüência de cúpulas e compromissos culminara na formulação da Declaração dos Objetivos do Milênio em junho de 2000, quando em Genebra, fora realizada a Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas intitulada "A Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social e o Futuro: Assegurando o Desenvolvimento Social para Todos em um Mundo Globalizado". Nela o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a ONU e a OCDE se comprometiam em impulsionar os objetivos de desenvolvimento do CAD.

A declaração política assinala que "as instituições que representamos servem-se destes objetivos de desenvolvimento como marco comum para orientar suas políticas e programas, assim como para avaliar sua eficácia" (apud AYLLÓN, 2006), em relatório que ficou registrado como "Um Mundo Melhor para Todos":[25]

> Fixar objetivos para redução da pobreza é essencial para poder avançar. Os objetivos de desenvolvimento descritos no presente informe, que se baseia nos resultados das conferências e cúpulas mundiais das Nações Unidas celebradas na década de 1990, são objetivos gerais para todo o mundo. Abordam algumas das numerosas dimensões da pobreza e seus efeitos nas vidas das pessoas. Ao aceitar esses objetivos, a comunidade internacional contrai um compromisso com os setores mais pobres e desvalidos da terra, e consigo mesma.
>
> (...)
>
> É essencial que todos os participantes nesta atividade encaminhada ao desenvolvimento apliquem estratégias sustentáveis para um crescimento mais rápido que beneficie aos pobres. Que seus recursos se gastem de maneira eficiente, evitando o desperdício e velando para que sempre haja mecanismos que garantam a prestação de contas; que se gaste com eficácia, em atividades orientadas ao desenvolvimento humano, social e econômico, e não a criar uma capacidade militar excessiva nem a realizar projetos desastrosos para o meio ambiente; e que se gastem com prudência e não se dediquem recursos públicos a atividades que podem empreender com vantagem o setor privado (FMI et al, 2000, pág. 2)

[24] http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf

[25] www.paris21.org/betterworld (acesso 23/04/2010)

Assinaram esta declaração o Secretário Geral da ONU, o Secretário Geral da OCDE, o Diretor do FMI e o presidente do Grupo Banco Mundial. Segundo Ayllón (2006), esse compromisso é particularmente relevante para o FMI. Pouco antes, esta organização seguia sustentando que a pobreza estava fora de seu mandato estatutário e que se limitaria a fazer frente aos desequilíbrios macro-econômicos para restaurar o crescimento. Depois do fiasco da crise asiática e da renúncia do diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, seu sucessor, Horst Köhler, anunciaria que a luta contra a pobreza era uma das principais preocupações desse organismo (AYLLÓN, 2006, pág. 14).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram adotados pela Assembléia Geral das Nações Unidas logo em seguida, em setembro de 2000, por meio do que ficaria conhecido como "Declaração do Milênio", quando então 191 países assinaram o documento. Essa declaração compreende oito objetivos de desenvolvimento social e econômico, a saber: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Estes oito macro-objetivos se destrincharam em 18 metas quantificáveis para o período entre 1990-2015, e outros vários indicadores de progresso para cada uma delas. Os Objetivos do Milênio passaram a guiar os discursos e ações das principais Agências de Cooperação para o Desenvolvimento, tornando-se uma espécie de unanimidade nas referências de seus sites e relatórios. Desenvolvimento Sustentável, gênero, entre outros, segundo Ayllón (2007), convertem-se em componentes onipresentes na cooperação, em alguns casos de inclusão obrigatória para a aprovação de projetos (AYLLÓN, 2007).

Notar-se-á, a partir daí, uma série de novas cúpulas e acréscimos nas estratégias para combater a pobreza, mas como dito anteriormente, sempre parte de um mesmo ideário. Trata-se, a partir de então, de um rol cada vez mais amplo de temáticas e soluções, com múltiplas visões teóricas, algumas se aproximando das críticas, mas, a maior parte, voltadas para a discussão dos instrumentos mais eficazes de alcançar-se o chamado desenvolvimento humano, sem questionar as causas estruturais da pobreza.

A tendência a este "monoteísmo ideológico" no campo do desenvolvimento se fortalecerá de tal maneira que com o tempo se observa a diminuição crescente em nível mundial dos discursos críticos em relação ao sistema capitalista, o qual marcara outras décadas, como as de 50, 60, 70 e até 80. As primeiras décadas do pós Segunda Guerra foram marcadas pelo conflito de ideários de

desenvolvimento, diante da ameaça real de um modelo socialista. Na maioria dos países europeus, as décadas de 70 e ainda 80 foram marcadas por uma série de protestos e marchas de sindicatos e grupos contrários ao avanço desregulado do sistema econômico e produtivo capitalista. A partir da década de 90 o conflito de até então dá lugar a um consenso. O fim do regime comunista do leste é apresentado pelo ocidente como um certificado de superioridade do sistema capitalista, e não de qualquer capitalismo, mas do capitalismo desregulado, marcado pela livre concorrência nos mercados. Nas palavras de Jansen[26] (1995),

> A política internacional praticada pelos países ricos enfatiza a urgência de se assegurar o livre caminho para o crescimento econômico. Ao passo que a participação no crescimento econômico já não se coloca como um direito de todos. Hoje, mais do que em outras épocas, a aceitação passiva da pobreza e da desgraça de muitos – assim como o sentimento generalizado de impotência frente a elas – caracterizam o discurso político – ideológico internacional (JANSEN, 1995, pág.4)

O capítulo seguinte aprofundará o avanço deste consenso iniciado em 90. Uma vez traçados os Objetivos do Milênio, avança-se o movimento de fortalecimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com controles cada vez maiores da eficácia das ações de cooperação, assim como da inclusão de novos atores.

[26] Cooperante de uma Agência não governamental holandesa na época.

3. A NOVA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: A AGENDA DA EFICÁCIA

Como visto anteriormente, a década de 90 foi marcada por um número significativo de cúpulas das Nações Unidas nas quais diferentes temáticas relacionadas ao subdesenvolvimento foram discutidas e com cujas diretrizes se comprometiam as principais agências multilaterais e bilaterais do Sistema Internacional da Cooperação para o Desenvolvimento. Essas cúpulas culminaram na compilação dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em 2000, cujo oitavo prevê justamente a criação de uma parceria global para o desenvolvimento. As cúpulas da ONU e a Declaração do Milênio utilizam expressivamente um discurso que marcará, de forma crescente, as políticas de Cooperação para o Desenvolvimento até hoje - o discurso da Eficácia da Ajuda. O presente capítulo se propõe a apresentar a evolução desse pensamento, o percurso das cúpulas e declarações, assim como identificar as tendências que se vão conformando, a fim de melhor compreender como o ideário de desenvolvimento do pós 90 impacta nas agências não governamentais alemãs de cooperação, objeto desta dissertação.

A publicação do relatório *Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation* de 1996 do CAD/OCDE é considerada como um dos primeiros marcos nos debates em torno da eficácia da ajuda. Esse documento instituiu conceitos básicos sobre o assunto, dando nova roupagem a CID do pós guerra fria, a qual vinha sendo alvo de duras críticas sobre sua utilidade e eficácia, seja dos setores neoliberais, os quais alegavam ser o investimento privado a única solução eficiente para promoção do desenvolvimento, seja da crítica radical, que denunciava os interesses neocoloniais e os prejuízos da dinâmica da globalização (AYLLÓN, 2006). Esse documento serviu de base à definição, anos mais tarde, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Outro encontro emblemático para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pelas Nações Unidas, em Monterrey, no México, em março de 2002, que ficaria conhecida como Conferência de Monterrey. Dela participaram a quase totalidade das organizações internacionais para discutir a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (AOD). Segundo o documento final dessa conferência, a AOD "é fundamental não só para os países beneficiários que enfrentam dificuldades financeiras, mas também porque é um investimento vital para financiar um futuro mais seguro para todos os países" (NAÇÕES UNIDAS, 2002a). Nesse encontro, as instituições de Cooperação Internacional discutiram a diminuição no montante destinado à AOD ocorrida na década de 90, a reversão desta tendência, além de medidas a serem adotadas em prol da eficácia da ajuda, de modo

a melhorar a sua concepção e prestação. Nela, alguns países se comprometeram a aumentar o montante da ajuda e a se aproximar, gradativamente, da meta estabelecida em 0,7 % do valor do Produto Interno Bruto na forma de AOD[27]·, de modo a cumprir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. O Consenso de Monterrey representou a culminância de um processo de reforma do sistema de cooperação internacional; a renovação da vontade política relativa à AOD, com as novas estratégias de combate à pobreza estabelecidas por meio dos Objetivos do Milênio; a renovação das fontes de financiamento; as novas parcerias; harmonização de procedimentos, entre outras inovações (IPAD, 2005).

> El logro de las metas de desarrollo convenidas internacionalmente, incluso las establecidas en la Declaración del Milenio, requieren una nueva alianza entre los países desarrollados y en desarrollo. Nos comprometemos a adoptar políticas racionales, promover una buena gestión pública en todos los niveles y respetar el estado de derecho. También nos comprometemos a movilizar nuestros recursos internos, atraer corrientes financieras internacionales, fomentar el comercio internacional como motor del desarrollo, incrementar la cooperación financiera y técnica internacional en pro del desarrollo, promover una financiación sostenible de la deuda, adoptar medidas para el alivio de la deuda externa y aumentar la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales (NAÇÕES UNIDAS, 2002a, pág. 4)

Em muitos documentos e informes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com frequência, faz-se referência também à Declaração de Johanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável, de setembro de 2002. Nessa, a erradicação da pobreza é colocada entre os "objetivos fundamentais e requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável". Segundo ela, "Johanesburgo também confirmou haver sido feito progresso significativo rumo à consolidação de um consenso global e de uma parceria entre todos os povos de nosso planeta" (NAÇÕES UNIDAS, 2002b).

Nota-se que, desde o princípio dos discursos e documentos sobre Desenvolvimento Humano Sustentável, que se inicia logo nos primeiros anos da década de 1990 e que atinge seu ápice nos anos 2000, a erradicação da pobreza, com frequência, está declarada e premeditadamente, relacionada com a manutenção da estabilidade econômica e política mundial. Se o desenvolvimento havia sido a alternativa à manutenção de uma paz duradoura no pós Segunda Guerra Mundial, a redução da pobreza associa-se à sustentabilidade do ideário neoliberal e da economia globalizada,

[27]Pela primeira vez, em 1970, os membros signatários das Nações Unidas se comprometeram com a meta de contribuir com 0,7% do seu PIB. Essa taxa estabilizou efetivamente entre os 0,3 e os 0,35% , até ao início dos anos 90, altura em que começou de novo a diminuir. Em 2000, a AOD fornecida pelos 22 países membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE) representou, em média, 0,22% do seu PIB. Mesmo se excluirmos os Estados Unidos, que nunca se comprometeram a atingir a meta dos 0,7%, a média foi de apenas 0,33% (NAÇÕES UNIDAS, 2002, MÉXICO)

os quais possuem a desigualdade como característica inerente as suas dinâmicas. Deduz-se, da leitura dessas declarações, que há a consciência de que nenhum modelo econômico que gera inúmeros problemas sociais pode se manter - nem valores associados a ele, como liberdade e democracia -, diante de graves problemas sociais. Nesse sentido, a Declaração de Johanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável traz as seguintes evidências:

> 12. O profundo abismo que divide a sociedade humana entre ricos e pobres, junto à crescente distância entre os mundos desenvolvidos e em desenvolvimento, representam uma ameaça importante à prosperidade, à segurança e à estabilidade globais.
>
> (...)
>
> 15. Corremos o risco de perpetuação dessas disparidades globais e, a menos que ajamos de modo a modificar fundamentalmente suas vidas, os pobres do mundo podem perder a confiança em seus representantes e nos sistemas democráticos com os quais permanecemos comprometidos, enxergando em seus representantes nada além de imagens pomposas e sons retumbantes (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, pág. 2; 3)

Está implícito também nesse documento a estratégia que se pretende adotar para "banir para sempre o subdesenvolvimento":

> 18. (...) trabalharemos juntos para nos ajudarmos mutuamente a ter acesso a recursos financeiros e aos benefícios da abertura de mercados, assegurar o acesso à capacitação e ao uso de tecnologia moderna que resulte em desenvolvimento, e nos assegurar de que haja transferência de tecnologia, desenvolvimento de recursos humanos, educação e treinamento para banir para sempre o subdesenvolvimento (NAÇÕES UNIDAS, 2002b, pág. 3).

Em novembro de 2008, em Doha, capital do Catar, aconteceu a *Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento para a Revisão da Implementação do Consenso de Monterrey*. Convocada pela Assembléia Geral das Nações Unidas, a conferência contou com a participação de chefes de estado e de governo, bem como de chanceleres e ministros de mais de 150 países.

As conferências das Nações Unidas de Monterrey e Doha foram intercaladas por Diálogos de Alto Nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, geralmente dois entre cada uma das conferências, sempre na sede das Nações Unidas, Nova York, como se pode observar a seguir.

Evento	Local e data
Diálogo de alto nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Nova York, 7 e 8 de dezembro de 2011
Diálogo de alto nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Nova York, 23 e 24 de março de 2010
Conferência Internacional de Seguimento sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Doha, Qatar, 29 de novembro – 2 de dezembro 2008
Diálogo de alto nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Nova York, 23 e 24 de outubro de 2007
Diálogo de alto nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Nova York, 27 e 28 de junho de 2005
Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento	Monterrey, México de 18 a 22 de março de 2002

Quadro 5: Conferências e Diálogos de Alto Nível das Nações Unidas sobre o Financiamento para o Desenvolvimento

Fonte: elaboração própria

Além de todas as conferências internacionais sobre o Financiamento para o Desenvolvimento a fim de monitorar a implementação dos compromissos do Consenso de Monterrey, destaca-se no ano de 2010 a Cimeira da ONU sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Essa Plenária de Alto Nível da Assembleia Geral reuniu os dirigentes mundiais, responsáveis da sociedade civil, de fundações e de empresas para avaliar os avanços, identificar os atrasos e assumir o compromisso de lançar um plano de ação concreto para realizar os ODM e os objetivos de desenvolvimento, acordados em nível internacional.

Porém, sem dúvida o que mais se destaca dentro dos esforços da cooperação internacional para o desenvolvimento para atingir os oito objetivos traçados em 2000 é a série de Fóruns de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda que ocorre a partir de 2003, e dos quais esta dissertação irá tratar a partir de agora.

3.1 OS FÓRUNS DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA

Além das Conferências Internacionais de Monterrey e Doha sobre o Financiamento do Desenvolvimento, e dos encontros de Diálogo de Alto Nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, têm especial destaque no tema da Eficácia da Ajuda para o Desenvolvimento os *Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda*. Cada um destes fóruns tratou de temáticas específicas relacionadas à eficácia da ajuda e o alcance dos Objetivos do Milênio, gerando suas respectivas declarações e agendas, documentos que passarão a exercer forte influência em todas as agências que praticam a cooperação para o desenvolvimento no mundo. Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda e suas respectivas declarações são:

Roma, 2003 – Declaração de Roma sobre Harmonização

Paris, 2005 – Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda

Acra, 2008 – Agenda de Ação de Acra

Busan, 2011 – Declaração de Busan

Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda se propõem a ser passos a mais no caminho iniciado em Monterrey para a consecução de uma Ajuda Oficial ao Desenvolvimento de maior qualidade e impacto, definindo para isso a agenda nesse âmbito para os anos que seguem o Fórum. Em cada uma dessas Declarações são identificados pressupostos específicos para melhorar a qualidade da ajuda e que serão apresentados a seguir:

3.1.1 Declaração de Roma sobre Harmonização

Na declaração de Roma o foco é na harmonização das políticas de cooperação praticadas pelos doadores e no alinhamento com as prioridades e práticas nacionais dos países beneficiados, buscando garantir a apropriação das políticas de cooperação por parte dos últimos. Essas ações são vistas como um primeiro passo para o alcance da eficácia da ajuda.

Assim, por um lado, os países e instituições multilaterais presentes no Fórum se comprometem a:

> Examinar e identificar formas de modificar as nossas instituições, assim como as políticas, procedimentos e práticas dos países para facilitar a harmonização. Adicionalmente, trabalharemos para reduzir as missões, exames e relatórios dos doadores, aligeirar os condicionalismos, e simplificar e harmonizar a documentação
>
> (...) Reconhecemos que enquanto as nossas origens históricas, mandatos institucionais, estruturas governamentais e autoridades variam, podemos em muitos casos, simplificar e harmonizar os nossos requisitos e reduzir os custos que lhes estão associados, melhorando, ao mesmo tempo, a supervisão fiduciária e contabilidade pública, e aumentando a concentração na obtenção de resultados concretos de desenvolvimento. (IPAD, 2003, pág. 4)

O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Roma representou, dessa forma, um primeiro esforço em prol da harmonização das diversas políticas tanto nacionais como internacionais de cooperação para o Desenvolvimento. O critério de harmonização acompanhará as políticas de cooperação dos países do norte até os dias atuais, sendo o responsável, por exemplo, pelos esforços que alguns países têm empreendido em "enxugar" ou fundir o arcabouço institucional que concebe e põe em ação a cooperação de seu país.

Foi também na Declaração de Roma que os países e instituições presentes se comprometeram em seguir os princípios ou critérios que seriam formulados pelo Grupo de Trabalho para a Eficácia da Ajuda CAD/OCDE, formado logo após a Conferência de Monterrey (2002), sobre Boas Práticas. Dessa forma, na Declaração de Roma, as instituições presentes concordam:

> Apoiamos o trabalho sobre Boas Práticas feito pelos grupos técnicos do "CAD/task force" da OCDE, e pelos Bancos multilaterais de desenvolvimento, e aguardamos a esperada conclusão do trabalho sobre harmonização das NU que está a ser coordenada pelo Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDG). Estamos prontos para seguir as Boas Práticas existentes e, ao mesmo tempo, continuar a identificar e disseminar outras[28] (IPAD, 2003, pág.4)

28 No âmbito da Conferência de Monterrey (2002), havia sido reforçada a task force do CAD com o objetivo de elaborar um conjunto de documentos sobre Boas Práticas. Após uma consulta com 16 países em desenvolvimento procurando identificar as prioridades e perspectivas destes países sobre a harmonização das práticas dos doadores, a task force elaborou um documento: Harmonising Donor Practices for effective aid delivery, o qual inclui a Declaração de Roma sobre Harmonização, constituído por seis capítulos cobrindo seis áreas selecionadas pela sua importância e por um levantamento das necessidades dos países parceiros (needs assessment survey). Os seis capítulos são: Quadro para a Cooperação dos Doadores;Country Analytic Work e preparação dos Projetos e Programas; Avaliação do desempenho na Gestão das Finanças Públicas; Notificação e Monitorização; Relatórios Financeiros e Auditorias; Cooperação Delegada (Disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf).

O resultado do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Roma em 2003, que posteriormente (no mesmo ano) deu origem ao documento *Harmonising Donor Practices for effective aid delivery*, pode ser sintetizado na seguinte figura:

Figura 1: Pirâmide da Eficácia da Ajuda: Harmonização e Alinhamento

Fonte: CAD/OCDE, apud IPAD 2005

3.1.2 Declaração de Paris sobre a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda data de março de 2005, ocasião na qual foram acrescentadas outras dimensões de trabalho para uma ajuda mais eficaz, tomando-se "a resolução de empreender ações de longo alcance, monitorizáveis, com vista a reformar as modalidades de entrega e de gestão da ajuda" (OCDE, 2005, pág. 1)

> 2. Neste Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, seguimos a orientação da Declaração adotada em Roma (Fevereiro de 2003), no Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização, bem como os princípios fundamentais propostos durante a Mesa Redonda de Marrakech (Fevereiro de 2004) sobre a gestão centrada nos resultados

> em matéria de desenvolvimento (...[29]), porque acreditamos que eles aumentarão os efeitos da ajuda na redução da pobreza e das desigualdades, incrementando o crescimento, o desenvolvimento das capacidades e a aceleração da realização dos ODM (OCDE, 2005, pág. 1).

Nessa declaração as organizações e países presentes reafirmam os compromissos assumidos em Roma para harmonizar e alinhar a entrega da ajuda, assim como o compromisso de acelerar os progressos na sua aplicação. Reconhece que para isso será necessário "um constante apoio político de alto nível, pressão dos pares e ações coordenadas à escala mundial, regional e local". Dessa forma, os presentes comprometem-se a acelerar o ritmo da mudança, por meio da implementação de cinco Compromissos de Parceria (OCDE, 2005, pág. 3). Como se percebe a seguir, as três primeiras estratégias desse Compromisso de Parceria já estavam presentes no texto da Declaração de Roma, ainda que de forma "difusa", diferente da Declaração de Paris, cujos compromissos apresentam-se pontuados, como exposto a seguir:

- Apropriação: os países parceiros exercem liderança efetiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das ações de desenvolvimento;

- Alinhamento: os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros;

- Harmonização: as ações dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes;

- Gestão centrada nos resultados: gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados;

- Responsabilidade mútua: os doadores e os países parceiros são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento;

Para cada uma dessas dimensões foram traçados Indicadores de Progresso, num total de 12, a fim de monitorar os progressos nos Compromissos de Parceria até o ano de 2010. O estabelecimento desses Indicadores de Progresso fez da Declaração de Paris o documento mais importante e conhecido entre os acordos firmados em prol da eficácia da ajuda ao desenvolvimento. Faz-se necessário esclarecer aqui a diferença entre alinhamento e harmonização nesse documento,

[29] "(...)seguimos a orientação da Declaração adotada em Roma (Fevereiro de 2003), no Fórum de Alto Nível sobre a Harmonização, bem como os princípios fundamentais propostos durante a Mesa Redonda de Marrakech (Fevereiro de 2004) sobre a gestão centrada nos resultados em matéria de desenvolvimento" (IBIDEM)

sendo que o primeiro termo diz respeito ao ajustamento das políticas de cooperação às estratégias de desenvolvimento, assim como às instituições e procedimentos dos países parceiros. Harmonização, por sua vez, refere-se às ações dos doadores, os quais se comprometem a, dentre outros, "aplicar, onde seja possível, disposições comuns à escala nacional para planejar, financiar, desembolsar, supervisionar, avaliar e informar o governo sobre as atividades dos doadores e os fluxos de ajuda" (idem, ibidem, pág.8). Nota-se que se tratam de compromissos assumidos ainda no nível da cooperação oficial dos países, mas que, posteriormente, como se verá no Plano de Ação de Acra, virá a ampliar-se num chamado às instâncias da Sociedade Civil para que passem a compartilhá-los.

No âmbito da Harmonização destaca-se ainda o compromisso em "trabalhar em conjunto para reduzir o número de missões em campo e de análises de diagnóstico duplicadas e separadas (INDICADOR 10), e encorajar a formação conjunta, a fim de partilhar os ensinamentos da experiência e criar uma comunidade de práticas". Ainda em relação ao compromisso de harmonização de políticas, os doadores comprometem-se a:

> Harmonizar as suas atividades. A harmonização é muito mais crucial quando não exista uma forte liderança governamental. Ela deve focalizar-se em análises a montante, avaliações conjuntas, estratégias comuns, coordenação do compromisso político, bem como em iniciativas práticas, tais como a criação de escritórios comuns para vários doadores (OCDE, 2005, pág. 9).

HARMONIZAÇÃO		METAS PARA 2010
9	***Utilização de dispositivos ou procedimentos comuns*** – Percentagem de ajuda fornecida através de abordagens baseadas nos programas.	**66% dos fluxos de ajuda** são fornecidos no âmbito de abordagens baseadas em programas.
10	***Encorajar as análises conjuntas*** – Percentagem de (a) missões de campo e/ou (b) trabalho analítico por países, incluindo estudos de diagnóstico que são efetuados em conjunto	**(a) 40% das missões de campo dos doadores** são efetuadas conjuntamente.
		(b) 66% dos trabalhos analíticos por países são efetuados conjuntamente.

Quadro 6: Indicadores 9 e 10 da Declaração de Paris e respectivas metas - Compromisso Harmonização.

Fonte: Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, 2005

O compromisso com as metas acordadas nessas duas declarações explica a tendência observada de busca, sem precedentes, de uma homogeneização de práticas das Agências de Cooperação para o Desenvolvimento observada nos últimos anos, inclusive na inclinação das

agências não governamentais nessa mesma perspectiva. Explica também o fato de a Alemanha, por exemplo, em janeiro de 2011 ter efetivado a fusão de suas duas agências oficiais de cooperação, o que já vinha sendo anunciado cerca de dois anos antes, formando uma única agência oficial de cooperação, a GIZ (*Geselschaft für Internationale Zusammenarbeit*), como será detalhado no capítulo quatro. De fato, segundo o documento, nesse fórum estiveram presentes os Ministros de países desenvolvidos e em desenvolvimento responsáveis pela promoção do desenvolvimento, Diretores de instituições multilaterais e bilaterais de desenvolvimento e Organizações da Sociedade Civil que praticam a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, os quais retornam a seus países com o firme propósito de aplicar os compromissos assumidos nos acordos internacionais.

Em 2008, três anos após o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris, foi realizada pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda[30] uma avaliação que ficou conhecida como *Pesquisa Sobre Monitorizarão da Declaração de Paris: Ajuda Mais Eficaz até 2010.* Esse documento identificou a existência de uma relativa distância entre o cumprimento dos compromissos e as metas estabelecidas em Paris. A pesquisa apresenta os resultados totais dividindo os indicadores nos grupos daqueles que *Podem ser Atingidos até 2010*, *Metas que Requerem Esforços mas Podem ser Atingidas* e as *Metas que Exigem Esforços Muito Especiais (grifo nosso)*. Este último grupo trata de seis objetivos de Paris (do total de 12) que "estão descarrilados e serão difíceis de atingir, a menos que os países parceiros e doadores intensifiquem muito seriamente os seus esforços". Dentre os seis indicadores "desacreditados", encontram-se o 9 e o 10 do quadro anterior, referentes ao Compromisso de Harmonização de políticas[31]. Essa informação faz-se importante quando se observa que o Fórum de Alto Nível de Acra, três anos depois, terá como um de seus principais focos, mais uma vez, a harmonização das políticas de cooperação tanto em nível global quanto nacional.

[30] Parceria internacional de doadores e países parceiros, coordenado pela OCDE/DAC. Vale registrar que os Grupos de Trabalho Sobre a Eficácia da Ajuda são grupos formados por representantes de governos dos "países doadores" e "receptores", assim como representantes de organizações da sociedade civil articuladas nas plataformas internacionais, que trabalham sob o abrigo da OCDE no monitoramento dos compromissos estabelecidos na Declaração de Paris. O documento fornecido por estes grupos de trabalho, representam o principal subsídio para a elaboração da próxima declaração sobre a eficácia da ajuda.

31Vide resultado completo em Pesquisa Sobre Monitorizarão da Declaração de Paris: Ajuda Mais Eficaz ATÉ 2010 (www.oecd.org/dataoecd/41/39/41770958.pdf)

3.1.3 Agenda para Ação de Acra

É também o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda ("*Working Party on Aid Effectiveness" - WP-EFF*) que elabora o relatório para o Terceiro Fórum de Alto Nível que se realizou em Acra, em setembro de 2008, chamado "Um Relatório Sobre o Progresso Registrado na Implementação da Declaração de Paris", que teria a função de *"*apoiar por meio de provas a Accra Agenda for Action" (OCDE, 2011e). Esse documento apresenta as principais evidências e conclusões relacionadas com os cinco princípios da Declaração de Paris (apropriação, alinhamento, harmonização, gestão de resultados e responsabilização mútua) e quatro novas questões a serem discutidas nas Mesas Redondas no Fórum de Alto Nível (HLF) de Acra, intituladas: Perspectivas Setoriais, Sociedade Civil e Eficácia da Ajuda, situações de fragilidade e conflito e a arquitetura da ajuda em mutação.

Na parte I desse relatório que dará origem à Agenda de Acra, definem-se oito mensagens principais sobre o progresso, entre as quais se destaca, para esta presente dissertação, o ponto 6 (seis), segundo o qual "a eficácia da ajuda requer a participação de grupos mais vastos, para além de governos e doadores oficiais". Para isso, os parceiros e doadores precisam "estabelecer formas de diálogo, mais inclusivas e sistemáticas, com todas as partes interessadas, incluindo os prestadores de assistência ao desenvolvimento fora do CAD e principais fundações" (WP-EFF, 2008, pág. 4). Como de praxe, esse relatório deu origem em seguida a Agenda para Ação de Acra, na qual ficaram estabelecidos três grandes desafios para acelerar o progresso na eficácia da ajuda:

- Fortalecer o Controle/Apropriação do Desenvolvimento por Parte dos Países (parceiros);

- **Construir Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas;**

- Alcançar resultados de desenvolvimento — e prestar abertamente contas desses resultados;

O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Acra de 2008 ficou conhecido por representar um esforço de identificar ações **prioritárias e imediatas** para acelerar e aprofundar a implementação da Declaração de Paris até 2010, uma vez identificado que "estavam ocorrendo progressos, mas que não eram suficientes" (OCDE, 2008a, pág.1). Nesse sentido, surgem as recomendações diretas feitas pela primeira vez sobre o papel da sociedade civil em relação à eficácia da ajuda, identificadas dentro do macro objetivo "Construir Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas" (OCDE, 2008, pág. 4)

Para o alcance desse macro objetivo são estabelecidas as seguintes medidas: 1. Reduzir a dispendiosa fragmentação da ajuda; 2. Aumentar o valor do dinheiro da ajuda; 3. Trabalhar com todos os intervenientes no desenvolvimento; 4. **Aprofundar o compromisso com organizações da sociedade civil** e 5. Adaptar as políticas de ajuda para países em situação frágil. Quanto ao objeto desta dissertação, possui especial valor o artigo 20, situado dentro da medida quatro dessa Agenda, no qual os países doadores comprometem-se a coordenar a cooperação das OSC com os programas governamentais, além de melhorar o controle sobre os resultados de tais instituições.

> Aprofundaremos o nosso compromisso com as OSC, enquanto atores de desenvolvimento a título próprio, cujos esforços complementam os dos governos e do setor privado. Partilhamos um interesse em garantir que os contributos das OSC para o desenvolvimento atinjam o seu pleno potencial. Com este objetivo:
>
> a) Convidamos as OSC a refletir sobre o modo como podem aplicar os princípios de Paris sobre eficácia da ajuda, de um ponto de vista das OSC.
>
> b) Acolhemos com agrado as propostas das OSC para nos empenharmos conjuntamente num processo envolvendo múltiplos intervenientes, liderado pelas OSC, que promova a eficácia das OSC no desenvolvimento. Como parte desse processo, procuraremos: **i) melhorar a coordenação dos esforços das OSC com programas governamentais,** ii) **incrementar a responsabilização com vista a resultados das OSC**, e iii) melhorar a informação sobre as atividades das OSC. (grifo nosso)
>
> c) Trabalharemos com as OSC de modo a criar um ambiente favorável, que potencie as suas contribuições para o desenvolvimento (OCDE, 2008a, art. 20, pág.6).

Da mesma forma que em 1990, quando a Sociedade Civil foi convocada a participar das políticas de combate à pobreza no relatório do Banco Mundial, ela continua a ser contemplada nos discursos das instituições internacionais. Difere-se pelo fato de que, naquele momento, tratava-se da disseminação de um princípio geral, enquanto aqui, trata-se de princípios a serem observados. A Agenda de Acra pode ser considerada a mais importante quanto ao objeto desta dissertação, uma vez que comprova o compromisso firmado pelos governos dos países doadores em coordenar e alinhar as atividades de cooperação das OSC de seus países com os programas governamentais em prol da maior eficácia da ajuda.

3.1.4 Aliança de Busan para a cooperação eficaz para o desenvolvimento

Realizado na Coréia do Sul, em dezembro de 2011, o IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda também reuniu ministros e outros representantes dos governos de países doadores e em desenvolvimento, bem como organizações da Sociedade Civil – ONGs e representantes de empresas. De acordo com a OCDE, os objetivos assumidos para Busan eram analisar os progressos e retrocessos feitos desde Accra e Paris em termos de Ajuda ao Desenvolvimento, assumindo novos compromissos internacionais para concretizar uma verdadeira Eficácia do Desenvolvimento, de forma que a ajuda contribuísse efetivamente para reduzir a pobreza e alcançar os ODM até 2015 (OCDE, 2011b).

O Fórum resultou na assinatura do *Busan Partnership for Effective Development Co-operation*. Segundo essa Declaração, trata-se de "uma nova aliança, mais ampla e inclusiva que nunca, baseada em princípios compartilhados, metas comuns e compromissos diferenciados com vistas a um desenvolvimento internacional eficaz". Reconhece-se também que "a evolução econômica, política, social e tecnológica revolucionou o mundo em que vivemos. Entretanto, ainda persistem a pobreza, a desigualdade e a fome" (OCDE, 2011b, pág. 1). Em tal sentido, o documento afirma:

> 7. Podemos e devemos melhorar e acelerar nossos esforços. Comprometemos-nos a modernizar, aprofundar e ampliar nossa cooperação, com a participação de atores estatais e não estatais que desejam construir uma agenda que até há pouco era decidida por um número restringido de atores do desenvolvimento. Em Busan, estamos forjando uma nova aliança mundial para o desenvolvimento que abarca a diversidade e reconhece as distintas funções que cada ator da cooperação pode desempenhar para apoiar o desenvolvimento (OCDE, 2011b, pág.2).

Assim, a novidade de Busan é a importância especial dada aos países de renda média; a cooperação sul-sul e triangular; e a sociedade civil, como as ONGs e empresas. Destaque especial é dado a estas últimas na Aliança de Busan. O documento é estruturado de acordo com as seguintes temáticas:

- Negociando a Mudança: ações complementares para alcançar objetivos comuns;

- Inclusão de novos atores baseados em princípios compartilhados e compromissos diferenciados;

- Melhorando a qualidade e a eficácia da cooperação para o desenvolvimento;

- **Apropriação, resultados e prestação de contas;**

- Cooperação transparente e responsável;

- Promoção do desenvolvimento sustentável em situações de conflito e fragilidade;

-Alianças para fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade diante da adversidade;

- Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz;

- Cooperação Sul – Sul e triangular com vistas ao desenvolvimento sustentável;

- **Setor Privado e o desenvolvimento**;

- Combatendo a corrupção e os fluxos ilícitos;

- Financiamento relacionado com as mudanças climáticas;

- O futuro: alianças para avançar para os ODM e mais além.

Termos como "quadro de resultados", "avaliação de desempenho", "número gerenciável de indicadores, produtos e resultados", "mensuração de avanços", "avaliação de impactos", "gestão baseada em resultados", entre outros, permeiam o discurso de toda a Declaração. Mas o que traz de novo, e que possui especial significância para este trabalho, são os artigos que se referem, especificamente, à "Sociedade Civil" e à "parceria Público-Privada para o desenvolvimento", anunciadas como um avanço "Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz".

O artigo da Aliança de Busan, que trata da Sociedade Civil (22), faz parte do capítulo "**Negociando a Mudança: ações complementares para alcançar objetivos comuns"** (grifo nosso), dentro do subcapítulo que trata da "**Apropriação, Resultados e Prestação de contas"** [32]. De forma menos destacada, a sociedade civil é novamente contemplada na Aliança de Busan, em dois principais aspectos: no reconhecimento de que seu trabalho precisa de um ambiente favorável que garanta sua sustentabilidade e independência; no chamado para aderirem às boas práticas em prol da eficiência e eficácia. O fato de ela vir contemplada dentro da seção Apropriação, Resultados e Prestação de contas é indicativo do destaque dado em Busan para este último aspecto. Assim, o artigo 22 da Aliança de Busan traz:

> 22. As Organizações da Sociedade Civil (OSC) cumprem uma função vital possibilitando que a população reclame seus direitos, promovendo o enfoque de direitos, ajudando a configurar políticas e alianças para o desenvolvimento e fiscalizando sua execução. Também proporcionam serviços em âmbitos complementares ao dos estados. Reconhecendo estas funções, nós (signatários):

[32] Vide sistematização anterior

> a.cumpriremos plenamente nossos respectivos compromissos para que as organizações da sociedade civil possam exercer suas funções como atores independentes de desenvolvimento, centrando-nos particularmente em criar um ambiente favorável, de acordo com os direitos pactuados internacionalmente, que potencie ao máximo sua contribuição ao desenvolvimento;
>
> b. encorajamos as organizações da sociedade civil a implementar práticas que fortaleçam sua responsabilidade e contribuição a efetividade do desenvolvimento, orientadas pelos Princípios de Istambul e pelo Marco Internacional para a Eficácia do Desenvolvimento das OSCs (OCDE, 2011b, pág. 6 – 7)

Aqui abre-se um parêntese para destacar a mobilização que vinha acontecendo por parte de OSCs do mundo todo em prol de manifestar a posição das OSCs a respeito dos princípios de eficiência. Organizadas na forma do *Open Forum for CSO Development Effectivenes* - Fórum sobre a Eficácia do Desenvolvimento das OSC, esse Fórum "reúne as organizações da sociedade civil de todo o mundo para tratar os assuntos e desafios relevantes para sua eficácia como atores do desenvolvimento. Tem como objetivo propor, para fins de 2011, um marco de eficácia global para as organizações" (Open Forum for CSO Development Effectivenes, 2011).

Em setembro de 2010, em Istambul, já havia acontecido a Primeira Assembleia Mundial do Fórum Aberto sobre a Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento, que resultou no documento conhecido como Princípios de Istambul. Ficou definido que os oito princípios ali elaborados serviriam de base para formulação posterior do Marco Internacional sobre Eficácia da Contribuição das OSCs ao Desenvolvimento, que veio a ser concretizado em junho de 2011 em Siem Reap, Camboja e é, atualmente, o principal documento reconhecido e assinado por OSCs e redes do mundo inteiro como referência em termos de compromissos e reivindicações das OSCs em prol da eficiência da ajuda. Tendo como princípio "fortalecer a eficácia da contribuição da sociedade civil ao desenvolvimento" esse documento serviu de base para a articulação e manifestação de diversas plataformas de OSCs para o Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em Busan.

Dois dias antes do Fórum Oficial, aconteceu também em Busan o evento preparatório da sociedade civil, promovido por BetterAid, Open Forum e a associação coreana de ONGs. Depois um representante escolhido por eles participou da redação do documento final, a Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda sendo, consagrado no artigo 22 da Declaração de Busan[33]. A

[33] Dois dias antes do Fórum Oficial, aconteceu em Busan o evento preparatório da sociedade civil, na mesma cidade, promovido por BetterAid, Open Forum e a associação coreana de ONGs. Depois um representante escolhido por eles participou da redação do documento final, a Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda.

Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em sintonia com essa mobilização se pronuncia acerca desse reconhecimento oficial:

> O marco internacional para a eficácia da contribuição das OSCs ao desenvolvimento é o principal posicionamento da sociedade civil global sobre o seu papel na promoção do desenvolvimento internacional, elaborado com a contribuição de milhares de OSCs de todo o mundo, e oficialmente reconhecido por governos e doadores no IV Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (ABONG, 2011).

O Capítulo seguinte do documento Aliança de Busan é nomeado "Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz", onde se aborda o "Setor Privado e o desenvolvimento"**,** ao qual, como dito, foi dado especial destaque nesse documento. Chama-se aqui atenção para o fato de que na expressão "Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz", subjaz a crença de que não se trata mais, apenas, de uma questão da eficácia das ações de Ajuda ao Desenvolvimento (AOD), mas de que o Desenvolvimento como um todo esteja sendo conduzido de uma forma eficaz. Para isso, a Aliança de Busan enfatiza o papel do setor privado e as parcerias público-privadas para o combate eficaz da pobreza mundial, além da importância da abertura de mercados. Propõe ainda medidas como abertura aos investimentos e ao comércio internacional, entre outros.

De acordo com o capítulo "Da ajuda eficaz à Cooperação para um desenvolvimento eficaz", "a ajuda apenas é uma parte da solução para os problemas do desenvolvimento. É chegada a hora de ampliar nosso enfoque de eficácia da ajuda para os desafios de um desenvolvimento eficaz. Isso exige um novo marco" (OCDE, 2011b, artigo 28). É nesse capítulo que se encontra, então, a seção *Setor Privado e Desenvolvimento*, ao qual pertence o artigo (32), que diz respeito ao papel do setor privado para um desenvolvimento mais eficaz:

> **Setor privado e o desenvolvimento**:
>
> 32. Reconhecemos a função essencial do setor privado na promoção da inovação; a criação de riqueza, renda e empregos; e na mobilização de recursos nacionais contribuindo assim para a redução da pobreza. Por conseguinte, nós (signatários):
>
> a. colaboramos com as associações profissionais, os sindicatos e outras entidades representativas com a finalidade de melhorar o ambiente legal, regulamentário e administrativo para o investimento privado e também para assegurar políticas empresarias e um contexto regulamentário conveniente para favorecer o desenvolvimento do setor privado, o incremento do investimento estrangeiro direto, as associações público-privadas, o fortalecimento das cadeias de valores de maneira equitativa, com especial consideração às dimensões nacionais e regionais e a intensificação dos esforços em favor das metas de desenvolvimento;

> b.asseguramos a participação do setor privado na concepção e aplicação de políticas e estratégias de desenvolvimento para fomentar o crescimento sustentável e a redução da pobreza;
>
> c.continuamos desenvolvendo mecanismos financeiros inovadores para mobilizar o financiamento privado em favor dos objetivos compartilhados de desenvolvimento;
>
> d. promovemos a «cooperação para o comércio» como motor do desenvolvimento sustentável, focada em resultados e impacto, a fim de construir capacidades produtivas, ajudar a solucionar deficiências do mercado, fortalecer o aceso aos mercados de capitais e propiciar enfoques que atenuem os riscos que enfrentam os atores do setor privado;
>
> e. convidamos os representantes dos setores público e privado, assim como de organizações afins, a desempenhar um papel ativo em melhorar os resultados, tanto em matéria de desenvolvimento como de negócios, a fim de que estes se reforcem mutuamente (OCDE, 2011b, artigo 32).

Trata-se assim de "novas velhas medidas" para se alcançar o objetivo traçado em 2000 de reduzir pela metade a extrema pobreza no mundo (ODM). Diante da incapacidade dos instrumentos econômicos dos últimos 12 anos em diminuir as mazelas do sistema econômico em voga no mundo, assim como diante da parca contribuição da Ajuda ao Desenvolvimento nessa missão, convoca-se mais uma vez o mercado para protagonizar o desenvolvimento econômico, afirmando-se acreditar que este conduzirá ao desenvolvimento social. Essa concepção fica clara ao longo da leitura da Aliança de Busan, assim como de documentos afins, como os documentos das sessões temáticas e dos grupos de trabalho voluntários (*Building Block*) do 4º Fórum de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda em Busan.

Chama atenção, para esse trabalho, o "*Building Block on Public-Private Cooperation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth - Building Block* sobre Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável[34]". Vale registrar que essa sessão contou com a participação de Ben Knapen, Ministro da Cooperação para o Desenvolvimento da Holanda[35], assim como executivos de grupos empresariais e representantes de instituições financeiras (OCDE, 2011c). Já o Ministro da Cooperação Internacional da Alemanha, o liberal Dirk Niebel, participou da comissão da *Thematic Session on Public-Private Co-operation for Broad-*

[34] Tradução própria.

[35] Registra-se aqui este fato, por se tratar de um país quem vem apresentando significativas mudanças na sua cooperação, decorrentes da imposição de fortes condicionalidades às ONGD do país por parte do governo. Para maiores informações ver JANSEN e LANDIM, 2011 ou EVERTON, 2012.

based, Inclusive, and Sustainable Growth[36] que elaborou os subsídios para tal *Building Block* (OCDE, 2011c; 2011d). Destaca-se a presença desses ministros por se tratarem, como se verá mais adiante neste trabalho, de ministros que têm se destacado pela fidelidade aos princípios de eficácia das agendas internacionais, o que tem impactado expressivamente na cooperação desses países. Ambos dos partidos liberais, seus discursos frequentemente fazem referencia à maior participação do setor privado na cooperação e à eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

O documento do *Building Block sobre Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável* serviu de subsídio tanto para o artigo 32 (Setor privado e o desenvolvimento) da Aliança de Busan. O documento é marcado por declarações de líderes de estados e representantes do setor privado, como os chefes executivos (*Chief executive office* - CEOs) do *International Finance Corporation (*IFC) - investidora e consultora global, ramo do setor privado do Grupo Banco Mundial; da *International Business Leaders Forum* (IBLF) e o secretário geral do *Business and Industry Advisory Committee to the OECD (*BIAC) – Comitê Consultivo da OCDE sobre Comércio e Indústria. De acordo com a ata do encontro deste Building Block, esse último executivo enfatizou "a importância de um ambiente empresarial favorável, Estado de Direito, poder público eficiente, sistemas fiscais, abertura de mercados e concorrência leal" para um desenvolvimento eficaz. Ele salientou ainda que, "quando as condições corretas são implementadas, investimentos privados contribuem como mecanismo inovador para o desenvolvimento, gerando empregos e crescimento" (OCDE, 2011c; 2011d)[37].

Como dito, Busan foi marcado pelo discurso em prol do fortalecimento da participação das empresas no desenvolvimento não apenas econômico, como também social. As organizações da sociedade civil, que, historicamente, se empenharam na cooperação para o desenvolvimento de uma forma a fortalecer os movimentos sociais em suas reivindicações deparam-se com o desafio de concorrer com o setor privado pelos recursos público de seus países voltados para a cooperação. Apesar de também serem convocadas para a parceria global pela eficácia do desenvolvimento, a crescente competição por recursos condiciona a sua sustentabilidade financeira à adoção das agendas internacionais em detrimento das agendas de lutas que muitas agências não governamentais empreenderam ao longo de suas histórias.

---

[36] A Sessão Temática, por sua vez, teve como moderador Rob Swartbol, Deputado Diretor-Geral para Cooperação Internacional, Ministério das Relações Exteriores, Holanda (OCDE, 2011d)

[37] *Mr. Asami from BIAC emphasised the importance of an enabling business environment, rule of law, effective public government, tax systems, open markets and fair competition. He underlined that when right conditions are put in place, private investments contribute as innovative engine for development, creating jobs and growth* (tradução própria).

O discurso da Aliança de Busan aposta numa responsabilidade social dos capitalistas justamente num contexto de mundialização do capital, no qual os investimentos, produtivos ou não, migram a todo o tempo para regiões e setores que representem maiores vantagens. Segundo Andrioli (2005),

> o problema é que o capital não tem pátria, na lógica do mercado não vingam valores como justiça e solidariedade e, se há capitalistas que, por vezes, fazem generosas doações sociais, estas estão, em sua maioria, prioritariamente vinculadas a fins publicitários e de conservação de imagem de si e de suas empresas. A geração de empregos, na lógica do mercado capitalista, significa integrar uma quantidade estritamente necessária de força de trabalho no processo produtivo que produza mais valor do que custa para se reproduzir e nisso não há nenhuma generosidade ou responsabilidade social: ela constitui a base da exploração capitalista (ANDRIOLI, 2005a).

Outra preocupação pertinente no que diz respeito a colocar-se nas mãos do setor privado as políticas de cooperação para o desenvolvimento, diz respeito às agendas. É difícil acreditar que a responsabilidade empresarial de uma indústria irá apoiar ações voltadas pela luta pela dignidade do trabalhador dos países mais pobres, por exemplo, assim como qualquer outra agenda que vá contra os interesses do capital. Fortalece-se dessa forma ainda mais a homogenização de agendas que vem se denunciando desde a década de 90 e que se acirrou nos anos 2000. Agendas mais críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico, principalmente aquelas que ainda eram apoiadas pelas Agências não governamentais da cooperação para o desenvolvimento, que disputam os sentidos da democracia nos países em desenvolvimento e enfrentavam a lógica do mercado e da desigualdade, tendem, a partir da Aliança de Busan, a enfraquecerem ainda mais.

Uma outra questão que se pode aferir da Aliança de Busan, é a ligação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento às necessidades da economia naquele momento, oferecendo aquela regulações que contribuam para a satisfação destas. Isto é, num período de recessão mundial como o que marca o período do Fórum de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda de Busan, o incentivo para que os governos do norte direcionem mais recursos para que suas empresas "levem o desenvolvimento" para os países mais pobres pode ser visto como sintomático. Aqui também ocorre que o apoio à participação do setor privado nas políticas de cooperação ao desenvolvimento sempre existiu, mas adquire maior visibilidade e legitimação no discurso de Busan.

Trata-se assim dos arranjos, pactos e consensos que são desenhados ao longo da história das relações econômicas e políticas internacionais, dentro dos quais a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem seu papel, seja como simples difusor dos novos discursos e agendas,

seja como espaço para gerar novas institucionalidades e regulações para manutenção do ideário hegemônico.

Para entender-se como todas essas mudanças repercutiram tanto no nível institucional quanto operacional da cooperação não governamental alemã, julga-se necessário analisar primeiro as peculiaridades do discurso da União Europeia nesta temática. O capítulo a seguir tenta aproximar a discussão que foi trazida até aqui do objeto deste trabalho, observando como o discurso da União Europeia se adapta às agendas e diretrizes acordadas durante as duas últimas décadas. Ator mais importante na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em termos de recursos, tem insistido na coerência das políticas dessa natureza no âmbito do bloco, de forma a garantir sua importância como ator também político.

3.2 A COOPERAÇÃO EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO

3.2.1 O nascer de uma potência econômica e política

O processo de integração da Europa foi lento. Em 1957 foi instituída a Comunidade Econômica Europeia, pelo Tratado de Roma, que determinava suas competências no domínio da Política Comercial Comum. Porém, a almejada integração política só foi alcançada oficialmente em 1992, no tratado de Maastricht, também conhecido como Tratado da União Europeia, cujo principal objetivo era "preparar a união monetária europeia e introduzir elementos de uma união política" (UNIÃO EUROPEIA, 1992). O Tratado de Maastricht constitui assim uma resposta a cinco objetivos essenciais: reforçar a legitimidade democrática das instituições, melhorar a eficácia das mesmas, instaurar uma União Econômica e Monetária, desenvolver a vertente social da Comunidade e, por fim, instituir uma política externa e de segurança comum (EUROPA, 2012a).

Com o intuito de dar um fundamento jurídico mais firme às políticas da Comunidade Europeia em prol do desenvolvimento, foi introduzido o Título XVII nomeado "A Cooperação para o Desenvolvimento". Dentre os artigos que compõem esta seção destaca-se:

> *Artigo 130º-U*
>
> 1. A política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, que é **complementar das políticas dos Estados-membros,** deve fomentar:

> — o desenvolvimento econômico e social sustentável dos países em vias de desenvolvimento, em especial dos mais desfavorecidos;
>
> — a inserção harmoniosa e progressiva dos países em vias de desenvolvimento na economia mundial;
>
> — a **luta contra a pobreza** nos países em vias de desenvolvimento.
>
> 2. A política da Comunidade neste domínio deve contribuir para o objetivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.
>
> 3. A Comunidade e os Estados-membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das **Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes.** (...)
>
> *Artigo 130º-X*
>
> 1. A Comunidade e os Estados-membros coordenarão as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e **concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda**, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais. Podem empreender ações conjuntas. Os Estados-membros contribuirão, se necessário, para a execução dos programas de ajuda comunitários. (...)
>
> *Artigo 130°-Y*
>
> No âmbito das respectivas competências, a Comunidade e os Estados-membros cooperarão com os países terceiros e as organizações internacionais competentes (...)
>
> O disposto no parágrafo anterior não prejudica a capacidade dos Estados-membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos internacionais.»
>
> (UNIÃO EUROPEIA, 1992, artigo 130-U, 130-X, 130-Y)

Assim, o recém criado ator político União Europeia além de confirmar seu interesse em cooperar com as Nações Unidas e demais organizações internacionais no âmbito das políticas de cooperação para o desenvolvimento, compromete-se com o discurso da luta contra a pobreza. Para este presente trabalho, a principal informação que esses artigos nos trazem é sobre a complementaridade, e não obrigatoriedade, existente na política da Comunidade e dos Estados-membros em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, de grande relevância também para este estudo é o Artigo 130º-X que conclama a Comunidade e os Estados-membros a coordenarem as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertarem sobre os seus programas de ajuda. Assim, pode-se afirmar que, ao mesmo tempo em que não existe nenhum tipo de obrigatoriedade para que as políticas de cooperação dos Estados-

membros sigam as decisões tomadas pela União, existe uma espécie de recomendação para que as ações sejam coordenadas e concertadas.

Essa realidade é fruto de um dos princípios fundamentais que rege a União Europeia e retomado como regra geral no Tratado de Maastricht, o princípio da Subsidiariedade. Esse princípio especifica que, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a Comunidade só intervirá se os objetivos puderem ser mais facilmente alcançados por ela do que em nível nacional. Nesse sentido, o artigo A prevê que "o presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos" (UNIÃO EUROPEIA, 1992). O princípio da Subsidiariedade voltará a ser tratado neste trabalho posteriormente, no capítulo quatro, que trata da realidade da Alemanha.

Composta hoje por 27 Estados-Membros, a União Europeia é, ao mesmo tempo, um projeto político e uma organização jurídica. As políticas da União Europeia são aplicadas de acordo com regras e procedimentos definidos pelos tratados, por meio dos quais os estados membros delegaram competências às instituições comunitárias. A União Europeia dispõe assim de competências exclusivas, bem como de competências que partilha com os seus Estados-Membros. Consequentemente, os Estados-Membros também conservaram certas competências reservadas (EUROPA, 2012b).

Como se verá a seguir, a União Europeia, como principal ator nas negociações internacionais no tema da Cooperação para o Desenvolvimento, não só exerce influência direta na elaboração de diretrizes em matéria de desenvolvimento a nível internacional, como as implementa com disciplina em seus discursos e planos de ações. Isso porque, dentre outros, a União Europeia tem por objetivo representar um *global player*, não apenas no âmbito econômico mas também político[38]. As políticas do bloco de cooperação internacional para o desenvolvimento devem assim, segundo Muñoz (2011), ser vistas como um instrumento de política exterior de uma organização que pretende se apresentar como uma potência civil (MUÑOZ, 2011).

[38] Econômicamente, a União Européia é um grande protagonista mundial, sendo que em termos de PIB global a União já é a maior economia mundial. Ela detém as maiores quotas de trocas comerciais externas em nível global, e representa a maior fonte de Investimento Direto Externo (IDE) nas economias e na indústria de países estrangeiros, um valor quase duas vezes superior ao das outras economias (Sem data. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6665_pt.pdf . Acesso em 23/04/2010).

Nesse caminho de fortalecimento político, em 2007 foi assinado o Tratado de Lisboa, o qual só entrou em vigor dois anos depois, alterando o Tratado da União Europeia (ou Tratado de Maastricht, 1992) e o Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia (1957), que passa a chamar-se TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA de 2008[39]. Destinado a "reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da UE e a coerência da sua ação" (EUROPA, 2012c), esse Tratado alterou os anteriores instituindo o que ficou conhecido como "equilíbrio institucional", no qual foram revisados os papeis do Parlamento, do Conselho e da Comissão Europeia. Destaca-se a institucionalização de uma personalidade jurídica única à União, reforçando o seu poder de negociação e tornando-o mais visível internacionalmente:

> O Tratado contribui para uma maior eficiência e coerência da ação da União Europeia no mundo. Ao ligar diferentes aspectos da política externa da União Europeia, como a diplomacia, a segurança, o comércio, o desenvolvimento, a ajuda humanitária e as negociações internacionais, o Tratado de Lisboa dará à União Europeia uma voz clara nas relações com os países parceiros e as organizações internacionais (EUROPA, 2012c)

O Tratado de Lisboa consolida um novo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que trará como Título III "A Cooperação com os países terceiros e a ajuda humanitária", o qual é dividido em três capítulos, sendo o primeiro dedicado a "Cooperação para o Desenvolvimento" [40]. Nos artigos que compõem este capítulo destacam-se:

> Artigo 208. °
> 1. (...) A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente. O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. (...)
> 2. A União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes.
>
> Artigo 209. °
> 1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento, que podem dizer respeito a programas plurianuais de cooperação com países em desenvolvimento ou a programas com uma abordagem temática.

[39] O Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, assim como o Tratado da União Europeia, constituem os Tratados em que se funda a União. Esses dois Tratados possuem o mesmo valor jurídico e são designados pelo termo 'os Tratados' (UNIÃO EUROPEIA, 2008, artigo 1º)

[40] O capítulo dois trata da "Cooperação Econômica, Financeira e Técnica com os países terceiros". O capítulo 3 trata da "Ajuda Humanitária".

> O primeiro parágrafo não prejudica a competência dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos.
>
> Artigo 210. °
> 1. Para fomentar a complementaridade e a eficácia das suas ações, a União e os Estados-Membros coordenarão as respectivas políticas em matéria de cooperação para o desenvolvimento e concertar-se-ão sobre os seus programas de ajuda, inclusivamente nas organizações internacionais e no decorrer de conferências internacionais (...)
> 2. A Comissão pode tomar todas as iniciativas necessárias para promover a coordenação a que se refere o número anterior (UNIÃO EUROPEIA, 2008, pág. 141-142).

As políticas de cooperação para o desenvolvimento continuam assim sendo uma política complementar dentro do bloco, mas reforça-se o papel da união e suas instâncias no fomento e, principalmente, na coordenação das políticas de cooperação dos Estados – membros, garantindo a concertação dos programas de ajuda dentro da União.

Nesse sentido, mudanças nas agências europeias, que operam desde o imediato pós Segunda Guerra nos países em desenvolvimento, vêm sendo apontadas por entidades parceiras locais. As mudanças mais sentidas dizem respeito às agências não governamentais, visto que, à exceção de algumas agências oficiais mais progressistas[41], eram as que possuíam agendas mais autônomas e até mesmo críticas aos modelos de desenvolvimento e estruturas injustas que em geral predominavam nos países mais pobres.

Lorenzo (2002) afirma que a política de desenvolvimento da União Europeia vai adaptando-se às mudanças necessárias para adequá-la aos objetivos centrais do desenvolvimento, no marco dos avanços de seu próprio processo de integração (LORENZO, 2006). Nesse sentido, a próxima seção tratará de como o discurso da eficácia, abordado no tópico anterior, é absorvido pela Cooperação da União Europeia para o Desenvolvimento. Esse discurso será analisado nas Políticas e Consensos mais significantes da UE em matéria de cooperação, dando-se especial atenção aos momentos em que as instituiçoes da sociedade civil são contempladas.

É a partir de tais indícios que se buscou neste trabalho analisar as mudanças que vêm ocorrendo na cooperação do bloco.

[41] Como o Deutscheentwicklungdienst (DED) – Serviço Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento, por exemplo, uma das agências oficias que a Alemanha mantinha até o ano de 2011 e que, entre outros, mantinha cooperantes que se engajavam em ações de sindicatos, movimentos dos sem terra, etc. no Brasil.

3.2.2 A agenda da eficácia da União Europeia

A União Européia, além de ser um interlocutor reconhecido no âmbito internacional em matéria de cooperação para o desenvolvimento, é o maior doador mundial (somando a política da União e dos 27 Estados membros), sendo responsável em média de 60% por cento da AOD no mundo. Segundo o Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento (BMZ),

> A União Europeia e seus 27 Estados-membros é responsável por cerca de 60% da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e é assim o doador mais importante em nível mundial. A combinação de influência financeira, econômica e política faz da UE um importante parceiro comercial para muitos países em desenvolvimento e, ao mesmo tempo, um importante ator internacional das políticas de desenvolvimento. Na Cooperação para o Desenvolvimento, a UE divide a competência com seus Estados Membros, cujas políticas ela complementa (BMZ, 2011a).

Ao longo dos anos, a UE vem firmando importantes acordos de cooperação com países em desenvolvimento de diferentes regiões, adotando em suas políticas as diretrizes assumidas com organizações internacionais. Mantém, dessa forma, acordos de Cooperação para o Desenvolvimento com os países da África, Caribe e Pacífico (ACP), países da bacia do Mediterrâneo (ilhas mediterrâneas e países do oriente médio), países da Europa central e oriental, Rússia, Comunidade dos Estados Independentes (CEI) e Bálcans e a América Latina.

A tabela a seguir mostra o volume de recursos destinados à Cooperação para o Desenvolvimento pelos membros da UE.

Tabela 2: Ajuda Oficial ao Desenvolvimento realizada por países do CAD, países da União Europeia membros do CAD e Instituições da UE (em milhões de dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Países do CAD	79 854	107 838	104 814	104 206	121 954	119 778	128 465	133 526
Membros da UE do CAD	42 789	55 750	59 034	61 538	70 974	67 211	69 661	72 315
Instituições da UE	8 704	9 390	10 245	11 634	13 197	13 444	12 679	12 627

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da OCDE, 2012a.
*Dados preliminares

Como pode aferir-se da tabela, a AOD da UE somada à de seus estados-membros representa mais de metade da ajuda mundial. Da mesma forma, os únicos países que estão cumprindo com a meta de 0,7% são europeus e, como doador, a Europa está presente em quase todos os países do mundo (130 países). Esta posição de destaque no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento exige da União Europeia que ela seja uma espécie de exemplo no cumprimento dos acordos e diretrizes estabelecidas internacionalmente em prol do desenvolvimento, uma vez que também é um de seus principais idealizadores.

Data de novembro de 2000, mesmo ano da adoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a "Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia". Esse documento "foi da maior importância e influenciou o modo de ver e de agir das instâncias da cooperação para o desenvolvimento, tanto da Comissão como dos Estados-Membros" (IPAD, 2011). Nessa declaração Conselho e Comissão afirmaram

> (...)sua vontade de reforçar a solidariedade da Comunidade – que constitui uma dimensão essencial de sua ação no âmbito internacional – em relação aos países em desenvolvimento, no marco de uma cooperação baseada no respeito aos direitos humanos, os princípios democráticos, o Estado de direito e a boa gestão dos assuntos públicos e de **empreender a renovação de sua política de desenvolvimento, baseada na busca de uma maior eficácia em colaboração com os demais agentes de desenvolvimento no âmbito intenacional e na adesão de seus próprios cidadãos** (grifo nosso) (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág.1).

Em sintonia com os documentos gerais, a Declaração afirma possuir como objetivo principal a redução da pobreza, e mais adiante, acabar definitivamente com ela. Notadamente também em sintonia com as diretrizes internacionais para o tema, as estratégias de combate a pobreza devem

> contribuir para o reforço da democracia, a consolidação da paz e a prevenção de conflitos, uma integração progressiva na economia mundial, uma melhor ponderação dos aspectos sociais e ambientais numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, a igualdade entre homens e mulheres, bem como para o reforço das capacidades dos intervenientes públicos e privados. Deve-se garantir que os países parceiros apropriem-se dessas fórmulas e se integrem em um diálogo entre o Estado e a sociedade civil (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág.1).

Para alcançar esse objetivo, a Comunidade elege ainda seis domínios chaves em função da "utilidade da atuação comunitária e da medida em que contribuam para reduzir a pobreza": ligação

entre comércio e desenvolvimento[42]; integração e cooperação regional; apoio às políticas macro-econômicas e promoção de um acesso equitativo aos serviços sociais; transportes; segurança alimentar e desenvolvimento rural sustentável; reforço das capacidades institucionais[43] (UNIÃO EUROPEIA, 2000)

Além dessas seis áreas, a Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia elege como aspectos horizontais os direitos humanos, a dimensão ambiental e a igualdade entre homens e mulheres. A esse respeito, o documento registra que "a Comunidade dispõe de textos de referência adotados no âmbito das Nações Unidas e dos Foruns comunitários". Acrescenta ainda que "é preciso prestar uma atenção constante à prevenção de conflitos e a gestão de crises, pela gravidade de suas consequências para os países em desenvolvimento que se veem afetados" (idem, ibidem, pág. 7).

Em relação às medidas para melhorar a coordenação das políticas de cooperação do bloco, o documento afirma que "a Comunidade e os seus Estados-Membros coordenarão as suas políticas e os seus programas a fim de maximizar o seu impacto. Procurar-se-á conseguir um maior grau de complementaridade e coordenação no que respeita a uma divisão do trabalho no interior da União e com os outros doadores, em especial no âmbito das estratégias por país" (UNIÃO EUROPEIA, 2000). Aqui, a União afirma que a coordenação das políticas de cooperação do bloco é um elemento fundamental para aumentar a eficácia da ajuda, sendo necessário para isso um melhor conhecimento de todas as políticas de cooperação que vêm sendo empreendidas por cada Estado membro e pela UE (idem, ibidem, artigo 30). Para que essa coordenação flua da maneira desejada, a Declaração faz alusão a "harmonização de procedimentos" de cooperação no interior do bloco[44]. Afirma também que "é preciso melhorar o diálogo com os demais doadores, em especial com as instituições de Bretton Woods e os organismos das Nações Unidas" (idem, ibidem, artigo 32).

Destaca-se neste sentido o seguinte trecho:

---

[42] "As políticas comerciais devem ter em conta os objetivos e estratégias de desenvolvimento do país, assim como a sua situação económica (fragilidade económica, etc.). Convém igualmente melhorar o acesso preferencial aos mercados" (ibidem)

43 A ação da CE goza de maior neutralidade do que a dos Estados-Membros. Por conseguinte, pode desempenhar um papel importante em nível da promoção da boa "governação", da luta contra a corrupção e do respeito pelo Estado de Direito (UNIÃO EUROPEIA, 2000)

[44] Artigo 32

> A União há de expressar-se de forma coerente e, se possível, falar com uma só voz nos fóruns internacionais, para fazer valer sua política de desenvolvimento e **influenciar em maior medida a formação do consenso internacional neste âmbito**. **Está em jogo sua credibilidade e a coerência de sua atuação.**
>
> (...)uma maior coordenação dentro da União dará maior projeção à ajuda europeia em benefício dos países parceiros. (...) **É indispensável aumentar a eficácia e as repercussões da ajuda para fazê-la mais perceptível** (grifo nosso) (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág. 10) (grifo nosso)

A partir dos grifos acima, conclui-se que há de fato a preocupação, por parte da União, de que suas políticas de cooperação tornem-se não apenas mais efetivas, como também mais perceptíveis. Com constância, esse documento faz referência à necessidade de aumentar-se o poder de influência do bloco nas políticas dessa natureza.

Já o reforço da complementaridade responde à necessidade de estabelecer uma melhor divisão do trabalho entre a Comunidade e os Estados membros.

> Nenhum doador pode pretender obter os melhores resultados em todos os países e em todos os setores da cooperação. Por conseguinte, deverá aproveitar-se a experiência adquirida pela Comunidade e seus Estados membros e obter, para cada caso concreto, uma repartição das diversas tarefas, respeitando o papel protagonista do país parceiro e tomando em consideração as **vantagens comparativas** de um (Estado membro) (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág. 10) (grifo nosso)

Para isso, "os doadores devem estar cada vez mais dispostos a compartilhar suas experiências e as análises que realizam, particularmente quando aplicam enfoques setoriais" (Idem, ibidem, pág 10). Sobre os esforços em prol da maior complementaridade, a Declaração em questão afirma ainda que "a concentração das atividades da Comunidade em um número mais limitado de setores se encontra claramente nessa direção" (idem, ibidem, pág 11). E mais: "a elaboração de **documentos estratégicos por países** oferece uma ocasião excepcional para fomentar a complementaridade" (idem, ibidem, pág. 11) (grifo nosso).

É também na seção que diz respeito a complementaridade das políticas de cooperação no interior do bloco que a sociedade civil é contemplada na Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia. De grande importância para entender como a UE têm prezado pelo compartilhamento dos princípios comuns da cooperação oficial com as agências não governamentais de seu território, o artigo 38 dessa declaração afirma que:

> A contribuição de uma vasta gama de intermediários da sociedade civil na política da Comunidade é já reconhecida no âmbito da nova parceria com os países ACP[45]. Será igualmente incentivada a aplicação de uma abordagem que favoreça uma participação acrescida das organizações não governamentais, dos agentes econômicos e sociais, assim como do setor privado, no âmbito das relações da União com os outros países em desenvolvimento. A Comunidade procurará reforçar a parceria com a sociedade civil, tanto na Europa como nos países em desenvolvimento, e apoiar o desenvolvimento das capacidades dos intervenientes não-estatais nos países parceiros, a fim de facilitar a sua participação no diálogo sobre as estratégias e na execução dos programas de cooperação (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág. 11)

Nesse artigo observa-se que a União Europeia irá não apenas incentivar a maior participação de organizações não governamentais em suas políticas de cooperação com os países em desenvolvimento, como as incluirá em seus planos de fomento da eficácia e complementaridade da ajuda no interior do bloco.

A Declaração afirma ainda questões importantes no que tange à dimensão gerencial das atividades de cooperação, as quais ajudam a compreender as diversas e intensas mudanças percebidas ao longo dos anos no aspecto operacional da cooperação praticada pelas agências não governamentais. Nesse sentido:

> O Conselho apoia a Comissão em seus esforços em prol de administrar a ajuda exterior da Comunidade de modo mais eficaz. Para isso contribuem especialmente a reestruturação que está ocorrendo em seus serviços, o lugar mais importante concedido a programação, a orientação dos programas com foco nos resultados, o desenvolvimento de uma cultura de avaliação, o início de um processo de desconcentração e de descentralização, assim como a reorientação das funções dos comitês de gestão para os aspectos estratégicos da cooperação. Deve ser promovida a simplificação do Regulamento financeiro e uma melhor dotação em recursos humanos, tal como pede a Comissão (UNIÃO EUROPEIA, 2000, pág. 2)

É neste sentido que a Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Poítica de Desenvolvimento da Comunidade Europeia inicia uma era inédita na cooperação europeia, marcada pela presença de rigoroso controle de resultados e pela aderência agendas internacionais. Os inúmeros editais que a Instituição abrirá para a Sociedade Civil replicará, em grande escala, as diretrizes tanto técnicas quanto políticas por toda Europa, muito além da Cooperação Oficial dos Estados-Membros.

Ainda no ano de 2000 a Comunidade cria a EuropeAid, Direção-Geral do Desenvolvimento e Cooperação. Trata-se de uma nova direção-geral (D.G.) responsável pela

[45] África, Caribe e Pacífico

concepção da política de desenvolvimento da UE e pela prestação de ajuda em todo o mundo por meio de programas e projetos. A nova D.G. resulta da fusão das anteriores D.G. Desenvolvimento e D.G. EuropeAid, de forma a, segundo a União Europeia, "simplificar a comunicação em matéria de desenvolvimento, proporcionando um ponto de contato único para todos os interessados, tanto no interior como no exterior da UE" (EUROPEAID, 2011). Trata-se assim de novos arranjos institucionais que vão sendo desenvolvidos para atender ao crescente grau de significância das políticas de cooperação para o desenvolvimento ao longo dos últimos anos.

A criação da EuropeAid representa um fato histórico na cooperação internacional para o desenvolvimento, não apenas como símbolo do empenho da Comunidade pela eficácia da ajuda, mas pela influência que a EuropeAid exercerá em toda cooperação não governamental europeia. Atualmente a EuropeAid é a principal fonte de recursos para as ONGD de toda Europa, destacando-se o fato de uma parcela significativa dos editais serem para projetos dentro do próprio continente (LORENZO, 2012), o que colaborou de forma decisiva para a configuração de um amplo e sólido terceiro setor por todo o continente.

Cinco anos depois da elaboração da Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia, diante da aceleração da globalização, das novas prioridades políticas numa União (alargada a mais dez novos Estados Membros), da perseguição dos Objetivos para o Desenvolvimento, dos compromissos assumidos nas conferências de Monterrey (2002) e Joanesburgo (2002), foi aprovado, em novembro de 2005, uma nova Declaração, que ficou conhecida como "Consenso Europeu sobre Desenvolvimento".

Nesse documento a UE afirma mais uma vez que a prioridade da cooperação do bloco é a minoração da pobreza, atuando em prol dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e dos objetivos de desenvolvimento acordados nas principais conferências e cúpulas das Nações Unidas[46].

O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento é o principal documento referente às políticas de cooperação do bloco, "oferecendo pela primeira vez, uma visão comum que norteia a ação da UE, nos Estados-Membros e na Comunidade, no domínio da cooperação para o desenvolvimento"

[46] Programas de ação aprovados nas conferências da ONU dos anos 90 nos domínios social, econômico, ambiental , dos direitos humanos, populacional, da saúde reprodutiva e da igualdade entre os sexos, e reafirmados em 2002-2005 mediante: a Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000), Monterrey (2002), Desenvolvimento Sustentável de Joanesburgo (2002) e Cúpula de Revisão do Milênio (Nova Iorque, 2005) (UNIÃO EUROPEIA,2005)

(UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág.2). Essa declaração mantém os princípios da anterior, cujos "ensinamentos foram proveitosos quando da aprovação da nova declaração e serão plenamente tidos em conta na futura implementação da ajuda da CE em todos os países em vias de desenvolvimento". Dessa forma, na seção "valores comuns", o documento afirma que

> A parceria e o diálogo da UE com os países terceiros visará a promoção de valores comuns, a saber, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais, a paz, a democracia, a boa governação, a igualdade entre os sexos, o Estado de direito, a solidariedade e a justiça. A UE está firmemente empenhada num multilateralismo efetivo em que todas as nações do mundo partilhem a responsabilidade do desenvolvimento (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág. 4)

Os princípios comuns afirmados nesse documento são: apropriação, parceria; aprofundamento do diálogo político; participação da sociedade civil; igualdade entre os sexos; atitude perante a fragilidade dos Estados.

Embora esses princípios mantenham estreita ligação entre si, no que tange ao objeto desta dissertação, destaca-se o terceiro princípio, que trata da participação da sociedade civil, segundo o qual;

> Na promoção da democracia, da justiça social e dos direitos humanos, é reservado um papel essencial à sociedade civil dos países parceiros, com destaque para parceiros econômicos e sociais como as organizações sindicais e patronais e o setor privado, as ONGs e outros intervenientes não estatais. A UE intensificará o seu apoio ao reforço das capacidades dos intervenientes não estatais, para que estes possam falar mais alto no processo de desenvolvimento e para que o diálogo político, social e econômico possa progredir. Será também reconhecido o importante papel da sociedade civil europeia; para tal, a UE consagrará especial atenção à educação para o desenvolvimento e à sensibilização dos seus próprios cidadãos (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág.5).

O termo "reforço das capacidades dos intervenientes não estatais" aparece em outros momentos ao longo do texto[47], principalmente no ponto 5, que trata de "Mais e Melhor Ajuda", quando afirmam, por exemplo, que

> A ajuda ao desenvolvimento pode ser prestada através de diversas modalidades, que podem ser complementares (assistência aos projetos, apoio aos programas setoriais, apoio orçamental geral e setorial, ajuda humanitária e assistência na prevenção de crises, **apoio à sociedade civil e por seu intermédio, aproximação das normas, modelos e legislação, etc**.), consoante aquilo que melhor se adeque a cada país (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág. 10) (grifo nosso)

[47] De forma mais geral dividido em Parte 1: A visão europeia de desenvolvimento; Parte 2: A Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia

Chama a atenção aqui o fato de a ajuda ao desenvolvimento prestada através do apoio à sociedade civil é vinculada a possibilidade de, por intermédio desta, promover-se uma aproximação das normas, modelos, legislação, etc. Todos esses esforços serão empreendidos pela comunidade em prol de garantir o aumento do impacto global de sua cooperação. Segundo o Consenso,

> A UE prestará, não só uma ajuda maior, mas também uma ajuda melhor. Os custos de transação da ajuda diminuirão, e o seu impacto global aumentará. (...) A UE cumprirá e acompanhará a execução dos seus compromissos em matéria de eficácia da ajuda em todos os países em desenvolvimento (...) Neste contexto, é essencial que sejam seguidos os princípios da apropriação nacional e da coordenação e harmonização dos doadores (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág. 10).

O capítulo Mais e Melhor Ajuda trata de forma preponderante dos esforços que serão empreendidos em prol da coordenação e complementaridade das políticas em matéria de cooperação para desenvolvimento no bloco, de modo a evitar duplicações de esforços e a maximizar o impacto e a eficácia da ajuda mundial. O documento reitera que "no espírito do Tratado, a Comunidade e os Estados-Membros melhorarão a coordenação e a complementaridade (...) A UE fomentará a coordenação, a harmonização e o alinhamento" (idem, ibidem, pág. 11).

O Consenso Europeu traz os domínios da ação comunitária "considerando-se que alguns deles constituem a sua vantagem comparativa" (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág.21). São eles: comércio e integração regional; ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais; infraestruturas, comunicações e transportes; água e energia; desenvolvimento rural, ordenamento do território, agricultura e segurança alimentar; governação, democracia, direitos humanos e apoio às reformas econômicas e institucionais; prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados; desenvolvimento humano; coesão social e emprego.

Além das prioridades elencadas, o Consenso determina que, em todas as atividades de cooperação aplique-se uma abordagem reforçada das seguintes questões transversais: promoção dos direitos humanos, igualdade entre os sexos, democracia, boa governação, direitos das crianças e dos povos indígenas, sustentabilidade ambiental e luta contra o HIV/SIDA (idem, ibidem, pág. 28).

No que tange ao objeto desta dissertação, destaca-se ainda o domínio "Prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados" (idem, ibidem, pág. 22), o qual, como se observará mais adiante, é uma das temáticas sobre as quais o governo alemão afirma que as agências eclesiásticas possuem especial relevância.

> A Comunidade continuará a apoiar a prevenção e a resolução de conflitos e a instauração da paz, abordando para tal as causas profundas dos conflitos violentos, entre as quais se contam a pobreza, a degradação, a exploração e as desigualdades na distribuição e no acesso às terras e aos recursos naturais, uma governação fraca, as violações dos direitos humanos e a desigualdade entre os sexos. A Comunidade promoverá igualmente o diálogo, a participação e a reconciliação, por forma a fomentar a paz e evitar surtos de violência (UNIÃO EUROPEIA, 2005, pág. 26).

Mais uma vez, além de dispor sobre as agendas a serem priorizadas, o Consenso também trará recomendações no que tange a operacionalização dessas políticas. Esse documento reforça a necessidade de técnicas e instrumentos que garantam a eficácia da ajuda, dedicando um capítulo ao tema: "Uma gama de mecanismos modulada em função das necessidades e do desempenho". Este capítulo afirma, entre outros, que "a Comunidade utilizará sistematicamente uma abordagem baseada nos resultados e nos indicadores de desempenho. A condicionalidade tem vindo a evoluir cada vez mais no sentido de uma noção de 'contrato' baseado em compromissos mútuos negociados expressos em termos de resultados" (UNIÃO EUROPEIA, pág. 31). O Consenso afirma também que reforçará o processo de apoio à qualidade, para o qual "será também necessário centrar mais claramente a intervenção num número limitado de áreas (e num número limitado de atividades dentro das áreas selecionadas) por país parceiro (idem, ibidem, pág. 33).

Todo esse processo em busca da complementaridade entre as ações da União Europeia e de seus Estados-membros no que tange a Cooperação para o Desenvolvimento culminará na aprovação pela UE, em maio de 2007, do "Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento". O Código "funda-se nos princípios contidos na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento (apropriação, alinhamento, harmonização, gestão da ajuda orientada para os resultados e responsabilização recíproca), assim como nos valores sublinhados no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de 2005" (EUROPA, 2011), destacando-se pelo foco específico em medidas para se alcançar maior complementaridade da Ajuda ao Desenvolvimento.

O documento faz referência à existência de uma "máquina pesada e onerosa" criada durante a última década devido "a multiplicação das atividades e estruturas de ajuda ao desenvolvimento" (UNIÃO EUROPEIA, 2007, pág.3), para a qual a solução seria o reforço da complementaridade das atividades dos doadores que fazem parte do bloco. Para isso o Código de Conduta apresenta à comunidade internacional sua definição do conceito de complementaridade:

> A complementaridade começa com a coordenação, mas vai muito mais longe: implica que cada interveniente concentre a sua ajuda em áreas onde pode assegurar o maior valor acrescentado, tendo em conta a contribuição dos outros intervenientes. Por conseguinte, a complementaridade corresponde a uma divisão das tarefas otimizada entre vários intervenientes, a fim de conseguir a melhor utilização dos recursos humanos e financeiros (UNIÃO EUROPEIA, 2007, pág. 6)

Segundo esse documento, a complementaridade, apesar de dever ser vista como um todo, pode verificar-se em cinco dimensões, todas inter-relacionadas entre si: complementaridade no país; complementaridade entre países; complementaridade trans-setorial; complementaridade vertical e complementaridade entre as diferentes modalidades e instrumentos. Possui especial relevância no que tange os fins desta pesquisa o conceito sobre complementaridade no país, segundo o qual "a fragmentação da ajuda aumenta os encargos e as despesas administrativas nos países parceiros, dispersa o diálogo político e pode conduzir a um mau aproveitamento dos recursos. Alguns setores politicamente atrativos podem receber financiamento excessivo, enquanto outros, não menos importantes, são insuficientemente financiados" (idem, ibidem pág. 6). Aqui se faz referência à existência diagnosticada até então de muitos doadores trabalhando nas mesmas atividades nos países parceiros. Deseja-se assim que poucas instituições concentrem-se em áreas específicas, de forma a não haver duplicação de esforços.

O Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento apresentará onze princípios orientadores acatados pelos países membros, fundamentais para entender processos empreendidos em muitos países europeus em prol da harmonização e complementaridade das ações voltadas para a cooperação.

> 1. **Concentrar as suas atividades no país em setores fundamentais.** Os doadores da UE concentrarão as suas atividades em dois setores fulcrais em função das suas respectivas vantagens comparativas. Os países parceiros serão incentivados a desempenhar um papel ativo na identificação destes. Para além dos dois setores fulcrais, que absorverão a maior parte do financiamento disponível, os doadores poderão proporcionar ajuda orçamental, se as condições o permitirem, e financiar atividades noutras áreas (apoio à sociedade civil ou à investigação, cooperação no setor do ensino primário/universitário, etc.).
>
> 2. **Reorganizar as demais atividades no país**. Quanto aos setores não fulcrais, os doadores deverão quer manter a sua intervenção através do recurso a acordos de parceria/cooperação delegada, quer transformá-la em ajuda orçamental, quer ainda retirar-se de uma maneira responsável.
>
> 3. **Acordos com doadores principais** (...)
>
> 4. **Acordos de parceria/cooperação delegada**. Se um determinado setor for considerado estratégico pelo país parceiro ou pelo doador e se se verificar *défict*

> de financiamento, os doadores da UE podem concluir um acordo de parceria/cooperação delegada com outro doador.
>
> 5. **Assegurar uma presença adequada da UE em setores estratégicos**. Os doadores da UE devem assegurar que pelo menos um deles participe ativamente em cada setor estratégico considerado pertinente para reduzir a pobreza. Além disso, deverão tentar limitar o número dos doadores ativos a um máximo de 3 por setor até 2010.
>
> 6. **Reproduzir as práticas na cooperação com as instituições regionais parceiras (...)**
>
> 7**. Selecionar os países prioritários**. Os doadores da UE intensificarão a concentração geográfica das suas intervenções (...)
>
> 8. **Ocupar-se dos países "órfãos da ajuda".** Os doadores da UE esforçar-se-ão por consagrar uma parte do seu orçamento de ajuda a países "subfinanciados". Trata-se frequentemente de "Estados frágeis" cuja estabilização produz um efeito indireto positivo na região.
>
> 9. **Analisar e alargar os domínios de força global**. Os doadores da UE devem aprofundar a auto-avaliação das suas vantagens comparativas relativamente aos setores e modalidades da ajuda, para identificar em quais devem expandir ou reduzir atividades.
>
> 10. **Prosseguir os progressos nas dimensões vertical e horizontal da complementaridade entre modalidades e instrumentos.** Os doadores da UE comprometem-se a aprofundar as outras dimensões da complementaridade, sobretudo no contexto das instâncias e parcerias internacionais pertinentes.
>
> 11**. Aprofundar as reformas dos sistemas de ajuda.** Os doadores da UE reconhecem que a divisão das tarefas implicará efetivamente mudanças e reformas estruturais e terá consequências em nível do pessoal. (UNIÃO EUROPEIA, 2007, pág. 10 - 12) [48]

Todos esses esforços em prol da complementaridade e divisão de tarefas na Comunidade e por país, ainda que não se refiram diretamente à posição das Organizações não governamentais empenhadas na cooperação para o desenvolvimento, entende-se que essas estão consequentemente incorporadas nos planejamentos de cada país. Uma vez que um Estado europeu traçará estratégias de atuação para as organizações executoras a partir de suas competências, serão definidos também os setores e temáticas a serem concentrados os esforços das organizações da sociedade civil. Nesse sentido, o documento afirma que

[48] Nesse documento os princípios totalizam 10, havendo dois sub princípios. Tomou-se como parâmetro o disposto no site da União Europeia (http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_pt.htm), onde faz-se referência a "onze princípios norteadores". Acesso em 10/05/2012.

> Embora as atividades da sociedade civil e a cooperação com fundações privadas representem uma parte importante da ajuda concedida num determinado país, a melhoria da complementaridade entre as esferas pública e privada constitui outro debate. Por conseguinte, embora reconhecendo plenamente a importância desta dimensão, este código centra-se apenas na complementaridade entre autoridades públicas (UNIÃO EUROPEIA, 2007, pág. 10)

Por outro lado, o Código de Conduta afirma em seu décimo princípio o compromisso em "Prosseguir os progressos nas dimensões vertical e horizontal da complementaridade entre modalidades e instrumentos", convocando os doadores a se comprometerem em aprofundar as outras dimensões da complementaridade. Relembra-se aqui que o repasse de recursos oficiais para a cooperação via agências não governamentais para o desenvolvimento é uma das modalidades de ajuda à que os Estados podem recorrer. Como exemplo, o "Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento" faz referência aos documentos de estratégia por país da Comissão Europeia, os quais foram lançados em 2001 e revistos em 2005, e que definem a programação estratégica da atribuição da ajuda da Comissão a cada país em desenvolvimento. Como se verá nos resultados desse trabalho, algumas agências não governamentais alemãs que até então não elaboravam estratégias por país adotarão esta prática também em sua cooperação. Dessa forma, o que se perceberá na prática é que as organizações da sociedade civil europeias serão afetadas pelos esforços pela complementaridade e harmonização de políticas de desenvolvimento dentro do bloco, seja através da vinculação dos financiamentos públicos à determinadas agendas, seja na competência atribuída a elas em determinadas temáticas, entre outros condicionantes.

O Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento de 2007 foi seguido de outros documentos relativos ao tema da complementaridade, harmonização e alinhamento de políticas, como o Quadro Operacional de promoção da Eficácia da Ajuda de 2009. O Quadro Operacional é composto por uma série de medidas a serem tomadas em três domínios, nomeados "repartição de tarefas", "utilização dos sistemas nacionais" e "cooperação técnica para o reforço das capacidades" (UNIÃO EUROPEIA, 2009). O primeiro domínio, ou seja, aquele que diz respeito à repartição de tarefas, seleciona medidas para impulsionar a implementação do Código de Conduta da UE, intituladas: Impulsionar a implementação da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a Divisão das Tarefas; Prosseguir a concentração setorial através da reorganização e da programação conjunta; Verificar sistematicamente os progressos realizados em nível central e de país; Cooperar em atividades de

formação no âmbito da DoL[49]; Iniciar um processo relativo à divisão de tarefas entre países. Trata-se de medidas cada vez mais concretas visando à complementaridade das atividades de cooperação para o desenvolvimento empreendidas pelos países do bloco.

Assim, infere-se dos últimos documentos acordados pela União Europeia em matéria de políticas de cooperação para o desenvolvimento uma predominância de discussões em torno das questões de alinhamento às políticas e instrumentos de cooperação dos países parceiros e, sobretudo, sobre a harmonização das políticas de cooperação tanto no bloco quanto dentro de cada país-membro. Como parte desses esforços, foi traçado o *EU Donor Atlas*[50], o qual, juntamente com outras informações disponíveis e os relatórios do CAD/OCDE, fornece subsídios para diálogo e ação no domínio da divisão de tarefas entre países (UNIÃO EUROPEIA, 2009, pág. 12).

Em relação às políticas de alinhamento aos países beneficiários, as OSC na Europa têm acusado conduzir ao fortalecimento da cooperação via Estados em detrimento da sociedade civil. Segundo elas, os projetos via sociedade civil têm mais capacidade de auxiliar no empoderamento e luta dos grupos menos favorecidos dos países em desenvolvimento do que aqueles via Estado. Os representantes da cooperação oficial retrucam, afirmando que "nas últimas quatro décadas tem se confirmado que a soma dos projetos de desenvolvimento não são traduzidas em desenvolvimento. Pelo contrário, muitos projetos em muitos países tornaram-se um problema". Segundo os mesmos, há uma fragmentação e consequente ineficácia da cooperação efetuada via Sociedade Civil, o que justificaria, por exemplo, a prioridade a instrumentos como apoio a orçamentos dos países em desenvolvimento e outros tipo de cooperação via Estado (MESSNER; PINGER, 2008).

Percebeu-se, ao longo deste capítulo, que, de fato, a União Europeia tem se comprometido com os princípios e diretrizes estabelecidos no seio das agências multilaterais de cooperação para o desenvolvimento. Além de incorporá-los, a UE desenvolveu mecanismos próprios para incrementar a eficácia da ajuda oferecida pelo bloco. Destacam-se, para o presente trabalho, os princípios de coordenação, harmonização e complementaridade, os quais, entre outros, recomendam que cada país membro se especialize nas vantagens comparativas que já possuem de forma que não haja duplicação de esforços. É nesse sentido que, por exemplo, "os Países Baixos procederam a uma redução drástica do número de países principais/prioritários (de mais de 70 para cerca de 20 países prioritários), sensivelmente em função de três critérios de seleção: (i) nível de pobreza, (ii)

49 As medidas enunciadas reforçam as atividades que estão já sendo desenvolvidas no quadro da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a Divisão das Tarefas (FTI-DoL)

50 Disponível em http://development.donoratlas.eu (acesso em 23/05/2011)

desempenho macroeconômico e (iii) qualidade da governação" (UNIAO EUROPEIA, 2007, pág. 11). Da mesma forma, atendendo à exigências como a de aprofundar a dimensão vertical da complementaridade, que governos europeus vêm reorganizando os arranjos institucionais de seus países responsáveis pela cooperação para o desenvolvimento.

Da mesma forma, a cooperação não governamental para o desenvolvimento dos países membros será direta ou indiretamente afetada pela maior parte das diretrizes vistas ao longo deste capítulo. Porém, o que se nota é que esses princípios afetam, em proporções distintas, as diversas agências não governamentais europeias, possivelmente a depender de como ocorre a relação dessas últimas com os governos de seus países. Esta presente dissertação se propõe a analisar o contexto e as peculiaridades do caso alemão.

Antes de adentrar no caso, o capítulo seguinte fará uma breve explanação sobre como o ideário de desenvolvimento do pós 90 repercutiu no nível gerencial da cooperação internacional para o desenvolvimento, dimensão que o presente trabalho também se propôs a analisar. Para isso, será dada atenção especial à centralidade adquirida pelo tema da "avaliação de resultados" nos discursos da OCDE, considerando-se que foi em prol da comprovação de resultados e da necessidade de garantir a avaliabilidade dos mesmos que muitas mudanças ocorreram na dimensão administrativa das agências de cooperação. Em seguida, são apresentadas algumas análises de autores e membros da cooperação não governamental para o desenvolvimento que indicam as mudanças no pós 1990 nessas organizações no que tange a essa dimensão.

3.3. A AGENDA INTERNACIONAL DA EFICÁCIA E A GESTÃO DOS PROGRAMAS E AGÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

A crescente institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento observada no pós 90 repercutiu diretamente no âmbito estratégico, no gerencial e operacional das agências. As agendas e metas definidas nas cúpulas internacionais, principalmente na cúpula do milênio, assim como os princípios que as acompanha - eficácia, eficiência, alinhamento, gestão baseada em resultados, entre outros – exigiram medidas de reestruturação, racionalização e profissionalização das agências. É nesse contexto que Jansen (1995) identifica nesse período um "processo de profissionalização ou burocratização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento" (JANSEN, 1995), que, em grande parte, se deu em resposta ao crescente apelo pela comprovação de impactos.

Mas os esforços no âmbito da OCDE em prol da avaliação do impacto da cooperação para o desenvolvimento não são tão atuais. Trata-se de um continuum crescente iniciado por volta da década de 70 e que encontra seu auge nos anos 2000, representando esforços que visam a responder à crise do capital e seus efeitos, que repercutiam negativamente na cooperação internacional para o desenvolvimento.

Como já apresentado no início desse trabalho, em 1969 foi elaborado o Informe Pearson, encomendado pelo Banco Mundial com o objetivo de oferecer uma avaliação da cooperação internacional para o desenvolvimento praticada até aquele momento. O informe Pearson, além de ter feito uma avaliação positiva da cooperação como meio de promoção do desenvolvimento, traçou perspectivas futuras otimistas, recomendando o aumento do volume de recursos destinados pelos países doadores às políticas de cooperação. No mesmo ano de 1969 foi elaborado também o Informe Jackson[51], sob encomenda das Nações Unidas, o qual, por sua vez, concentrou-se no estudo da efetividade da ajuda multilateral fornecida por essa organização e pelos organismos especializados. Jackson apresenta uma avaliação devastadora das deficiências dos arranjos institucionais da época, estimando cerca de 20% de desperdício, fruto da "concorrência de interesses setoriais, do mau direcionamento dos esforços e da execução deficiente de projetos" (COX, 1973, pág. 312).

[51] *A Study of the Capacity of the United Nations Development System,* preparado sob a direção de Robert Jackson para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Assim, a maior ênfase do Informe Jackson refere-se ao fortalecimento da administração da ajuda internacional. O informe ataca o sectarismo dos organismos internacionais "e propõe um mecanismo mais centralizado para a tomada de decisões, baseado em informações e análises melhores e mais completas" (idem, ibidem, pág. 323). Ao mesmo tempo em que ataca o velho funcionalismo das organizações internacionais, o Informe Jackson propõe o fortalecimento das suas burocracias, assim como a construção de fortes alianças de apoio a tais burocracias, como meio de aumentar suas autoridades (COX, 1973).

> Jackson transformaria a burocracia da ajuda de um solto emaranhado de agentes que intervêm entre os países ricos e os pobres, em um sistema sofisticado de tomada de decisões, equipado com uma "tecnoestrutura" capaz de elaborar e seguir políticas de desenvolvimento consistentes. O mecanismo central dos novos procedimentos que se propõem seria um sistema de informação que a nova tecnoestrutura da ajuda alimentaria e interpretaria, e que lhe permitiria adquirir maior autonomia na elaboração da estratégia de desenvolvimento (COX, 1973, pág. 324) [52]

Em 1970 *experts* representantes das principais nações doadoras, reunidas no âmbito do CAD/OCDE, encontraram-se em Wassenaar, Holanda, dando início a uma série de discussões sobre avaliação que resultaria na sistematização de um documento chamado *Aid Evaluation: The experience of members of the Development Assistance Committee and of International Organisations* (Avaliação da Ajuda: A experiência dos membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e de Organizações Internacionais) de 1975. Trata-se de uma troca de experiências sobre os estudos metodológicos que vinham sendo realizados individualmente pelos países que compunha o CAD, pelo Banco Mundial e pela ONU. A discussão girava em torno de "definição de quadros de avaliação, problemas do método de avaliação da Ajuda, procedimentos para avaliar os efeitos sociais e institucionais da ajuda, a organização da avaliação por agências de cooperação e a participação dos países em desenvolvimento na avaliação do trabalho" (OCDE, 1975) [53]. Neste documento, os países doadores relatam como vinham aplicando metodologias de avaliação em seus projetos, os quais datavam de fins da década de 60, início de 70.

Ao longo do documento é possível observar os primeiros resultados sobre a avaliação da Ajuda, indicando tendências e debates que marcariam as discussões sobre a avaliação dos resultados dos projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento até os dias de hoje.

---

[52] Tradução própria

[53] Tradução própria

Nessa ocasião, a agência de cooperação inglesa - Overseas Development Administration, por exemplo, colocou que:

> Além de objetivos sociais, projetos muitas vezes têm importantes objetivos políticos subjacentes, não necessariamente aquele de simplesmente ganhar votos para os políticos, mas frequentemente objetivos mais sutis, como reforçar a estabilidade política, reduzir a sensação de isolamento de regiões remotas, e fomentar harmonia racial ou tribal. Como avaliar o grau de sucesso no alcance de objetivos deste tipo? Os economistas podem mesmo avaliar os fatores políticos? (...) Esses problemas (de avaliação) dos objetivos sociais e políticos que podem estar subjacentes aos econômicos são muito difíceis de solucionar (OCDE, 1975, pag. 96) [54]

Como tendência metodológica que será confirmada com o passar dos anos, destaca-se a sugestão da Metodologia para o Planejamento e Avaliação de Projetos "não-capitais" da Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), na qual é apresentado o modelo Administração de Projetos pelo método do Marco Lógico[55]. Segundo eles:

> O elemento chave no planejamento e avaliação de um projeto é o estabelecimento de um quadro lógico para o projeto, o qual (1) define as entradas, saídas, finalidades e objetivo maior do projeto, em termos mensuráveis ou objetivamente verificáveis; (2) hipotetiza a relação casual (meio-fim) entre entradas, saídas, finalidades e objetivo; (3) articula as suposições (fatores e influências externas) que irão afetar a relação meio-fim e (4) estabelece os indicadores que permitirão mensurações posteriores ou verificações do cumprimento das saídas, finalidades e objetivos definidos (OCDE, 1975, pag. 107) [56].

Trata-se do nascer de metodologias que determinariam a avaliação de projetos de cooperação para o desenvolvimento até os dias atuais. Inicia-se um processo de aperfeiçoamento metodológico que crescerá significativamente ao longo dos anos seguintes, de acordo com a necessidade cada vez maior de comprovar-se a eficiência da cooperação internacional em combater de forma exitosa a pobreza. É importante registrar que, até esse momento, avaliações praticamente não existiam, como pode inferir-se da seguinte fala da comissão inglesa:

> Seria bom encontrar projetos para os quais foi feita alguma avaliação inicial de custos e benefícios, de modo que um "*benchmark"* seja possível, mas em geral descobre-se que praticamente nenhum projeto de avaliação de qualquer

[54] Tradução própria

[55] *Logical Framework*. Trata-se um modelo que passará a ser recomendado pelo BIRD na década de 90 e que será amplamente utilizado pelas organizações da Sociedade Civil de todo o mundo para planejamento e avaliação de projetos.

[56] Tradução própria

> importância foi feito se o projeto ocorreu antes de aproximandamente 1965 (OCDE, 1975, pág 104-105)[57].

As discussões no nível do CAD da OCDE sobre a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento prosseguiram, ao longo dos anos, adquirindo finalmente o formato de manual e diretrizes no final da década de 80 e, principalmente, ao longo da década de 90, com documentos como *Methods and Procedures in Aid Evaluation*, OECD, 1986 (Métodos e Procedimentos em Avaliação da Ajuda); *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*, OECD, 1991 (Princípios do CAD para a Avaliação de Ajuda ao Desenvolvimento); *DAC Principles for effective aid*, 1992 (Princípios do CAD para efetividade da ajuda) e Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance (1998).

Vale registrar aqui que o final da segunda metade da década de 80 marcou o início de mais um período de redução significativa dos recursos destinados à cooperação para o desenvolvimento, que só voltaria a crescer novamente no ano 2000. De fato, durante a década de 90 observou-se novamente um grande esforço das organizações multilaterais em reformular seus discursos e arranjos institucionais, criando um novo pacto internacional que voltasse a fortalecer a cooperação internacional para o desenvolvimento.

O documento *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance,* de1991, é com frequência referendado em documentos posteriores do CAD/OCDE[58] (e até mesmo de ONGD, como MISEREOR, 2010b), confirmando tratar-se de um documento chave. Trata-se de uma importante sistematização de princípios para a avaliação dos projetos de cooperação, e que complementa os princípios do CAD previamente acordados sobre a gestão da ajuda ao desenvolvimento, adotados em 1988 no documento *Principles for Project Appraisal*. Este último traçara princípios acordados que já traziam recomendações como, por exemplo, que "o fator de 'avaliabilidade' do projeto, assim como todos os requisitos inerentes a avaliação, deveriam ser considerados desde o início na escolha e planejamento da ajuda" (OCDE, 1991) [59].

---

[57] *It is preferable to find projects for which some initial appraisal of costs and benefits was made, so that a "bench-mark" is available, but all too often one finds that virtually no project appraisal of any significance was made if the project was appraised before about 1965.(tradução própria)*

[58] A exemplo do documento "Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento", de 2010, da OCDE: "Os Princípios centram-se na gestão dos sistemas de avaliação e na estrutura institucional que os regem, continuando a ser a referência utilizada nos exames pelos pares realizados pelo CAD aos seus membros".

[59] *DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance*,1991, referindo-se aos princípios adotados do *Principles for Project Appraisal* de 1988. Tradução própria.

Assim, já este documento de 1991 traz em sua introdução:

> Em resposta ao seu mandato no sentido de reforçar o volume e a eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, o CAD elaborou uma série de princípios políticos destinados a áreas-chave da programação e gestão da ajuda, incluindo a Avaliação do Projeto, Programa de Assistência e Cooperação Técnica. A Avaliação da Ajuda desempenha um papel essencial nos esforços para melhorar a qualidade da cooperação para o desenvolvimento (OECD, 1991, pág.4) [60]

Este documento seminal traz princípios gerais para a Avaliação, como imparcialidade, independência, credibilidade e utilidade, além de diversas outras questões relacionadas à gestão que devem viabilizar a posterior avaliação das atividades de cooperação. O que interessa para o objetivo deste trabalho é observar a importância que passa a ser dada nesse período para a avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento. A ineficiência em alcançar-se os resultados previstos em termos de redução significativa da pobreza mundial dá-se, segundo a lógica da OCDE, devido ao baixo volume de recursos (Informe Pearson) e a baixa eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (AOD) (Informe Jackson). A solução para esta última, como demonstram as discussões no âmbito do CAD/OCDE, encontra-se no rebuscamento das técnicas e instrumentos da Ajuda ao Desenvolvimento.

E nesse sentido, são importados os instrumentos e discursos da gestão empresarial para as relações no âmbito da Cooperação para o Desenvolvimento. O tema da Avaliação da Ajuda e correlacionados, como Gestão baseada em Resultados, adquire especial atenção neste cenário. Trata-se de técnicas que foram desenvolvidas massivamente para a iniciativa privada principalmente no pós segunda guerra, como o Método PDCA (Plan, Do, Check and Action) e as Ferramentas da Qualidade no Gerenciamento de Processos, a Metodologia do Marco Lógico, entre outros. Nesse discurso, a responsabilidade pelo sucesso ou não da cooperação em atingir o desenvolvimento seria exclusivamente dos países doadores e parceiros, mais precisamente, de suas capacidades de gestão. Nas palavras do CAD/OCDE: "Avaliação robusta e independente de programas de desenvolvimento fornece informações sobre o que funciona, o que não funciona e porquê. Esta aprendizagem contribui para melhorar o desenvolvimento da eficácia da ajuda e auxilia governos de países doadores e parceiros a se responsabilizarem pelos resultados" (OCDE, 2012b) [61].

[60] tradução própria

[61] tradução própria

Dessa forma, como mostra o quadro a seguir, a década 90 e primeira década de 2000 foram marcadas pela produção de um número considerável de documentos sobre a avaliação da ajuda, numa escala crescente de complexidade e rebuscamento.

	Publicações CAD/OCDE sobre o tema Avaliação
1975	*Aid Evaluation - The experience of members of the Development Assistance Committee and of International Organizations*
1986	*Methods and Procedures in Aid Evaluation*
1988	*Principles for Project Appraisal*
1991	*Principles for Evaluation of Development Assistance*
1992	*DAC Principles for effective aid*
1998	*Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*
1999	*1. Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* *2. Evaluating Country Programmes, Vienna Workshop*
2000	*Effective Practices in Conducting a Joint Multi-Donor Evaluation*
2001	*1. Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability* *2. Aid Responses to Afghanistan: lessons from previous evaluations*
2003	*1. Partners in Development Evaluation: Learning and Accountability* *2. Review of Gender and Evaluation*
2004	*Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance**
2005	*Joint Evaluations: Recent experiences, lessons learned and options for the future*
2006	*1. Evaluation Systems and Use, a working tool for Peer Reviews and Assessments (março)* *2. Guidance for Managing Joint Evaluations (Outubro)*
2002-2009	*Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management: A valuable reference guide in evaluation training and in practical development work*
2008	*Guidance on Evaluating Conflict and Peacebuilding Activities - Working draft for application period*
2010	*1. How to support capacity development through evaluation(Fevereiro)* *2. The DAC Quality Standards for Development Evaluation (Abril)* *3. Summary of key norms and standards - Second Edition** (junho)* *4. Evaluation in Development Agencies (Dezembro)*

Quadro 7: Publicações CAD/OCDE sobre o tema Avaliação

Fonte: Elaboração própria a partir das informações do site www.oecd.org[62]

* Este estudo apresenta uma síntese das avaliações recentes de programas e projetos de apoio a descentralização e governança local em países em desenvolvimento;

** Contém os principais elementos da abordagem da OCDE de avaliação, incluindo critérios de avaliação, princípios fundamentais e padrões de qualidade;

[62] Paralelo a estes documentos, foram publicados dezenas de outros tratando temáticas próximas, como Gestão Baseada em Resultados nas Agências de Cooperação (2000), entre tantos outros (www.ocde.org)

Como se pode observar há um volume considerável de publicações em busca do aprimoramento das técnicas de avaliação, principalmente na primeira década de 2000. Documentos como "Normas de Qualidade para Avaliação do Desenvolvimento" (*The DAC Quality Standards for Development Evaluation*) contribuem para se compreender a que nível chegou a discussão. Segundo este documento:

> As Normas do CAD para a Qualidade da Avaliação identificam os pilares básicos necessários para garantir a qualidade dos processos e produtos da avaliação. Destinam-se a ser utilizadas por quem gere e realiza a avaliação. Apesar de não serem vinculativas, constituem um guia de boas práticas. As Normas foram inicialmente desenvolvidas para serem utilizadas pelos membros do CAD, mas a sua utilização pelos outros parceiros do desenvolvimento é encorajada (OCDE, 2010b, pág.5).

Como visto no segundo capítulo, o ano de 2000 marca o auge dos esforços em prol da sistematização de metas a serem alcançadas para diminuir-se a pobreza e miséria no mundo, com o estabelecimento de oito macro objetivos, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A partir daí, representantes de governos do mundo inteiro e das principais organizações internacionais se reunirão em prol da avaliação e monitoramento do alcance desses objetivos. Os quatro Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que o sucederam reforçaram e ampliaram de maneira histórica o discurso sobre a necessidade da busca da eficácia da ajuda ao desenvolvimento. A Declaração de Paris, de 2005, fruto do Segundo Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, trouxe 5 dimensões de compromissos de parceria a serem alcançados, desmembrados em 12 indicadores de progresso a fim de monitorar os progressos nos Compromissos de Parceria até o ano de 2010. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda é amplamente adotada e referendada por instituições oficiais e não oficiais de cooperação ao Desenvolvimento. Foi visto também como a União Europeia se compromete com a implementação desses princípios, buscando com empenho o alinhamento e complementaridade das políticas de cooperação do bloco. Os rebuscados sistemas de planejamento e avaliação, entre outros, é uma realidade há anos dentro das agências oficiais como parte dos esforços em monitorar resultados.

A importância que esse discurso passa a ganhar dentro da OCDE se expandiu, consequente e naturalmente, dentro dos atores da cooperação oficial. Posteriormente, percebe-se, por diversas vias, o adentrar desses princípios também nas agências não governamentais que praticam a ajuda aos países em desenvolvimento, muitas delas criadas inicialmente pela sociedade civil organizada do norte para atuarem numa perspectiva alternativa àquela oficial de seus países de origem. A seção seguinte tratará desta perspectiva.

3.4 REPERCUSSÕES DA AGENDA INTERNACIONAL DA EFICÁCIA NAS ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

O Plano de Ação de Acra e a Aliança de Busan, como visto, convidam oficialmente as OSC a compartilharem dos princípios e agendas acordadas pelas instituições internacionais oficiais. Porém, as organizações não governamentais para o desenvolvimento vêm criticando o impacto da lógica da "gestão baseada em resultados" nas suas atividades já desde os primeiros anos da década de 90. Data desse período diversos relatos de insatisfação e resistência em relação à lógica tecnicista e empresarial que se implantava na cooperação não governamental, prejudicando, com frequência, suas ações de contraposição às estruturas políticas e econômicas que geravam a pobreza nos países em desenvolvimento.

As primeiras ONGs de cooperação para o desenvolvimento surgiram durante a década de 50, motivadas por razões religiosas, políticas e filosóficas. Em relação às políticas oficiais de intervenção praticadas pelas instituições multilaterais e agências bilaterais de seus países, as agências não governamentais optaram

> (...) pelo caminho do apoio e fomento de "políticas alternativas", conforme uma expressão muito comum naqueles tempos. Tal opção continha uma crítica aberta ao caráter vertical e autoritário das políticas governamentais, nas quais os pobres eram convidados a participar de uma proposta de desenvolvimento desenhada por outros grupos sociais. Proposta quase sempre benéfica para esses grupos e prejudicial para os pobres. A hora e a vez destes viria depois – prometiam os governos de então. (JANSEN, 1995, pág.4).

De origem no seio da sociedade civil dos países do norte, essas agências possuíam como principais fontes de recursos igrejas e doações de particulares. Logo foram desveladas pelos Estados como importantes canais a regiões de difícil acesso político, uma vez que elas possuíam parceiras em regiões onde seus Estados, por meio da diplomacia oficial, encontrariam dificuldade de adentrar. Assim, ao longo de suas histórias, a maior parte das agências europeias não governamentais de cooperação para o desenvolvimento contaram com o co-financiamento de seus governos. Por sua vez, esses recursos governamentais eram passados com significativa liberdade, pouca intervenção e controle dos Estados sobre as agendas ou instrumentos com que as ONGD cooperavam. Segundo Bava (2011),

> A Europa, nessa mesma época, era governada pelo partido trabalhista, na Inglaterra; pelos socialistas, na França e em vários outros países; a mobilização social e a disputa ideológica com o bloco soviético faziam avançar o

> reconhecimento de direitos, que além da renda do trabalho se estendeu para a garantia de serviços públicos universais e gratuitos. O "Welfare State", ou Estado do Bem-Estar Social, posicionava a Europa como uma das regiões mais avançadas no respeito aos direitos dos cidadãos. Suas agências de cooperação internacional apoiavam a educação para a cidadania, movimentos sociais, sindicatos, associações e entidades que se organizavam em torno da luta pela afirmação de direitos (BAVA, 2011).

Devido a tal grau de liberdade, muitas agências não governamentais europeias puderam apoiar importantes movimentos de lutas nos países subdesenvolvidos, como movimentos por democracia na América Latina e outros posteriores que possuíam o propósito de enfrentar as causas da desigualdade social que marcavam a realidade desses países. Sobre a proposta das agências não governamentais nesse período, Jansen (1995) afirma que,

> A política (...) de quase todas as agências não governamentais buscava estimular e reforçar a formação de um movimento popular que devia se perfilar na luta política contra as instâncias oficiais com um aporte próprio e claramente formulado a partir das necessidades e propostas das bases. Essa política alternativa mantida pelas agências e ONGs teve um papel importante e catalisador na identificação de novos atores sociais e no surgimento de movimentos pela democratização. Conceitos marcantes dessa época eram os de **"participação", "conscientização" e "poder popular".** (JANSEN,1995, pág.4).

Quanto à forma como se dava a relação entre as agências europeias e as ONGs na América Latina, Ballon e Valderrama(2004) colocam que

> Foram anos (...) nos quais se compartilhavam visões mais ou menos radicais da transformação necessária no continente e do papel que os excluídos e suas organizações deveriam executar. As distintas modalidades de educação popular e de apoio aos processos organizativos predominavam como forma de intervenção e se compartilhava uma certa imagem multifacetada do desenvolvimento. As ONGs da região se ligaram aos processos de mobilização e luta social dos anos setenta, e as agências europeias, através delas, se vincularam aos mesmos.
>
> O intercâmbio fluía e de ambos os lados do oceano, bem ou mal alimentava-se um discurso que possuía um sentido compartilhado. As relações se baseavam na ideia básica da confiança e esta se dava entre indivíduos que "representavam" as instituições. (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004, pág. 9)

Durante a década de 80, as ONGs do Norte e do Sul, "constituíram um verdadeiro bloco para denunciar os efeitos catastróficos da política internacional" (JANSEN,1995, pág.4). Como visto, tratava-se da época da imposição dos ajustes estruturais aos países do sul como solução para a crise econômica do final de 70, que em 80 afetava também, diretamente, o Norte, que passou a necessitar ainda mais do pagamento por parte dos países do sul dos empréstimos que outrora haviam estimulado.

Porém, em 1990 o Banco Mundial publicou o informe com o título "Pobreza", o qual concluiu sua análise indicando que oportunidade e capacidade dos pobres de se inserirem na economia eram pontos fundamentais a serem garantidos a partir daquela crise. Para tal propósito, a atuação de ONGs e sua estrutura "capilar" foram fundamentais para garantir o acesso aos mais pobres, como nos projetos de micro crédito desenvolvidos por ONGs nesse período[63]. É nesse contexto que a relação das ONGs com a luta contra a pobreza começa a mudar. Segundo Jansen (1995), nessa mensagem o Banco Mundial abriu uma perspectiva de colaboração com as ONGs, de maneira que "as forças de resistência e denúncia das políticas anteriores são convocadas agora a participar como parceiras da próxima tentativa de combate à miséria no mundo" (JANSEN, 1995). As agências não governamentais passam a crescer em institucionalidade e legitimidade e, consequentemente, receberem maior controle e intervenção dos seus financiadores públicos e privados.

Pode-se assim afirmar que essa mudança de contexto aconteceu devido a duas razões. A primeira diz respeito ao modelo neoliberal que teve seu auge no final da década de 80, no qual o Estado repassou para as mãos da iniciativa privada, sejam empresas, fundações ou ONGs, a execução de muitas políticas sociais antes exclusivas dele. Nesses anos, aumentou o número de ONGs por todo o mundo, fortalecendo e ampliando o chamado terceiro setor. A maior parte das ONGs criadas nesse período surgiu exclusivamente como executoras e intermediárias desses serviços, sem o propósito de disputar os sentidos da democracia e enfrentar a lógica do mercado e da desigualdade. Registra-se assim, nessa época, um processo de legitimação e crescimento do chamado Terceiro Setor como um todo, de forma a responder à altura a nova responsabilidade que lhes cabia, exigindo-lhes o desenvolvimento de uma cultura organizacional semelhante àquela das empresas privadas. Configurou-se uma espécie de mercado de ONGs, com elevado nível de competitividade, ao mesmo tempo em que surgiam, na academia, as soluções para a chamada Gestão Social, de modo a suprir as novas demandas gerenciais dessas organizações, e que, fundamentalmente, tratava de adaptações das lógicas da gestão privada. Da mesma forma, cresceu significativamente nesse período o número de ONGs voltadas para a cooperação ao desenvolvimento, configurando um ambiente marcado pela crescente competitividade por recursos públicos e privados e demandando uma nova cultura organizacional.

A segunda razão, e esta diz respeito especificamente às ONGs que atuam na cooperação internacional para o desenvolvimento, refere-se à diminuição de recursos destinados a essas

[63] Para saber mais sobre este assunto vide Kraychete, 2005.

políticas, registrada nos primeiros anos da década de 1990, só voltando a crescer no ano 2000. A racionalização de recursos exigiu mais ainda das agências a comprovação de eficácia e eficiência na aplicação dos mesmos perante seus financiadores. Ao mesmo tempo, uma onda de metodologias e instrumentos de avaliação da cooperação era difundida a partir do CAD/OCDE, discussões nas quais os Estados doadores eram os principais atores e repassavam para suas agências executoras, governamentais ou não. Montano (2002) alerta que as organizações que hoje compõem o chamado terceiro setor não geram receitas próprias; assim, essas organizações têm extrema necessidade em captar recursos fora de suas atividades fundantes. A captação de recursos, ou *fundraising* torna-se não apenas uma atividade essencial da organização, mas ainda pode passar a orientar a filosofia e a condicionar a sua "missão" (MONTANO, 2002). Por essa razão muitas agências não governamentais tiveram que se submeter à lógica da eficiência e da eficácia do CAD/OCDE.

Em tal contexto, Jansen, então coordenadora de uma agência secular não-governamental Holandesa, registrou no início da década de 90 que:

> O discurso oficial da cooperação internacional perdeu sua dimensão de análise política das desigualdades e de denúncia ideológica das diferenças. A Cooperação Internacional atual constata e aceita a globalização da economia liberal como um fato consumado e, em sua busca de critérios para a cooperação, perde-se numa estranha ginástica, na qual os juízos sobre "desenvolvimento econômico e humano", "degradação natural e social", "violação dos direitos humanos" e tantos outros problemas presentes constantemente no "Sul" são abordados quase sem referência direta à suas causas.
>
> Ao mesmo tempo, as instâncias, governamentais ou não, ocupadas com problema da cooperação aperfeiçoam seu aparato interno de gestão e de comunicação além de multiplicar os critérios de julgamento e avaliação das atividades que apóiam. Tornam-se cada vez mais complexas e distantes as propostas de compreensão da situação do desenvolvimento econômico, social e humano de seus companheiros na prática social. (JANSEN, 1995, pág.3).

Referindo-se à profissionalização e burocratização que tomavam a cooperação internacional na época, Jansen (1995) afirma que *"*a hegemonia da economia liberal traz consigo uma hegemonia de valores positivistas e a-históricos, com os quais a cooperação internacional busca justificar suas estratégias de intervenção" (JANSEN, 1995).

Por outro lado, a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague que se realizaria em 1995 representou uma nova esperança para muitos atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente daqueles da cooperação não governamental, sufocados pelas mudanças abruptas que marcaram a cooperação do final da década de 80 e início de 90. Segundo Jansen (1995),

> Nesse clima, vivemos na Europa um importante momento de reconsideração do papel das organizações internacionais de cooperação. Da mesma forma que em outros países, nossos governos e organizações da sociedade estão envolvidos na discussão sobre as relações internacionais e seu lugar e tarefa na nova ordem mundial (...)
>
> Diante de tal evidência, os organismos internacionais de cooperação buscam novos paradigmas de ação. As Nações Unidas, por exemplo, propõem o paradigma do "Desenvolvimento Humano". Novos indicadores de bem-estar humano, combinando índices de educação, saúde, esperança de vida e salário, devem substituir o monolitismo perverso do critério puramente econômico sustentado pelas políticas oficiais anteriores. (JANSEN, 1995, pág.5).

Dessa forma, ao mesmo tempo que registrava imenso descontentamento com a instrumentalização com que as ONGs foram contempladas, ou com a tendência positivista e a-política que se firmava na Cooperação para o Desenvolvimento, Jansen (1995), por sua vez, depositava esperança e expectativas de novos rumos com os movimentos que se davam nas instâncias internacionais, particularmente a Cúpula Social organizada pelas Nações Unidas, que ocorreria naquele mesmo ano(1995):

> Talvez assim entremos numa nova fase do projeto comum da cooperação internacional (...) Romperemos então com a situação atual, na qual o projeto internacional comum está sendo asfixiado por discussões escolásticas, uniformizantes e autoritárias dos chamados especialistas no "desenvolvimento". A importância de um encontro como esse (Cúpula Desenvolvimento Social, 1995, Copenhague), em meu modo de ver, está justamente na identificação de temas, atividades e problemas que nos permitam um diálogo franco e aberto sobre a realização de uma política de cooperação mais ampla e mais humana do que a que temos tido até agora. (JANSEN, 1995, pág.5).

É possível observar, em outros documentos relacionados ao tema da cooperação não governamental, essa mesma expectativa identificada na fala de Jansen, concluindo-se que, os primeiros anos da década de 90 foram marcados por mudanças abruptas na cultura gerencial dessas organizações. Por outro lado, havia a esperança de que a incorporação do tema de Desenvolvimento Social nas agendas da ONU representasse mudanças para melhor nesses aspectos, o que, tudo indica, não veio a confirmar-se.

Como observado nas discussões internacionais apresentadas até aqui e segundo Kraychete (2011), na primeira década de 2000, as novas regulações colocadas nos anos 90 buscaram consolidar-se. Isso faz com que, segundo a autora, a primeira década de 2000 seja um período de grande pragmatismo dentro das agências europeias, quando toda a cooperação internacional para o desenvolvimento se compromete com as agendas internacionais em prol da eficácia da ajuda. No que diz respeito às ONGs de cooperação, observa-se um fortalecimento crescente da lógica empresarial, com rigorosos procedimentos de avaliação e prestação de contas da aplicação de

recursos, condizente com os discursos internacionais assim como com a formalização do papel destas organizações como instrumentos das políticas convencionais de desenvolvimento internacional(KRAYCHETE, 2011).

Confirmando essa tendência, Ballón e Valderrama (2004), analisando a atual Cooperação Europeia para a América Latina, colocam que

> Uma grande limitação para que a Cooperação Europeia alcance maior eficiência e impacto é a preeminência dos aspectos formais de cunho administrativo e burocrático - insistência em informes financieros, visitas de *experts* contábeis, auditorias, medição dos resultados em valor econômico - sobre os aspectos substantivos. Parece considerar-se que apenas mediante sistemas de controle se podem assegurar resultados visíveis e imediatos nos programas de cooperação. Utiliza-se um marco conceitual e ferramentas que não correspondem necessariamente às complexas dinâmicas da realidade social, econômica, política e cultural dos diversos países da América Latina e do Caribe e seus procesos de desenvolvimento. As exigências administrativas distraem com tarefas burocráticas a realização de um trabalho de desenvolvimento substantivo. O problema se vê agravado pelo fato de que nas agências de cooperação encontramos uma nova geração de funcionários pouco compenetrados e comprometidos com os temas de desenvolvimento, os mesmos que buscam facer carreira adequando-se às exigências administrativas modistas (VALDERRAMA, 2004, pág. 11).

Ao institucionalizar-se as atividades de combate à pobreza forma-se também um mercado de trabalho que atrai profissionais de perfil diverso daqueles que se engajaram pela causa da cooperação para o desenvolvimento inicialmente. Dessa forma, o perfil dos empregados das Agências não governamentais passa a ser de técnicos e especialistas, com vasta experiência na área, atraídos para ela diante da perspectiva de expansão e de crescimento da carreira.

Barbanti (2005) confirma que a entrada das ONGs na implementação de ações de desenvolvimento, no início dos anos 1980, sob um discurso de ação local, capilar, de qualidade, escondia o fato de essa forma de intervenção ser instrumental ao discurso neoliberal da contra-revolução na economia do desenvolvimento (BARBANTI, 2005). Por outro lado, este autor recorda que apesar de sua instrumentalização, muitas tentaram preservar suas políticas e projetos, normalmente baseados em perspectivas de bem-estar, e contrárias à linguagem do empreendedorismo que paulatinamente passou a dominar o idioma do desenvolvimento, e que pretende transformar o conceito de sociedade civil, em um "terceiro setor" da economia (SALAMON; ANHEIER, 1999 APUD BARBANTI, 2005)

> As ONGs foram avaliadas pelo pensamento dominate (...) por suas ligações com os pobres e as organizações de base (grassroots) e se tornaram o instrumento escolhido da sociedade civil para programas para redução da pobreza. Ao mesmo tempo, muitas ONGs tentaram manter sua autonomia de maneira a servir como agentes para a mudanca, como definida por elas, e não como agentes para

> implementação da visão dos doadores para promoção do desenvolvimento (HOWEL e PERCE, 2001, p. 35, apud BARBANTI JR., 2005, p.157).

Assim, os impactos desta onda de pragmatismo variam entre as organizações, de acordo com fatores como o nível de dependência dos recursos públicos, tipo de relação entre Estado e sociedade no país doador, valores que levaram a sua formação, grau de proximidade da realidade desses pobres, entre outros fatores.

Este é o cenário que se configura no início dos anos 90: ONGs, agências, representantes do PNUD, do BID e do Banco Mundial, todos dispostos a um diálogo para abrir perspectivas de cooperação. As ONGs que trabalham com a cooperação, por sua vez, em alguns momentos se opõem a este discurso positivista, em outros se animam com o novo paradigma do "Desenvolvimento Humano" que começa a ganhar forças naquele período, ao mesmo tempo em que correm para adotar avaliações que permitam comprovar a eficiência de suas atividades de cooperação. Segundo Jansen (1995),

> A tarefa agora é redefinir os princípios que orientaram nossa ação, transcendendo aquele estabelecido durante os anos 70 e 80 (posição crítica à cooperação oficial) e, o que agora é novo para nós: situar essa busca até agora não governamental, nas agendas dos governos e das instituições internacionais criadas e mantidas por eles (JANSEN, 1995, pág.5).

Essas não foram tendências registradas apenas na cooperação não governamental holandesa, para a qual a autora supracitada trabalhava. Com o intuito de melhor contextualizar sobre o processo de mudança que se dava no cenário da Cooperação não governamental na década de 90, apresenta-se a seguir a percepção de um voluntário da Cooperação não governamental austríaca, que iniciou seus trabalhos no Brasil no final da década de 70 para o *Österreich Entwicklungsdienst* - ÖED [64]. O trecho da entrevista a seguir apresenta alguns aspectos significativos das mudanças observadas na cooperação para o desenvolvimento no inicio de 90. Segundo ele:

> Houve muitas mudanças. Um dos motivos para as mudanças era o fato de que os projetos eram feitos na base da confiança recíproca entre os financiadores, o responsável do projeto e o executor do projeto. Por exemplo, projetos financiados por agências ligadas à igreja católica, bastava um parecer favorável de uma autoridade eclesiástica para que o projeto fosse aprovado. Era uma relação de confiança que, em certos momentos, levava a mudanças do projeto em si ou até mesmo dos objetivos por parte dos executores que estavam *in loco*, mudanças sugeridas pela realidade, que mudava, por outras análises de realidade, por mudanças climáticas (ele dá o exemplo de secas) etc. Algumas vezes pode ter

[64] atual Horizont 3000. O ÖED era financiado por recursos da igreja católica austríaca e contava com co-financiamento do governo da Áustria.

> havido, de fato, desvios de verba. Há aspectos positivos e negativos nessa relação como era. Existia um clima muito mais humano e saudável neste trabalho e a responsabilização dos resultados era dos executores. Além disso, (outro aspecto positivo) a maior facilidade em se adaptar o projeto a realidade que muda o tempo todo. O negativo foi a possível existência de alguns desvios.

Analisando o momento seguinte, Pessina (2012) acrescenta que:

> Outro motivo, embora menor, foi, imagina-se, a desconfiança e necessidade de métodos de controle maiores. Já um motivo maior foi que o sistema anterior colocava entre os objetivos valores não facilmente mensuráveis, como a conscientização, os valores comunitários, fortalecimento da comunidade, etc. Aspectos menos materiais ligados à conscientização das pessoas e formação de comunidades que não interessam a entidades como o Banco Mundial ou mesmo a ONU, que muitas vezes até os rejeitam por medo de crescimento de outras correntes ideológicas. Esses valores, muitas vezes, eram julgados como de matriz marxista, e, por isso, rejeitados. Uma coisa que se falava muito naquela época era da formação de consciência crítica, que deveria ajudar as populações a se libertar da dependência dos opressores. Lembro que isso era uma palavra chave: consciência crítica. Em todas as reuniões se falava essa frase.
>
> Assim, em certo momento, mudou-se de atitude. Ao invés de criticar, agora devíamos construir, realizar. Surgiram os projetos de resultados mais facilmente mensuráveis (entrevistado chama de projetos matemáticos).
>
> Até os encontros e fóruns mudaram. Encontros da Agência sempre houve. Mas encontros sobre a metodologia, de como fazer e avaliar projetos, surgiram nessa época. Os relatórios que fazíamos eram mais abertos, menos rígidos, mais "poéticos" digamos. Em certo momento, há cerca de 15 anos, foi marcado um encontro em um Hotel cinco estrelas na linha verde (Bahia), com um assessor renomado que palestrou sobre esses temas, como o Marco Lógico, etc.
>
> Outra coisa que percebemos foi em relação a entidades que apoiavam projetos médios, em relação principalmente a EU. Para isso, muitas entidades se fundiram, inclusive o ÖED, que acabou se tornando Horizont 3000[65]. Estas fusões ajudaram a coordenar projetos grandes. A própria MISEREOR, uma vez na reunião, aqui na diocese, falou: 'tem que ser projetos grandes, projetos mais abrangentes'(PESSINA, 2012, informação verbal).

A forma e a intensidade com que o ideário de desenvolvimento, que se estabelece no SICD no pós 1990, afetará as agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, irá variar. Algumas apresentarão mudanças mais cedo e de forma mais abrupta, outras só serão mais perceptíveis ao longo dos anos 2000, com processos mais lentos ou mais conflituosos de mudança. Esse processo variou a depender principalmente do nível de dependência dessas organizações aos recursos estatais e da relação entre esses dois atores. Kaiser (1995) lembra que "o grau de

[65] HORIZONT3000 se formou no ano 2001 como produto da fusião do Instituto Internacional para o Desenvolvimento(IIZ), o Serviço Austríaco de Cooperação para o Desenvolvimento (ÖED) e a Agência de Cofinanciamiento (KFS), todas organizações não governamentais austríacas. Os recursos financeiros do HORIZONT3000 proveem das organizações fundadoras, do Estado austríaco (Cooperação Austriaca para o Desenvolvimento) e/ou de outros países europeos, da União Europeia, assim como de organizações privadas (fonte: http://www.horizont3000.at/centroamerica/index.php?m=301&l=es. Acesso em 20/07/2012)

autonomia das ONGD Europeias sobre o destino nas verbas públicas que recebem ou as condições gerenciais para o uso dos fundos públicos podem diferir substancialmente de um país para outro" (KAISER, 1995).

Em tal contexto, e embasado em tudo que foi apresentado até aqui, este trabalho tentará responder a seguinte pergunta:

Como o ideário de desenvolvimento que se estabelece após 1990 repercute estratégica, administrativa e financeiramente nas agências não governamentais alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento?

Para responder essa pergunta, o próximo capítulo iniciará tratando das peculiaridades da formação do Estado social alemão.

4. O ESTADO ALEMÃO: O MODELO CORPORATIVISTA E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE

Este capítulo aproxima-se do objeto de investigação do presente trabalho: a cooperação não governamental alemã para o desenvolvimento, apresentando informações sobre o Estado alemão que permite a compreensão, de forma mais ampla, das particularidades que envolvem a problemática apresentada na introdução. O capítulo inicia-se com um histórico da formação do Estado Social Alemão, chamando-se atenção para o modelo corporativista particular que caracteriza esta formação. A seguir, descreve-se, de forma sucinta, o Princípio da Subsidiariedade, determinante nas relações do Estado alemão e da sociedade civil. Finalmente chega-se à Cooperação Alemã para o Desenvolvimento, dentro da qual consta uma seção destinada ao Ministério para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento - *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung* (BMZ), em que serão apresentadas, de forma mais direcionada, as políticas e o funcionamento da cooperação alemã. Ainda dentro do subcapítulo Cooperação Internacional Alemã para o Desenvolvimento, apresentam-se os atores da Cooperação Governamental e logo em seguida os da Não governamental desse país, chegando-se, enfim, ao objeto deste trabalho, ou seja, as Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento Eclesiásticas da Alemanha e as particularidades desse universo.

4.1 O ESTADO SOCIAL ALEMÃO: UM MODELO CORPORATIVISTA

Nos anos que precederam a Primeira Guerra Mundial, na segunda metade do século XIX, a Alemanha registrou um grande progresso material aliado a um significativo aumento da população. O progresso econômico registrado a partir de meados do século 19 possibilitou a unificação política da Alemanha em 1871. O aumento da produção industrial foi acompanhado pelo aumento das exportações, época em que grandes marcas alemãs como a Krupp e a Thyssen, assim como da indústria química e militar, se tornaram mundialmente conhecidas. A construção, em larga escala, de ferrovias e canais fluviais, associada ao crescimento da rede bancária, trouxeram grandes transformações socioeconômicas para o país. Por outro lado, no seio dessas transformações, destaca-se a conscientização e mobilização crescentes da classe trabalhadora alemã, que se organizava em sindicatos e partidos políticos.[66]

[66] Calendário Histórico DW.DE. Em: http://www.dw.de/dw/article/0,,329398,00.html# (acesso em 12/03/2012)

A mobilização crescente da classe trabalhadora preocupou o poder político dominante, que passou a temer uma revolução. Assim, após dois atentados contra o imperador Guilherme 1º, supostamente atribuídos a integrantes do partido socialista, no ano de 1878, o chanceler Otto von Bismarck promulgou as chamadas leis antissocialistas. A lei proibia a imprensa social-democrata, assim como as suas organizações. As atividades sindicais foram proibidas e muitos socialistas foram expulsos de suas cidades[67]. Apesar da lei, o número de socialistas crescia em toda Alemanha, o que levou Bismarck a introduzir o seguro-saúde, o seguro-desemprego e o seguro de acidentes, a fim de reconciliar os trabalhadores com o Estado e esvaziar a força dos social-democratas.

Nesse sentido, Fiori (2005), ao tratar dos Conceitos e Histórias do Estado de Bem-Estar Social, remete aos estudos historiográficos que identificam o que seriam "dois padrões ou paradigmas originários do que poderíamos chamar de intervenção social do Estado na história da modernidade capitalista que se estende até o fim do século XIX: o inglês e o alemão" (FIORI, 2005, pág.2). Com relação à Alemanha bismarckiana:

> os historiadores souberam identificar a estreita associação entre a nova legislação bismarckiana e a *repressão/antecipação* ao *movimento socialista* (...)Nascia ali um novo paradigma, **conservador e corporativo**, onde os direitos sociais, definidos de forma contratual, eram outorgados "desde cima" por um governo autoritário que ainda não reconhecera os direitos elementares da cidadania política (FIORI, 2005, pág.3)[68] (grifo nosso)

As forças sindicais continuavam a crescer e, em 1890, o imperador Guilherme 2º promulgou, contra a vontade de Bismarck, leis de proteção ao trabalhador nos chamados Decretos de Fevereiro. Nesse mesmo ano o Partido Socialista dos Trabalhadores tornou-se a principal força no Parlamento (Reichstag) e a lei antissocialista não foi mais prorrogada, levando Bismarck a renunciar ao cargo de Chanceler (DW, 2012).

Assim, o ano de 1890 foi o ano da arrancada da social-democracia e do sindicalismo na Alemanha. No final daquele ano, líderes operários aprovaram a criação de uma união sindical e, em1892, começou em Halberstadt o Primeiro Congresso Sindical Alemão, quando 57 entidades independentes decidiram criar uma central sindical. Intelectualmente, também, nasciam teorizações importantes que alimentavam essas mudanças. Em 1910, Rudolf Hilferding publica "*O Capital*

[67] Idem

[68] Com relação à Inglaterra a investigação histórica permitiu identificar as estreitas relações originárias entre a centralização do poder que acompanhou o nascimento dos Estados absolutistas e a "liberação" da força de trabalho camponesa que acompanhou a mercantilização das terras, e a proteção originária que lhes foi dada aos pobres. Legislação preocupada explicitamente com a nova questão da *ordem* e do *disciplinamento do trabalho*, mas que deu lugar também a um tipo pioneiro de assistencialismo que não apenas difundiu-se pela Europa como se manteve presente como uma marca que atravessa a História inglesa...(FIORI, 2005)

Financeiro", no qual apontava as principais características do capitalismo dos inícios do século XX a partir da realidade alemã e "procurava demonstrar as vias pelas quais se podia atingir um novo padrão de acumulação e o consequente sepultamento do antigo laisser-faire[69]" (OLIVEIRA, 2004). Intelectuais conservadores da escola histórica alemã também traçaram críticas ao *laissez-faire,* em particular Friedrich List, Adolph Wagner e Gustav Schmoller, "pensadores que se recusaram a aceitar que só os nexos monetários do mercado fossem a única ou a melhor garantia de eficiência econômica" (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Era também a época de busca de expansão do capital por parte das nações industrializadas do norte. De sua parte, Guilherme 2°, procurando recuperar o tempo perdido na corrida imperialista das grandes potências, deu início a tentativa de expandir o capital alemão, chegando a proferir a seguinte máxima: *"Política mundial como missão, potência mundial como objetivo, esquadra como meio"*[70].

Com o fim da primeira guerra cai o império na Alemanha e entra em crise o modelo de crescimento e desenvolvimento que imperara até ali. As correntes intelectuais esquerdistas citadas anteriormente, assim como os movimentos sindicais, continuavam a questionar a organização social e produtiva do país. Oliveira (2004) destaca que o período entre guerras é marcado como aquele no qual são reformulados padrões até então estabelecidos de relacionamento entre sociedade e Estado. Esse autor afirma que:

> Ao término do conflito (1° guerra), algumas verdades tidas como estabelecidas já não se apresentam como tão consensuais. Novas ideologias passam a permear esse universo, ainda grandemente influenciado pela força do liberalismo, e a lastrear tanto possibilidades revolucionárias como reações conservadoras, num desenrolar conflituoso que irá estender-se até fins dos anos 40(OLIVEIRA, 2004, pág. 194).

De fato, iniciava-se ali um período conturbado e decisivo para o que viria a ser a estrutura do Estado Alemão, principalmente no que diz respeito às relações Estado e Sociedade. A renúncia de Guilherme 2° em 1919 foi seguida da eleição de um social-democrata - Friedrich Ebert, encarregado de formar o primeiro governo republicano alemão. Como citado, eram anos política, social, econômica e culturalmente tumultuados na Alemanha, marcados pela crise do modelo capitalista liberal e pela luta de classe. Neste mesmo período, explodia na Rússia a primeira experiência revolucionaria socialista vitoriosa no mundo, transformando-se em atraente alternativa

[69] Antecedendo assim as obras de Bukharin (*A Economia Mundial e o Imperialismo* – 1915) e de Lênin (*O Imperialismo, Etapa Superior do Capitalismo* – 1916), nas quais esses autores empreendem uma análise da etapa imperialista do capitalismo(OLIVEIRA,2004)

[70] Esta última ênfase dada à Marinha decorria da concorrência com o Reino Unido e da brusca intensificação dos interesses coloniais germânicos. (http://www.dw.de/dw/article/0,,890198_page_0,00.html)

para os experimentos políticos que explodiam pelo mundo nesse período. O radicalismo, tanto na esquerda quanto na direita, era uma característica marcante, gerando insegurança diante da ameaça latente de caos político.

Nesse cenário, os sociais democratas definiram para si como principal objetivo o de garantir a transição ordenada para a nova forma de Estado republicano, numa posição política de centro, cada vez mais distante da tendência radical de esquerda que marcou o partido em tempos anteriores.

Assim, em 1919, enquanto Berlin estava completamente tomada por protestos e confrontos, a social democracia promulgou na cidade de Weimar a Constituição que levaria seu mesmo nome. Iniciava-se assim a República de Weimar, fortemente marcada pela luta de interesses entre a antiga classe hegemônica e os interesses da classe operária alemã, entre as forças anti-republicanas e republicanas, um breve e conturbado experimento democrático alemão que duraria até 1933 com a ascensão do Nazismo.

Segundo Oliveira (2004), A República de Weimar se torna historicamente importante por simbolizar a tentativa de um "país capitalista maduro" realizar uma transição pactuada em vista da constituição de um novo padrão de organização socioeconômica e de gestão política. Esse novo padrão tinha, entretanto, uma formatação mal definida, marcada por inseguranças e incertezas no seu delinear.

Como colocado aqui, a social-democracia era o partido que representava a força política mais expressiva nesse período, caracterizado por uma postura que, por um lado, não rompia com os antigos poderes hegemônicos, mas que, por outro, não abandonava completamente seu ideal de uma democracia socialista. Mergulhado num ambiente revolucionário, realizou uma república repleta de ambiguidades "quando teve em suas mãos a possibilidade, e não a utilizou, de efetuar uma transição revolucionária com base social ampla e respaldada em forças organizadas" (Oliveira, 2004, pág. 156). Segundo Oliveira (2004), esta idéia de implementar um capitalismo organizado foi fortemente influenciada pelo paradigma do economista Rudolf Hilferding, o qual "vislumbra no capitalismo organizado a possibilidade real de organização social da economia como passo ao socialismo, sem necessariamente ter-se de recorrer a processos mais violentos de ruptura política" *(*OLIVEIRA, 2004, pág.151*)*. Assim, a social democracia alemã teve como principal objetivo o ordenamento econômico, através da regulação por um Estado técnico e neutro:

> De acordo com suas postulações (*dos sociais democratas*), não cabia ao Estado impedir que as leis econômicas fossem cumpridas mediante qualquer interferência

> mais direta nesse processo dinâmico. Cabia-lhe, isto sim, contribuir, por meio de regulamentação, para a regularidade de seus ciclos e para a atenuação "concertada" dos conflitos sociais decorrentes desse próprio movimento dinâmico (OLIVEIRA, 2004, pág.147).

Se, por um lado, era consenso tanto entre os intelectuais da ala conservadora quanto os de esquerda de que se fazia necessária a formulação de um capitalismo que amenizasse a luta de classe, não se pode dizer o mesmo das soluções encontradas. Nesse período, surgiram soluções como da escola conservadora que promoveu a ideia do *"welfare state* monárquico", que garantiria bem-estar social, harmonia entre as classes, lealdade e produtividade[71]. Outra doutrina que se destaca, e que marcará o modelo de corporativismo que rege o país, é a que surge da Igreja Católica, a chamada economia política católica, que tem como textos fundamentais as duas encíclicas papais, a *Rerum Novarum* (1891) e *Quadrogesimo Armo* (1931), a qual introduz, pela primeira vez, o discurso da justiça social da igreja, defende uma organização social onde a família é integrada em corporações distribuídas pelas classes, ajudada pelo Estado em termos do princípio de "subsidiaridade". Este último princípio irá orientar grande parte da política alemã, representando significativa relevância para o tema desta dissertação, como poderá observar-se na seção posterior.

No meio desse caldeirão de ideias para a formação do Estado de Bem Estar, o que irá predominar na Alemanha será a opção pela concertação. Segundo Oliveira (2004), tal concertação se dá na Alemanha via estabelecimento de "pactos sociais"[72], cujo princípio determinante é seu próprio reconhecimento e sua legitimação pelas diversas forças presentes ou emergentes no novo contexto republicano. Segundo esse autor, seriam os pactos sociais os responsáveis pela harmonização de interesses muito distintos envolvidos dentro de um mesmo interesse progressista (OLIVEIRA, 2004). O Estado, por sua vez, citando Hilferding, seria "essa instância à parte, exterior à própria sociedade, com capacidade de agir sobre ela, ajudando-a ou transformando-a segundo pressupostos por ele mesmo definidos" (HILFERDING apud OLIVEIRA, 2004).

Nesse sentido, Esping-Andersen (1990), classifica o regime de Welfare State desenvolvido na Alemanha como fruto de um forte corporativismo Estatal, onde a obsessão liberal nunca foi marcante e no qual as "famílias" (comunidades, organizações da sociedade civil) assumem funções

[71]Mais informações ver Esping-Andersen, 1991

[72] Vide Oliveira (2004), Tapia et al (2008)

estatais. Fazendo um agrupamento dos distintos regimes de Welfare State, Esping-Andersen (1991) afirma que:[73]

> Um segundo tipo de regime agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Aqui o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe "pós-industrial". Nestes *welfare states* conservadores e fortemente "corporativistas", a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante e, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida (...)Este corporativismo estava por baixo de um edifício estatal inteiramente pronto a substituir o mercado enquanto provedor de benefícios sociais (...) Mas os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional (...); o princípio de "subsidiaridade[74]" serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. (ESPING-ANDERSEN, 1991, pag. 108-109)

Dessa forma, durante a República de Weimar lança-se a base do que viria a ser o modelo de Wellfare State Alemão. Aqui, não mais uma simples garantia de políticas sociais por parte do Estado para conter o avanço dos socialistas, como a legislação social pioneira de Bismarck, mas a institucionalização de uma forma peculiar de relação Estado – Sociedade, fruto da reestruturação do sistema sócio produtivo capitalista do país que acontecia no pós Primeira Guerra.

Em 1923 toma posse o "direitista moderado" Gustav Stresemann, que afirmou no seu discurso de posse: "Nesta época de profundos questionamentos quanto ao nosso futuro, só há uma estrela-guia para o nosso partido: responder aos desafios do nosso tempo, livre de ilusões e com o realismo político que, na realidade, é o ideal mais elevado, porque freia as emoções onde somente o raciocínio frio e calculista nos leva adiante[75]". Assim como Friedrich Ebert, Stresemann foi acusado de traidor da pátria [76]e perseguido pelos seus colegas mais radicais da direita, de forma que seu governo durou apenas 100 dias. Stresemann foi inúmeras vezes ameaçado de morte, num cenário onde diversos líderes políticos alemães, tanto da esquerda quanto da direita, já haviam sido assassinados por motivações políticas e ideológicas.

---

[73] O autor apresenta uma estrutura para comparar *welfare states* que leva em consideração os princípios pelos quais os agentes históricos uniram-se e lutaram voluntariamente. "Quando focalizamos os princípios incrustados nos *welfare states,* descobrimos agrupamentos, distintos de regimes, não meras variações de "mais" ou "menos" em torno de um denominador comum" (ESPING-ANDERSEN, 1991).

[74] Vide proxima seção deste capitulo: o principio da subsidiariedade.

[75] Calendário Histórico DW. De, em: http://www.dw.de/

[76] A extrema direita não perdoou Stresemann por haver "mudado de corrente política" e por defender um entendimento com o inimigo da Primeira Guerra Mundial, a França, na tentativa de encerrar a disputa pela região do Ruhr.

O cenário político tão conturbado somado à crise econômica do final da década de 20 levou a ascensão do governo ditatorial de Hittler em 1933. Dentre as medidas repressivas do sistema nazista, encontra-se também o desmantelamento dos sindicatos, principal asteio dos movimentos sociais na Alemanha.

As circunstâncias que possibilitaram a Hitler sua ascensão ao poder, justamente quando se construía cautelosamente um modelo de República focado em balizar os interesses das classes e grupos políticos diversos do país, são distintos e de natureza variada. A crise de 29, que apontou a necessidade de um Estado forte, a intensa insegurança política, as acusações de traição à pátria e perda de credibilidade dos principais representantes da república, as imposições do tratado de Versalhes, as falhas da Constituição de Weimar (que permitia a concentração de poder na figura do presidente)[77], resultaram, embora todas as outras possibilidades e expectativas, numa Planificação-Nazista.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1949, a Alemanha vive sua segunda república, a qual continuará igualmente disposta a balizar os interesses das classes e grupos políticos diversos do país. Nesse ano é criada a Lei Fundamental, a qual orientaria a nova ordem jurídica e política da República Federal da Alemanha e que vigora até hoje como a Constituição do país. Tal lei determina que:

> a Alemanha é um Estado de direito: todas as atividades dos órgãos estatais estão sob controle jurídico. Outro princípio constitucional é o do federalismo, ou seja, a divisão do poder público entre uma série de Estados e a Federação. Finalmente, a Lei Fundamental define a Alemanha como um **Estado social**. O Estado social exige que a política tome providências para garantir meios de subsistência às pessoas em caso de desemprego, invalidez, doença ou velhice. Uma peculiaridade da Lei Fundamental é o chamado "caráter permanente" desses princípios constitucionais básicos. Os direitos fundamentais, o regime democrático, o federalismo e o **Estado social** são intocáveis, mesmo no caso de mudanças posteriores da Lei Fundamental ou da elaboração de uma Constituição totalmente nova (grifo nosso) (ALEMANHA, 2000).

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha foi elaborada quando representantes dos parlamentos dos Estados das zonas ocupadas pelos americanos, ingleses e franceses, eleitos livremente, elaboraram em 1948/49, no Conselho Parlamentar em Bonn, a Constituição que "tirou conseqüências sistemáticas dos erros cometidos na Constituição do Reich de 1919 e da República de Weimar" (ALEMANHA, 2000). A Constituição da Alemanha Ocidental pós Segunda Guerra tinha fortes razões históricas para insistir no Estado Social, mas tinha também

[77] O cargo de Presidente do Reich, eleito pelo povo, era dotado de fortes poderes, tal qual um imperador.

uma razão contemporânea: a vizinha República Democrática Alemã, que ao lado da União Soviética, adotara o modelo socialista.

Em 1969, assume o governo alemão a histórica coalizão sócio- liberal (SPD – FDP), elegendo como chanceler o social democrata Willy Brandt, o qual teve sua política marcada pelos avanços na aproximação com a Alemanha Oriental. Com o apoio de seu ministro do Exterior, Walter Scheel, prosseguiu a "política da mudança através da aproximação", realizando importantes acordos e tratados de conciliação com a parte oriental, o que lhe valeu em 1971 o Prêmio Nobel da Paz. De passado político radical de esquerda, iniciou importantes reformas na Alemanha para ampliar serviços públicos, principalmente nos campos da educação e meio ambiente. Brandt também ficou conhecido pelo fortalecimento da participação da sociedade civil sob o princípio da subsidiariedade alemão. Segundo Zimmer e Toepler (2000), "a mudança de governo em 1969 provou ser de grande importância para o maior desenvolvimento do setor alemão sem fins lucrativos. Sob o slogan 'ousar mais democracia', a recém-inaugurada coalizão social-liberal imediatamente clamou por uma participação mais direta dos cidadãos e associações cívicas no processo político" (ZIMMER; TOEPLER, 2000, pág.28).

No ano de 1977, já fora do governo alemão, Brandt foi convidado por Robert McNamara para chefiar a *Comissão independente para questões de desenvolvimento internacional*, cujo resultado foi apresentado em 1980 que ficou conhecido como *Relatório Brandt*. O documento propôs, entre outras, medidas que diminuíssem a crescente assimetria econômica entre países ricos do hemisfério Norte e pobres do hemisfério Sul. Porém, considera-se que os governos ignoraram relativamente este relatório devido à tendência neoliberal que ganhava força na década de 1980. Na visão de Bresser-Pereira (1980), tratava-se muito mais de "uma proposta de diálogo que reflete a mudança na relação de forças que vem ocorrendo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos em favor destes últimos", devido à crise econômica e energética do período que tornava os mercados do sul de grande importância para o norte (BRESSER-PEREIRA, 1980).

Após a renúncia de Brandt em 1974, devido, entre outras, à acusação de ter como seu assessor direto um espião da Alemanha Oriental, é eleito chanceler o também social democrata Helmut Schmidt, o qual não pôde levar adiante as reformas iniciadas por Brandt devido à crise econômica que ocorreu em meados da década de 70. Segundo Zimmer e Toepler (2000),

> Como resultado da recessão econômica na primeira metade da década de 1970, a coalizão foi forçada a abrandar os seus programas de reforma ambiciosos, e severamente restringir programas em algumas áreas como as políticas ambientais e de educação. As mudanças políticas geradas, freqüentemente são rotuladas como

> a "crise do Estado-providência" ou "o fim da democracia social" (ZIMMER; TOEPLER, 2000, pág.28)[78]

Schmidt governaria a Alemanha num período marcado não só pela crise do petróleo e pelos altos índices de desemprego que afligia a maioria dos Estados europeus, como também pelos atentados políticos de grupos ligados à extrema esquerda, como a Fração do Exército Vermelho (RAF), que assustava e causava grave instabilidade política no país. Reeleito, o segundo mandato foi marcado pela força dos liberais que clamavam por mudanças radicais na política econômica e social, os quais em 1982, ao lado do partido Cristão (CDU), derrubaram o governo Schmidt por meio de uma polêmica manobra política a fim de eleger Helmut Kohl como novo chanceler, dando início à coalizão liberal-conservadora. A partir de então, segundo Zimmer e Toepler(2000),

> Dúvidas sobre a eficácia do Estado-Providência cresceram com críticas centradas no "modelo alemão" com seus arranjos neo-corporativistas e sua economia Social de mercado . Enquanto liberais decepcionados queixavam-se de estruturas incrustadas e uma burocracia arrogante, políticos conservadores apontaram para a expansão e excesso de direitos. Como um meio de combater a crise do welfare state tradicional, o princípio da subsidiariedade ressurgiu na agenda neo-conservadora, e entrou no debate político como "Nova Subsidiariedade' (ZIMMER; TOEPLER, 2000, pág. 29)[79].

Como se verá de forma mais aprofundada na seção seguinte, o princípio da subsidiariedade diz respeito ao repasse de funções estatais para pequenas células da sociedade, quando estas possuem melhores competências para fazê-lo, devendo o Estado subsidiar estas ações. No caso alemão, o princípio da subsidiariedade pode ser classificado como uma característica marcante de seu modelo corporativista e esteve presente na história do Estado Social alemão. Segundo Alber (1992)

> Na Alemanha, as áreas de saúde e serviços sociais são tradicionalmente modeladas de acordo com a versão corporativista que garante a organizações sem fins lucrativos uma parte notável do mercado de serviços sociais e de saúde, enquanto, ao mesmo tempo, as organizações alemãs sem fins lucrativos gozam de uma posição de destaque no processo de formulação de políticas (ALBER, 1992 apud ZIMMER, 2000, pág.81)[80].

Historicamente, tanto os liberais quanto sociais democratas têm argumentado fortemente a favor de um modelo de parceria Estado – sociedade civil como expressão do corporativismo, porém a abrangência e a qualidade dessa relação varia muito entre governos. Como o principio da subsidiariedade relaciona a proteção dos direitos individuais a uma garantia de solidariedade da

[78] Tradução do autor.

[79] Tradução do autor.

[80] Tradução do autor.

sociedade, os conservadores que assumiram o país na década de 80 associaram a expansão do Estado de bem estar com um declínio nos valores da família, caridade e espírito de comunidade (Zimmer, 2000). Apesar deste argumento, segundo Zimmer(2000), ainda assim a redução dos serviços sociais no país foi relativamente modesta em comparação com os EUA ou Reino Unido, por exemplo, na década de 80.

O que se conclui das informações apresentadas até aqui, é que o processo de formação da república alemã foi significativamente conturbado, marcado por conflitos de interesses de classes operárias e conservadoras, direta e esquerda, culminando em determinado momento num dos piores regimes totalitários do país e do mundo. Tais características históricas da formação da república alemã determinaria para todo o sempre a política do país, onde se observa um sistema no qual se priorizam as concertações e os consensos. O fato de o sistema político alemão funcionar assim, não impede que as diferentes correntes políticas deixem suas marcas em seus governos, seja tendendo para a direita como esquerda, mas garante uma espécie de equilíbrio mínimo de interesses.

Segundo Schulz (2000) na Alemanha o *Sozialstaat* (Estado Social) é um componente importante do contrato social entre os cidadãos e o governo, e forma a base de um consenso que permitiu ao país superar os infortúnios da República de Weimar e dos desastres do Nazismo. O mesmo consenso, segundo a autora, serviu de fundamento aos alemães ocidentais para construir uma versão do capitalismo depois de 1949 que denominaram de "*soziale Markwirtschaft*" (Economia Social de Mercado). Um outro fator que contribuiu para a formação do *soziale Markwirtschaft* foi que a reconstrução do pós guerra em ambas as partes do país dividido esteve intimamente ligada à provisão de benefícios sociais e econômicos - numa espécie de "concorrência" de quem assegurava mais direitos e bem estar aos seus cidadãos (SCHULZ, 2000).

> Todos estes fatores contribuiram decisivamente para modelar a forma e conteúdo do atual *Sozialstaat* na Alemanha (...) O apoio público para desmantelar as estruturas de seguridade social é muito mais difícil na Alemanha que nos Estados Unidos, por exemplo, onde a cultura política sempre apoiou o indivíduo acima das soluções coletivas aos problemas sociais. Posto que o *Sozialstaat* está estreitamente entrelaçado na consciência política e autodefinição dos alemães, seu desmantelamento nestes tempos ambíguos de potencialização da integração europeia, dos problemas herdados da unificação e da insegurança econômica relacionada com a mundialização, também poderia envolver consequências prejudiciais (SCHULZ, 2000, pág.7).

A crescente interdependência da economia mundial tem gerado pressões cada vez mais fortes sobre os salários dos países industrializados, inclusive da Alemanha (SCHULZ, 2000). Apesar do neoliberalismo que se instala como ideário hegemônico em todo o mundo no final da década de 80, Schulz (2000) afirma que é difícil imaginar sobre que bases a democracia na

Alemanha poderia sobreviver se se demonta o Sozialstaat, visto que uma parte importante do que mantém o país unido é baseado em uma idéia do Estado como um órgão que existe em vista do bem comum.

Nesse contexto, Schmitter e Grote (2008) afirmam que as práticas corporativistas foram reativadas a partir de meados da década de 1980 e, provavelmente, atingiram seu ápice após 1998/99 – momento em que ocorreria a unificação monetária na União Europeia. Quanto à Alemanha, os autores lembram que:

> uma primeira tentativa de alcançar um acordo tripartite (Sindicato, Empresas e Estado), em 1996 fracassou completamente. Dois anos depois, um abrangente pacto geral, o Bündnis für Arbeit (Aliança para o trabalho), foi assinado entre as principais associações de trabalhadores e capitalistas e o governo. Em seu discurso de Ano Novo, o presidente da fundação alemã de pesquisa Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) observou que "estamos apenas no início e ainda temos um escarpado caminho para cima a seguir" (SCHMITTER; GROTE, 2008, pág.121)

Como um Estado marcado pelo sistema corporativista de barganha (ou neocorporativista) [81], as políticas trabalhistas têm sido reformuladas e enxugadas proporcionalmente à perda de força dos sindicatos alemães que vêm se itensificando desde a década de 90.

Por outro lado, no novo pacto social que se desenha na Alemanha, ao mesmo tempo que se constata a perda de força dos sindicatos nas negociações junto ao Estado, percebe-se não apenas o crescimento, como remodulações na atuação do chamado Terceiro Setor ou Sociedade Civil Organizada. Como já colocado, historicamente o setor sem fins lucrativos possui uma presença de longa data nas políticas sociais alemãs devido ao principio da subsidiariedade.

Além dos motivos relacionados a hegemonia da ideologia neoliberal no contexto mundial, o crescimento do Terceiro Setor, na década de 1990, na Alemanha foi favorecido, segundo Zimmer e outros (2000), pela reunificação do país que aconteceu em 1990, e a subsequente evolução das entidades sem fins lucrativos da Alemanha Ocidental para a Oriental (ou República Democrática Alemã - RDA). Adotando os padrões das instituições do terceiro setor da parte

[81] Segundo Pichler (20007), citando tipologia proposta por Crouch (1985) e Salamon (1998), distinguem-se quatro tipos ideais de sistemas que caracterizam as relações de trabalho: o sistema de mercado individualista; sistema pluralista; sistema corporativista de barganha (ou neocorporativista) e o sistema corporativista autoritário. Segundo o autor, no sistema neocorporativista, tal como no pluralismo, a principal fonte de normas trabalhistas são os acordos estabelecidos pelas partes em negociações. Esse modelo se distingue do pluralismo pelo fato de, aqui, tipicamente, o Estado participar, como parte ativa, tanto como parceiro de capital e trabalho nos processos de concertação social — geralmente, em negociações tripartites, centralizadas nacionalmente, entre representantes do capital, do trabalho e do Estado — quanto no estabelecimento de normas reguladoras dos termos substantivos das relações de trabalho através da lei (PICHLER, 2007).

ocidental, o número de organizações dessa natureza na Alemanha Oriental cresceu de um número insignificativo em 1990 para 20% do total nacional em 1995.

Dessa forma, o setor sem fins lucrativos[82] operou em 1995 gastos de $ 94,4 bilhões, ou 3,9 % do Produto Interno Bruto (PIB) alemão contra $ 54 bilhões em 1990 na então parte ocidental do país. Em termos de contribuições sobre os empregos, em 1990 o terceiro setor empregou aproximadamente um milhão de pessoas na Alemanha Ocidental[83], que subiu para 1,4 milhões de empregados em 1995, passando a representar 5 % do total de empregos no país.

Tabela 3: Mundanças no Terceiro Setor da Alemanha, 1990 – 1995

	1990	1995
Gastos operacionais (em bilhões)	$ 54	$ 94
Como % do PIB	3,9%	3,9%
Empregos *full-time (*em milhões)	1,02	1,44
Como % do total de empregos não-agrícolas	3,7 %	4,9 %

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project/Germany, in Zimmer et al (2000), pág.19

Segundo os estudos apresentados por Zimmer e outros (2000), o terceiro setor na Alemanha é atuante principalmente das áreas de saúde e serviços sociais e menos atuante na educação, por exemplo, quando comparada com outros Estados europeus. Com o crescimento do terceiro setor neste período a Alemanha passou a ter um dos maiores setores sem fins lucrativos da Europa ocidental, sendo este ainda maior em outros países como a Inglaterra, Bélgica, Irlanda ou Holanda ou menor em países como a Espanha, Áustria ou Finlândia, como pode se observar no gráfico a seguir.

[82] *the nonprofit sector*

[83] Não há estatísticas do Terceiro Setor no ano de 1990 na Alemanha Oriental. Segundo Zimmer (2000), muitas das organizações orientais entraram em sérias dificuldades pela falta de aceitação da população pela sua orientação social democrata. Foi o caso da Arbeiterwohlfahrt (AWO) e da Arbeiter-Samariter-Bund. Outras chegaram a fechar, como a Arbeitslosenverband (Associação de pessoas desempregadas) e a Unabhängiger Frauenverband (Associação das mulheres independentes) (ZIMMER et al 2000, pág. 150).

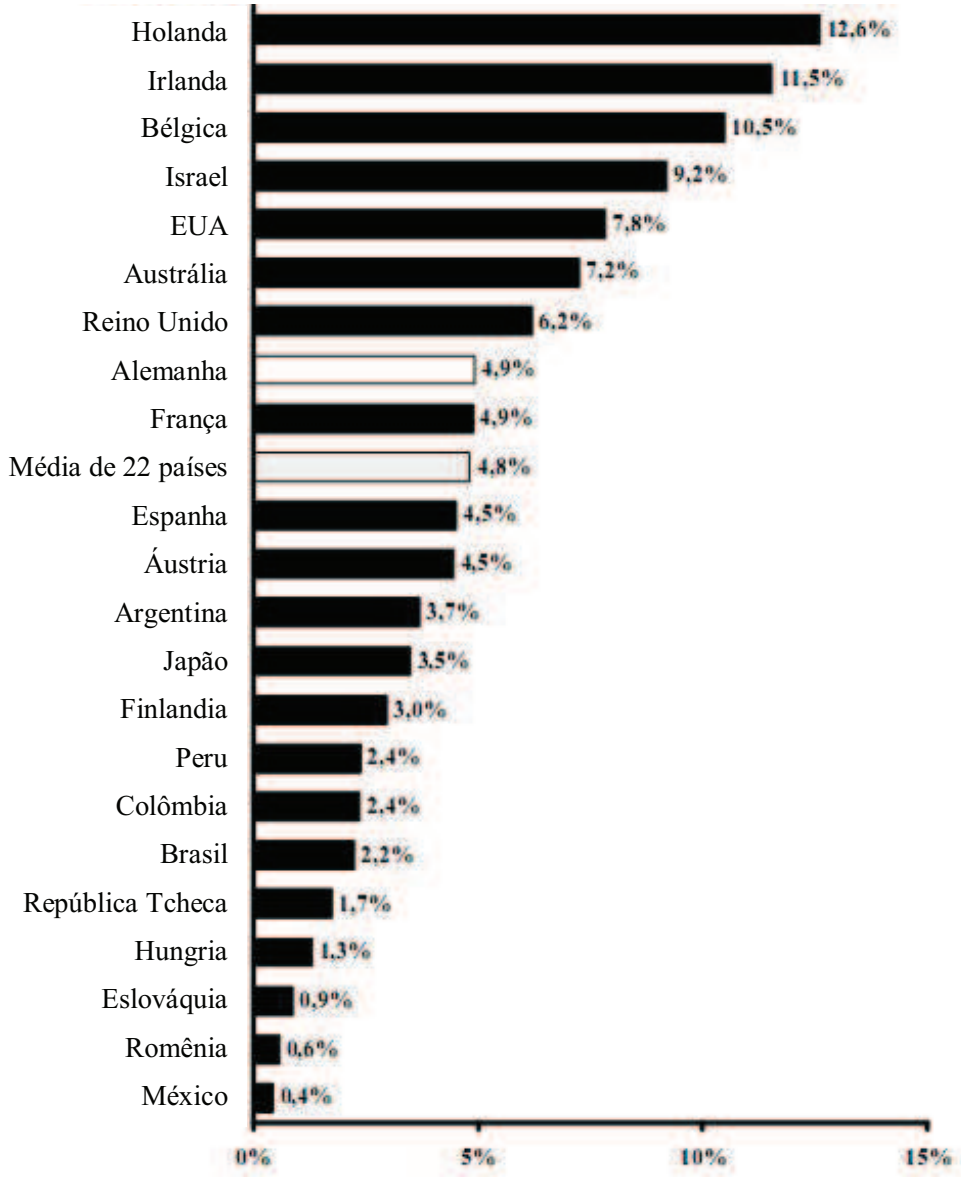


Gráfico 1: Participação das Entidades Sem Fins Lucrativos no total de empregos por país, 1995.

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, in Zimmer et al (2000), pág. 7

O crescimento do terceiro setor na Alemanha, na primeira metade da década de 1990, sob orientação do ideário de desenvolvimento neoliberal, afetou diretamente a cultura organizacional das instituições sem fins lucrativos do país e criou um significativo processo de homoneigização de princípios e valores.

4.2 O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIDADE

Como forma de garantir a participação de diversos setores da sociedade na política alemã, o princípio da subsidiariedade tem especial relevância na relação Estado-Sociedade no país.

Em termos gerais, o princípio da subsidiariedade visa garantir um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada, em relação a uma instância superior, ou a um poder local diante do poder central. Assim sendo, trata-se de uma repartição de competências entre diversos níveis de poder (PARLAMENTO EUROPEU, 2012). Segundo Quadros (1995 apud Santiago, 2007), a moderna aplicabilidade desse princípio num Estado repousa num

> (...)princípio fundamental na Ordem Jurídica do moderno Estado Social de Direito, na medida em que conduz à aceitação da prossecução do interesse público pelo indivíduo e por corpos sociais intermédios, situados entre ele e o Estado: a família, as autarquias locais, as comunidades religiosas, os sindicatos e as associações empresariais, os partidos políticos, as Universidades, etc. A subsidiariedade recusa, portanto, o monopólio da Administração na prossecução do interesse público e leva à concretização do princípio da participação, que consiste numa manifestação da ideia de Democracia (QUADROS, 1995 apud SANTIAGO, 2007, pág. 150)

O princípio da subsidiariedade não se reflete apenas no federalismo que caracteriza o sistema político da Alemanha, mas também na transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil organizada. Isso porque o princípio parte da ideia de que os problemas seriam tratados em primeiro lugar no nível mais baixo e só continuariam a se deslocar para cima quando os níveis mais baixos fossem assoberbados e soluções mais eficazes fossem encontradas nos níveis mais altos. O princípio da subsidiariedade é favorecido em países caracterizados por forte democracia direta (KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 2011).

Como exemplo que interessa à presente dissertação, e que se relaciona ao princípio da subsidiariedade, destaca-se o caráter de Instituições de Direito Público que a Lei Fundamental[84]da Alemanha permite às Sociedades Religiosas que prestarem serviços estatais. Segundo esta lei, as sociedades religiosas que forem instituições de direito público possuem também o direito na participação dos impostos.

> **Artigo 137**
>
> (5) As sociedades religiosas, que anteriormente eram instituições de direito público, continuam a sê-lo. Às outras sociedades religiosas devem conceder-se os

[84] Neste assunto herdada da Constituição de Weimar de 1919.

> mesmos direitos, se o solicitarem, sempre que pelo seu estatuto e pelo número de membros atestem seu caráter permanente. Caso várias sociedades religiosas de direito público se reunirem numa entidade, esta se tornará também uma instituição de direito público.
>
> (6) As sociedades, que forem instituições de direito público, têm o direito de cobrar impostos, de acordo com as disposições legais dos Estados, com base nas listas de contribuintes civis.
>
> (8) Se para o cumprimento destas disposições for necessária outra regulamentação, esta cairá no âmbito da legislação dos Estados.
>
> **Artigo 138**
>
> (1) As prestações de serviços estatais a sociedades religiosas, em virtude de lei, tratado ou título jurídico especial, passam a ser regidas pela legislação dos Estados. Os princípios correspondentes são estabelecidos pelo Reich.
>
> (DEUTSCHER BUNDESTAG, 2011, pág. 138-139)[85]

A filiação de um fiel a uma Igreja, na Alemanha, implica o desconto de 8 a 9% sobre o imposto salarial, direto na folha de pagamento do cidadão. Este mecanismo já havia sido previsto na Constituição da República de Weimar (1919-1933) e foi adotada pela Lei Fundamental alemã. Igreja e Estado cooperam também no que diz respeito à educação infantil, seja em forma de jardins-de-infância, escolas fundamentais, aulas de religião ou o acompanhamento espiritual de soldados. Esse tipo de cooperação começa a ser desenvolvido também com comunidades muçulmanas (VOCK, 2009).

Da mesma forma, as Fundações Políticas Alemãs, com base nos princípios da subsidiariedade, desenvolvem trabalhos de educação político-social e democrática, informação e consultoria política, dentro e fora do território alemão (PEDROTI, 2005). Suas atividades são financiadas 100% por recursos estatais, independente do partido político que esteja na direção do país no momento. O princípio da subsidiariedade também está presente na Lei Fundamental, a primeira constituição a garantir que os partidos políticos do país recebam do Estado uma compensação pelos gastos com a campanha eleitoral. Segundo a Lei Fundamental, uma vez dotados da tarefa de participar ativamente na formação da vontade política do povo, apresentar candidatos para funções políticas e a organização de campanhas eleitorais, os partidos políticos adquirem

[85] Extrato da Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919 - Constituição de Weimar, conservada na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 1949

assim um caráter de executores de tarefa constitucional. O ressarcimento dos custos de campanhas eleitorais, criado na Alemanha, é atualmente usual em muitas democracias (ALEMANHA, 2000)

Zimmer e Toepler (2000) chamam a atenção para o fato de que, como o princípio da subsidiariedade compreende a proteção da autonomia dos indivíduos (ou das unidades sociais menores) da interferência do Estado, assim como a obrigação do Estado em ajudar caso as unidades menores não consigam resolver os problemas por conta própria, este princípio é comumente usado tanto para delimitar o coletivismo (ou socialismo) assim como o liberalismo, ao tempo que fornece uma base programática ampla para a ação política. Segundo estes autores, os políticos alemães têm se referido à subsidiariedade tanto para justificar políticas conservadoras quanto políticas sociais-democráticas ao longo da história do país (ZIMMER; TOEPLER, 2000).

Como visto, chegou-se a falar em Nova Subsidiariedade durante o governo conservador-liberal de Kohl, o que, segundo Zimmer e Toepler (2000), teria permitido uma **reorientação** do Estado de Bem Estar sem, contudo, violar a exigência constitucional que define a República Federal da Alemanha como um Estado Social. Segundo estes autores,

> A fim de distinguir entre o uso tradicional do princípio da subsidiariedade e seu renascimento nos anos 80, o termo "Nova subsidiariedade" foi criado e, posteriormente, serviu como o mínimo denominador comum para uma variedade de iniciativas de política social. A Nova Subsidiariedade foi citada para justificar cortes de gastos rigorosos e reduções de direitos, para iniciar a flexibilização da política social, a remodelação do Estado de bem estar, ou o desmantelamento da burocracia (ZIMMER; TOEPLER 2000, pág.30)[86].

O princípio da subsidiariedade, apesar de imprescindível na política alemã, não possui uma normativa que delimite a sua aplicabilidade. Ou seja, apesar do princípio prever a prossecução do interesse público pelos cidadãos e grupos sociais do país, não possui nenhuma normativa que determine quanto deva ser repassado para cada um desses grupos, ou a quais grupos deve-se dar maior preferência, por exemplo. Pode-se assim afirmar que é um princípio fundamental, mas aberto a discricionalidade dos governos em questão.

O princípio da subsidiariedade é, assim, o "braço" da legislação alemã que garantiu uma participação historicamente importante da sociedade civil na execução das políticas do país, particularmente, segundo Zimmer e Toepler (2000), nos campos da saúde e serviços sociais. Por outro lado, isso não impediu que as entidades da sociedade civil sofressem o impacto do modelo neoliberal da década de 80. Segundo esses autores:

[86] Tradução do autor.

> A principal inovação da década de 1980 diz respeito ao papel dos prestadores de serviços sem fins lucrativos tradicionais. As agências de assistência social independentes ganharam um status quase-governamental durante os anos 60 e 70. Sendo as principais operadoras de programas sociais federais, as agências contribuíram para a centralização assim como a estabilização do status quo no campo de serviços humanos (Katzenstein, 1987), e impediram todas as tentativas no sentido da modernização[87] do sistema. Na década de 1980, mudanças nas formas de apoio público e o surgimento de uma gama de organizações sem fins lucrativos alternativas reduziu o papel central das agências estabelecidas. O sistema tradicional, no entanto, foi em grande parte deixado no lugar, forçando prestadores sem fins lucrativos alternativos seja se juntarem às federações estabelecidas de agências, seja a formarem associações de ponta entre elas próprias para corresponder à influência das agências tradicionais (ZIMMER; TOEPLER, 2000, pág. 30)[88].

Essa realidade colocada pelos autores das entidades sem fins lucrativos, na década de 80, contempla também as organizações objeto desta pesquisa. Surgidas nas décadas de 50 e 60, as agências das igrejas alemãs de cooperação para o desenvolvimento sofreram o impacto do alargamento também do terceiro setor, neste caso, dedicado à cooperação internacional para o desenvolvimento nesse período.

O princípio da Subsidiariedade está presente também como um dos três princípios fundamentais para o funcionamento da União Europeia (UE) e, mais precisamente, para a tomada de decisão em nível europeu. Segundo tal princípio, a UE só pode intervir se estiver em condições de agir de forma mais eficaz do que os Estados-Membros. O princípio da subsidiariedade está consagrado no artigo 5.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE. É apresentado juntamente com dois outros princípios considerados essenciais para a tomada de decisão em nível europeu: os princípios da atribuição e da proporcionalidade. O princípio da atribuição trata daquele segundo o qual a União apenas dispõe das competências que lhe são atribuídas nos Tratados. Por sua vez, os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade determinam em que medida a UE pode exercer as competências que lhe são conferidas pelos Tratados. Em virtude do princípio da proporcionalidade, os meios aplicados pela UE não podem exceder o necessário para concretizar os objetivos fixados nos Tratados. Já em virtude do princípio da subsidiariedade, a União só poderá intervir num domínio político se no âmbito das competências partilhadas com os Estados-Membros, o nível europeu for o mais pertinente para alcançar os objetivos fixados nos Tratados (EUROPA, 2012d).

---

[87] "*and blocked attempts towards modernization of the system"*. Expressão muito utilizada no discurso neoliberal, refere-se a modernização do estado no que diz respeito a reformas na área social.

[88] Tradução própria

Até a entrada em vigor do Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht de 1993), o princípio de subsidiariedade não constituía um princípio geral de direito, na base do qual pudesse ser avaliada a legitimidade dos atos comunitários (PARLAMENTO EUROPEU, 2012). Porém, embora não consagrada formalmente como princípio jurídico nos tratados anteriores, a subsidiariedade esteve implicitamente presente desde as origens da construção comunitária. Nesse sentido, o artigo 5.º do Tratado CECA (1951) já consignava que a Comunidade só interviria diretamente na produção quando as circunstâncias o exigissem. Da mesma forma, o Ato Único Europeu de 1987 veio consagrar a regra da subsidiariedade, sem que, porém, a mesma tivesse sido explicitamente enunciada como tal (PARLAMENTO EUROPEU, 2012). Os mecanismos de controle da aplicação do princípio da subsidiariedade são organizados pelo "Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade", introduzido pelo Tratado de Amsterdã de 1999. O Tratado de Lisboa melhorou e reforçou esse controle.

4.3 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ALEMÃ PARA O DESENVOLVIMENTO

A Alemanha participa do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento desde o ano de 1952, quando fez sua primeira contribuição financeira para o "Programa de Assistência Geral das Nações Unidas." A partir daí, o país tem se tornado um ator cada vez mais importante no que diz respeito a tais políticas. Em 1956 foi estabelecido seu primeiro fundo para a Cooperação para o Desenvolvimento, de 50 milhões de marcos alemães (BMZ, 2012a). Com a intensificação das atividades e transferências de fundos de Ajuda ao Desenvolvimento, em 1961 o governo alemão criou o Ministério de Cooperação Econômica, *Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit – BMZ,* oficializando a Cooperação Internacional como Política Nacional e mostrando ao mundo a importância que essa política teria para o país.

As políticas de cooperação internacional tiveram para a Alemanha um papel importante no pós guerra, visto que permitiram o gradual estabelecimento de relações com outras nações do ocidente enquanto o país se encontrava sob o Estatuto da Ocupação[89], com parte de sua soberania

[89] Em 8 de abril de 1949, os responsáveis pela pasta das Relações Exteriores nos EUA, Reino Unido e França aprovaram um regulamento legal para as relações entre as potências vencedoras da guerra e a nascente República Federal da Alemanha - RFA. Segundo o estatuto, os governos vencedores da guerra, durante o período de ocupação, confirmavam sua autoridade no controle da região mineira do Ruhr e no comércio exterior, entre outros. Eles reservavam-se também o direito de vigiar o cumprimento da Lei Fundamental e das constituições estaduais (DYLONG, 2012).

controlada. A tais circunstâncias relaciona-se o fato de a Alemanha ter criado um Ministério específico para a Cooperação, o primeiro no mundo, separado do Ministério de Relações Exteriores. As mesmas circunstâncias políticas levaram a Alemanha a incorporar, desde o início, atores da sociedade civil organizada, como ONGs, Igrejas e Fundações Políticas no corpo de sua cooperação para o desenvolvimento. Estas organizações garantiriam ao país, no período conturbado da guerra fria e de imposições restritivas por parte das potências vencedoras da Segunda Guerra, a possibilidade de presença capilarizada em países diversos, sem que isso significasse confronto com os interesses imperialistas das outras nações (PEDROTI, 2005).

Desde a sua fundação, em 1949, a República Federal da Alemanha (RFA) adotou uma política externa gradual, cautelosa e contínua que garantiu a conquista da confiança internacional e a inserção gradual nos principais órgãos multilaterais. Essa foi a marca da política externa dos principais Chanceleres Alemães e seus ministros de Relações Exteriores, como saída às chamadas estratégias de Dupla Contenção na qual o país, assim como o Japão, estava inserido no contexto do pós Segunda Guerra. Segundo Oliveira (2000), tratava-se de uma manobra dos EUA, que transformava os dois inimigos da véspera nos principais sustentáculos do dispositivo estratégico de contenção global do comunismo. Por outro lado, os americanos continuavam a preocupar-se com a ameaça de um renascimento do militarismo alemão ou japonês, recorrendo assim ao que os historiadores vieram a chamar "a dupla contenção", isto é, “ao mesmo tempo que a Alemanha e Japão foram tomados como sócios menores na contenção do comunismo, cuidaram os EUA de encerrar cada um dos novos aliados numa teia de laços defensivos, políticos e econômicos” (OLIVEIRA, 2000, pág. 16).

Segundo Oliveira (2000), “a estratégia da dupla contenção compeliu Alemanha e Japão a aceitarem a renúncia a alguns dos direitos sagrados dos Estados (....), em troca da rápida inserção deles nas respectivas regiões e do progresso econômico que lhes foi dado obter” (idem, ibidem, pág.16). Tais restrições estão presentes nas cartas-magnas tanto do Japão (1947), na proibição da manutenção de forças militares ou de material bélico, como da Alemanha (1949), com a restrição das forças armadas a um papel defensivo (OLIVEIRA, 2000).

Assim, em sua primeira declaração como chanceler federal perante o parlamento, Konrad Adenauer (1949 - 1963) deixa claro a consciência da situação delicada em que a Alemanha se encontra e da estratégia a ser seguida: “Para o povo alemão não há outro caminho, se quisermos atingir a liberdade e a igualdade de direitos, que não seja...o da coordenação com os Aliados. Só há uma rota para a liberdade. Tentarmos ampliar nossas liberdades e prerrogativas passo a passo, em harmonia com a Alta Comissão Aliada” (ADENAUER 1949 apud OLIVEIRA 2000, pág.17).

Adenauer tinha como foco a conquista da confiança das principais potências, favorecendo a integração da Alemanha na OTAN. Em 1952 foi permitida a Alemanha Ocidental sua reintegração na comunidade internacional, precisamente na Comunidade Europeia de Defesa (CED). Em 1955 a Alemanha aderiu a OTAN, em 1957 ingressou na recém criada Comunidade Econômica Europeia e em 1973 tanto a Alemanha Ocidental quanto a Oriental foram admitidas como membros da ONU, não possuindo porém, até hoje, um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Esse percurso de intensos esforços pelo reconhecimento e aceitação nos espaços das organizações internacionais, garantiu que a Alemanha, hoje potência hegemônica Europeia, seja uma voz de peso nos organismos multilaterais também no assunto da Cooperação para o Desenvolvimento. Nesse sentido, as políticas exteriores da Alemanha, e se incluem aqui as de cooperação também, se caracterizam ainda hoje pelo zelo e comprometimento com as diretrizes das organizações internacionais.

A inserção da Alemanha no cenário internacional e o papel que hoje ocupa também estão diretamente ligados com a história política conturbada do país. Segundo o governo,

> A base da política externa alemã, alargada por vários governos, é a ampla integração do país nas estruturas da cooperação multilateral. Isso correspondia tanto ao desejo incontestável dos países vizinhos, depois das experiências de duas Guerras Mundiais, de evitar agressões militares ou atitudes isoladas dos alemães, através de integração e controle, como também ao desejo elementar dos alemães de paz, segurança, bem-estar e democracia, bem como a certeza de que a integração de seu país seria imprescindível para a reunificação (ALEMANHA,2000).

No que tange a CID, atualmente, a Alemanha representa o país europeu que fornece maior volume de AOD na Europa e é o segundo em volume de recursos destinados a AOD no mundo, como se pode verificar no gráfico a seguir:

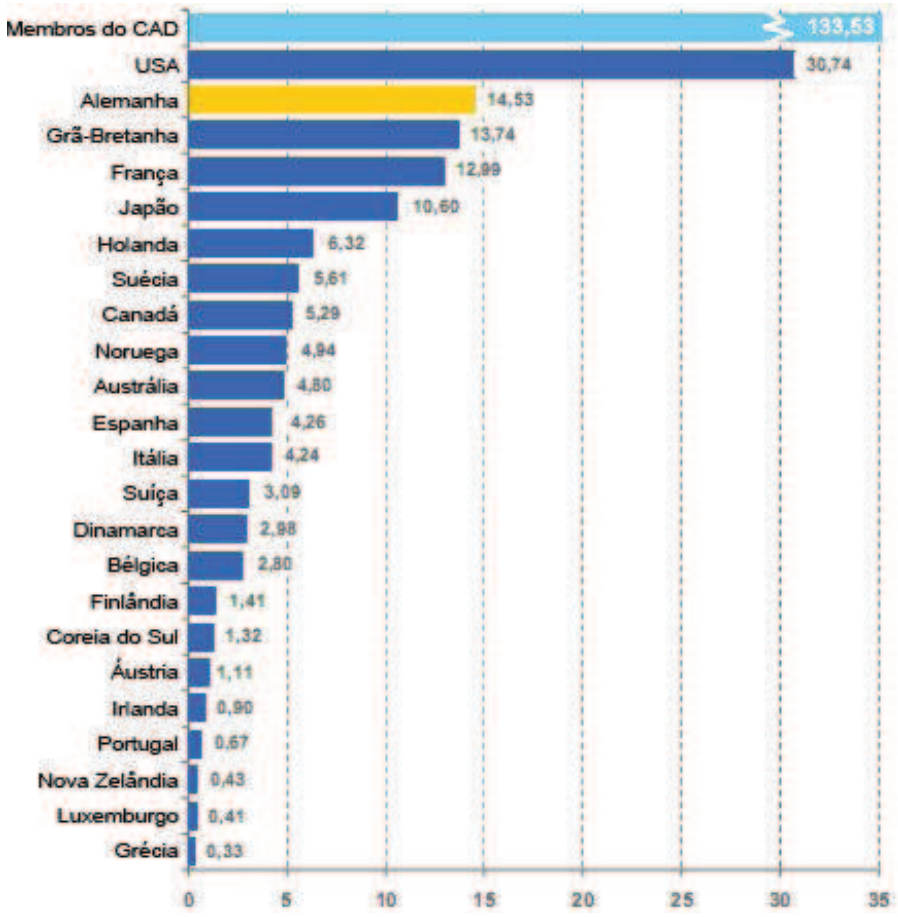


Gráfico 2: Comparação por países do total AOD em bilhões de dólares, 2011.

Fonte: BMZ, 2012b a partir de dados da OCDE/DAC

Em 2011 a Alemanha doou mais de 10 bilhões de euros e garantiu o posto de segundo maior contribuinte mundial, atrás apenas dos Estados Unidos. Contribuindo hoje com 0,4% do seu PIB à AOD, a Alemanha pretende aumentar sua participação para 0,7% até 2015. Nas palavras do atual Ministro alemão para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Dirk Niebel:

> Fico muito feliz com o fato de que mesmo com a consolidação do nosso orçamento federal, pudemos contribuir com a nossa maior quota desde a Reunificação(...)Nosso desempenho não deve ser visto apenas do ponto de vista econômico, mas também sob a perspectiva de que ajudamos a ditar internacionalmente a agenda *setting* da cooperação e da solidariedade (NIEBEL, 2012 apud SILVA, 2012).

O gráfico a seguir representa as variações dos recursos destinados pelo governo alemão à Cooperação ao Desenvolvimento, de 1969 a 2010. A escala diz respeito à porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinada a este setor ao longo dos anos.

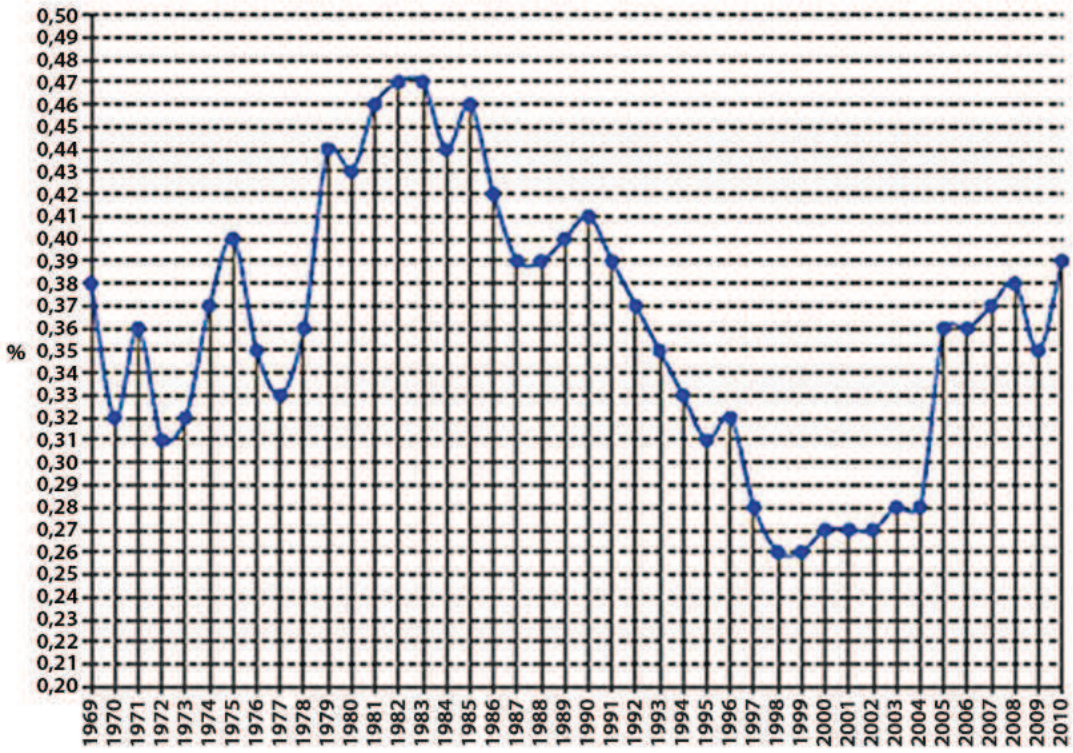


Gráfico 3: Evolução da porcentagem do PIB destinada pela Alemanha a AOD entre **1969-2010.**
Fonte: BMZ (2011b)

Pode-se observar, no gráfico, como ocorreu na cooperação para o desenvolvimento em todo o mundo, os anos que vão de cerca de 1983 a 1998 significaram anos de diminuição contínua nos recursos destinados a essas políticas, seja devido à crise econômica, seja devido ao posicionamento neoliberal de que a abertura dos mercados mundiais por si só seria capaz de levar desenvolvimento para os países mais pobres. Na Alemanha esse período representa praticamente todo o governo de Helmut Kohl, da coligação conservadores-liberais. A partir de 1998, ano que os Sociais Democratas (SPD) ganharam as eleições na Alemanha com Schröder, os valores do orçamento do governo Alemão destinados a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem registrado crescimento constante. O crescimento se manteve tanto na coligação dos SPD-verdes, quanto no governo dos conservadores-liberais.

Esta realidade sugere que a variação no volume de recursos para a Cooperação Oficial da Alemanha para o Desenvolvimento não varia apenas em função dos partidos políticos no poder, nem do ministro a frente do ministério das relações exteriores. Se assim fosse, a Alemanha

registraria nos seus últimos três anos queda dos recursos para a cooperação uma vez que tem a frente do Ministério da Cooperação nesse período o Partido Liberal (FDP), quando, pelo contrário, os recursos destinados à cooperação têm aumentando significativamente. Parece, por outro lado, que a variação de recursos oficiais à cooperação vincula-se a fatores como a situação econômica do país e, principalmente, aos ideários de desenvolvimento hegemônicos no período. De fato, segundo os entrevistados para este trabalho, atualmente os diferentes partidos são positivos em relação à cooperação para o desenvolvimento. Divergem, em geral, quanto aos instrumentos ou quanto à estrutura institucional da cooperação do país, com o fato de os sociais democratas e os verdes defenderem a continuidade de um Ministério específico para Cooperação enquanto os liberais defendem sua integração ao Ministério do Exterior ou da Economia (WADEHN, 2012). Outra diferença observada pelos entrevistados diz respeito à qualidade do diálogo com as organizações executoras da sociedade civil, como se verá mais adiante.

4.3.1 Um Ministério para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento: o Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) e a política alemã de cooperação para o desenvolvimento

A Alemanha, como colocado anteriormente, foi o primeiro país no mundo a criar um ministério exclusivo para a Cooperação para o Desenvolvimento. Inicialmente as atividades de cooperação da Alemanha ficaram sob a responsabilidade de ministérios e departamentos que já existiam, como o Ministério Exterior e o Ministério da Economia. Com a crescente importância e complexidade deste campo de trabalho, em 1961, o governo de Bonn (então capital da Alemanha Ocidental) criou um Ministério para a Cooperação Econômica separadamente, com o objetivo de concentrar e fortalecer as atividades de desenvolvimento da República Federal (BMZ, 2012a).

Segundo Pedroti (2005), diversas razões permeiam a criação do BMZ. A primeira seria que, diante da pressão americana para que o governo de Bonn disponibilizasse recursos para a manutenção da tropa americana, a Alemanha teria oferecido a alternativa de auxiliar os esforços americanos no combate ao comunismo por meio da estruturação de sua política internacional de cooperação para o desenvolvimento[90]. Esta autora também afirma que era o ano de 1961 e a coalizão que havia ganhado as eleições foi a dos conservadores Partido Democrata Cristão - CDU e

[90]para ver mais sobre este assunto, ver Pinto-Duschinsky, 1996

o Partido Liberal Democrata- FDP, sendo que se precisava encontrar um ministério para este último. A segunda razão, segundo Pedroti (2005), está relacionada à limitação da atuação da política externa alemã pelo Estatuto da Ocupação. A atuação "por meio da cooperação internacional e não pelos canais oficiais de diplomacia permitiria a Alemanha ampliar seus contatos internacionais e intensificar sua presença". O fato de essas políticas serem conduzidas por um ministério independente daquele de Relações Exteriores reforçaria a independência dessas políticas em relação à diplomacia oficial aos olhos das potências que controlavam a Alemanha na época. Por fim, a terceira razão seria aquela relacionada à recuperação da imagem do país, desgastada pelas duas guerras. A existência de um ministério independente somado à participação da sociedade civil alemã (igrejas, ONGs e fundações políticas) contribuiriam para o alcance desse objetivo (PEDROTI, 2005).

O Ministério da Cooperação Econômica foi crescendo e ganhando espaço internacionalmente. Em 1993 foi adicionado o termo Desenvolvimento (*Entwicklung*) ao seu nome, transformando-o em Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*). No que diz respeito ao espaço ocupado na política nacional, porém, ele não é considerado um Ministério de peso dentro da Alemanha. Segundo Wolff (1992),

> o baixo volume de recursos do orçamento federal conferidos ao BMZ (...) assim como seu reduzido grau de influência política em comparação com outros ministérios, vêm refletir a pouca importância para a sociedade alemã da política de desenvolvimento governamental. Esse fato torna-se evidente durante a época das eleições, quando assuntos ligados à cooperação para o desenvolvimento cumprem um papel praticamente nulo na discussão política das campanhas dos partidos mais tradicionais (WOLFF, 1992, pág.4).

Vale destacar ainda as instâncias de discussão a respeito da Cooperação para o Desenvolvimento dentro do parlamento alemão - *Bundestag*. No parlamento existe uma Comissão Parlamentar para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*AwZ - Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*), cuja responsabilidade é promover discussões sobre assuntos relevantes para a política de cooperação alemã, fiscalizar a política de desenvolvimento do governo alemão, podendo solicitar informações e realizar inquéritos a respeito (WOLFF, 1994). É praxe, no que diz respeito ao tema desta dissertação, por exemplo, que as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento alemãs se empenhem em informar e sensibilizar os parlamentares que compõem esse comitê, a partir de lobby e advocacy, inclusive levando-os a visitar projetos executados por elas nos países em desenvolvimento. Ademais, as resoluções e recomendações do Comitê de Orçamento do Parlamento (*Der Haushaltsschuss*)

influencia diretamente a condução da política de desenvolvimento alemã, uma vez que o orçamento do BMZ depende de suas deliberações (PEDROTI, 2005).

O Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) é o responsável pelo planejamento, coordenação, negociação e financiamento dos programas e projetos de cooperação com os países parceiros. É o BMZ que desenvolve as diretrizes e conceitos da política de desenvolvimento alemão, determina as estratégias de longo prazo da cooperação com os diversos atores e define as regras para sua implementação. Em seguida são desenvolvidas intenções comuns com os países parceiros e com as organizações internacionais voltadas para a Cooperação para o Desenvolvimento. O Ministério, porém, não executa a cooperação para o desenvolvimento, sendo esta tarefa delegada às chamadas Agências de Execução (*Durchführungsorganisationen*). Segundo o BMZ (2011a) , o Ministério desenvolve as políticas de cooperação, as agências executoras realizam os contratos e o ministério novamente avalia os resultados de seus trabalhos segundo os critérios do DAC/OCDE, publicando-os (BMZ, 2011a).

O BMZ é o responsável pelas políticas de cooperação financeira, técnica, multilateral e bilateral da Alemanha. Com relação à cooperação bilateral, o BMZ desenvolve as chamadas Estratégias por País[91] junto com os parceiros e em coordenação com outros países doadores, nas quais é definido o conjunto de prioridades. A Estratégia por País representa o instrumento de gestão central e a base para a cooperação alemã de médio prazo. Uma vez concebida, ela constará nos contratos, nos quais as metas e cronogramas, assim como o tipo e montante do financiamento são especificados. Aqui, incluem-se, por exemplo, os empréstimos a juros baixos, serviços de consultoria e formação, promoção de investimentos no setor privado, bolsas de estudos, assim como serviços de emergências (BMZ, 2012c).

Segundo o BMZ (2012c) cooperação bilateral alemã para o desenvolvimento baseia-se em dois pilares: pode ser iniciada e organizada pelo governo alemão ou pode ser desenhada e executada de forma independente por Organizações Não Governamentais (BMZ,2012c). A cooperação estatal abrange todos os projetos de cooperação técnica e cooperação financeira, celebrados em contratos feitos diretamente com os governos dos países parceiros. Para sua realização, o BMZ encarrega as chamadas organizações executoras oficiais, sendo que a cooperação será financiada inteiramente pelo orçamento federal. A cooperação não-governamental,

[91] A palavra original no alemão é *Länderkonzepte*, que ao pé da letra seria Concepções do país. Este trabalho optará pelo termo Estratégia por país, Estratégia por região, por se entender que se trata de documentos estratégicos. Não se trata da tradução literal, uma vez que estratégia em alemão traduz-se *Strategie* e o BMZ não utiliza este termo em tais documentos.

por sua vez, é realizada por vários grupos e organizações sociais e organizada de forma independente. O financiamento desse tipo de cooperação é composto de recursos próprios das organizações e de subsídios governamentais(idem, ibidem).

Os atores da cooperação bilateral alemã financiados em parte ou na totalidade pelo BMZ são: agências executoras oficiais (*Durchführungsorganisationen*), igrejas, estados e municípios, organizações da sociedade civil, fundações políticas, *Sozialstrukturträger (*organizações "formadoras de estruturas sociais[92]"), entre outros. Segue uma lista de organizações, governamentais ou não, mundialmente conhecidas que participam da cooperação bilateral da Alemanha para o desenvolvimento:

- Alexander von Humboldt-Stiftung
- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH)
- AWO International
- bengo – Beratungsstelle für private Träger in der Entwicklungszusammenarbeit
- Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB)
- Bremer Arbeitsgemeinschaft für Überseeforschung und Entwicklung (BORDA)
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
- Caritas international
- Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM)
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)

[92] Promoção das estruturas sociais é um instrumento que foi criado na década de 1960, relacionado a trabalhadores e sindicatos, para assegurar a participação de amplos segmentos da população em medidas da cooperação para o desenvolvimento assim como desenvolver a auto-ajuda e a iniciativa própria. Neste sentido, o BMZ promove as ações de sete assim chamados "formadores de estruturas sociais" (*Sozialstrukturträgern)*, pelo mundo, com suas competências específicas: A Associação pelo Bem-estar dos trabalhadores (*Die Arbeiterwohlfahrt - AWO*); O Instituto educacional da Federação alemã de sindicatos (*das Bildungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes e.V. - DGB*. No Brasil, a DGB Bildungswerk tem um projeto em parceria com a CUT e o Instituto Observatório Social com o objetivo de promover o diálogo social através de ações que incentivam a organização e o fortalecimento das redes sindicais em empresas multinacionais alemãs e brasileiras); A Associação do trabalho de Bremer para pesquisas ultramar e desenvolvimento (*die Bremer Arbeitsgemeinschaft für Überseeforschung und Entwicklung e.V. (BORDA*); a Cáritas Alemã (den Deutschen Caritasverband - DCV); A Confederação de cooperativas e Raiffeisen aelmã *(den Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V. - DGRV*); O Instituto da Confederação Alemã de formação profissional para a Cooperação Internacional (*das Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes - dvv international*) e a Assistência Socia e para o Desenvolvimento das Obras Kolping (*die Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes*) (BMZ, 2012c).

- Deutsche Welle
- Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)
- Deutscher Entwicklungsdienst (DED)
- Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV)
- Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
- dvv international – Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes
- Evangelischer Entwicklungsdienst (EED)
- Friedrich-Ebert-Stiftung
- Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
- Goethe-Institut
- Hanns-Seidel-Stiftung
- Heinrich-Böll-Stiftung
- InWEnt
- KfW Entwicklungsbank
- Kolping International
- Konrad-Adenauer-Stiftung
- Misereor
- Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)
- Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS)
- Senior Experten Service (SES)
- VENRO – Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
- Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)

Fonte: Die einzelnen Akteure (BMZ,2012c)

A Alemanha também faz parte do quadro da cooperação multilateral e da cooperação europeia. Na cooperação multilateral, o BMZ está representado em todos os órgãos de decisão, "trazendo estratégias e posições da política de desenvolvimento alemã nas instituições e está empenhada pela melhora da eficiência das organizações multilaterais" (BMZ,2012c). É o BMZ quem gerencia a contribuição alemã no nível internacional, incluindo as contribuições financeiras para o Fundo Europeu de Desenvolvimento, a quota no Banco Mundial e nos bancos regionais de

desenvolvimento, apoio financeiro e programas dos Fundos das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (idem, ibidem). A partir da tabela a seguir é possível verificar que a Alemanha tem como princípal destino multilateral de seus recursos para Ajuda ao Desenvolvimento a União Europeia.

Tabela 4: AOD Alemã destinada a Organizações Multilaterais de 2006 – 2010, em milhões de euros.

Ano	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Total	**2.709,4**	**100**	**3.171,0**	**100**	**3.409,8**	**100**	**3.578,0**	**100**	**3.722,1**	**100**
Nações Unidas	176,9	6,5	199,8	6,3	204,6	6,0	257,1	7,2	265,1	7,1
União Europeia	**1.711,5**	**63,2**	**1.791,4**	**56,5**	**1.950,0**	**57,2**	**2.076,0**	**58,0**	**2.209,1**	**59,4**
Grupo Banco Mundial	471,2	17,4	801,4	25,3	787,4	23,1	739,4	20,7	575,9	15,5
Banco de Desenvolvimento Regionais	241,8	8,9	131,9	4,2	187,2	5,5	199,7	5,6	225,9	6,1
Outras Organizações	108	4,0	246,5	7,8	280,5	8,2	305,7	8,5	446	12,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela: Deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU 2006-2010 (BMZ,2011d)

Segundo o BMZ, suas políticas se orientam de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, das Nações Unidas, os quais objetivam reduzir pela metade a pobreza no mundo até o ano de 2015(BMZ, 2012d). Segundo o novo Acordo de Coalizão (*Koalitionsvertrag*) de outubro de 2009, o qual representa a base para as ações dos partidos que assumiu o governo federal em 2009[93] (Liberais – FDP e Democratas Cristãos – CDU/ CSU), a cooperação alemã para o desenvolvimento concentra-se nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento rural, boa governança, proteção climática e desenvolvimento econômico sustentável, além do "princípio norteador" de proteção aos direitos humanos (BMZ, 2012d). Os elementos determinantes da política de desenvolvimento alemã, por sua vez, segundo o Acordo, são o fortalecimento da boa governança, da responsabilização e da auto-ajuda dos países em desenvolvimento. A partir do novo Acordo de Coalizão, foram definidos seis focos para a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento:

> 1. Luta sustentável contra pobreza (*Armut nachhaltig bekämpfen*). O objetivo da política de desenvolvimento internacional e alemã é alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que é centrado na redução da pobreza. Para o governo federal alemão um aspecto particularmente importante nesse sentido é a luta contra a "pobreza de educação".

[93] Após a coalizão do CDU/SPD (social-democrataca) que vigorou até 2009.

> 2. Reduzir as deficiências estruturais. Nos países parceiros da cooperação alemã para o desenvolvimento e nas estruturas da comunidade internacional, o governo alemão quer promover o bom governo. Para isso ele vai promover, entre outras coisas, redução dos subsídios às exportações agrícolas e completar as negociações da OMC em curso desde 2001 da Rodada de Doha para favorecer o desenvolvimento.
>
> 3. Fortalecimento da sociedade civil. O envolvimento da sociedade civil deve ser apoiado e utilizado nas políticas de desenvolvimento - tanto nos países parceiros quanto na Alemanha.
>
> 4. Incluisão do setor privado. Não há desenvolvimento sustentável sem desenvolvimento econômico sustentável. O governo alemão envolverá o compromisso do setor econômico de forma mais estreita na sua cooperação para o desenvolvimento. Ele irá, entre outros, promover a responsabilidade social empresarial (*Corporate Responsibility*) e intensificar a parceria para o desenvolvimento com o setor privado (*Public Private Partner-ships*). Como um instrumento particularmente importante de ajuda para auto-ajuda o Governo Federal promoverá financiamento de micro-créditos.
>
> 5. Fortalecimento da eficácia da cooperação alemã. A Alemanha vai continuar a aumentar a eficácia da sua cooperação para o desenvolvimento e implementar a Declaração de Paris e a Agenda para Ação de Acra. Através de reformas organizacionais e estruturais, o governo federal irá aumentar a eficácia de sua política de desenvolvimento. Um primeiro passo nessa direção foi a fusão da GTZ, DED e InWEnt, formando a Assossiação Alemã para Cooperação Internacional (GIZ).
>
> 6. Melhorar a visibilidade. Política de desenvolvimento bem-sucedida precisa do apoio dos cidadãos e cidadãs. Para tanto, a percepção da cooperação alemã para o desenvolvimento deverá ser melhorada. Para isso o BMZ irá fortalecer as informações e os trabalhos de educação sobre as políticas de desenvolvimento
>
> (BMZ, 2011a, pág. 6 - 7)[94]

Percebe-se em todos os pontos o seguimento das diretrizes acordadas em nível internacional. O primeiro foco deixa claro o comprometimento da Alemanha com o alcance dos Objetivos do Milênio, centrando-se na redução na pobreza. O segundo faz referência direta ao princípio da coerência entre as políticas de cooperação e as demais políticas de desenvolvimento, fortemente defendida pelas declarações da UE vistas no capítulo anterior.

No que toca aos objetivos desta pesquisa, destacam-se o terceiro, o quarto e o quinto focos. O terceiro contempla a sociedade civil, ator importante na prossecução das políticas públicas alemãs de qualquer natureza. O quarto foco diz respeito ao fortalecimento da participação do setor privado, que seria também contemplado na Aliança de Busan, firmada em dezembro de 2011, de cuja Comissão de Elaboração participou o próprio Ministro alemão da Cooperação para o Desenvolvimento, da coalizão liberais/democratas-cristãos (OCDE, 2011d). De fato, uma das

[94] Tradução própria.

marcas das políticas de cooperação do BMZ, no governo da coalizão em questão, é o estreitamento dos laços com o setor privado. Segundo este ministério, "além do forte envolvimento das igrejas, fundações e organizações não-governamentais na cooperação alemã para o desenvolvimento, o acordo de coalizão também prevê uma cooperação estreita com o setor privado alemão" (BMZ, 2012d).

O quinto ponto contempla o princípio da eficácia afirmado em todos os tratados internacionais de cooperação para o desenvolvimento, que deve ser alcançada por meio da complementaridade das ações de cooperação dentro do país, como pregado pelos acordos da UE, e que diz respeito a melhor divisão de tarefas, pela eliminação de estruturas duplicadas dentro das políticas de cooperação. O Acordo da Coalizão FDP/CDU de 2009 afirmou que "o governo federal vai aumentar a eficácia da política de desenvolvimento alemã e melhorar o direcionamento dos recursos através de reformas organizacionais e estruturais". Ainda segundo o Acordo de Coalizão, "duplicação em agências governamentais e de execução deve ser resolvido. A reforma das estruturas de implementação ainda irá ocorrer no primeiro ano do atual período legislativo" (BMZ, 2012d). Tal compromisso explica não apenas a fusão das três principais agências oficiais da cooperação alemã que foi efetivada em 1° de janeiro de 2011, buscando atender o critério da complementaridade, como também o Acordo Interministerial entre os Ministérios alemães das Relações Exteriores (AA) e para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) de maio de 2012, que buscou atender o critério da coerência. Segundo jornal do Centro Alemão de Informações (CAI), Notícias da Alemanha,

> após intensas deliberações na Comissão de Orçamento do Parlamento Alemão, no Bundestag e no Gabinete, entrou em vigor nessa semana o Acordo Interministerial entre o Ministério alemão das Relações Exteriores (AA) e o Ministério Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ). A iniciativa visa melhor cooperação, coerência e desenvolvimento da política externa da Alemanha (BMZ, 2012d).

Observa-se assim como a atual coalizão no governo da Alemanha, além do discurso comprometido com os princípios acordados no âmbito das organizações multilaterais, tem colocado em prática tais compromissos. O novo acordo de compartilhamento de funções marcará a história da cooperação alemã. Como já referido, trata-se de uma bandeira antiga dos liberais na Alemanha a fusão dos dois ministérios, assunto controverso no parlamento e conta com a oposição das igrejas e ONGs voltadas para a cooperação. O argumento principal contra a fusão é que ela levaria a uma vinculação cada vez maior dos interesses da política externa do país, nomeadamente aqueles que dizem respeito ao comércio exterior, ao interesse maior da cooperação internacional

que deve ser o desenvolvimento das regiões mais pobres do mundo, objetivos frequentemente contraditórios.

Segundo o acordo, "as verbas dos dois Ministérios destinadas à ajuda humanitária serão reunidas e encaminhadas aos necessitados por meio apenas do AA. Já o trabalho de coordenação das estruturas, prevenção de desastres e voltados para Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) serão de responsabilidade do BMZ" (BMZ, 2012d). Segundo o jornal do CAI o Ministro do Exterior da Alemanha, o liberal Guido Westerwelle, parabenizou o acordo: "A iniciativa mostra a preocupação central do Governo da Alemanha: a implementação de uma política externa e de cooperação baseada e orientada em valores e interesses comuns" (WESTERWELLE, 2012 apud BMZ, 2012d). Da mesma forma, o Ministro alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento, Dirk Niebel, também comentou a entrada em vigor do acordo:

> A OCDE pede à Alemanha, já há algum tempo, mais coerência em seu trabalho de cooperação. Com o acordo e a criação agora de um Instituto de Avaliação, poderemos, pela primeira vez, fornecer um meio de avaliação independente das nossas ações para o desenvolvimento (NIEBEL, 2012 apud BMZ, 2012d).

Os apelos da União Europeia pela coerência das políticas dos países membros, solicita, como apresentado no capítulo anterior, que as políticas do Estado em geral favoreçam os países mais pobres, e que seu desenvolvimento seja prioridade sobre outros interesses. Teoricamente, uma vez que fosse realmente possível uma colocação de prioridades nesses termos, não haveria mais necessidade de dois ministérios, um para as políticas de cooperação outro para as relações exteriores. Na prática, a história tem mostrado que os interesses nacionais sempre prevalecerão nas relações internacionais, o que tornaria a fusão destes dois ministérios um retrocesso na cooperação alemã para o desenvolvimento.

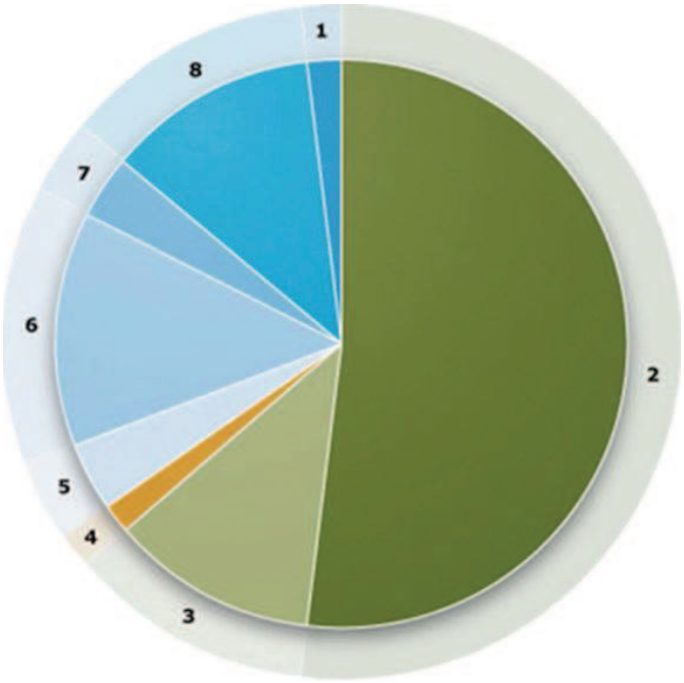
O Acordo da Coalizão CDU-FDP afirma ainda que "a Alemanha passará a cooperar, no contexto da divisão de trabalho europeia e internacional, com um número limitado de países parceiros", confirmando, mais uma vez, seu comprometimento com as diretrizes acordadas sobre a complementaridade da ajuda, evidenciando o compromisso com o princípio da complementaridade entre países(BMZ, 2012d).

O governo não apenas segue as diretrizes de coerência e complementaridade da UE e dos tratados internacionais, como também exige da Comunidade que as cumpra. Desta forma, no Acordo da Coalizão CDU-FDP o governo alemão defende "uma reforma fundamental da política de desenvolvimento da EU com o objetivo de conseguir mais coerência, complementaridade, subsidiariedade e uma definitiva divisão de tarefas". Nesse sentido, a coalizão defende que "o

tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento da África, Caribe e Pacífico (ACP) em comparação com os países em desenvolvimento de outras regiões do mundo deve terminar, e deve-se alcançar uma cooperação para o desenvolvimento unificada da União Europeia" [95](BMZ, 2012d).

Com relação aos recursos, o governo afirma que, "apesar da crise financeira, a coalizão de governo manterá os seus compromissos internacionais com o aumento gradual na assistência alemã ao desenvolvimento para 0,7 por cento do PIB" (idem, ibidem). De fato, o orçamento total do BMZ, o qual é estipulado em seção específica do orçamento federal (seção 23), vem aumentando a cada ano, sendo que para 2012 foi previsto um valor de aproximadamente 6,383 bilhões de Euros, significando um acréscimo de 164 milhões de euros com relação ao orçamento de 2011. O orçamento destinado ao Ministério da Cooperação representa cerca de 2% do orçamento do governo federal (BMZ, 2011a). Quanto à alocação dos recursos, o gráfico a seguir mostra como eles estão distribuídos para o exercício de 2012, comparando ao lado com os valores referentes ao orçamento de 2011.

[95] Tradução própria



1 **108.400.000 € (1,7%)** anterior (2011): 307.286.000 € **(4,9%)**
Nações Unidas e Instituições Internacionais

2 **3.331.770.000 € (52,2%)** anterior (2011): 3.115.656.000 € **(50,1%)**
Cooperação Bilateral Oficial

3 **725.600.000 € (11,4%)** anterior (2011): 668.520.000 € **(10,8%)**
Sociedade Civil, Grupos empresariais e Instituições

4 **101.875.000 € (1,6%)** anterior (2011): 83.546.000 € **(1,3%)**
Ministério

5 **260.685.000 € (4,1%)** anterior (2011): 282.006.000 € **(4,5%)**
Segurança alimentar e proteção ambiental global

6 **845.000.000 € (13,2%)** anterior (2011): 825.000.000 € **(13,3%)**
Fundo Europeu para o Desenvolvimento

7 **240.503.000 € (3,8%)** anterior (2011): 214.674.000 € **(3,5%)**
Bancos Regionais

8 **769.077.000 € (12,0%)** anterior (2011): 722.432.000 € **(11,6%)**
Banco Mundial / FMI

TOTAL: **6.382.910.000 €** anterior (2011): 6.219.120.000 €

Gráfico 4: Orçamento BMZ 2012 e Orçamento BMZ 2011

Fonte: BMZ (2012g; 2011a)

Como se observa no gráfico, cerca de 11,4% do orçamento do BMZ será repassado para Organizações da Sociedade Civil, Grupos Empresariais e Instituições ao longo do exercício de 2012. Desses recursos, menos de 30% é repassado para as organizações de igrejas, como se pode

observar na tabela seis da pagina 153. Sendo que os outros 70% são destinados, em sua maioria, a grupos empresariais e instituições políticas, e, em menor parte, a outras organizações da sociedade civil, seculares, que submetem suas propostas a editais do BMZ.

É possível confirmar o nível de sintonia do atual ministério alemão para a cooperação com as diretrizes e princípios estabelecidos nos Fóruns de Alto Nível da Eficácia a partir de documentos estratégicos elaborados pelo BMZ como o "Plano operacional para implementação da Declaração de Paris de 2005 e do Plano de Ação de Acra de 2008 para aumento da eficácia da cooperação para o desenvolvimento, de março de 2009) (*Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008 zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, märz, 2009*). Da mesma forma, em abril de 2012, logo após a Declaração de Busan de Dezembro de 2011, o BMZ divulga em sua página oficial nota "Mais Setor Privado para melhor Cooperação para o Desenvolvimento" ("*Mehr Privatwirtschaft für bessere Entwicklungszusammenarbeit*"[96]). Em 2009 o BMZ havia divulgado o relatório *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2009* - Parcerias de Desenvolvimento com Empresas, Relatório anual 2009.

4.3.2 As agências oficiais da Cooperação Alemã Internacional para o Desenvolvimento

As atividades do BMZ podem ser divididas em cooperação financeira e cooperação técnica. A cooperação financeira consiste no instrumento mais importante no que diz respeito ao volume de recursos, e comporta os investimentos, programas de reforma macroeconômica ou setorial em países em desenvolvimento, por meio de créditos de longo prazo com taxas de juros favoráveis, de investimentos financeiros a fundo perdido e de serviços de assessoria, oferecidos aos projetos (WOLFF, 1992). Seu órgão de execução é o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KFW), o Banco de Crédito para a Reconstrução. Já a cooperação técnica é viabilizada por meio de consultorias, capacitação e aperfeiçoamento técnico e profissional desempenhando importante papel em diversos programas e projetos. Atualmente a principal agência executora é a Agência Alemã para a Cooperação Internacional - GIZ *(Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH).* O BMZ não possui nenhuma "entidade de base clássica", ou seja, ele formula e acompanha as políticas de cooperação da Alemanha, mas não as executa. A execução

[96] Disponível em http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/april/20120427_pm_104_mittelstand/index.html (acesso em 02/05/2012)

dessas políticas, por sua vez, fica a cargo das chamadas Organizações de Execução (*Durchführungsorganisationen*), o KFW no âmbito da cooperação financeira e a GIZ no âmbito da cooperação técnica.

A GIZ, por sua vez, surgiu da fusão iniciada em 2010 e efetivada em janeiro de 2011 das seguintes agências governamentais:

- *Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ),* Cooperação Técnica Alemã. Empresa pública de direito privado, foi criada em 1974 com o objetivo de gerenciar os projetos de cooperação técnica. Atuava exclusivamente junto a governos dos países em desenvolvimento, fornecendo consultorias e técnicos, principalmente nas áreas de engenharia, energia e meio ambiente;

- *Deutscher Entwicklungsdienst (DED)* - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social. Instituição da cooperação internacional do governo alemão fundada em 1963. O objetivo principal era fortalecer, em parceria com entidades nacionais, as capacidades das populações para melhorar suas condições de vida, fomentando o desenvolvimento sustentável. O DED não tinha projetos próprios, atendendo a solicitações das organizações parceiras nos países anfitriões. Suas principais áreas de atuação eram: a promoção da economia e da ocupação; promoção da democracia e autonomia local; proteção rural do desenvolvimento e dos recursos; tratamento civil dos conflitos e promoção da paz; saúde; instrução e trabalho público da política de desenvolvimento na Alemanha (DED, 2010). Trabalhava tanto com instâncias governamentais como com a sociedade civil, sendo mais comum e por isso mais conhecida por esta última. Destacava-se por enviar cooperantes para os países parceiros, muitos dos quais frequentemente associavam-se a movimentos populares, como os de reforma agrária ou movimentos sindicais. Era considerada um modelo de cooperação baseada no *Welfarestate* que marcara a cooperação internacional na década de 70, uma vez que, mesmo sendo oficial, cooperava fortemente com movimentos sociais e sindicatos no Brasil, por exemplo. Assim como o GTZ, deixou de existir em 2011 com a fusão que originou o GIZ.

- *Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (InWent)* – Sociedade Internacional para Capacitação e Desenvolvimento. Organização de desenvolvimento de recursos humanos em nível internacional, nascida no ano 2002 da fusão entre a *Carl Duisberg Gesellschaft e.V.* e a Fundação Alemã para o Desenvolvimento Internacional. Seus programas internacionais de capacitação e diálogo dirigiam-se a especialistas e executivos, bem como a decisores do setor privado, da política, da administração pública e da sociedade civil de todo o mundo (INWENT, 2010).

A fusão dessas três organizações foi um fato histórico conduzido pelo atual ministro da Cooperação para o Desenvolvimento, Dirk Niebel. Como visto, esta fusão constava como uma das prioridades do Acordo da Coalizão consevadora-liberal que governa o país desde 2009. A fusão está diretamente ligada ao compromisso de aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, enxugando estruturas a fim de evitar "duplicação de esforços", como afirma o discurso oficial. Segundo o governo, a mudança visa implementar uma organização mais enxuta, econômica e mais transparente para agilizar os contratos, tornar as atividades realizadas pelos agentes de cooperação mais eficazes e enfatizar o trabalho do Ministério da Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha. A GIZ agora conta com aproximadamente 19.000 funcionários atuando em 130 países e com um faturamento aproximado de 2 bilhões de euros por ano. A iniciativa pretende transformá-la em uma das maiores agências de cooperação do mundo (EM UM SÓ LUGAR, 2011).

O processamento dos créditos concedidos pela cooperação financeira, por sua vez, é efetuado pelo Banco de Crédito para Reconstrução, *Kreditanstalt für Wiederaufbau*- o KfW. O KfW é um grupo financeiro controlado em 80% pela República Federal da Alemanha e em 20% pelos seus Estados federados. Ele foi criado em 1948 com o objetivo de financiar projetos de reconstrução da economia alemã no pós-guerra. Desde então, o KfW diversificou bastante suas atividades, passando também a financiar investimentos fora da Alemanha. O apoio aos países em desenvolvimento é realizado no âmbito de uma Cooperação Financeira Oficial promovida pelo Ministério Alemão de Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (DED, 2010). O KfW é um dos mais conhecidos bancos de desenvolvimento e cooperação econômica no mundo.

4.3.3 A cooperação alemã não-governamental para o desenvolvimento

Apenas na Alemanha existem mais de mil organizações não governamentais, das mais diversas naturezas, voltadas para políticas de desenvolvimento. A maioria delas são representantes de programas e projetos de cooperação que possuem orientação privada, eclesiástica ou política (BMZ, 2012c).

Como visto, no nível bilateral o BMZ também coopera com organizações não governamentais alemãs que atuam no âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, fazendo *jus* ao princípio da subsidiariedade. Segundo o BMZ, "as organizações religiosas, fundações políticas e outras organizações privadas têm anos de experiência, trabalhando mais perto dos grupos de população pobre e desfavorecida e mobilizando auto-ajuda e iniciativa

própria". O ministério afirma que apoia o trabalho dessas organizações não apenas financeiramente, sendo que trocas de opiniões e de experiências é parte desse trabalho conjunto. Dessa forma, "as ONGs participam da elaboração das Estratégias por Países, Regiões e Setores do Ministério" (BMZ, 2012c).

Segundo o BMZ, a importância das ONGDs na cooperação alemã para o desenvolvimento se dá devido a seu contato estreito com a sociedade civil, principalmente nos países com os quais uma cooperação governamental pelas bases políticas seria difícil ou impossível. Para o ministério:

> Uma característica comum a todas as ONGDs é que elas não dispõem de nenhum poder de Estado e que o Estado não tem **nenhuma influência direta sobre elas**. Não obstante – ou talvez devido a isso – a aceitação do trabalho das ONGDs pela população e pela mídia mundial é grande. Como resultado, muitas ONGDs têm um acessso melhor às pessoas do que as instituições governamentais. Elas criam em muitos lugares uma relação de confiança especial (BMZ, 2012c) (grifo nosso)[97]

Além de promover políticas de cooperação para o Estado alemão, as ONGD participam e colaboram na construção das estratégias por país e por região (*Länder- und Regionalkonzepten)* do BMZ. Segundo o ministério, esse é um diálogo que vem crescendo:

> Por meio de sua experiência de muitos anos em campo, as ONGDs tem geralmente construída uma estrutura e redes de promoção do desenvolvimento de longo prazo. Há alguns anos ganhou lugar uma intensiva troca de opiniões e experiências entre o Ministério e as ONGD. Junto com igrejas, fundações políticas e outros representantes privados, elas participam regularmente do desenvolvimento das Estratégias por País e Regiões das Políticas para o Desenvolvimento do BMZ (BMZ, 2012c) [98]

O BMZ afirma que valoriza o trabalho das ONGD também como uma voz crítica na Alemanha nos assuntos que dizem respeito a Cooperação para o Desenvolvimento, uma vez que elas, segundo o ministério, "brindam a cooperação alemã com importantes discussões" (BMZ,2011a, pág 12).

Segundo o princípio da subsidiaridade, a relação com as ONGD não deveria fundamentar-se no simples repasse de execução de funções do Estado para a Sociedade Civil Organizada, ditando ele as condições que o serviço deve ser executado. Em um típico exercício do princípio da subsidiaridade, as ONGD não só são "aproveitadas" pelo Estado por possuírem algumas capacidades que ele não possui, mas também, e num sentido oposto, possui força de "lobby" e "advocacy" para advogar pelos seus pontos de vista - e nesse caso, frequentemente, de seus

[97] Tradução do autor

[98] Tradução do autor

parceiros do sul – dentro das políticas estatais. Por outro lado, a facilidade desse diálogo e relação varia de acordo com diversos fatores, tais como coalizão partidária à frente do governo, ideários de desenvolvimento hegemônico no período, condições econômicas, entre outros. Como visto na seção que trata do princípio da subsidiariedade, o fato desse princípio ser forte na política alemã, a quantidade de recursos a ser repassada para as distintas representações sociais que executam políticas públicas no país, assim como quais entidades serem priorizadas, fica a critério do governo em curso.

Quanto à sustentabilidade das ONGDs na Alemanha, a maior parte delas dependem dos trabalhos e doações voluntárias da população. Para os trabalhos voltados a políticas de desenvolvimento, elas recebem também o finaciamento de organismos estatais: municípios, estados, o ministério, como também a União Europeia e as Nações Unidas podem, mediante solicitação, colocar recursos à disposição do trabalho das ONGDs. Esses subsídios representam importante complemento aos recursos próprios *(Eigenmittel*) das ONGDs, representando, para a maioria, parte principal dos recursos de suas atividades (BMZ, 2012c). Por outro lado, tem se tornado cada vez mais complexo o acesso a tais recursos a medida que aumenta a concorrência pelos recursos públicos para a Cooperação para o Desenvolvimento. Financiamentos dessa natureza exigem um alto nível de capacitação técnica e um bom quadro de especialistas em captação de recursos e elaboração de propostas.

Segundo o BMZ, para que programas e projetos de representantes privados alemães da Cooperação para o Desenvolvimento possam ser subsidiados, devem cumprir as seguintes condições: ser uma organização de utilidade pública sediada na Alemanha; possuir competência técnica e administrativa; ter experiência na cooperação com organizações parceiras eficientes e sem fins lucrativos nos países em desenvolvimento; o projeto a ser promovido deve melhorar diretamente a situação econômica e/ou social da camada populacional mais pobre ou colaborar com a garantia dos direitos humanos; os representantes privados devem contruibuir com 25% dos custos dos projetos com recursos próprios (BMZ, 2012c).

Como visto no gráfico n°1, cerca de 11% do orçamento do Ministério Alemão de Cooperação são repassados para toda sociedade civil[99]. Dentro desse universo encontram-se todos atores da Cooperação alemã não-governamental para o Desenvolvimento que recebem recursos públicos, desde instituições de grupos empresariais, ONGs da sociedade civil, às agências das

[99] Vale lembrar que os recursos oficiais canalizados pelos poderes públicos por meio das ONGD computam como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – AOD (CARUNCHO, 2005).

igrejas, fundações políticas e sindicatos. O financiamento por parte do BMZ para as instituições não governamentais varia de acordo com os tratados que o ministério mantém com cada categoria. Dessa forma, sindicatos possuem um tipo de financiamento; fundações políticas, outro; instituições das igrejas evangélicas e católica outro, e assim por diante. Fora desse universo de intituições que possuem "relações especiais" com o ministério, a maior parte das organizações da sociedade civil, como a *Welthungerhilfe* (Ação Agrária Alemã) ou a *Kindernothilfe*, por exemplo, necessita submeter seus projetos a editais do ministério se deseja ter acesso a financiamento público. Segundo o BMZ, em 2008 o ministério apoiou projetos via "operadores privados" no montante de EU 33 milhões, que cresceu no exercício de 2009 para 38 milhões de euros (BMZ, 2012c). Esse montante diz respeito a recursos repassados através de editais e concorrências, fora os recursos destinados oficialmente às igrejas, fundações políticas, sindicatos e empresas.

Destaca-se no universo da cooperação internacional não governamental alemã para o desenvolvimento a presença das fundações políticas, as quais possuem suas ações no exterior financiadas 100% por fundos do Governo Federal. Essa relação é regida por um contrato diferenciado, pois, como visto, o BMZ exige, em geral, um mínimo de 25% de contrapartida das organizações não governamentais com recursos próprios. Cada um dos maiores partidos alemães dipõe de uma fundação política. Assim, ao CDU corresponde a Fundação Konrad Adenauer; ao FDP a Fundação Friedrich Naumann; ao SPD a Fundação Friederich Ebert e a Esquerda a Fundação Rosa Luxembugo. As Fundações dispõem de centros de formação, na Alemanha, onde realizam seminários e palestras para o povo alemão, assim como fornecem bolsas de estudo para estudantes estrangeiros. No Brasil, por exemplo, a Fundação Friedrich Naumann realiza congressos e intercâmbios com seu "homólogo" Democratas (DEM), enquanto a Fundação Rosa Luxemburgo durante muitos anos tem apoiado movimentos sindicais e partidos de esquerda.

Outros grupos da sociedade alemã que praticam a CID, a partir de um contrato diferenciado com o Ministério de Cooperação da Alemanha, são as agências das Igrejas alemãs voltadas para o desenvolvimento. Em termos absolutos, o repasse do BMZ para as fundações políticas é superior à fatia destinada às organizações da igreja (BMZ, 2012c). As agências eclesiásticas são as principais organizações não governamentais da cooperação alemã para o desenvolvimento, em termos de recursos e relevância, na parceria com as sociedade civil dos países do sul. As entidades objeto desta pesquisa fazem parte desse universo.

Por outro lado, os cidadãos alemães se destacam por serem culturalmente engajados com atividades de solidariedade e voluntariado. No segundo semestre de 2004 a população alemã havia doado EU 1,3 bilhão para fins filantrópicos e humanitários. Segundo dados divulgados pelo

Conselho Alemão de Doações, só nos primeiros dias após a catástrofe do maremoto na Ásia, em dezembro de 2004, foram doados EU 123,4 milhões"(DW, 2004). Um estudo nacional "revelou também que mais de 42% dos alemães prestaram serviços voluntários, por exemplo, para associações ou igrejas, no segundo semestre de 2004. Levando em conta o alto nível dos salários no país, esse trabalho gratuito correspondeu a uma doação no valor de 27 bilhões de euros"(DW, 2004). O gráfico a seguir apresenta a porcentagem de pessoas empregadas em entidades sem fins lucrativos na Alemanha, incluindo e não incluindo voluntários, comparando com quatro outras regiões.

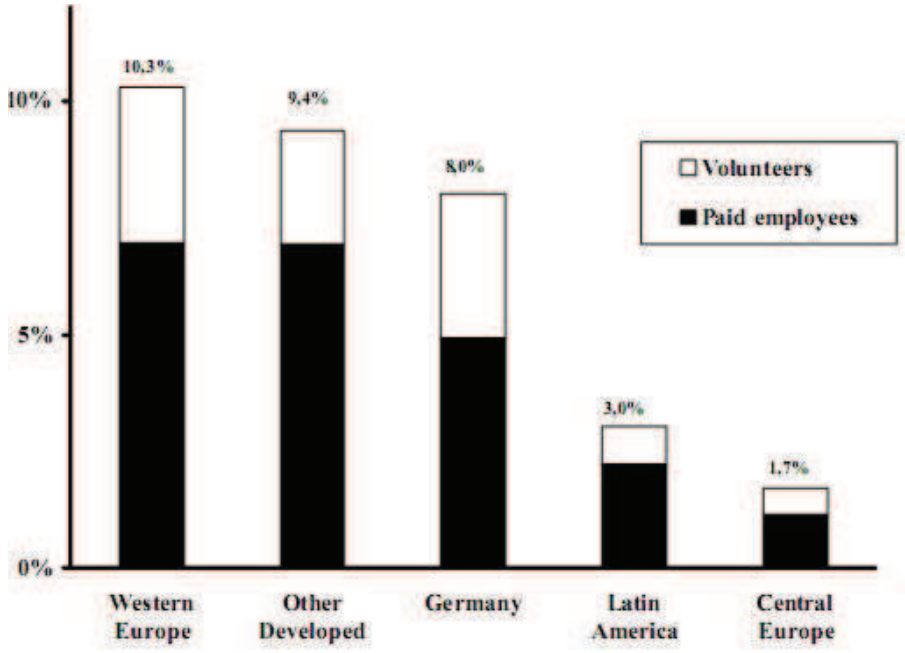


Gráfico 5: Percentagem de empregados em entidades sem fins lucrativos, com e sem voluntários, Alemanha e quatro regiões, 1995.

Fonte: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, in Zimmer et al (2000), pág.8

Percebe-se assim a existência de um grande número de pessoas que trabalham voluntariamente em instituições sem fins lucrativos, o que leva a crer que tais organizações possuem significativa credibilidade e apoio popular no país, o que conta a favor dessas ao competirem por espaços no Estado corporativista alemão.

Em termos de recursos, as Organizações Não Governamentais alemãs para o Desenvolvimento prestaram com recursos próprios (contribuições e doações sem incluir financiamentos públicos) o seguinte montante de Ajuda para os países em desenvolvimento:

Tabela 5: Serviços das Organizações Não Governamentais alemãs com recursos próprios para os países em desenvolvimento entre 2006 e 2010

(em 1.000 Euro)

2006	2007	2008	2009	2010
1.073.562,1	928.586,2	1.126.965,4	983.106,7	1.105.234,4

Fonte: Adaptação de *Leistungen von Nichtregierungsorganisationen aus Eigenmitteln an Entwicklungsländer 2006-2010* (BMZ, 2011c)

Nota-se que, em termos de recursos próprios, este montante tem-se mantido relativamente estável ao longo dos últimos anos, apesar da crise econômica que cerca a Europa. Isso pode ser explicado, em grande parte, pelo crescimento do número de organizações não governamentais na Alemanha que praticam a cooperação internacional para o desenvolvimento, assim como das redes de articulação entre elas.

A maior parte das ONGDs e pequenas redes alemãs voltadas para a cooperação internacional para o desenvolvimento se articulam em torno da *Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen* (VENRO), a Associação das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento. Criada em 1995, a VENRO define-se como uma associação voluntária composta por aproximadamente 118 organizações alemãs não governamentais que atuam, em sua maioria, em todo o território federal (VENRO,2011). Centenas de pequenas outras organizações participam através de suas redes regionais, totalizando em cerca de 2000. Anualmente, cerca de 10 novos membros aderem à VENRO (BMZ, 2012c). Seus membros são representantes de associações privadas e eclesiásticas dedicadas ao trabalho de cooperação internacional, ajuda de emergência, assim como política educacional, comunicação e grupos de *lobby*. Dentre as principais atividades da organização destacam-se: promover o diálogo e intercâmbio de experiências entre os seus membros; representar os interesses e posições definidos em comum dos membros da associação frente à opinião pública e aos organismos estatais a nível local, regional e federal, assim como da União Europeia como de outras organizações internacionais; promover e velar pelo intercâmbio com outros grupos sociais, por exemplo sindicatos, grupos econômicos, etc.; oferecer fóruns de políticas de desenvolvimento, identificar novos desafios das ONGs; promove e coordenar ações cojuntas de relações públicas e de grupos de *lobby*; apresentar moções e documentos sobre importantes perguntas relativas à política de desenvolvimento e da ajuda humanitária; organizar jornadas de estudos e realizar seminários; promover contatos internacionais (VENRO, 2012)[100]. A VENRO faz parte da Confederação das

[100] Tradução própria

ONG europeias de Ajuda de Emergência e Desenvolvimento, a CONCORD. Serve, assim, de espaço para intercâmbio e interlocução entre as ONGD na Alemanha, instâncias governamentais e internacionais.

4.3.4 As organizações eclesiásticas alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento: as agências evangélicas e católicas

Na Alemanha as maiores organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento são instituições eclesiásticas, particularmente das igrejas evangélicas e católicas, maiorias religiosas no país. Tais agências recebem subsídios do Estado Alemão para executar políticas de cooperação, conforme o princípio da subsidiariedade. Por sua vez, a relação do Estado Alemão com as agências de cooperação das igrejas alemãs possui particularidades importantes para a presente pesquisa, tema que esta seção se propõe a aprofundar.

Em 1960, o então chanceler federal Konrad Adenauer fez a proposta a ambas igrejas de disponibilizar-lhes recursos estatais para atividades de desenvolvimento. Até então, o governo da Alemanha já vinha financiando em pequenas proporções projetos promovidos pelas igrejas, a exemplo de construção de hospitais. A proposta de Adenauer partia do princípio de que as instituições das igrejas, na África, Ásia e América Latina, pela sua aproximação com os pobres e excluídos, tinha condições de desenvolver a ajuda ao desenvolvimento de forma mais eficaz. Para Adenauer, uma política de desenvolvimento não poderia ser apenas dever do governo, mas deveria ser entendida como um dever de toda sociedade alemã. Para ele, as igrejas tinham visivelmente um importante papel pioneiro (BMZ,2012e)[101]. Desta forma, Adenauer aplicava também nas políticas de cooperação da Alemanha o princípio da subsidiariedade.

Segundo o BMZ (2012e), a confiança no trabalho das congregações missionárias engajadas sobretudo na África e Ásia tiveram um papel importante, pelo fato das obras das igrejas como Misereor, Adveniat e Pão para o Mundo já serem reconhecidas oficialmente e terem competência comprovada no assunto. Com a decisão do governo no dia 31 de maio de 1961 em prol do fortalecimento do financiamento das atividades de ajuda ao desenvolvimento das igrejas em países em desenvolvimento, foi criada uma nova base para o sistema de cooperação. Logo em seguida,

[101] *Die Entstehung der Kirchlichen Zentralstellen* (O Nascer dos Comitês Centrais das Igrejas, sem data) (2012e) – data provável de atualização. Documento fornecido pelo BMZ em 2012 após contato para entrevista.

seriam disponibilizados 41,6 milhões de marcos para a parte católica e 6,5 milhões para a parte evangélica. Esta decisão foi tomada quando as políticas de cooperação ainda estavam divididas entre os ministérios de Relações Exteriores (*Auswärtige Amt*), o Ministério de Economia e Finanças (*Wirtschafts-und Finanzministerium*) e o Ministério para o Desenvolvimento (*Entwicklungsministerium*), que estava em fase de formação (BMZ, 2012e). Registra-se aqui que a decisão de firmar a parceria com as agências eclesiásticas voltadas para a cooperação ao desenvolvimento, antecedem, na Alemanha, à criação do próprio Ministério para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (BMZ), datada de 1962.

Na decisão do governo, de maio de 1961, foram estabelecidas todas as principais orientações que ainda hoje são válidas. São elas:

> - Será fornecido uma seção específica no orçamento para a Cooperação para o Desenvolvimento das Igrejas;
>
> - A ajuda será focada principalmente em ações voltadas para saúde, educação e outros fins sociais;
>
> - Ações pastorais, especialmente as de evangelização, estão excluídas da ajuda pública; para isso devem-se usar exclusivamente os fundos eclesiásticos;
>
> - Ambas as igrejas serão atendidas, conforme seja solicitado, com base na mesma quantidade;
>
> - Os recursos da Igreja e Estado se completam; as igrejas dispõem para os projetos no mínimo 25% de recursos próprios;
>
> - As duas igrejas cristãs formam cada uma uma agência central, que deverá avaliar, selecionar e encaminhar os projetos para financiamento;
>
> - A concessão de fundos não está vinculada a nenhuma restrição política;
>
> - A execução do programa será feita com ampla autonomia da igreja (BMZ, 2012e)

As orientações estabelecidas nesse acordo são fundamentais para entender as dinâmicas que envolvem a cooperação não governamental das agências eclesiásticas alemãs, diante das circunstâncias políticas e econômicas que, ao contrário do acordo, mudaram ao longo do tempo.

A partir desse acordo, em 1962 as duas maiores igrejas do país, a evangélica e a católica, fundaram suas *Zentralstellen* (agências centrais), com a finalidade de servirem como as instâncias responsáveis para tratar com o Estado as questões de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e administrarem os recursos públicos que seriam destinados a elas. Assim,

surgem a Agência Central Católica para Ajuda ao Desenvolvimento (*Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe*- KZE) e a Agência Central Evangélica para Ajuda ao Desenvolvimento (*Evangelische Zentralstelle fur Entwicklungshilfe* - EZE). A KZE englobaria a Obra Episcopal MISEREOR, a qual desde 1958 atuava na promoção de projetos em países em desenvolvimento. Do lado evangélico preferiu-se uma separação entre a Pão para o Mundo (*Brot für der Welt*), organização que já atuava na cooperação para o desenvolvimento desde 1959, que se manteria independente e não receberia recursos públicos, e a EZE, criada em 1962 para tais fins.

As agências eclesiásticas surgiram com um apelo comum: a compaixão e solidariedade com os povos do chamado terceiro mundo, vítimas de doenças, fome e carentes de todo tipo de assistência. A principal característica da Cooperação para o Desenvolvimento feita pelas igrejas alemãs é o princípio da parceria, segundo o qual elas não enviam cooperantes próprios, mas apóiam organizações parceiras (BMZ, 2012f)[102]. Quanto a sua atuação, a Cooperação para o Desenvolvimento praticada pelas igrejas, segundo o BMZ é,

> (...) caracterizada pela proximidade aos "mais pobres dos pobres". Muitas vezes as igrejas, com suas ligações em todo o mundo e dispondo de profissionais no local, representam a única possibilidade de promoção do desenvolvimento em determinados locais. As obras da igreja possuem ainda a possibilidade de atuar onde órgãos de ajuda oficiais não podem ou não têm permissão de agir – especialmente em ambientes políticos desfavoráveis (BMZ, 2012f)[103]

A inclusão das organizações da sociedade civil assim como das igrejas no sistema de cooperação alemã foi, além de outros, instrumental para a situação política em que a Alemanha se encontrava no pós-guerra. A divisão do mundo naquele período entre bloco comunista e capitalista, conformava um quadro no qual o acesso a determinadas nações com frequência só era possível por meio de organizações não oficiais.

As principais Agências da igreja alemã de Cooperação para o Desenvolvimento, atualmente, são o Serviço das Igrejas Evangélicas Alemãs para o Desenvolvimento (*EvangelischerEntwicklungsdienst* - EED), antiga EZE criada em 1962 e transformada em EED em 2000 ; A Pão Para o Mundo (PPM), *Brot für die Welt*, que, não aceitando recursos governamentais, depende seu orçamento totalmente de doações, e a MISEREOR, da igreja católica, que trabalha tanto com recursos próprios quanto governamentais. Da parte católica há ainda a Adveniat, a qual

---

[102] *Sachstand zur Zusammenarbet des BMZ mit den Kirchen* (Elementos da Cooperação entre o BMZ e as Igrejas) (2012f) – data provável de atualização. Fornecido pelo BMZ em março de 2012.

[103] Tradução do autor.

pratica cooperação para o desenvolvimento assim como ações de evangelização, a qual não recebe recurso estatal. Ao final de 2012, as evangélicas EED e PPM terão completado o processo de fusão, compondo uma só agência, como já acontece do lado católico. Esse fato voltará a ser abordado neste trabalho na parte de resultados, uma vez que as três representam as organizações analisadas nesta pesquisa.

Quanto à forma como se dá a parceria, o BMZ concede o financiamento à central evangélica (EZE) e à central católica (KZE), sendo que os projetos, no entanto, serão implementados pelas respectivas agências executoras EED e Misereor. Nos 50 anos (2012) de cooperação entre o BMZ e as igrejas da Alemanha, nas últimas duas décadas a relação se deu por meio de Acordo de "Concessão Global*" (Globalbewilligungen),* diferente dos anos anteriores, quando cada projeto das igrejas necessitava ser apresentado individualmente. Segundo Wolff (1992),

> Até 1990, cada projeto a ser financiado tinha que passar antes pelo BMZ para receber um aval, sendo relativamente raros os casos em que ocorreram entraves por parte do governo durante esta tramitação. A partir de 1991, iniciou-se uma nova forma mais evoluída de articulação através da chamada "concessão global". Isso significa que, para a maioria dos projetos, o BMZ não mais controla cada um em separado, mas concede uma soma global a ser autonomamente distribuída pela EZE em função de seus projetos (Wolff, 1992, pág.10).

Segundo o acordo de Concessão Global, as agências centrais da igreja têm autonomia de decidir - na base das diretrizes combinadas entre elas e o BMZ – sobre o uso dos recursos e agir – dentro dos pré-requisitos pactuados – independentemente da influência estatal. Também condições políticas estão excluídas, o que é chamado de "liberdade de programação"*(„programmatische Freiheit").* São as agências centrais das igrejas (KZE e EZE) que escolhem os projetos para os quais os recursos advindos do BMZ serão utilizados, sem o envolvimento do ministério. Segundo o BMZ, ele fornece uma lista dos países e setores prioritários, porém não há obrigatoriedade para as Centrais das Igrejas seguirem-na (BMZ, 2012f).

Em tese, pode-se afirmar que o grau de autonomia política das agências eclesiásticas parece seguir uma tendência de crescimento, ao menos no que diz respeito à legislação que rege as relações das agências da igreja e o BMZ. Em 2006, quando o ministério de cooperação para o desenvolvimento estava sob a direção de uma ministra social democrata, foi iniciado um processo de revisão das Diretrizes de Financiamento (*Förderrichtlinien*), elaborado em conjunto entre as igrejas e o BMZ, e que aguarda a aprovação do Ministério de Finanças. O objetivo dessa mudança, segundo o BMZ (2012f) é "mudar o processo de concessão para uma concessão global completa,

no intuito de simplificar ainda mais o processo, resolver a situação delicada dos funcionários, fortalecer o diálogo sobre as políticas de cooperação entre o BMZ e as Centrais das Igrejas e, por fim, estabelecer uma gestão orientada para eficiência" (BMZ, 2012f). Segundo as diretrizes atuais do BMZ, as agências das igrejas não podem utilizar os recursos do governo para financiar seu aparelho administrativo, incluindo funcionários, sendo estes custos arcados pelas doações e recursos eclesiásticos, que têm diminuído de forma crescente. Os recursos do BMZ, segundo o acordo, devem subsidiar exclusivamente os projetos de desenvolvimento. Como visto, de acordo com as Diretrizes de Financiamento para as igrejas (*Förderrichtlinien*), a participação dos recursos públicos no financiamento dos projetos da igreja podem ser de até 75%(o chamado financiamento parcial), sendo a contrapartida das organizações da igreja de 25%, e também isso se pretende rever, na direção de um financiamento total.

Até o momento, entretanto, não se verificou a renovação das Diretrizes de Financiamento . O que há de novo diz respeito à exigência de "planejamento no médio prazo" relativo ao período de três anos, além de "planos anuais", para as continuações. Mantém-se na Concessão Global o princípio de que as Centrais das igrejas possuem o poder de decisão no que tange a aprovação individual dos projetos, sem necessitar do envolvimento do BMZ (BMZ, 2012f).

Na prática, entretanto, acordos de concessão global não eximem as políticas das agências de serem cada vez limitadas pelas burocracias estatais, de acordo com organizações parceiras que foram ouvidas ao longo da pesquisa exploratória, como será apresentado mais adiante. Ao mesmo tempo em que se concede autonomia política às organizações eclesiásticas, elas são cercadas por uma série de exigências técnicas, planejamento e demonstração de resultados, que são apresentados nos últimos anos para o governo alemão e até mesmo para a OCDE[104], o que representa sem dúvida limitações no campo de atuação das agências eclesiásticas alemãs. Nesse contexto, pode-se afirmar que a amarração da problemática na qual as agências eclesiásticas alemãs encontram-se inseridas, residem nas "diretrizes combinadas": por um lado a agenda geral internacional, e o controle de resultados excessivo por outro.

No que tange aos recursos, segundo o ministério, os compromissos financeiros acumulados do BMZ para as agências centrais das Igrejas desde 1962 somam cerca de €U 5.960.000.000.

[104] Vide Relatório de Avaliação *Empowerment: Programme der kirchlichen Zentralstellen zur Beteiligung der Armen*(Empoderamento: programa das centrais das igrejas para participação dos pobres), BMZ, dez 2009. Disponível no site da OCDE: www.oecd.org/derec/germany/44067614.pdf (Acesso em 15/08/2012)

Como é possível observar na tabela a seguir, os recursos destinados pelo governo alemão às Agências Centrais das Igrejas vem aumentando ao longo dos anos em termos absolutos.

Tabela 6: Orçamento do BMZ para projetos de desenvovimento das igrejas (*Entwicklungswichtige Vorhaben der Kirche),* entre 2008 e 2012. (Em milhões de Euros).

Ano	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012***
Milhões €	180	192	205	205	**216**

Fonte: *Sachstand zur Zusammenarbet des BMZ mit den Kirchen* (Elementos da Cooperação entre o BMZ e as Igrejas) BMZ, 2012f, fornecido pelo BMZ em março de 2012.

*Previsto

Assim, a fonte de financiamento dessas agências pode ser de três naturezas: doações de fiéis, principalmente nas campanhas realizadas pelas igrejas nos períodos de advento e páscoa; impostos eclesiais recolhidos pelo governo e repassados para as igrejas; e co-financiamento público – recursos do governo alemão que são repassados para essas instituições e que são contabilizados como AOD. Os fieis de ambas as igrejas na Alemanha tradicionalmente colaboram com os serviços de cooperação de suas igrejas baseados no princípio da solidariedade cristã. Trata-se de recursos importantes para essas organizações, uma vez que são responsáveis pela manutenção do quadro de pessoal e toda estrutura administrativa.

Quanto à área de atuação, as agências das igrejas alemãs cooperaram ao longo dos quase 50 anos de existência com "atores que se engajam por processos de mudança em favor do estabelecimento da justiça social: movimentos sociais, iniciativas de base, igrejas, instituições próximas às igrejas e ecumênicas, organizações não-governamentais, ativistas de direitos humanos e ambientalistas, entre outros" (PPM-EED, 2009). Nesse sentido, no Brasil por exemplo, foram intermediárias de importantes campanhas contra construções de barragem, destruição da floresta tropical, expulsão de pequenos agricultores e colonos, assim como as primeiras atividades de lobby e de diálogo na Alemanha, como por exemplo, as Mesas Redondas "minério de ferro" e "alumínio", no marco da Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento – *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),* da qual as três agências fizeram parte e de onde surgiu o Fórum Carajás alemão (PPM-EED, 2009). A GKKE representa um espaço de diálogo entre protestantes e católicos que trata com o Parlamento e governo em matéria de políticas de desenvolvimento.

Além do financiamento de ações locais nos países em desenvolvimento, um segundo plano de trabalho das agências ecumênicas diz respeito aos trabalhos de *lobby e advocacy*, ou incidência política, que promovem na Alemanha como também no nível internacional. Trata-se de campanhas direcionadas, em geral, ao Governo Alemão, a Comissão Europeia assim como os consumidores alemães. Segundo a PPM e o EED,

> Por meio da maioria das organizações parceiras, os conhecimentos advindos das experiências são inseridos num segundo nível, definido com as expressões "trabalho de lobby" ou "incidência política" local, regional ou nacional. Esse nível conecta-se também com os processos de diálogo e articulação internacionais (...)como, por exemplo, nos anos 90, do diálogo "Terra e Democracia" ou, nos últimos anos, do Fórum Social Mundial (PPM-EED, 2009, pág. 10).

Em relação ao Brasil, a PPM, EED e MISEREOR atuam conjuntamente na Alemanha na chamada Mesa Redonda Brasil, uma associação informal de organizações não governamentais na Alemanha surgida em 1992 e que, "em cooperação e em diálogo com suas organizações parceiras brasileiras, trabalham em torno de assuntos no campo social, cultural, econômico e político no Brasil assim como no contexto das relações entre Alemanha e Brasil" (idem, ibidem, pág. 11). Nota-se mais uma vez que as agências não apenas executam projetos de cooperação, como também tentam servir de intermediárias entre os interesses dos movimentos populares dos países em desenvolvimento junto a seus governos e instâncias internacionais.

Apesar da aparente facilidade encontrada pelas Agências das igrejas na relação com o BMZ, alguns autores alertam que essa relação não é de todo harmoniosa. Para Koalick (2004), "a Cooperação Igreja-Estado não acontece, entretanto, sem potenciais conflitos. As agências das igrejas querem defender seu papel de 'advogado dos pobres' e praticam críticas à cooperação do governo". Citando Angel (2002), Koalick (2004) afirma que "a aquisição de responsabilidade política, também contra posicionamentos do governo, pode, contudo, resultar numa 'ameaça para seu apoio financeiro' pelo BMZ" (ANGEL, 2002 apud KOALICK, 2004). De acordo com Willems (1998) e Ernst (1999), "com a diminuição da aceitação social das igrejas, passa-se a identificar uma 'redução da capacidade de conflito' contra as elites políticas - da benevolência das quais eles dependem" (WILLEMS, 1998; ERNST, 1999 apud KOALICK, 2004)[105].

Nesse sentido, Zimmer e outros (2000) coloca que o fato de o princípio da subsidiariedade ter grande importância na estrutura política do país, ele, por si só, não garante nem determina o volume de recursos para essas organizações. Num trabalho que buscava estudar o terceiro setor da Alemanha dez anos após a reunificação, os autores analisaram as mudanças que as entidades sem

[105] Tradução própria

fins lucrativos, surgidas na então Alemanha Oriental, enfrentaram naquele período. Segundo esses autores, a reunificação da Alemanha e o fortalecimento do neoliberalismo em 1990, favoreceram o crescimento do terceiro setor no país, impactando na cultura e estrutura dessas organizações. De ali por diante, algumas organizações perderam força e algumas foram até fechadas, outras, como a Diaconia (evangélica) e Cáritas (católica), segundo esses autores, tiveram que se moldar à nova realidade:

> Embora o princípio da subsidiariedade estabeleça que tais organizações devem ser financiadas, a lei não determina a extensão da alocação do financiamento. Em reação a essa situação, organizações sem fins lucrativos provedoras de serviços sociais começaram a adotar novas técnicas de captação de recursos e gestão, frequentemente tendo como modelo aquelas dos Estados Unidos e da Inglaterra. Pelo fato de gradualmente irem **abrindo mão de suas identidades específicas e se desprendendo de suas orientações ideológicas e religiosas subjacentes,** Volkssolidarität[106], Diakonie e Caritas foram se tornando mais e mais parecidas (ANGERHAUSEN et al, 1995; RAUSCHENBACH et al, 1995, apud ZIMMER et al, 2000, pág. 150-151)[107] (grifo nosso) [108]

Conclui-se que o princípio da subsidiariedade que rege a relação Estado – organizações da sociedade civil, não apenas não garante o volume de recursos destinado a elas, como não isenta tais organizações das influências políticas e culturais de sua época. Percebe-se que, uma vez que elas adotam novas técnicas de gestão e importam modelos gerencias externos, acabam limitando e comprometendo muitas de suas ações, e até mesmo sua filosofia inicial.

A seguir, apresenta-se uma breve descrição sobre as três organizações objeto desta pesquisa, para, então, buscar-se responder à pergunta de partida que norteou este trabalho:

---

[106] Em inglês conhecida como People's Solidarity, trata-se de uma "genuína organização da Alemanha Oriental sem qualquer contrapartida na Alemanha Ocidental" (idem, ibidem). Assim como a Cruz Vermelha, *Diakonie* e Cáritas, trata-se de uma ONG alemã tradicional surgida sob o antigo regime socialista.

[107] Segundo estes autores, entidades da antiga Alemanha Oriental como a *Diakonie* e a Cáritas, conseguiram se moldar com mais facilidade a nova realiade, pelo fato de possuirem representação na parte ocidental da Alemanha. Outras como *Volkssolidarität (People's Solidarity*) e a Cruz Vermelha, que passaram a ter baixa popularidade devido a ligações mais estreitas com os partidos de esquerda da antiga Alemanha Oriental, tiveram mais dificuldade de adaptação ao novo ambiente político e social após a unificação, mas conseguiram, com o tempo, democratizar-se e construir uma nova imagem com sucesso, estabelecendo-se como reconhecidas prestadores de serviços sociais (ZIMMER et al 2000) (Tradução própria)

[108] Tradução própria

a) A MISEREOR

A MISEREOR representa a Obra Episcopal da Igreja Católica da Alemanha para a cooperação ao desenvolvimento (*Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.*). Seu nome origina-se da expressão em latim *"Misereor super turbam* – Tenho compaixão desta gente, porque não tem o que comer", atribuída a Jesus na Bíblia (Mc 8,2). Foi fundada em 1958 pela Conferência dos Bispos da Alemanha, "a partir de um largo movimento de católicos alemães que desejavam socorrer seus irmãos e irmãs necessitados". Segundo a MISEREOR (2010a), ela dá testemunho do compromisso da Igreja Católica de colocar-se ao lado dos pobres, doentes e oprimidos na luta contra a pobreza e por condições de vida dignas. Atua na África, Ásia e América Latina, estando atualmente presente em 90.000 projetos espalhados por estes continentes. Sua ajuda dirige-se "a todas as pessoas que sofrem necessidade – independentemente da sua religião, raça, cor ou sexo". Possui como slogan "Com ira e ternura ao lado dos pobres", palavras com as quais a MISEREOR sublinha a motivação cristã do seu trabalho, segundo a qual "a ira diante as injustiças e o sofrimento está enraizada no amor para com o homem e, em especial, no amor para com os pobres e excluídos" (MISEREOR, 2010a, pág.24).

A MISEREOR surgiu uma década após o fim da segunda guerra, período marcado por ter-se tornada pública a situação de pobreza de amplos segmentos sociais dos países recém independentes. A Europa, por sua vez, havia passado por duas guerras que lhe causaram muitos custos sociais. Por outro lado, tratava-se do período da guerra fria, quando o avanço do comunismo representava o avanço do ateísmo e, com frequência, da perseguição ou corte de privilégios dos grupos religiosos. Em 1958, no discurso de fundação da MISEREOR, o então Cardeal Josef Frings declarou: "Agora, quase de súbito, abrem-se-nos as portas para o mundo inteiro. [...] O que antes tínhamos esquecido, ocupados com a própria penúria, emerge desveladamente no centro da nossa consciência: na maioria dos países deste mundo predomina a fome" (FRINGS, 1958 apud MISEREOR, 2010a, pág. 3).

Com sede em Aachen, Alemanha, o princípio que norteia suas atividades de cooperação é a "ajuda para a auto-ajuda", segundo o qual "as mudanças não podem ser impostas de fora, devendo-se por isso apostar na iniciativa própria dos pobres e desprivilegiados. MISEREOR sabe, por experiência própria, que eles têm força para melhorar as suas condições de vida de forma duradoura. Assim, localmente, os projetos são sustentados por organizações locais". Ou seja, a MISEREOR não tem "seus próprios projetos" mas apóia o trabalho de organizações parceiras autônomas. Além do financiamento dos projetos, a MISEREOR acompanha as organizações

parceiras assessorando-as também em matéria de administração e desenvolvimento institucional, sempre que necessário (MISEREOR, 2010a)

Quanto aos recursos, a MISEREOR tem 2/3 de seu orçamento financiado pelo Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento, o BMZ, repassados anualmente desde 1962. O outro 1/3 advém de doações de fiéis, majoritariamente aqueles recolhidos durante a campanha da quaresma na Alemanha. Há uma tradição entre as duas igrejas, que rege que as evangélicas, por meio da Ação Pão Para o Mundo, fazem a campanha para arrecadar doações para seus projetos de cooperação para o desenvolvimento no período litúrgico do advento, enquanto a católica, por meio da MISEREOR, realiza tal campanha durante o período da quaresma. A campanha da quaresma é responsável pela maior parte dos recursos arrecadados pela MISEREOR e conta com um grande empenho voluntário de diversos fiéis, que se dedicam a recolher estas doações até mesmo nas comunidades mais remotas do interior da Alemanha (MISEREOR, 2010a).

Segundo a agência católica, o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento lhe atribui anualmente um montante considerável das receitas fiscais para fomentar projetos de desenvolvimento dado ao fato de que ela trabalha orientada para os parceiros locais e próxima aos pobres. Entretanto, esses recursos não podem exceder o total de 75% do orçamento da MISEREOR e podem ser utilizados apenas para o setor de projetos. Segundo a agência católica, tal acordo de cooperação baseia-se na confiança mútua, assim como em dois princípios: "o Ministério de Desenvolvimento alemão prometeu não vincular a atribuição dos recursos a condicionalidades políticas. Ao mesmo tempo tem que ser garantido que os fundos públicos não sejam utilizados para promover atividades de cunho pastoral-missionário, que, em si, não se enquadram na missão de MISEREOR" (MISEREOR, 2010a, pág. 12).

Na estrutura da igreja católica alemã, outras instituições ficam encarregadas da ação pastoral, como a organização filantrópica Adveniat, muito presente na América Latina. A Adveniat também se engaja com ações de desenvolvimento, como por exemplo, o opoio às ações da Pastoral da Criança no Brasil, assessoria jurídica a presidiários, luta pela reforma agrária entre outros. Ao todo, a entidade financia 4,2 mil projetos com 56 milhões de euros anuais na América Latina[109](HOFFMANN, 2010). Nesse sentido, a MISEREOR(2010a) afirma que,

> amor ao próximo é uma atitude fundamental da vida cristã que MISEREOR visa traduzir em ação concreta; pois, os pobres são nossos irmãos e irmãs com o direito

[109] A Ação Adveniat mantém parceria com o Brasil há mais de 40 anos. Somente no exercício 2003/2004, concedeu ajuda no valor de 13 milhões de euros para 1520 projetos no país (HOFFMANN, 2010)

> a uma vida digna. MISEREOR os apóia neste empenho. MISEREOR não persegue outro fim senão o de promover o desenvolvimento: o mandato recebido pelos bispos alemães exclui a promoção de atividades pastorais e missionárias (MISEREOR, 2010a, pág. 2).

Como ideal principal, a MISEREOR afirma que se trata de "um mundo em que todos podem participar na construção da comunidade, em que a diversidade cultural é reconhecida e promovida e em que a igualdade é realizada. Todos esses são os objetivos superiores que, entre outros, são perseguidos no planejamento dos projetos" (idem, ibidem, pág. 22).

Quanto a sua estrutura, a Misereor possui um Diretor Geral, um Diretor Gerente da Divisão de Cooperação Internacional e um Diretor-Gerente da Divisão Recursos Humanos, Administração e Finanças. É a Conferência dos Bispos da Alemanha na sua Assembleia Plenária de outono quem define o Diretor Geral da Misereor e o mandato dos diretores das organizações católicas de ajuda ao desenvolvimento, sendo que os mandatos terminam quando estes completam 70 anos de idade.

Uma das principais características da MISEREOR, assim como das outras agências eclesiásticas que compõem o objeto desta pesquisa, diz respeito à dedicação significativa às atividades de *lobby* e *Advocacy*, buscando o que eles chamam de "apelar para a consciência dos poderosos", exercendo "influência na opinião pública e no quadro político" (MISEREOR, 2010a). Com tal propósito, as agências eclesiásticas alemãs fazem campanhas de conscientização sobre as desigualdades e realidades muitas vezes desconhecidas dos países em desenvolvimento, assim como tentam influenciar seus governos nesses sentidos. Segundo a agência, "MISEREOR combate as causas da injustiça, porque não basta atenuar somente suas consequências. Formação política, intercâmbio de experiências e a criação de redes constituem elementos importantes deste trabalho" (idem, ibidem, pág.8). A formação de redes de ONGDs foi uma medida que se fortaleceu na Alemanha desde a década de 90, como forma de tentar aumentar seu poder de articulação e influência política. Nesse sentido, a MISEREOR é membro da aliança internacional de organizações católicas para o desenvolvimento - CIDSE[110]; da Bündnis Entwicklung Hilft (Aliança "Ajuda para o Desenvolvimento"); da Klima Allianz Deutschland (Aliança para o Clima); da Associação Alemã de ONGs de Desenvolvimento (VENRO), dentre outras.

A MISEREOR possui como principais parceiros nos países em desenvolvimento instituições da própria igreja, como pastorais e movimentos sociais próximos a igreja católica. No

[110] Aliança de 16 organizações católicas da Europa, América do Norte e Nova Zelândia que trabalha com o tema do desenvolvimento. Desde 1968, essas organizações compartilham estratégia para projetos e programas de desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e advocacy (defesa de direitos).

Brasil por exemplo, tem historicamente apoiado projetos como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). Embora a agência seja reconhecida por ter apoiado ao longo de sua história ações que visem ao combate das causas estruturais que geram desigualdade, por outro lado, essa agência tem apresentado mudanças significativas desde a década de 90 na sua forma de cooperação. Buscou-se neste trabalho identificar tais mudanças por meio de entrevista com coordenador da MISEREOR na Alemanha, pastorais parceiras no Brasil, além de documentos institucionais da Agência. Tais resultados serão apresentados no próximo capítulo, juntamente com os do EED e Pão para o Mundo.

b) A Evangelische Entwicklungsdienst – EED

O Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento (EED) é uma instituição criada pelas igrejas protestantes alemãs, fundada em 1999 e conta com um total de 29 membros, representando as diversas variações evangélicas que existem no território alemão. O EED é fruto de uma fusão que ocorreu no ano de 2000 entre a EZE, agência central evangélica fundada em 1962, e a *Dienste in Übersee* (DÜ) – Serviço de Ultramar, uma outra entidade da Obra Diacônica da Igreja Evangélica da Alemanha fundada em 1960, encarregada exclusivamente do envio de cooperantes para os países em desenvolvimento. Após a fusão, a EZE continuou existindo formalmente como estrutura superior que intermedia os contatos com o BMZ, similar ao KZE do lado católico.

Com sede em Bonn, na Alemanha, o trabalho do EED se baseia nos seguintes princípios: na fé de que o mundo é criação de Deus; o amor ao Senhor que se revela precisamente no próximo pobre e desfavorecido; e a esperança que atua na espera de um mundo justo segundo a vontade de Deus. A partir desses princípios, no contexto da cooperação internacional, "o EED participa do estabelecimento de uma sociedade justa". Segundo a agência, ela "assume e apóia medidas que despertem a consciência e a disposição da igreja, a opinião pública e a política, para superar a miséria, a pobreza, a perseguição e a violência" (EED, 2010a). Segundo a orientação base do EED:

> O EED entende o desenvolvimento como um processo de liberação da fome, da pobreza, das enfermidades e da dependência de estruturas injustas de poder que violam a dignidade e os direitos das pessoas e as impedem de exercer controle sobre os recursos vitais. Em seu trabalho, o EED respeita outras culturas e religiões. Apóia um desenvolvimento auto-sustentável de acordo com a cultura

> específica de cada um, e busca o diálogo e a cooperação com outras religiões (EED, 2010a, pág. 14)

Para atingir esses objetivos o EED coopera por meio de apoio financeiro e envio de pessoal (os chamados cooperantes), da concessão de bolsas de estudos e assessoria técnica ao trabalho de desenvolvimento das igrejas, organizações cristãs e organizações não governamentais (EED, 2010a). O EED apóia parceiros na África, América Latina, Ásia, Leste Europeu, Oceania e nas Repúblicas do Cáucaso, possuindo parceiros em mais de 80 países.

Também o EED se dedica a promover o diálogo sobre o desenvolvimento na Alemanha e na Europa, por meio de atividades de relações públicas, divulgação e *lobby*. Segundo documento dessa agência:

> O EED participa de um processo de constante reformulação das perspectivas concretas de desenvolvimento para os países do Sul e do Norte. Estas perspectivas são as referências de sua atuação, seja no campo da cooperação internacional, das relações públicas ou das atividades de lobby (EED, 2003, pág. 2)

Como parte do movimento ecumênico, o EED também atua em uma rede formada pelas igrejas na Alemanha, igrejas parceiras em outros países, agências de fomento ecumênicas e outros parceiros, ligados ou não às igrejas. Dessa forma, atualmente o EED faz parte da Associação Alemã de ONGs de Desenvolvimento (VENRO), da Associação das Agências de Desenvolvimento Protestantes na Europa (APRODEV), da Rede Internacional Eclesiástica de Igrejas Protestantes e Ortodoxas "ACT Aliance", entre outras redes. Além dessas, o EED atua em estreita parceria com sua organização-irmã também da igreja evangélica alemã, a Pão para o Mundo. Segundo o EED (2010), há também uma estreita cooperação com as agências para o desenvolvimento da igreja católica na Alemanha: "junto com a Comissão Alemã (católica) Justiça e Paz (*Justitia et Pax*), o EED é a entidade (evangélica) responsável da Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento", conhecida pela sigla GKKE (EED, 2010a).

Quanto ao financiamento de suas atividades de cooperação para o desenvolvimento, o EED recebe fundos do imposto eclesiástico das igrejas regionais da Alemanha repassados pelo governo e conta com verbas do Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento, o BMZ. No ano de 2009, o orçamento desta instituição alcançou o montante de EU 169 milhões, o que significa um aumento de EU 11,2 milhões (6,9%) em relação ao ano de 2008 (EED, 2010a).

Quanto a seus parceiros, são na maioria organizações ecumênicas e ONGs. No Brasil, tanto a EED como PPM possuem como parceiros conjuntos a Fundação Luterana de Diaconia (FLD), a

Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), o Instituto Pólis e a Comissão Pastoral da Terra - CPT, a Coordenadoria de Serviços Ecumênicos - CESE, entre outros.

c) A Pão para o Mundo – Brot Für die Welt

Assim como o EED, a Pão para o Mundo é uma agência de cooperação para o desenvolvimento que faz parte das obras das igrejas evangélicas da Alemanha. Foi fundada em 1959, diante da "miséria que se evidenciava em muitas partes do mundo e em gratidão pela assistência recebida depois da Segunda Guerra Mundial" (BROT FÜR DIE WELT, 2011b). Com a parceria firmada em 1962 entre o BMZ e as agências eclesiásticas alemãs, optou por não operar com recursos do governo alemão.

> Desde o seu início, em 1959, a ação "Pão para o Mundo" vem sendo mantida por todas as Igrejas evangélicas provinciais e autônomas da Alemanha. Um impulso decisivo à convocação para o apoio aos pobres na África, Ásia e América Latina foi o que veio da ajuda incondicional concedida aos habitantes da Alemanha pela comunidade das nações e pelos cristãos e cristãs de todo o mundo durante os anos de penúria que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Uma vez melhorada a situação econômica na Alemanha durante a década de 50, foram-se intensificando o desejo e a obrigação de, em retribuição, ajudar as pessoas social e economicamente necessitadas em outras partes do mundo a melhorarem as suas condições de vida (BROT FÜR DIE WELT, 2000, pág.22)

A Pão para o Mundo, junto com a "organização irmã" Diakonie Katastrophenhilfe (Ajuda a Emergências), compõem a Obra Diacônica das Igrejas Evangélicas da Alemanha (EKD), apoiando igrejas, organizações eclesiásticas e seculares na África, Ásia, América Latina e Europa do Leste. Também a Pão para o Mundo se baseia no mandato bíblico de colocar-se ao lado dos pobres e marginalizados, apoiando, segundo eles, parceiros "de qualquer etnia, religião ou nacionalidade com o objetivo de ajudar o nosso próximo e fomentar o desenvolvimento e a participação cidadã dos povos campesinos e indígenas, mulheres e homens, e da população em geral, com ênfase nos grupos mais vulneráveis". Ainda segundo a Pão para o Mundo, a organização se empenha em "advogar pelo respeito aos direitos humanos e uma cultura de paz" (BROT FÜR DIE WELT, 2011b, pág.31).

Segundo Born (2012), a Pão Para o Mundo surgiu com o objetivo de combater a fome, nas suas diversas faces: "a organização tem como principal fundamento o compromisso com o conceito que Lutero deu a pão, presente no Pai-Nosso - não significa apenas comer, senão todas as coisas que se precisa para levar uma vida digna e boa. Então é tanto o pão no sentido próprio de alimento como muitas outras coisas" (BORN, 2012).

Os enfoques principais da Pão para o Mundo são a Segurança Alimentar, a Promoção da Saúde e da Educação, a Erradicação da Violência e Promoção da Paz, assim como a Luta contra o HIV. Para promover estas temáticas, a agência apoia projetos e programas nos países do Sul não apenas financeiramente, como também com assessorias de especialistas. "Também promove iniciativas de auto-ajuda, grupos de direitos humanos e outras organizações não governamentais que trabalham por justiça social" (BROT FÜR DIE WELT, 2011b, pág. 31). Como é uma obra das igrejas evangélicas da Alemanha e das chamadas igrejas livres, o processo de aprovação de projetos passa por um Comitê de Aprovação composto por representantes de todas essas igrejas, da Diaconia, assim como especialistas do tema.

Também a Pão para o Mundo dedica-se cada vez mais a ações de *lobby* e *advocacy* em prol dos países em desenvolvimento no território alemão e europeu. Segundo documento dessa agência:

> Pão para o Mundo propõe mudanças nas políticas públicas e pressiona para que se realizem. Este trabalho inclui, em particular, incidir nos processos e decisões do Norte que têm um impacto negativo para os que vivem no Sul. Com o objetivo de alcançar mudanças na sociedade e na política, Pão para o Mundo utiliza vários instrumentos: a troca de ideias com as pessoas que decidem na política, na economia e na sociedade, assim como campanhas para educar a sociedade durante um período prolongado sobre um tema em particular e para motivar o compromisso. (...)Pão para o Mundo quer instruir as pessoas da Alemanha sobre as causas e origens da fome, da pobreza e da violência no Sul (BROT FÜR DIE WELT, 2011b, pág. 32).

Quanto a sua sustentabilidade financeira, a Pão para o Mundo depende das doações de paróquias, igrejas e do público em geral, sendo que esporadicamente recebe também recursos da UE e MISEREOR. A fonte de recursos mais significativa desta agência são as doações, sendo a campanha anual de Advento a mais importante para as receitas da organização.

A Pão para o Mundo trabalha em estreita colaboração com o EED desde que este foi criado em 1999. Nessa ocasião, a Pão para o Mundo e Diakonie Katastrophenhilfe (Serviço de Ajuda a Emergências) ficaram de fora da fusão que ocorreu entre o EZE e o *Dienste Übersee* (DÜ) que originou o EED. A Pão para o Mundo repassa uma pequena parte dos recursos adquiridos por meio das doações para o EED, a fim de que estes possam cobrir a contraparte que lhes cabe (25%) nos projetos, como visto, exigida pelo BMZ. Ajuda assim com as despesas do quadro de pessoal e do aparelho administrativo do EED, uma vez que os recursos do BMZ só podem ser utilizados exclusivamente para os projetos. A Pão para o Mundo também apóia financeiramente a *Diakinie Katastrophenhilfe* (Ajuda a Emergências), por meio de seu "fundo para emergências". As duas agências com frequência trabalham juntas em campo.

Em 2008 foi decidido pelas igrejas evangélicas alemãs dar início a um processo de fusão entre a Pão para o Mundo e o EED, processo que deve ser concluído no final de 2012. A nova instituição se chamará Pão para o Mundo – o Serviço de Desenvolvimento Evangélico e terá como nova sede a cidade de Berlin, e não mais Bonn, onde está localizado o EED, ou Stuttgart, onde é sediada a Pão para o Mundo.

A PPM também está associada a redes, eclesiásticas ou não, em vista de fortalecer sua atuação e defender os interesses de seus parceiros. Dessa forma, a agência faz parte da Associação Alemã de Organizações não Governamentais para o Desenvolvimento (VENRO), Bündnis Entwicklung Hilfte (Aliança "Ajuda para o Desenvolvimento"), a Aliança Ação Conjunta das Igrejas (Aliança ACT), Aliança para o Clima (Klima Allianz Deutschland), entre outras redes.

O presente capítulo revisitou o conturbado processo de formação da República Federal da Alemanha, marcada fortemente por conflitos de interesses entre as distintas classes econômicas e políticas. As características desenvolvidas pelo Estado alemão, como fruto do aprendizado na série de concertações que se fizeram necessárias ao longo dos anos, refletem-se até hoje na relação com a sociedade civil no país. Observa-se a existência de um Estado corporativo, que preza pela participação de amplos setores da sociedade, representados os interesses existentes no território nacional. O princípio da subsidiariedade é instrumental para a garantia de que a vontade da maior parte dos cidadãos e grupos sociais alemães estejam representado nas políticas públicas das mais diversas naturezas . No que toca às políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, as igrejas, assim como as fundações e sindicatos, entre outros entes sociais, participam ativamente, representando os interesses da sociedade alemã nesse âmbito.

Tal relação, porém, não se dá livre de conflitos. Ao defender as causas das organizações parceiras do sul e os seus próprios, as agências eclesiásticas com frequência entram em embate com os interesses do próprio Estado Alemão. Tal processo de concertação é envolto por tensões, ora entre os entes em negociação (Estado – Agências), ora internamente, no seio das próprias instituições. Nesse sentido, ao longo dos últimos anos, evidenciaram-se conflitos decorrente de mudanças que, mesmo que lentamente, avançaram em diversas dimensões das agências eclesiásticas alemãs.

O capítulo seguinte tentará abordar as mudanças do pós 1990 em três distintos níveis das agências EED, Pão para o Mundo e MISEREOR: na dimensão estratégica ou política; na dimensão gerencial ou administrativa, e, por fim, na dimensão financeira.

5. OS IDEÁRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E AS REPERCUSSÕES NAS AGÊNCIAS ECLESIÁSTICAS ALEMÃS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Diante das circunstâncias geopolíticas abordadas no segundo capítulo; da agenda focada na eficácia da ajuda como solução para combater a pobreza, surgida no pós 1990 e consolidada a partir de 2000, e de sua assimilação pela cooperação da União Europeia, abordada no terceiro capítulo; das particularidades do governo alemão no que tange ao provimento de políticas públicas, inclusive das de cooperação internacional para o desenvolvimento, o presente capítulo apresentará as evidências encontradas que apontam para possíveis **impactos do ideário de desenvolvimento do pós 1990 nas agências não governamentais da cooperação alemã *EvangelischerEntwicklungsdienst* – EED, MISEREOR e a Pão para o Mundo.**

Como definido na introdução na seção que trata da metodologia, buscaram-se tais evidências, principalmente, por meio de entrevistas com funcionários e ex-funcionários das agências eclesiásticas alemãs, reforçadas por documentos institucionais disponibilizados pelos entrevistados e nas *homepages* das agências. Com finalidade de melhor organizar os resultados encontrados, eles foram classificados em três distintas dimensões de análise, de forma a responder de forma satisfatória à pergunta de partida: "***Como o ideário de desenvolvimento que se estabelece após 1990 repercute estratégica, administrativa, financeiramente nas agências não governamentais alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento?"***

Para conceituar as dimensões de análise, recorreu-se aos conceitos básicos de Chiavenato (2007) sobre o que seriam os níveis estratégicos e gerenciais em uma organização. Vale registrar que esta consulta tem por objetivo atender minimamente à conceituação das dimensões de análise, havendo ciência de que o objeto deste presente estudo são Organizações não Governamentais, o que supõe uma série de particularidades em relação às empresas privadas contempladas por Chiavenato. Grosso modo, porém, a definição dos níveis estratégicos e gerenciais desenvolvidos por ele explicam satisfatoriamente as dimensões que este trabalho almeja analisar.

5.1 DIMENSÃO POLÍTICO – ESTRATÉGICA

A Dimensão Político-estratégica, definida por Chiavenato como nível estratégico ou institucional, contempla tudo que diz respeito ao estabelecimento de objetivos, análise de alternativas estratégicas, tomada de decisões globais, elaboração de planejamento estratégico e políticas; e avaliação de resultados globais (CHIAVENATO, 2007, pág. 47). Para o autor, é esta a dimensão que trata dos problemas amplos e complexos da organização, assim como da sua adequação ao ambiente. Segundo ele:

> Ao visualizar o cenário ambiental e suas condições, o nível estratégico traça ou procura traçar as manobras necessárias para neutralizar as ameaças e coações no ambiente que trazem insegurança, para tratar as contingências ambientais que trazem incerteza e aproveitar as situações favoráveis de oportunidades no ambiente. Este nível é o responsável pela definição dos objetivos e das estratégias da empresa e pelas principais decisões (...) É constituído pelas camadas da empresa expostas ao ambiente e situadas na periferia organizacional e na interface com a realidade externa que a empresa precisa atender (CHIAVENATO, 2007, pág.44).

A partir das características das informações e dados colhidos, decidiu-se classificar como pertencentes à dimensão político-estratégica as seguintes evidências:

-Mudanças no perfil das organizações parceiras com as quais as agências cooperam;

- Porte dos projetos e das organizações parceiras;

-Mudanças em agendas e temáticas;

-Mudanças em relação a regiões prioritárias;

-Mudanças no arranjo institucional das agências.

Uma vez identificados os resultados pertencentes à categoria político-estratégica, surgiram duas constatações: os dados pertencentes à dimensão político-estratégica, com frequência, mostraram enquadrarem-se também na categoria gerencial-administrativa, pelo alto nível de co-relação entre os dois níveis de análise. Uma segunda constatação foi a grande diversidade das informações que fazem parte da categoria político-estratégica, fazendo-se necessária a criação de subcategorias para facilitar a sua compreensão. Assim sendo, surgiram as seguintes subdivisões:

5.1.1 Os ares do mundo sobre as estratégias das agências;

5.1.2 Mudanças no nível político-estratégico do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR;

a) As primeiras políticas de cooperação das agências eclesiásticas alemãs: a assistência aos pobres;

b) Décadas de 70 e 80: organizando os pobres. Por um modelo alternativo de desenvolvimento;

c) O ideário neoliberal a partir de 1990, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e as agência não governamentais alemãs: assumindo novas funções;

d) A agenda internacional do pós 1990 e a especificidade alemã: as agendas e os parceiros do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR;

e) Os novos arranjos institucionais e o fortalecimento da agenda do *lobby* e *advocacy;*

f) A extensão dos princípios da harmonização e da complementaridade para as agências não governamentais alemãs após Acra – 2008.

5.1.1 Os ares do mundo sobre as estratégias das agências

As mudanças na dimensão político-estratégica das agências não governamentais alemãs para o desenvolvimento não dizem respeito apenas a um movimento interno das mesmas, mas são influenciadas pelo que aqui se denominou "ares do mundo". Confirmando algumas tendências apresentadas na seção 3.4 deste trabalho ("Repercussões da agenda internacional da eficácia nas organizações não governamentais para o desenvolvimento"), a presente seção abordará a situação específica das agências eclesiásticas alemãs, a partir de informações colhidas por meio de entrevistas com funcionários e ex-funcionários do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR, documentos institucionais e artigos.

Quando surgiram, entre final da década de 1950 e início de 1960, as agências de cooperação das igrejas alemãs - MISEREOR, PPM e a então EZE - atendiam às demandas dos parceiros localizados no Terceiro Mundo, que, em geral, denotavam as carências da população local (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004). A crescente politização das parceiras do sul, a partir da década de 60, denunciando as mazelas causadas pelo modelo de desenvolvimento adotado por seus governos e as estruturas sociais injustas de seus países, influenciou as agências ecumênicas alemãs, tornando-as também mais politizadas. Em todo o mundo esse foi um período de intenso movimento político, marcado por conflitos entre direita e esquerda pela tomada de poder em diversos países em

desenvolvimento. As críticas ao desenvolvimentismo do período também eram frequentes, inclusive no seio da própria igreja católica, que, a partir do Concílio Vaticano II (1962-1965) e das correntes de renovação teológica, definiu como prioridade promover a "opção pelos pobres" (BALLÓN e VALDERRAMA, 2004). Em 1967, o papa Paulo VI, com a encíclica *Populorum Progressio* sobre o desenvolvimento dos povos, lança um grito a todos os homens de boa vontade, exortando-os a romper com "o imperialismo internacional do dinheiro", combater a miséria e lutar contra a injustiça" (BEOZZO, 1981). Em 1968 surge o movimento da Teologia da Libertação, apoiado pela conferência dos bispos da América Latina em Medellín, convocando a criação das Comunidades Eclesiais de Bases, CEB´s, para o protagonismo popular. No Brasil, o arcebispo de Olinda-Recife, Dom Helder Câmara, num documento assinado por 16 bispos da "periferia" afirmava que "os povos do terceiro mundo constituem o proletariado do mundo atual e que nossa missão, como a de Cristo, consiste em dar a Boa Nova aos pobres, proclamar a libertação dos oprimidos" (BEOZZO, 1981). No lado protestante, segundo Wadehn (2012), o Conselho Mundial das Igrejas (CMI)[111], com o lema *Church in solidarity with the poors*, teve grande influência na mudança de filosofia das agências eclesiásticas, levando a que, "no mundo inteiro, organizações oriundas das Igrejas formassem atividades críticas nesse período"(WADEHN, 2012).

Tratava-se também do período em que se instauraram ditaduras militares em muitos países do Terceiro Mundo. O contato direto com a exploração econômica e degradação social em que vivia a maior parte da população desses países, somado à frustração quanto à esperada distribuição dos frutos do crescimento econômico, desencadeou um processo de questionamento político nas agências eclesiásticas alemãs que marcaria sua cooperação durante muitos anos. Segundo documento comemorativo de 50 anos da Pão para o Mundo, tal mudança de paradigma em direção à politização das agências eclesiásticas alemãs ocorre por volta do ano de 1968:

> O ano de 1968 foi marcado por reviravoltas políticas e levantamentos político-sociais: o período de 1968 foi marcado pela crítica emancipatória, do idealismo e do acionismo. Uma nova geração discutia as causas da pobreza e do subdesenvolvimento, do neocolonialismo, assim como o domínio estrutural entre norte e sul, entre as 'raças', entre pequenos agricultores e grandes proprietários e entre os sexos. O clima social foi aquecido pela Guerra do Vietnã, Levante de

[111] O CMI é a maior e mais representativa das muitas expressões organizadas do moderno Movimento Ecumênico, cujo objetivo é a unidade dos cristãos. Segundo Wadehn (2012), o Conselho Mundial das Igrejas é um órgão muito importante para a Cooperação no meio Ecumênico. Apesar de a Igreja Católica não ser membro, existe uma relação muito próxima entre o Vaticano e o Conselho. "Ele foi muito importante na orientação da cooperação para o desenvolvimento social e humano nos anos 70, 80 sobretudo, agora não é mais, mas foi extremamente importante" (WADEHN, 2012)

> Soweto[112], Conflito no Oriente Médio e o surgimento das ditaduras militares na América Central e Latina ou na Ásia. O debate sobre uma mudança estrutural fundamental na Cooperação para o Desenvolvimento e sobre a responsabilidade do norte foi uma das consequências desta época (...) A mudança de um trabalho mais prático para mais conceitual influenciou (...) em direção a uma cooperação mais estreita com as organizações parceiras em campo. Com isso abre-se um novo cenário: ações de conscientização no próprio país eram uma prioridade. A Cooperação para o Desenvolvimento viveu uma politização nunca vista e "Pão para o mundo" seria um ator militante no novo debate sobre as políticas de cooperação para o desenvolvimento (BROT FÜR DIE WELT, 2008, pág. 77)[113]

Em decorrência do vínculo estreito com a realidade da pobreza e exploração em que vivia grande parte da população dos países subdesenvolvidos, subjugada a governos que atuavam em prol dos interesses do capital nacional e internacional, as agências eclesiásticas alemãs de cooperação para o desenvolvimento assumiram, nesse período, posicionamentos políticos críticos seja diante dos governos dos países em desenvolvimento, por meio dos movimentos populares locais, seja diante do governo e sociedade alemã. Por outro lado, tal politização representou motivo de polêmicas e críticas na Alemanha ou, até mesmo, dentro das famílias religiosas às quais pertenciam. O livro comemorativo dos 50 anos da Pão para o Mundo, *Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt* (2008) narra uma série de críticas e difamações sofridas pela agência, nas décadas de 70 e 80, tanto de correntes políticas conservadoras em seu país, quanto de membros da esquerda alemã.

Trocadilhos como "*Brot für die Katz und Rot die Welt* " (Pão para os gatos e um mundo vermelho) foram *slogans* criados por militantes da esquerda alemã em cima do nome da Agência protestante durante a década de 70. A principal acusação desse segmento político contra a agência era a de que os doadores e a Pão para o Mundo estavam empenhados em aliviar a consciência sem mudar as estruturas que geram a pobreza. Outra prática dos militantes de esquerda, em cima das campanhas da Pão para o Mundo, que ficou muito conhecida no período era a sobreposição de um punho fechado sobre a figura original de uma mão aberta que compunha os cartazes da agência. "Slogans como 'justiça, não misericórdia' eram reinvidicados pela esquerda, mas rejeitados pela PPM pela contrariedade com o Evangelho" (BROT FÜR DIE WELT, 2008, pág.96-100).

---

[112] O Levante de Soweto foi um dos sangrentos episódios desencadeado pela repressão policial à passeata de 10 mil estudantes, em 16 de junho de 1976, que protestavam contra a inferioridade das "escolas negras" na África do Sul. A manifestação pacífica dos estudantes foi alvo de uma bomba de gás lacrimogêneo lançada por um policial branco, para, em seguida, ser atingida por disparos das tropas de choque munidas de armas automáticas, matando quatro alunos.

[113] Tradução própria

Já do lado dos conservadores alemães, cresciam as acusações de as agências eclesiásticas serem partidárias de movimentos comunistas. No início da década de 70 a mídia alemã acusou a Pão para o Mundo, por meio de uma série de reportagens, de patrocinar a causa dos palestinos (BROT FÜR DIE WELT, 2008). Born cita uma campanha publicitária que causou grande polêmica nessa época na Alemanha, intitulada: "Fome causada pelo excesso de abundância[114]"?

> Isso foi, em certo sentido,revolucionário, porque essa ligação de dois contextos, ou seja, que o nosso bem estar aqui acontece à custa de muita gente no sul do planeta, isso foi uma ideia revolucionária e que, pela primeira vez, se colocava ao público, não somente aos doadores, mas ao público em geral e causava um terremoto. Fomos agredidos, ofendidos, questionados por *experts* da revolução verde, etc. Mas também houve outras vozes, foi um debate incrível, foi superinteressante... Também outros meios de comunicação... filmes, por exemplo, houve um filme que chamava "Trigo Sangrento" e mostrava guerras entre a produção de monoculturas... Então na época era muito novo e todo mundo dizia "Ah, a PPM agora é comunista!", "já não são objetivos!", "vocês querem o conflito?" O que na Alemanha era pecado na época... Foi uma época de muito valor para o posicionamento dessa agência...(BORN, 2012)

Segundo Born, tal posicionamento político crítico contra o modelo de desenvolvimento internacional hegemônico passou a conduzir a agência, cujo *slogan* passou a ser "Pão Para o Mundo: uma fatia de justiça" (*Brot für die Welt, ein Stückgerechtigkeit*). Todas essas campanhas, polêmicas e amplas discussões na mídia em massa na Alemanha, trouxeram, segundo documento da Pão para o Mundo, bons frutos para a cooperação não governamental do país, sendo que, na década de 70, as doações adquiriram proporções inéditas - dobraram em relação à década de 60 (BROT FÜR DIE WELT, 2008) .

Importantes parceiros das lutas contra as ditaduras que se haviam instalado nos países em desenvolvimento a partir da década de 70, as agências eclesiásticas continuaram a apoiar as causas das organizações parceiras após o processo de redemocratização. O retorno da democracia evidenciou ainda mais os conflitos existentes em tais países no que tange ao tema desenvolvimento, fortalecendo o posicionamento das agências alemãs contra os privilégios das elites locais e internacionais e a favor da organização e da luta por direitos dos mais pobres, contra as políticas neoliberais que eram implementadas nestes países e defendendo o que, na época, chamavam-se "modelos alternativos de desenvolvimento"[115].

Além dos processos de redemocratização, o final da década de 80 e início de 90 será marcado pela aplicação das políticas neoliberais nos países em desenvolvimento. Nesse período,

[114] *Überflüssig* era o termo original, o qual foi traduzido por Christine como "super-abundância".

[115] Autores como Ballón e Valderrama, 2004, utilizam com frequência tal termo para descrever a causa das organizações da sociedade civil na América Latina e das agências europeias, na época.

registra-se a expansão significativa do número de organizações da sociedade civil, como consequência das novas constituições democráticas e da aplicação das políticas neoliberais, que repassavam para as ONGs a execução de políticas sociais antes sob responsabilidade dos governos. Configura-se um vasto "Terceiro Setor", formado por desde movimentos populares tradicionais, críticos às políticas neoliberais, até instituições que surgiram exclusivamente para participar do novo mercado que se estabelecia a partir da privatização dos serviços sociais, sem expressar visão crítica sobre esse arranjo.

Da mesma forma, no nível internacional, cresceu o número de organizações dedicadas às atividades de cooperação para o desenvolvimento nesse período. Até então disputado por um número restrito de Agências não governamentais, com filosofias próprias, registra-se, a partir de 90, um número expressivo de novos entrantes, especializados em executar políticas de desenvolvimento em diversas áreas temáticas como infância, agricultura, meio ambiente, gênero, entre outras. Em 1995, Kaiser (1995), então cooperante do EZE, afirma que "os governos centro e norte-europeus, com tradição mais antiga de repasses orçamentários à sociedade civil, aumentaram super-proporcionalmente a parcela das ONGs sobre o total das pastas de cooperação internacional"(KAISER, 1995, pág. 14).

> Cresce o número de setores da sociedade civil que ante tendências globalizantes buscam uma maior atuação na esfera internacional, frequentemente sem uma visão compreensiva da problemática das relações Norte-Sul. Muitas vezes, encontram dificuldades ou até as causam no exterior com estilos duvidosos de comunicação e cooperação (KAISER, 1995, pág. 15).

Sob este aspecto, a entrada da década de 90 marcará um período de intensas mudanças no seio da cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento, diante do processo de crescimento, legitimação e institucionalização das ONGDs. Como visto, trata-se de um período de busca de alternativas para as repetidas crises econômicas e de novos arranjos institucionais capazes de conceber e implementar concertações socioeconômicas e espaciais. Nesse período de crise, a cooperação para o desenvolvimento registrou diminuição crescente de recursos, ao passo que, as denúncias de situação de pobreza e violação dos direitos humanos continuavam alarmantes. Kaiser registra nessa época um crescente desinteresse das sociedades europeias pelo Terceiro Mundo, acompanhado da perda de credibilidade dos agentes da cooperação internacional oficial para o desenvolvimento. Trata-se do fim da Guerra Fria e da depreciação das reivindicações das esquerdas. Kaiser identifica, na entrada da década de 90, "um claro processo de redefinição da função da cooperação internacional dentro de uma nova ordem mundial" (KAISER, 1995, pág. 15).

A partir de 90, outros "ares" passam a influenciar as estratégias das agências não governamentais alemãs. O discurso e as diretrizes para a cooperação internacional para o desenvolvimento propagadas ao longo desta década, principalmente no âmbito das Nações Unidas, e seu fortalecimento a partir do ano 2000 já foram amplamente analisadas no final do segundo capítulo e ao longo de todo terceiro capítulo desta dissertação. A próxima seção analisará em que direção esses "novos ares" influenciaram a MISEREOR, EED e Pão para o Mundo no nível político-estratégico.

5.1.2 Mudanças no nível político-estratégico do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR

a) As primeiras políticas de cooperação internacional das agências eclesiásticas alemãs: a assistência aos pobres

As agências eclesiásticas alemãs surgem uma década depois do fim da II Guerra Mundial, como ato concreto de solidariedade cristã, como retribuição pela ajuda internacional recebida no imediato pós-guerra e como meio de difundir o cristianismo diante do avanço do ateísmo comunista. Passam a executar políticas de cooperação para o desenvolvimento do governo alemão como parte do princípio da subsidiariedade, que prevê a participação dos cidadãos e grupos sociais na prossecução do interesse público.

A questão da pobreza sempre foi central para estas agências. Segundo Born (2012), "sempre houve isso de ajudar aos pobres, ou seja, essa visão de que os parceiros representavam um meio de chegar aos mais pobres, aos mais necessitados - isso sempre existiu!" Por outro lado, atendendo ao princípio da subsidiariedade, às agências eclesiásticas cabia chegar aos mais pobres por meio da cooperação com outras entidades das igrejas nos países em desenvolvimento. Segundo Wadehn (2012),

> Quando foi criada a EZE, foi por causa de uma oferta do Estado às Igrejas, Católica e Evangélica, com base no princípio filosófico de *Subsidiaritätprinzip (*Princípio da Subsidiaridade). Esse foi um princípio desenvolvido, sobretudo, na Igreja Católica, na *Soziallehre der Katholischen Kirche* (Doutrina Social da Igreja Católica) . Isso era importante porque significava que o Estado pensava que as tarefas junto à sociedade não somente poderiam ser feitas pelo Estado, mas ele deveria equipar entidades privadas abaixo dele para fazer tarefas que elas possam fazer, de forma melhor do que o Estado faz. Então, o Estado ofereceu às Igrejas a possibilidade de formar pequenas organizações, utilizando dinheiro público, para projetos dentro da própria família, digamos, família religiosa. (...) Então a cooperação, inicialmente, era com instituições das igrejas alemãs, luteranas, dentre

> outras. Logo nos anos 60, desenvolveu-se cooperação com outras igrejas e nos anos 70 não somente com igrejas, mas também com ONGs, mas de orientação cristã. Isso, por um lado, foi a filosofia da EZE e MISEREOR. Essa sempre foi a divisão entre MISEREOR e EZE, eles trabalham na área Católica e nós na área Protestante, mas sempre havia áreas de convergência no campo das ONGs ecumênicas (WADEHN, 2012).

Wadehn (2012) explica que dentro da orientação do compromisso com o BMZ , as agências eclesiásticas devem ficar dentro da área de cooperação com outras igrejas, podendo também expandir a parceria para ONGs, desde que aproximadas da filosofia cristã. As agências alemãs eclesiásticas não podem, segundo Wadehn, cooperar com o Estado nem com outras áreas para as quais outras entidades alemãs já recebem recursos do governo alemão para atuar, como a Cruz Vermelha, uma vez que já existe a Cruz Vermelha Alemã que coopera com a Brasileira ou a Africana, por exemplo. " Não é necessário a gente fazer a mesma coisa como outros fazem já dentro da sua área específica" (WADEHN, 2012).

Segundo os entrevistados, nos primeiros anos, o perfil dessas organizações parceiras era de caráter predominantemente assistencialista, como obras ecumênicas de caridade, lares de anciões, escolas e hospitais, principalmente. Segundo Born,"tinha-se pouco conhecimento sobre as regiões com as quais se iria cooperar. Os contatos que existiam no Brasil, por exemplo, eram com a comunidade evangélica luterana no Sul: projetos de cooperativas de camponeses de origem alemã, por exemplo, e apoio em geral à Igreja e suas obras" (BORN, 2012). Stahn (2012) confirma que a maior parte dos projetos da PPM eram com a igreja evangélica de confissão luterana, acrescentando que, nesse período, "havia também bastante apoio à pequena agricultura. Claro, de uma forma assistencialista e menos conscientizadora" (STAHN, 2012). Tais tendências características dos anos 1960 foram confirmadas pelos entrevistados das demais agências eclesiásticas estudadas.

Quanto às regiões prioritárias, os entrevistados afirmam que não havia definição dessa natureza, e cooperava-se onde havia parceiros. Assim, segundo Born (2012), quando a PPM cooperava com o sul do Brasil e não com outra região do país, era porque lá estavam localizadas as comunidades de origem alemã e as paróquias luteranas.

Quanto ao porte dos projetos financiados nesse período, Born (2012) coloca que era variado, citando desde o exemplo de paróquias que recebiam verbas maiores, para operar um hospital, a outros projetos menores, como de incentivo a pequenos agricultores. Os demais entrevistados confirmaram que porte e região não eram pré-requisitos para a aprovação de um projeto nesse período.

b) As décadas de 1970 e 1980: organizando os pobres por um modelo alternativo de desenvolvimento

Na década de 70 a prioridade das agências eclesiásticas alemãs deixa de ser "assistir aos pobres" e passa a ser ajudá-los a se organizarem, como forma de mobilização social para promover e reivindicar direitos, diferente do caráter predominantemente assistencialista dos primeiros projetos. Segundo documento da Pão para o Mundo (2008), nos anos 70 tentou-se encontrar alternativas para uma redução sistemática, abrangente e permanente da pobreza, reconhecendo-se que os projetos de ajuda alimentar ou outras medidas isoladas não havia alcançado tal resultado (BROT FÜR DIE WELT, 2008).

Como visto no tópico anterior, nesse período predominavam os "ares" de intenso movimento político e conflitos entre diferentes correntes ideológicas acerca do desenvolvimento. É nesse cenário que, na década 70, inicia-se a cooperação das agências eclesiásticas com os movimentos sociais do terceiro mundo. Segundo Wadehn, "nessa época não chamávamos movimentos, mas sim organizações populares (...) Não se falava de lutar contra a pobreza, mas lutar com os pobres"(WADEHN, 2012). Como visto no segundo capítulo deste trabalho, a década de 70 marcou o período de transição no ideário de desenvolvimento e no discurso das instituições multilaterais. No Banco Mundial surgia o discurso do Desenvolvimento Integrado, da Participação e o foco nas Necessidades Básicas. Mas é também um momento histórico no qual as organizações não governamentais não possuíam ainda tanta centralidade, e onde a hegemonia do modelo de desenvolvimento de *Welfare State* permitia o apoio de agendas mais diversificadas de desenvolvimento.

Há concordância entre os entrevistados que, nesse período, havia bastante liberdade de escolha para as agências eclesiásticas quanto às temáticas e quanto aos parceiros, o que viabilizou o apoio a movimentos populares locais críticos ao sistema político e econômico vigente. Segundo Born (2012), o fato da PPM ter passado a apoiar mais movimentos sociais nesse período deu-se devido à demanda por parte da organizações parceiras que também havia mudado. Segundo a entrevistada, na década de 70 o quadro de parceiros mudou bastante:

> Recebemos, dentro de certos princípios que a agência tem[116], propostas da Sociedade Civil dos países (em desenvolvimento). O Brasil é um caso muito

[116] Segundo Born, "Na verdade, sempre houve princípios básicos na PPM, porém eram muito difusos, e eu lembro que, inclusive ao contactar parceiros, me perguntavam 'e afinal, o que é que a PPM quer? Qual é o objetivo?' E eu não sabia responder muito claramente, porque tinha uma certa liberdade..."(BORN, 2012).

> interessante porque até a década de 70 praticamente não tinha nada, o que tinha era esse tipo de coisa assistencialista, social, basicamente com a Igreja Luterana. A partir da década de 70, começaram a surgir a FASE, foi um dos primeiros, depois essas comissões de fábrica, estes movimentos todos, sindicais, Pré-CUT, ANANPO, todos estes...**Aí mudava radicalmente o quadro de solicitantes e, como não tinha assim regras muito rígidas na PPM, esses também era possível de se apoiar** (BORN, 2012) (grifo nosso)

Segundo Born (2012), isso acontecia em muitos países onde existiam movimentos pela redemocratização ou emancipação, movimentos de oposição, a exemplo da América Latina, Filipinas, África do Sul. Essas contribuições, segundo ela, nem sempre eram visíveis e diretas, apoiando, muitas vezes, as causas por meio dos movimentos parceiros. Segundo Stahn (2012), na década de 70,

> PPM apoiou, nessa época, muitos movimentos populares, por exemplo movimentos indígenas nos países andinos e movimentos de afrobrasileiros, etc. Essa foi uma grande faixa de apoio, e também já se trabalhou na época com pequenos agricultores, campesinos, nos inícios de uma agricultura, digamos, menos convencional, menos agrotóxico e muita técnica, isso não era ainda chamado de agricultura ecológica, mas eram os primeiros passos. (...) Nos anos 80, era a época das ditaduras, na América Latina, no Brasil, então teve bastante esforço de verbas nos projetos de direitos humanos. (...) Acho que era uma especialidade na América Latina, da PPM, o trabalho intensivo com movimentos, não só com ONGs, mas também com movimentos, de afro brasileiros, campesinos nos países andinos, direitos humanos no Haiti. Houve muita liberdade de cooperarmos tanto com igrejas, como com entidades educativas, entidades ecumênicas, movimentos de base (STAHN, 2012).

Wollf (2012) confirma que as políticas de cooperação das agências evangélicas respondiam às demandas da sociedade civil local, havendo uma mudança de estratégia na década de 70 e 80, que se dava, como no caso do Brasil, conforme o caráter das reivindicações que surgiam nesses países.

> Muda a estratégia, sim. Se você ver, se pegar um pouco historicamente, nos anos 60, 70, acho até o início dos nos 80, existiam talvez dois aspectos da cooperação: um tinha um lado mais assistencialista, mais convencional. Então era uma época em que a EZE, inclusive no Brasil, ainda apoiava hospitais, construção de escolas ligadas, em sua maioria, a organizações da Igreja, principalmente a IECLB (Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil), que é a Igreja parceira natural da EZE no Brasil, e isso seria inconcebível hoje. Desde os anos 80 que, no Brasil, não ocorre mais. Isso não vale para a África, para África sim (ocorre ainda). No Brasil, a EZE não apóia mais construções de escolas ou hospitais. Ao mesmo tempo, especialmente nos anos 70 e nos anos 80, existia uma apoio bastante relacionado ao que a gente chamaria de resistência, luta contra a ditadura, era o processo de abertura no Brasil, então esse tipo de apoio era muito importante. As organizações das Igrejas, em boa parte, compunham um "guarda-chuva" que abrigava um monte de iniciativas de lutas contra a ditadura. Essa talvez foi uma segunda fase que vai até 84, 85 quando terminou Figueiredo e entrou Tancredo-Sarney (WOLLF, 2012).

A MISEREOR cooperava com parceiros fortemente engajados não apenas contra as ditaduras, mas também nas lutas políticas subsequentes pela emancipação dos excluídos e pela conquista de seus direitos. As ações políticas da Igreja Católica local, nesse período, destacadamente na América Latina, foram as principais responsáveis por tal opção. No Brasil, por convocação da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, surgiu, em 1972, o Conselho Indigenista Missionário - CIMI e, em 1975, a Comissão Pastoral da Terra – CPT, que assumiram uma postura declarada de defesa dos marginalizados.

Quanto ao porte dos projetos apoiados nesse período, Stahn (2012) afirma que continuavam apoiando programas de diversos portes, desde pequenos projetos de associações de agricultores ou de indígenas à entidades maiores: "a PPM, na época, tinha uma grande flexibilidade de se dedicar a projetos pequenos, e também a relativamente grandes" (STAHN, 2012).

Observa-se que a convergência de dois fatores permitiu a consolidação de programas alternativos de desenvolvimento como prioritários, pelas agências eclesiásticas alemãs, no período em questão. De um lado, a agenda das organizações populares dos países em desenvolvimento (ONGs, movimentos sociais e pastorais), dedicadas a combater as diferentes formas de opressão – econômicas, políticas - fortemente presentes em suas sociedades. Por outro lado, a boa vontade política das parceiras do norte, inseridas num contexto no qual o não governamental possuía menos legitimidade e, consequentemente, mais liberdade de ação. Internacionalmente, predominavam os "ares" do *welfare state,* dos governos sociais-democratas na Europa e da concorrência entre modelos de desenvolvimento, o que permitia o apoio a agendas reacionárias, mesmo que com recursos oficiais[117].

c) O ideário neoliberal, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento pós 1990 e as agência não governamentais alemãs: assumindo novas funções

No início da década de 90, com as mudanças no modelo de desenvolvimento hegemônico internacional, novos arranjos institucionais vão se formando no seio do SICD, no qual as agências

[117] A Alemanha, nesse período, era governada por sociais-democratas[117]: Willy Brandt, de 1969 a 1974, e Helmut Schmidt, de 1974 a 1982. Estiveram a frente do Ministério Federal para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ), nesse período, ministros também sociais democratas, na seguinte ordem: E. Eppler, E. Bahr, M. Schlei e R. Offergeld (RAUCH, 2009).

não governamentais são convocadas a desempenharem novo papel. Kaiser, então cooperante da EZE na época, relata o momento de mudança na função das ONGD na nova conjuntura:

> (...) as perguntas sobre os efeitos das experiências e propostas das ONGs surgem com maior empenho devido às fortes críticas à cooperação internacional oficial e a busca de novos parâmetros para ela. Embora predomine ainda o esplendor da cooperação entre ONGs, as agências não-governamentais começam a ter problemas quando saem da descrição de suas vocações para a comprovação do seu êxito. A discussão em torno do "impacto" ganha força cada vez maior. As agências são desafiadas a se explicar para manter a credibilidade e o reconhecimento como atores competentes ante uma população que demanda saber o que acontece com os seus impostos ou com o dinheiro voluntariamente dado (KAISER, 1995, pág. 16).

Kaiser identifica o momento em que os serviços de cooperação internacional para o desenvolvimento desempenhados pelas agências não governamentais ganham centralidade e legitimidade, exigindo delas a construção de determinadas institucionalidades que até então elas não haviam necessitado. Tais institucionalidades não haviam sido necessárias até então, uma vez que a relação entre organizações da sociedade civil ou famílias religiosas do norte e do sul dava-se, em grande parte, dentro de uma lógica baseada em princípios de solidariedade, irmandade, confiança, entre outros. Segundo Kaiser, as agências eclesiásticas alemãs encontraram - nesse contexto histórico em que assumia novas funções - dificuldades para fazer entender o seu eixo comum de atuação, diante da variedade de temáticas com as quais estavam relacionadas. A mesma dificuldade existia para explicar o claro desequilíbrio entre agendas de "mobilização de atores sociais, de articulação e pesquisas e, finalmente, projetos que, concreta e localmente, mudavam as condições de vida da população local e pudessem servir como experiências-piloto para serem replicados no âmbito da cooperação" (KAISER, 1995).

É nesse contexto que as agências identificam uma série de debilidades comuns a elas e aos parceiros, que as impediam de responder à nova demanda de comprovação de credibilidade e competência exigidas pelos órgãos oficiais e doadores particulares. Passam, assim, a investir em construir e aprimorar técnicas de planejamento e monitoramento. Segundo Born (2012),

> (...) as mudanças começam a ocorrer no final da década de 80 e na década de 90, por um monte de razões, internas e externas... pois as conjunturas também mudaram. Em relação a nossos parceiros: houve muita profissionalização. Os doadores, como a Pão para o Mundo, também sofreram com estes problemas da profissionalização (...) não bastava mais apenas a 'visão mais social, mais diacônica'. Deu-se conta de que tinha de ter princípios mais claros do que apoiava e não apoiava, e não mais um pouco aqui, um pouco lá (BORN, 2012).

Por outro lado, tais mudanças não ocorrem isentas de discussões e conflitos, existindo a consciência de tratar-se de uma ameaça à filosofia que movera até então essas organizações.

> Os ajustes e mudanças não se dão sem conflitos nas agências, seja entre diferentes departamentos, seja entre as diretorias e departamentos. Principalmente a discussão sobre o "impacto" e as possíveis consequências desse debate são alvo de polêmicas. Será que no futuro vão dominar projetos cuja realização de suas metas seja fácil de avaliar? Perderão os projetos que tentam influir em mudanças sociais, nas quais um projeto é só um fato entre muitos outros? A busca de eficiência leva a novas contradições, a uma burocratização semelhante à da cooperação oficial e à perda de um dos pontos fortes da cooperação não-governamental, a flexibilidade (KAISER, 1995, pág. 16)

Como fruto desse conflito, as agências eclesiásticas alemãs desenvolvem, ao longo da década de 1990, uma série de debates - muitos dos quais envolvendo os parceiros do sul - tentando construir um consenso acerca do novo papel que deverão desempenhar e de suas visões de eficácia e de impactos da ajuda. Tais documentos serão apresentados oportunamente no capítulo que trata das repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 sobre a dimensão gerencial e administrativa das agências eclesiásticas alemãs.

Nesse contexto, em 1996, um grupo de agências protestantes de várias partes do mundo, incluindo a EZE e a Pão pra o Mundo, deu início a uma série de discussões sobre Planejamento, Monitoramento e Avaliação (PMA) dos programas e das próprias agências, originando, em 1999, a publicação "Construindo Pontes em PMA". Segundo tal publicação, a necessidade de PMA tinha aumentado bastante entre agências ecumênicas e parceiros, naqueles anos, pelas seguintes razões:

> Primeiro, os interessados em desenvolvimento mudaram a ótica, nos anos 1990, distanciando-se de critérios ideológicos e dando maior ênfase a resultados concretos mensuráveis e realizações cumulativas (...) Tem-se começado a estabelecer relações com outros atores, tais como instituições governamentais e agências internacionais, antes consideradas entidades monolíticas, mais aptas a refrear do que facilitar o desenvolvimento do povo. A comunidade não-governamental de desenvolvimento está se mostrando mais modesta e reconhece a necessidade de identificar e medir resultados que façam diferença na vida dos pobres.
>
> Segundo, o papel menor do Estado no investimento produtivo e social, e a falha dos mercados globalizados para fornecer trabalho produtivo e renda para os mais pobres têm induzido uma forte expansão do setor das ONGs, na maioria dos países. Cada vez mais, é reconhecido o potencial das ONGs, devido ao relacionamento estreito com os pobres, à adaptação às situações locais e à capacidade de inovação. Portanto as expectativas em relação à contribuição das ONGs para a eliminação da pobreza e para o desenvolvimento social vêm aumentando, consideravelmente, na última década.
>
> Terceiro, apesar do aumento da visibilidade das ONGs no campo do desenvolvimento, até agora, em geral, elas não têm produzido evidências convincentes de ter melhorado significativamente a vida e a realidade dos pobres. Muitas publicações recentes apontam a debilidade geral das ONGs na identificação e documentação sistemática do impacto que conseguem. Como resultado, a contribuição global das ONGs ao desenvolvimento permanece ambígua e sua capacidade de aprender da experiência continua fraca (ICCO, 1999, pág. 9-10).

A busca por desenvolver novas técnicas de planejamento e monitoramento será aprofundada na dimensão de análise seguinte. O que se observa aqui são as evidências do processo de reavaliação do papel das agências eclesiásticas que ocorria na década de 1990, na direção de maior legitimidade no seio do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento e aproximação com os atores oficiais. Tais relações serão fortalecidas ao longo dos anos, como demonstra o EED em relatório do exercício de 2002:

> O governo federal da Alemanha tem convidado expressamente as igrejas para que participem de maneira ativa no "Programa de Ação de 2015": o governo necessita contar com sócios que disponham de uma ampla gama de experiências na cooperação para o desenvolvimento na hora de lutar para reduzir pela metade a pobreza extrema em todo o mundo (EED, 2003, pág. 14).

Nota-se que este movimento em torno da temática social, aqui chamada de construção do consenso, por um lado despertava desconfiança nas agências não governamentais da cooperação, mas por outro, despertava-lhes interesse, dilema típico da época no seio dessas organizações, como visto no capítulo quatro na empolgação da cooperante holandesa sobre a cúpula da ONU sobre desenvolvimento social que aconteceria em 1995. Percebe-se, assim, na leitura de alguns documentos desse período, uma postura das agências eclesiásticas em abraçar com otimismo as novas discussões que surgiam nos organismos internacionais, ao mesmo tempo em que havia um movimento de hesitação e defesa. Hesitação no sentido de que as agências se sentiam pressionadas pela exigência de comprovação de sucesso dos tantos anos de parceria e cooperação com ONGs e movimentos sociais do sul, chegando elas mesmas a se questionarem sobre o sucesso da filosofia que regera as relações até então. Defesa no sentido de que tais documentos e entrevistas evidenciam uma corrida para provar que eram de fato eficientes em seu trabalho, ao invés de rejeitarem os critérios e diretrizes que surgiam no bojo da ONU e OCDE e que não refletia a realidade do trabalho de tais agências, como se pode perceber na fala de um dos entrevistados:

> começou-se a seguir muito modelos empresariais e econômicos. E eu acho que houve muita falta de visão nas agências não-governamentais... desde o início, se assustaram com essa questão dos impactos e de provar resultados..."Ah, será que tem resultados?" Realmente, antes, era difícil de provar, e em vez de trabalhar uma linha própria, começaram a meter-se com os critérios da OCDE... Para as nossas cooperações os mesmos critérios da OCDE, das agências oficiais...(BORN, 2012)

Evidencia-se, assim, o processo de legitimação e institucionalização pelo qual passou, a partir da década de 1990, a cooperação das Agências não governamentais alemãs, em contradição com o que já vinha sendo realizado desde a década de 50, quando as atividades destas organizações não possuíam tamanha centralidade.

As próximas sub-seções da Dimensão de Análise político-estratégica aprofundarão as mudanças na cooperação das agências eclesiásticas alemãs no pós 1990.

d) A especificidade alemã e as agendas e parceiros do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR no pós 1990

O processo de redemocratização observado no final da década de 80 nos países em desenvolvimento não representou o fim imediato dos conflitos nos quais estava inserida a maior parte das organizações parceiras das agências eclesiásticas alemãs. Muitas das organizações populares do sul continuavam engajadas contra as políticas econômicas e sociais liberais, ao tempo que disputavam os sentidos da democracia e enfrentavam a lógica do mercado e da desigualdade (BAVA, 2011). Assim, as agências eclesiásticas alemãs continuaram apoiando, no início da década de 90, programas das organizações parceiras contra os ajustes neoliberais que eram implementados em seus países, financiando ações populares, principalmente, de educação, conscientização e mobilização popular.

Ao mesmo tempo, grandes mudanças começavam a ser registradas pelas parceiras do sul nesse período, dando indícios do surgimento de um novo paradigma dentro da relação com as agências do norte. Muitas agências europeias passaram a anunciar sua retirada de algumas regiões, ou a diminuição de recursos para determinadas temáticas e áreas geográficas. As agências eclesiásticas alemãs ainda mantiveram políticas e regiões que já vinham sendo deixadas por outras agências, mas também começaram a sinalizar, nesse período, mudanças para seus parceiros.

Quando questionados sobre as mudanças nas dimensões políticas e estratégicas das agências alemãs nesse período, os entrevistados relatam que as mudanças foram mais discretas, quando comparadas com a realidade de agências não governamentais de outros países europeus[118]. Segundo os entrevistados, isso ocorre, principalmente, em função do **princípio da subsidiariedade** que rege a relação das agências eclesiásticas com o governo alemão. Segundo Wadehn:

[118] Todos os entrevistados citaram as condições da cooperação não governamental holandesa como a que mais sofreu interferências estatais na Europa neste período. Sobre as mundanças na cooperação não governamental holandesa nesse período ver: JANSEN e LANDIM (2011). Marchas e contramarchas da cooperação - A parceria Icco – Fase (1983-2010); MOTA (2012). Entre a alma missionária e o espírito mercador: um estudo das mudanças na Cooperação Internacional para o desenvolvimento e suas repercussões na atuação da NOVIB no Brasil. Dissertação de mestrado, Núcleo de Pós-graduação em Administração da UFBA – NPGA, 2012.

> Acho que a Alemanha é o único país em que a filosofia de Estado inicial ainda continua. Em quase todos os outros países, os governos têm imposto muito mais condicionalidades... A Alemanha ainda continua com a regra geral que o Estado não influencia a política e escolha de projetos. E a escolha de parceiros fica dentro do compromisso inicial, ou seja, igrejas, organizações cristãs, ecumênicas e ONGs com filosofia similar. Ao longo dos anos, essa filosofia é mantida, e esse foi um princípio que sempre defendemos, fortemente, diante do Parlamento e do Governo... Até agora nenhum governo tem criado problema. Felizmente, diferente de quase todos outros Estados. Os Estados Unidos, claramente, sempre as políticas de cooperação foram diretamente vinculados à política exterior. A cooperação financiada pelo ministério deles era sempre somente dentro da linha estatal. Mesmo na Holanda ou outros países onde, antigamente, a política do Governo era de deixar as organizações (livres), vinculam-nas muito mais (agora) às políticas estatais. Isso se refere também à escolha dos países (parceiros). E nós sempre dizemos...defendemos essa política de continuar (referindo-se a continuar a cooperar com o Brasil) Enquanto que ainda existe uma maioria pobre e não organizada, fracamente organizada no Brasil, fracamente organizada para ter posse da própria (luta). Por tanto tempo quanto for necessário, deve continuar a cooperar (WADEHN, 2010).

Segundo o entrevistado da MISEREOR, os condicionamentos do Ministério alemão de Cooperação para o Desenvolvimento às agendas, regiões prioritárias ou à escolha de parceiros das agências eclesiásticas, são limitados àqueles estabelecidos no início da relação Igrejas – BMZ, nos primeiros anos da década de 60. Reshöft (2012) afirma que, no que tange às agências eclesiásticas alemãs,

> (...) os condicionamentos para o co-financiamento do BMZ são poucos, em relação às ONGs leigas. As duas igrejas são relativamente livres para distribuírem internamente esse dinheiro, montante que vem do BMZ. Por exemplo, ainda temos cooperação com a Argentina, ou o Chile, onde a cooperação governamental da Alemanha diria não. Então temos uma certa liberdade em distribuirmos os recursos. O que o BMZ pede é de colocarmos o dinheiro para instituições ligadas à igreja. Então, para cada projeto que a gente internamente aprova com dinheiro público, a gente tem que provar uma ligação com a igreja, através de um parecer de um bispo, para assim mostrar que nós estamos apoiando projetos ligados à igreja.
>
> A lógica que eu sempre entendi foi o seguinte: o BMZ apóia a sociedade civil e as igrejas da Alemanha. E para ter a razão de realmente apoiar as igrejas com esse dinheiro, eles têm que mostrar que são projetos de cooperação, mas no âmbito da igreja. Então isso é um condicionamento. **Geograficamente não tem condicionantes, nem tematicamente. O único é que não podemos fazer é trabalho pastoral.** Não podemos apoiar em nenhuma circunstância trabalho missionário/pastoral. **As linhas temáticas eles não determinam. Somos muito livres.** Por isso somos ainda muito politizados. Por exemplo, a Welthungerhilfe, como acabei de falar para você, lá é projeto por projeto (que será analisado para aprovação ou não de financiamento), a BMZ nunca apoiaria um projeto declaradamente político, porque diriam: "não, essa não é nossa praia não". "Tem que ser mais projetos técnicos". (grifo nosso)
>
> Como falei antes, Misereor e EED são relativamente independentes nessa questão. Então, o que afeta a cooperação não governamental, não afeta necessariamente as duas igrejas, porque elas têm contratos diferenciados (RESHÖFT, 2012).

Para Reshöft (2012), a agência mudou, porém muito menos do que mudaram as agências não governamentais seculares, em geral. Questionado se o discurso das agências multilaterais do pós 1990 influenciou a MISEREOR, ele afirma que tal influência evidenciou-se mais forte após Acra, 2008[119].

> Influenciou sim, mas eu acho, é mais pela paisagem completa. O (Consenso de) Washington e tudo isso era simplesmente uma forma de pensamento no mundo inteiro, principalmente nos países ricos, de como deveria ser tratada a questão da cooperação. Pelo fato da Misereor ter começado essa questão internamente só em abril de 2010, como essas questões dos indicadores, já mostra a nossa independência.(...) Então houve uma influência, certamente sim, porque nós também somos filhos de nosso tempo. Quer dizer, quem trabalha aqui na Misereor não é completamente livre das discussões que estão "rolando" lá fora. Mas, por exemplo, a discussão "rola" muito mais forte dentro de organizações leigas do que dentro da organização católica (RESHÖFT, 2012).

Segundo Reshöft, o perfil dos parceiros da MISEREOR ainda é, majoritariamente, Igrejas locais e suas pastorais sociais, principalmente em relação a América Latina, continente de maioria católica. Segundo o entrevistado, essa realidade é um pouco diferente na África ou na Ásia, onde são poucas as igrejas locais, levando a agência a firmar mais parcerias com ONGs nessas regiões. No total, em 2011, 70% da cooperação da MISEREOR no mundo foi com projetos das igrejas e 30% com outras organizações da Sociedade Civil.

Os entrevistados afirmam que os partidos políticos no governo não exercem influência sobre as políticas da cooperação das igrejas alemãs. Segundo Wolff(2012), sempre existem linhas mais gerais que os partidos tentam imprimir a partir do seu ideário político: a democracia cristã sempre dá mais força à questão da democracia e à questão dos Direitos Humanos, sendo que até o ano de 1996/1997 o Ministério da Cooperação estava nas mãos desse partido. "Depois entrou por um período de mais de 10 anos de Social Democracia. A ministra Social Democrata trouxe um discurso interessante que ela chamava de Política Global Estrutural, que diz respeito à necessidade de ter um contexto macroeconômico, macropolítico, que gere condições mais viáveis para o desenvolvimento, que ficou até 2007, 2008, antes de entrar esse atual ministro". O ministro que a seguiu, do Partido Liberal, segundo Wolff (2012),

> (...)possui uma tendência maior de buscar cooperar com outros agentes econômicos. A ideia de parcerias público-privadas na visão de Sociedade Civil...Ele confere importância e autonomia à Sociedade Civil, mas vê, por

[119] Ao final da presente Dimensão de Análise encontra-se a seção f) A dimensão político-estratégica das agências eclesiásticas alemãs após Acra – 2008: a extensão dos princípios da harmonização e da complementaridade para a cooperação não governamental, que tratará das mudanças pós Acra.

> exemplo, as empresas como parte da sociedade civil e isso, num certo sentido, quando você vai ver as questões de coerência dos grandes projetos econômicos, isso às vezes são os agentes que vão contra o desenvolvimento então geram uma fonte de incoerência.
>
> (...)os liberais buscam mais formas de cooperação, com formas mais de mercado, geração de renda, microcrédito, comércio justo e cooperação com empresas (WOLFF,2012).

Porém, Wolff reafirma que estas questões não influenciam a parte não-governamental da cooperação alemã para o desenvolvimento, que possuem sua autonomia política preservada diante das mudanças de governos.

> Isso é a parte governamental, a parte não-governamental não é influenciada por esse discurso. O fato de a gente ter, há 5 anos, uma ministra Social Democrata, e agora o ministro liberal, que seria, grosso modo, mais à esquerda e outro mais à direita, o EED não mudou sua política nem pra um nem pra outro. Isso é algo que independe. Agora, isso seria impensável na Holanda, que tem uma relação muito mais intrínseca de influenciamento mútuo da cooperação holandesa governamental com a não-governamental. Enquanto para nós isso é, por base desse acordo político que gera autonomia, a gente tem essa liberdade (WOLFF, 2012).

Ainda sobre a interferência dos diferentes governos nas políticas e estratégias da cooperação das agências eclesiásticas alemãs, Born (2012) afirma que,

> em comparação com outros países europeus, tivemos muita sorte, porque independentemente dos partidos que estavam no governo na Alemanha eles nunca se meteram muito nos assuntos das igrejas, em matéria de cooperação... As igrejas recebem anualmente uma verba. Existem critérios, mas que se referem mais à prestação de contas, com comprovação de resultados e impactos, mas **as igrejas são livres para determinar com quem fazem a cooperação.** Então, aí não interferem, um caso muito diferente era a Holanda, por exemplo, onde se meteram muito nas agências, com todos os detalhes, e acabaram com o sentido de cooperação destas agências, foram super burocratizadas...interferiram diretamente em suas linhas temáticas...um conceito muito neoliberal de trabalhar a cooperação (BORN, 2012) (grifo nosso)

Por outro lado, Born relata que a qualidade do diálogo e da relação entre as agências eclesiásticas e o Estado alemão sofre, sim, variações a depender do partido no governo. Segundo ela, "há momentos em que se tem um diálogo melhor com o ministério, dependendo de quem está à frente dele, mas, para a Pão Para o Mundo, isso nunca teve um grande significado, uma vez que ela não depende destes recursos" (BORN, 2012).

Pode-se afirmar que o princípio da subsidiariedade foi reforçado, no que tange às agências eclesiásticas, no ano de 1990, quando foi aprovado o sistema de Concessão Global, segundo o qual, as igrejas não precisam mais apresentar projeto por projeto para aprovação do BMZ. Segundo o sistema de Concessão Global, a partir de um acordo anual as centrais KZE e EZE recebem os

recursos do ministério e encaminham para as suas agências, que os alocam nas temáticas e programas que desejarem. Segundo Wolff(2012),

> No início da cooperação, cada projeto do EED, ou da EZE à época, tinha de tramitar pelo ministério e ser aprovado pelo ministério. Hoje não é mais assim, porque nos anos 90, final dos anos 80, foi negociado um pacote global. Quer dizer que a MISEREOR e a EED acordam um pacote, um programa, com base em várias áreas. É a Concessão Global. Isso continua, mas isso não é válido para alguns países com os quais a Alemanha tem relações diplomáticas delicadas. Então a Palestina, China, Cuba... E ainda agora a MISEREOR e a EED estão negociando para que haja o pacote global para tudo, para que mesmo estes países entrem. Segundo a Concessão Global, é enviado um montante de recursos para as duas organizações, MISEREOR e EED, com base num acordo global. Nesse acordo consta que as duas agências vão aplicar os recursos em Educação, Saúde, Agricultura, etc... Acho que a cada ano eles apresentam um programa que é aprovado pelo BMZ, e então não precisa mais cada projeto passar pelo BMZ. A MISEREOR e a EED aprovam elas mesmas os seus próprios projetos...(WOLFF, 2012)

Como visto na seção 4.4.4 do capítulo anterior, o BMZ afirma que está negociando com as agências eclesiásticas do país a ampliação da Concessão Global. A fala de Wollf (2012) confirma tal informação, mostrando que a aplicabilidade do princípio da subsidiariedade na relação do Estado alemão com as representações sociais do país não é definitivo, pelo contrário, é passível de renegociações ao longo do tempo. A constatação de tal possibilidade revela limites para a atuação crítica das agências eclesiásticas não governamentais alemãs diante do governo, como foi possível verificar na fala de Koalick (2004) também na seção 4.4.4 deste trabalho.

De fato, Wolff (2012) afirma que a liberdade que as agências eclesiásticas alemãs possuem não se dá sem esforços:

> A única possível mudança ou risco é que... está havendo uma mudança de geração do BMZ. Porque as pessoas mais velhas, que conhecem essa relação com as igrejas, estão se aposentando e estão entrando pessoas mais novas que, às vezes, acham que...bom, eles vêem a GIZ recebem recurso público, então têm que fazer o que o BMZ faz, e de repente vê: "Ah, MISEREOR recebe então tem que fazer!" ...e, por desconhecimento dessa relação, às vezes agem ...e neste sentido que a EED e MISEREOR têm esse trabalho de incidir sobre o Ministério, mas não só sobre o Ministério, mas também sobre a Comissão Parlamentar no Parlamento Alemão que controla os assuntos de cooperação. Isso é um trabalho muito importante...(WOLFF, 2012)

Segundo Wolff, como a Comissão Parlamentar varia a cada 4 anos, as agências das igrejas frequentemente "acompanham visitas de parlamentares ou de pessoas do ministério aos países apoiados, para eles visitarem projetos apoiados pelo EED ou pela MISEREOR no sentido de dar uma ideia, de dar uma boa impressão"...(WOLFF, 2012). Segundo Wadehn (2012), é muito importante que o Parlamento (*Bundestag)*, tenha uma posição positiva em relação à cooperação via

as Igrejas, o que vem sendo alcançado. De acordo com esse entrevistado, há um consenso entre todos os partidos, de que as agências das Igrejas, EED e MISEREOR, possuem capacidades que as agências oficias não possuem, fazendo com que as subvenções passadas para a cooperação via igrejas nunca seja questionada pelo Parlamento (WADEHN, 2012).

Mas, apesar do princípio da subsidiariedade e do apoio conquistado dos diferentes partidos políticos, as agências têm que prestar contas para o Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento (BMZ), para as próprias Igrejas às quais pertencem e aos cidadãos alemães, responsáveis pelas doações, que compõem os "recursos próprios" das agências. Com relação ao governo, Wadehn (2012) afirma as agendas que surgem a partir da década de 90 de combate à pobreza, *per si,* não interferem diretamente nas estratégias do EED, mas, indiretamente, essa influência se dá por meio das exigências nos relatórios. Segundo ele, "o tema da pobreza surgiu nos discursos do governo alemão desde 1970/1980. Mas cada vez mais, a partir dos anos 90, começaram os relatórios para o Governo", que comprovassem de que forma as agências estavam contribuindo para combater a pobreza (WADEHN, 2012).

Assim, apesar de não haver uma imposição direta de agendas por parte do governo alemão para as agências eclesiásticas, iniciou-se, na década de 1990, um processo de controle de resultados que, naturalmente, conduziu-as a priorizarem cada vez mais projetos que melhor se enquadrassem nas novas e crescentes exigências burocráticas. Assim, projetos maiores, de indicadores e resultados mais facilmente mensuráveis, passaram, ao longo da década de 1990, a serem cada vez mais incentivados pelas agências eclesiásticas alemãs. Alguns parceiros, cujos programas encontravam dificuldades de serem enquadrados nas novas exigências – e de comprovarem eficácia - , receberam o apoio e incentivo das agências eclesiásticas alemãs para se adaptarem, alguns dos quais acabaram sendo desligados com o tempo por não terem conseguido cumprir tais objetivos.

Wadehn (2012) afirma que o BMZ, a partir da década de 90, mudou de forma significativa "o tipo e a composição dos relatórios". O entrevistado acrescenta:

> E isso ainda mais por agora com toda essa Declaração de Paris e essa discussão de eficácia da ajuda. Isso mudou muito a maneira de o governo está muito forte em vigia dos resultados. Bem, os resultados já existiam antes. A minha filosofia é que antes de relatar os resultados já existiam mas não se falava tanto disto...Agora se fala muito mais de indicadores e de medir o trabalho. Então por um lado é muito bom, se trabalha muito mais transparentemente, por outro lado se gasta 10 a 15% dos esforços se gasta só para técnica de medir e escrever relatório... (WADEHN, 2012)

Percebe-se, assim, que o princípio da subsidiariedade garante a relativa autonomia política das agências eclesiásticas alemãs não governamentais dedicadas à cooperação para o

desenvolvimento, mas não as mantém imunes de exigências que afetarão, indiretamente, também suas estratégias. Wadehn (2012) explica que se deve ter clareza sobre três questões que envolvem tal princípio:

> o princípio de subsidiaridade significa que tem de dar os recursos às organizações de nível mais baixo que o Estado para fazer o trabalho, mas o Estado tem o direito de exigir certas condições. A primeira condição é de contabilidade de como se utilizou o dinheiro. Segunda é manter-se no que foi indicado, com o objetivo de não se desviar o dinheiro, de não fazer outra coisa e de, no nível financeiro, ser muito claro e transparente. O terceiro, tinha e continua tendo um "catálogo" e isso significa que cada um (mantém-se em sua área), e nós ficamos dentro da área de cooperação com igrejas, organizações ecumênicas, ONGs, não-estatais... (WADEHN, 2012)

É nesse sentido que se percebe que as agências eclesiásticas alemãs não mudaram os parceiros, ou nem mesmo as regiões geográficas prioritárias, como observada na cooperação não governamental em geral a partir da década de 1990. Por outro lado, o caráter imperativo das novas normas de comprovação de eficiência e eficácia do governo alemão conduziu ao incentivo à agendas mais facilmente mensuráveis, o que, com frequencia, significava a preferência por projetos cada vez mais apolíticos. Assim, Wolff afirma que as organizações parceiras, na década de 90, em grande parte mantiveram-se as mesmas, mas, por outro lado, eram incentivadas a renovarem as suas agendas. Segundo Wolff (2012),

> As organizações em si não mudaram, mas as agendas sim... Claro que nós sempre incorporamos também novas organizações e também deixamos de cooperar com organizações, que, talvez, ou apresentam algum problema- e isso também existe- de ordem institucional, alguma entrou em crise, de ordem administrativa, mas também existem entidades que perdem a capacidade de mudar. Então uma entidade que, no ano 2011, ainda quer funcionar como nos anos 90 vai ter muita dificuldade. Então, na verdade a gente mantém cooperação de longo prazo com aquelas que são dinâmicas, que mantêm essa capacidade de se manterem modernas, nesse sentido (WOLFF, 2012).

Análises dos relatórios do EED demonstram que novas temáticas foram sendo adicionadas ao longo da primeira década do ano 2000, logo após o estabelecimento dos Objetivos do Milênio. O relatório do EED de 2000 traz dados das seguintes temáticas: Projetos com finalidades múltiplas e programas integrados (diferentes setores); Apoio a organismos executores e serviços de assessoria; Medidas econômicas; Educação e formação; Saúde; Medidas sociais; Direitos Humanos e assistência jurídica; Comunicação e meios de comunicação; Ajuda a catástrofes e casos de emergência. No relatório de 2002 é acrescido o setor Meio ambiente (proteção e reabilitação) e no programa de 2004 são acrescidas as áreas Fortalecimento da Sociedade Civil; Direitos Humanos, paz, democracia (substituindo o Direitos Humanos e assistência jurídica); Agricultura, pequena indústria, microcréditos; Infraestrutura e instituições sociais. Por fim, em 2008 são

acrescentadas as temáticas Promoção de Mulheres (dentro do setor de direitos humanos e paz), assim como a temática Energia Renovável (EED, 2001; 2003; 2005; 2007; 2009). Identificam-se assim evidências de mudança no discurso do EED nos relatórios, precisamente, na categorização das ações e nomeação as agendas, aproximando-se das temáticas definidas pelas organizações internacionais oficiais durante a década de 90 e na Cúpula do Milênio de 2000. Apesar de os entrevistados terem afirmado que as mudanças nas agendas apoiadas foram pouco expressivas, observou-se que houve a reformulação das categorias de programas nos relatórios, na direção de aproximar-se das temáticas e agendas da cooperação oficial.

Segundo Focken-Sonneck (2012), as mudanças que aconteceram na dimensão política e estratégica na PPM não significaram "agendas novas", mas sim "enfoques novos" para antigas temáticas, como a de segurança ou soberania alimentar dada à tradicional luta pela terra, assim como o enfoque de agricultura sustentável surgido no final da década de 90. Da mesma forma, a PPM inicialmente trabalhava com "projetos de empoderamento das mulheres e logo foi desenvolvido o conceito de gênero, e a transversalização da temática de gênero. Ou seja, em qualquer projeto, em qualquer temática, sempre deverá ser considerada a dimensão de gênero" (FOCKEN-SONNECK, 2012). A mesma lógica serve para os direitos humanos, que, segundo esse entrevistado, é uma abordagem transversal que orienta desde o início todos os projetos apoiados pela Pão para o Mundo. Como agendas novas, Focken-Sonneck cita as temáticas das Mudanças Climáticas e o aspecto da transversalização da AIDS. Segundo ele, "a temática da AIDS surgiu nos anos 90, mas para projetos focalizados nessa questão. Já a ideia da transversalização nasceu, na Cooperação com o Brasil, por exemplo, por volta de 2007" (FOCKEN-SONNECK, 2012). De fato, algumas agendas definidas no seio das organizações multilaterais internacionais se fortaleceram na cooperação das agências eclesiásticas alemãs a partir de 1990, somando-se a suas agendas tradicionais ou simplesmente renomeando-as.

A questão das agendas no seio das agências eclesiásticas alemãs deu-se, não apenas a partir da observação das temáticas que surgiam nos debates das organizações internacionais multilaterais, mas também, a partir de discussões que eram fomentadas junto com as entidades parceiras. Nesse sentido, em 2000 a PPM apresentou a declaração intitulada Justiça para os Pobres – Uma declaração da Pão para o Mundo, fruto de uma consulta internacional que contou com a participação de representantes de entidades parceiras de todo o mundo. Esse documento apresentou as principais áreas de ação como sendo:

- Incrementar o poder de barganha dos pobres;
- Transformar o relacionamento entre os gêneros;

> - Conservar as bases naturais da vida;
> - Assegurar a alimentação;
> - Conservar e restabelecer a saúde;
> - Exigir e incentivar a formação;
> - Geração de renda;
> - Melhorar as condições de trabalho e tornar o comércio mais justo;
> - Realizar os direitos humanos, fomentar a democracia e a participação política;
> - Ajudar de maneira eficaz e duradoura em situações de emergência;
> - Apoiar a resolução não-violenta de conflitos
>
> (BROT FÜR DIE WELT, 2000, pág. 25 a 38).

Identificam-se também aqui algumas agendas provenientes das Cúpulas da ONU da década de 90. A PPM fará frequentemente referência a tal declaração, afirmando que "o documento 'Justiça aos Pobres' nos orienta a lutar para garantir um mundo de justiça, paz e integridade da Criação, e não apenas a intervir no combate à pobreza e no alívio dos efeitos nocivos da globalização" (PPM, 2002, pág. 19). Tal configuração, de mistura das novas agendas dos discursos oficiais, com as políticas tradicionais mais críticas e contestadoras, marcará a estranha ginástica que caracteriza as estratégias das agências eclesiásticas alemãs no pós 90, principalmente no pós 2000. Tais arranjos evidenciam o conflito que existe no seio dessas organizações, diferente do que ocorre com a grande parte das novas agências seculares não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, surgidas após 1990.

Segundo os entrevistados, as mudanças nas agendas das agências eclesiástica alemãs, com frequência apontadas pelas parceiras do sul a partir da década de 1990, diz respeito à priorização de programas que permitam o controle administrativo eficaz, conforme passou a ser cada vez mais exigido pelo BMZ. Segundo Wolff (2012),

> No caso dos recursos públicos, temos a necessidade de controle administrativo muito eficaz. Todos os convênios têm que apresentar semestralmente uma auditoria externa. No caso da cooperação do EED, os parceiros têm que fazer uma auditoria externa de como utilizar os recursos. Nós recebemos e analisamos isso aqui. É a nossa forma de mostrar para o Governo Alemão que temos um controle externo sobre o uso dos recursos. O EED nunca apoiou Movimentos Sociais com recursos governamentais. Com recursos da Igreja, sim. Porque estes estão sujeitos a um controle um pouco mais flexível. Mas com os recursos governamentais a gente não...porque os movimentos têm uma outra forma de lidar com os recursos de uma forma mais flexível. Essa questão administrativa foi sempre um limitante (WOLFF, 2012).

A MISEREOR, a qual também trabalha tanto com recursos públicos quanto próprios, afirma que as crescentes exigências de cunho burocrático do Ministério alemão é um limitante na

escolha dos parceiros. Assim, alguns projetos só são possíveis de apoiar com os recursos particulares das agências:

> Quando é dinheiro da MISEREOR, é só nosso controle interno. Tem projetos que são pequenos, mas muito importantes para nós, que não queremos perder, não queremos deixar de apoiar, pois fazem um importante trabalho local. Aí apoiamos com os recursos próprios da Misereor. A gente faz o que pode, ajuda eles a fazerem os projetos, corrigimos para eles, porque não queremos deixá-los (HEIDER, 2012).

O que parece ser uma mudança de prioridade em relação as temáticas, pode estar relacionado com a diminuição dos recursos próprios das agências nos últimos anos. Reshöft (2012) reforça a existência de tal condicionante na escolha dos programas a serem apoiados:

> Os nossos critérios para financiar organizações com o nosso dinheiro próprio da MISEREOR são muito mais baixos, do que as exigências administrativas com o dinheiro público, do BMZ. Organizações da base, fracas, não cumprem essas exigências administrativas, portanto, não podemos financiar com dinheiro público. Como não temos mais dinheiro próprio, não financiamos mais. Quer dizer, a gente se distanciou um pouco da base, para financiar mais organizações intermediárias, tipo a Cáritas e tudo isso, que já são organizações mais estruturadas. Então houve mudança e essa mudança vai ser ainda mais acentuada no futuro, porque a tendência é menos projetos, e projetos maiores (RESHÖFT, 2012).

Confirma-se assim que o aumento das exigências técnicas no que diz respeito a planejamentos, elaboração de indicadores, comprovação de impacto, representa um limitador para as agências no que diz respeito à escolha dos programas e temáticas a serem apoiados.

A Pão para o Mundo, que não enfrenta esse problema da prestação de contas ao governo, uma vez que é financiada, exclusivamente, por recursos de doações e recursos eclesiásticos, tem demonstrado evidências de mudanças na sua dimensão político-estratégica nos últimos anos. Focken-Sonneck (2012) afirma que quando ele começou na agência, em 1990, "o leque temático ainda era maior, mais amplo", apesar de que "sempre a PPM apoiou projetos de caráter mais político, havendo ainda até alguns elementos mais assistencialistas em 90" (FOCKEN-SONNECK, 2012).

Segundo documento da Pão para o Mundo:

> durante a década de 90, PPM passou a reduzir o número total de projetos financiados, mas isso aconteceu em favor de uma melhor qualidade, com um acompanhamento concepcional mais intensivo de antigos e novos parceiros, através de assessoria especializada e avaliações (...) Em consequência da organização em redes e do intercâmbio temático especializado crescente entre os movimentos e ONGs, muitos projetos adquiriram melhor qualidade e maior impacto (PPM, 2002).

Questionada porque isso estaria acontecendo, uma vez que a Pão para o Mundo é uma agência que não recebe os financiamentos do governo alemão, Born (2012) foi clara: "é a pressão. No nosso caso, mais porque nós vivemos e morremos com os doadores tendo dúvidas sobre a eficácia da nossa ajuda e eles também começaram a estar mais exigentes" (BORN, 2012).

Outro motivo colocado por Born para as mudanças diz respeito ao alto nível de concorrência que surgiu no setor da cooperação não governamental na Alemanha, instaurando-se um mercado de doações, "com todo tipo de organizações competindo pelas doações". Segundo ela, isso está diretamente relacionado com o fato de a PPM ter passado a optar por programas mais "facilmente avaliáveis" e mais fáceis de comprovar impacto para os cidadãos alemães (BORN, 2012). Wolff (2012) afirma que aumentou significativamente a concorrência com entidades que surgem no campo das doações: "Tem umas que possuem mensagens de cunho mais apelativo e essas crescem muito nos últimos anos e concorrem com a MISEREOR e com a Pão para o Mundo que têm uma mensagem que é a de ligar a área de levantar fundos com a de conscientização política. Isso é sempre um desafio" (WOLFF, 2012).

Com o crescimento do número de organizações não governamentais na Alemanha voltadas para o desenvolvimento, acompanhada do aumento da exigência dos doadores privados por comprovação de eficácia, surge, em meados da década de 1990, as certificações e selos para as ONGDs alemãs. Segundo Born (2012), no caso da PPM, tal certificado é fornecido pelo Instituto Alemão Central (DZI)[120], entidade que audita as organizações que trabalham com doações. O controle é voluntário, submetem-se a ele apenas as organizações que desejarem, não se tratando de instituto governamental. Perguntada sobre a importância para a PPM desse certificado, a entrevistada foi veemente: "Importantíssimo! Porque se você trabalha com o volume considerável que temos de doações, e você não tem esse certificado, você está frito!". Assim como a Pão para o Mundo, o EED e a MISEREOR se submetem de dois em dois anos à mesma certificação. Segundo Born,

[120] O DZI foi fundado em 1983 com o nome de Sociedade Alemã para cultura ética (*Deutsche Gesellschaft für ethische Kultur e.V.*), tornando-se a maior central de documentação sobre o trabalho social na Alemanha. Em 1992 o Selo DZI foi introduzido como nova forma de informação na área de consultoria para organizações que recebem doações. Em 2003 o instituto lançou o Almanaque de organizações que recebem doações na Alemanha, o qual é atualizado anualmente. Fazem parte de seu conselho consultivo tanto membros de diversos ministérios da Alemanha como das Obras Diacônicas das igrejas evangélicas da Alemanha (EKD) (DZI, 2012). Nas páginas institucionais na internet das três agências estudadas consta, na seção de doações que: "o DZI certifica que aquela agência administra as doações de forma responsável e eficiente" (MISEREOR,2012; EED, 2012; BROT FÜR DIE WELT,2012).

> Eles possuem critérios para o certificado **e os critérios são bastante rígidos** e, sobretudo, você tem de ser capaz de realmente provar exatamente aonde foi o dinheiro que você investiu no projeto, ou seja, você necessita de um orçamento detalhado de atividades e depois uma prestação de contas correspondente, uma auditoria que comprove as prestações de contas... **além da questão dos enfoques...** isso é parte dos requisitos para conseguir o certificado!(...) Este certificado se renova de dois em dois anos e você pode perdê-lo caso não comprove novamente que continua seguindo os critérios exigidos (BORN, 2012).

Assim, a partir das entrevistas e dos documentos analisados, observou-se que o ideário de desenvolvimento neoliberal do pós 1990 impactou discretamente nas agendas das agências eclesiásticas alemãs de cooperação para o desenvolvimento. O BMZ não impôs temáticas, mas expandiu o paradigma pragmático que havia se instaurado na cooperação internacional oficial, na década de 1990, para as agências não governamentais, o que por si só, representou um limitante para algumas agendas tradicionais do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR. Por outro lado, a assimilação do ideário de desenvolvimento neoliberal pelas novas agências não governamentais que surgiram na década de 1990, e pelos cidadãos doadores em geral, configurou um mercado de competição por financiamentos que tornou inevitável a incorporação de novas agendas, aproximando-se dos discursos das instituições multilaterais. Por outro lado, o princípio da subsidiariedade e a cultura corporativista do governo alemão, como visto, permite que tais agências mantenham ainda algumas características próprias, adaptando discursos e prioridades, sem, porém, abdicar por completo de suas filosofias originais.

Segundo Focken-Sonneck (2012), devido a profissionalização que se instalou no pós 90, foi necessário diminuir-se a quantidade de parceiros, de forma que se conseguisse dar o devido acompanhamento (técnico, assessoria, etc.).

> (atualmente)Somos mais profissionais, temos menos parceiros, o número de parceiros é menor porque não tem sido possível dar um acompanhamento constante, onde não tem relações muito estreitas. Temos mais nos concentrado em organizações com um claro perfil político...Em grande parte são ONGs. Movimentos sociais, atualmente, só tem o MST. Mas tem ONGs que estão perto dos movimentos sociais, sim (FOCKEN-SONNECK, 2012).

O entrevistado afirma que a redução dos parceiros seguiu a tendência de conservar as iniciativas de caráter mais político, desde que passíveis de comprovar eficácia aos doadores.

> Sempre procurávamos apoiar iniciativas que não têm chances de conquistar apoios oficiais, como o MST. Pelo caráter, pela origem dos recursos da Pão para o Mundo, de doações, temos mais liberdade de investir tanto em projetos inovadores quanto em projetos tipicamente conflitivos, sempre com a condição de que possamos explicar aos nossos doadores o sentido, o objetivo e a utilidade desses projetos (FOCKEN-SONNECK, 2012).

Segundo Reshöft (MISEREOR) e Born (PPM), temáticas alternativas, como os de Reforma – Agrária, por exemplo, conseguem ainda ser financiadas com os recursos do BMZ, contanto que cumpram as exigências técnicas nos planejamentos, elaboração de objetivos e indicadores, relatórios, etc. "Isso tem sido o mais exigido pelo Ministério. Pede-se também que sejam trabalhados temas transversais[121], como gênero e meio ambiente, por exemplo" (RESHÖFT, 2012).

Com relação às regiões geográficas prioritárias, não foram registradas grandes mudanças nessas agências[122]. A Pão para o Mundo e EED diminuiu discretamente os recursos para a América Latina. No caso da MISEREOR, Reshöft chama a atenção para o fato de sua agência ainda manter forte cooperação com o continente latino americano, enquanto outras oficiais ou leigas já vêm se retirando há alguns anos dessa região. Segundo Reshöft (2012),

> O interessante é que a MISEREOR divide o seu orçamento, que é de 170 milhões de Euros por ano, mais ou menos igualmente entre América Latina, África e Ásia, ou seja, 1/3, 1/3 e 1/3. A *Welthungerhilfe*, por exemplo, que é uma organização leiga, tem 50% de cooperação na África, 30% na Ásia e 20% na América Latina. Nós (MISEREOR) somos ainda uma das organizações que ainda mantém uma forte cooperação com a América Latina, outros órgãos aqui da Alemanha já estão se retirando da América Latina dizendo que o continente é rico, mas, por sermos igreja, temos esses laços fortes...(RESHÖFT, 2012).

A partir da tabela seguinte, é possível confirmar a similaridade do montante de recursos destinados aos três continentes citada pelo entrevistado.

Tabela 7: Projetos da MISEREOR na América Latina, África e Ásia/Oceania. Comparativo dos anos 2009 e 2010. Número de projetos x Recursos (em 1.000 EU)

Regiões	**2009**		**2010**	
	Número de autorizações	Montante em 1000 EU	Número de autorizações	Montante em 1000 EU
América Latina	415	39.480	422	45.095
África	381	39.438	370	40.341
Ásia e Oceania	377	40.084	328	40.928

Fonte: Elaboração própria a partir de *Projektbewilligungen 2009 und 2010* (MISEREOR, 2011, pág. 32 e 33)

[121] Temas transversais são aqueles que são trabalhados no projeto de forma adicional, independente da temática do projeto.

[122] Nos últimos anos, muitas agências não governamentais vêm diminuindo recursos de continentes como a América Latina ou retirando-se de países como Brasil, alegando que estes não são mais prioridade por considerar-se países de renda média.

Apesar dos últimos documentos da União Europeia virem insistindo na focalização de recursos nos países mais pobres, as agências eclesiásticas alemãs ainda dotam de relativa autonomia para seguirem seus interesses particulares nesse aspecto. Além da MISEREOR, as agências eclesiásticas das Igrejas evangélicas também destinam recursos num montante semelhante para os diferentes continentes. Em 2010, por exemplo, a PPM investiu:

Tabela 8: Projetos da Pão para o Mundo nas diversas regiões do mundo. Ano de 2010. Número de projetos x Recursos (em 1.000 EU)

Regiões	**2010**	
	Número de projetos autorizados	Montante em 1000 EU
África	355	14.452
Ásia e Pacífico	286	12.516
América Latina e Caribe	263	10.727
Europa e Ásia Central	39	1.316

Fonte: PPM, 2011, pág. 20 e 21.

Ainda em relação às regiões com as quais essas agências cooperam, o que se percebe de novidade refere-se à entrada e crescimento da cooperação com a região da Europa oriental e Ásia central (antiga URSS). No relatório do ano de 2005 da Pão para o Mundo aparece pela primeira vez referências de gastos nessa região, registrando o apoio a seis projetos num total de EU 395.000,00, que cresceria para um total de 39 projetos no valor de EU 1.316.144,00 em 2010, um aumento de mais de 300% (BROT FÜR DIE WELT, 2006; 2011).

e) Os novos arranjos institucionais e o fortalecimento da agenda do *lobby* e *advocacy*

Na maioria dos documentos das agências eclesiásticas da década de 1990 e dos anos 2000, é constante a referência às atividades de *lobby e advocacy*, chamadas também de ações de incidência política. O documento "Justiça para os Pobres – Uma declaração da Pão para o Mundo", de 2000, definiu quatro dimensões de ação interrelacionadas para a PPM, nas quais iria intensificar seu trabalho:

> - Apoio a projetos e programas de parceiros no sul;
>
> - Exercício da responsabilidade global e de *advocacy* (advocacia sócio-política no sentido de uma atuação em prol da justiça, paz e preservação da Criação, bem como pelos direitos dos desfavorecidos e pobres);

> - Trabalho junto à opinião pública e aprendizado ecumênico (publicidade para a obtenção de doações, trabalho com a imprensa, formação e informação sobre política de desenvolvimento, encontro ecumênico);
>
> - Incentivo ao diálogo especializado e à formação de redes internacionais.
>
> (BROT FÜR DIE WELT, 2000, pág. 23).

As três últimas dimensões de ação surgiram na última década como forte tendência das agências eclesiásticas aqui estudadas, significando não apenas o fortalecimento da temática *lobby* e *advocacy* nessas organizações, como a configuração de novo arranjo institucional, caracterizado pela organização em redes das agências. Tanto o EED, quanto a MISEREOR e a PPM têm se empenhado significativamente em advogar pelas causas dos parceiros do sul e exercer *lobby* dentro das instâncias nacionais e internacionais em defesa de políticas que beneficiem a população desfavorecida do sul. Nesse sentido, o EED e PPM afirmam que,

> Assim como em PPM, a ênfase da cooperação do EED com seus parceiros está sobretudo no nível local e tem em vista a melhoria concreta das condições de vida da população pobre. Além disso, através da maioria das organizações parceiras, os conhecimentos advindos dessas experiências são inseridos num segundo nível, definido com as expressões **"trabalho de lobby" ou "incidência política" local, regional ou nacional**. Esse nível conecta-se também com os **processos de diálogo e articulação internacionais**, nos quais a antiga EZE, atual EED, participava e participa ativamente (PPM-EED, 2009, pág.10) (grifo nosso)

Constata-se que, a partir da década de 1990, as agências eclesiásticas alemãs - apesar de assimilarem algumas temáticas internacionais e muito do pragmatismo que se instaurou sobre as atividades de ajuda internacional – assumiram para si o papel de sensibilização e conscientização da comunidade local e internacional acerca da importância de algumas agendas alternativas às advindas dos discursos oficiais. Dedicam-se a atividades de *lobby* e *advocacy* junto aos órgãos governamentais responsáveis pelas políticas de cooperação da Alemanha, representando a visão das Organizações e Movimentos Sociais dos países parceiros sobre a real conjuntura social de seus países, em muitos casos, antagônicas àquelas apresentadas oficialmente pelos países em desenvolvimento e seus indicadores econômicos tradicionais[123].

---

[123] Como exemplo de ação de incidência política (*advocacy*), pode-se citar a reação das agências eclesiásticas quando, em 2004, o governo alemão definiu os países âncoras e suas políticas de cooperação para esses países (*Ankerländer – Partner für globale Entwicklung . Ein Positionspapier des BMZ*, 2004), segundo o qual países como o Brasil, Índia, China e África do Sul teriam uma cooperação diferenciada com o ministério alemão, passando a representar parceiros para o desenvolvimento global, no que o documento chama de uma mudança da cooperação para uma "estratégia de parceria" (BMZ, 2004, pág.8). A PPM, MISEREOR e EED emitiram, alguns anos depois, o documento *Plädoyer für die Fortsetzung einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit (*Argumentação em favor da continuidade de uma cooperação de desenvolvimento orientada pela pobreza, 2007**)**, por meio do qual buscava mostrar que países como Brasil, China e índia, continuavam com sérios problemas sociais, apesar do destacado crescimento econômico dos últimos anos. Em relação ao Brasil, por exemplo, as agências alertam o governo alemão para o fato de ainda

Em nível nacional, as três agências eclesiásticas estudadas são filiadas à Associação das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento - VENRO, da qual a presidente atual é a própria diretora do setor de programas internacionais do EED[124]. Ainda em nível nacional, a Comissão Alemã Justitia et Pax e o EED e PPM formam a Conferência Conjunta Igreja e Desenvolvimento – *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE),* de grande importância para as agências eclesiásticas alemãs, além de outras já citadas na definição das agências do capítulo anterior.

Além do *lobby e advocacy* no nível nacional, as agências eclesiásticas alemãs têm se organizado para realizar as ações de incidência política também em nível da União Europeia. Elas têm se articulado, ao longo das duas últimas décadas, em redes internacionais, de suas famílias religiosas ou não, em vista de tentar influir nas decisões tomadas no âmbito da cooperação oficial da EU e outras multilaterais para o desenvolvimento. Destaca-se, assim, a criação da Associação das Agências Protestantes da Europa - APRODEV – em 1990, e a Aliança Internacional de Agências Católicas para o Desenvolvimento – CIDSE, que existe desde 1967. Segundo o EED,

> a APROVED foi fundada para a representação dos interesses e a coordenação das instituições de desenvolvimento e ajuda a emergências das igrejas evangélicas europeias. 17 obras protestantes procedentes de 13 países são membros da APRODEV,como por exemplo a ICCO , Christian Aid, além de agências das igrejas protestantes e ortodoxas da Hungria, país candidato a entrada na UE. Pão para o Mundo e o EED são os dois membros alemães (EED, 2003, pág. 18)

Além de buscar favorecer a cooperação entre seus membros, tais redes realizam, principalmente, trabalho de relações institucionais na política de desenvolvimento em nível europeu (EED, 2003a). A CIDSE e a APRODEV têm seu escritório em Bruxelas, sede da União Europeia. Ambas as redes trabalham em estreita relação e são também membros da Associação Europeia de Organizações não governamentais – CONCORD (EED, 2003). Entre as agências católicas que compõem a CIDSE encontram-se Cordaid, da Holanda; Manos Unidas, da Espanha, e a MISEREOR da Alemanha. A APROVED, CIDSE e também a CARITAS Europa empreendem

---

1/3 da população do país ser pobre; da enorme diferença social e regional no país; os problemas de distribuição de renda; a concentração de terras nas mãos de latifundiários; os problemas da monocultura e os problemas ecológicos, entre tantos outros problemas levantados com frequência pelos movimentos sociais brasileiros. Segundo tal documento: "a questão central que se impõe é qual influência o crescimento econômico terá sobre a situação da vida dos pobres. A análise dos países revela condições sociais graves. A atual falta de clareza na orientação da cooperação alemã para o desenvolvimento em relação aos quatro países pesquisados ameaça um fim na estratégia do BMZ orientada para a eliminação da pobreza" (BROT FUR DIE WELT, 2007).

[124] Dra. Claudia Warning.

ações em conjunto no que diz respeito às atividades de *lobby* e *advocacy*. Recentemente, essas três redes lançaram o *newsletter* sobre as Políticas de Desenvolvimento da UE, chamado *EU News*[125].

Em 2007, foi criada a *Action by Churches Together* (Ação Conjunta das Igrejas) – Aliança ACT, quando um total de 55 igrejas e agências eclesiásticas evangélicas para o desenvolvimento uniram-se a fim de reforçar o trabalho ecumênico protestante conjunto e ganhar dessa maneira importância em nível internacional (EED, 2008). Segundo Wolff(2012) as agências uniram-se na busca de maior eficácia nas ações da cooperação protestante. A Aliança ACT, "foi criada na ideia de dar mais sinergia e mais visibilidade à ajuda no campo evangélico" (WOLFF, 2012).

Talvez, como elemento mais significativo no que tange aos arranjos institucionais que surgiram no pós 1990, tenha sido o processo de fusão das agências eclesiásticas protestantes alemãs. Em 1998 se iniciou a integração em uma única agência das instituições de cooperação para o desenvolvimento das Igrejas Evangélicas da Alemanha. Até 2000, a EZE só trabalhava em cooperação financeira enquanto outra agência protestante, a *Dienstübersee* - Serviços de Ultramar, trabalhava com o envio de cooperantes. Em 2000 integrou-se as linhas financeira e de envio de cooperantes numa nova agência, o Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento, o EED. A EZE ficaria, a partir de então, responsável apenas pelas relações institucionais com o BMZ. Nessa ocasião, as instituições da Diaconia Alemã (a Pão para o Mundo e a *Diakonie Kastratofhilfe* - Serviço de Ajuda a Emergências) ficaram de fora da fusão(WOLFF; WADEHN, 2012). Segundo Wolff (2012),

> Na verdade, na época já existia a ideia de uma fusão total. Mas na época a Diaconia, que na verdade é um braço da Igreja Protestante que abarca a Diaconia Alemã, Diaconia de Apoio a Emergências, e a Pão para o Mundo, não quiseram se juntar. Então todas as outras organizações se juntaram no EED....mas na verdade já existia (a intenção da fusão total), por motivos parecidos, mas ainda não tão fortemente percebidos como foram em 2008 e 2009 quando se decidiu (WOLFF, 2012).

Em 2008 as igrejas evangélicas da Alemanha aprovaram a fusão total de seus serviços de desenvolvimento, processo que será concluído no final de 2012/início de 2013. A partir de então, a PPM, o EED e a Diaconia *Katastrofhilfe*, passarão a trabalhar sob o nome de "*Evangelische Werk für Entwicklung und Diakonie e.V.*"(Obra Evangélica para Diaconia e Desenvolvimento), que será dividida entre serviços da Diaconia, que tratarão de serviços sociais prestados dentro da própria Alemanha, e os serviços de cooperação internacional para o desenvolvimento. A nova instituição

[125] Disponível em http://www.cidse.org/content/publications/general-content/eu_news_march_2012.html. Acesso em 04/06/2012.

terá sede em Berlin, centro político alemão, e não mais em Bonn ou Stuttgart, onde, respectivamente, estão localizadas atualmente o EED e a Pão para o Mundo. Wolff (2012) explica melhor quais instituições irão se fundir e como será a nova estrutura:

> Tem bastante mudança, tem um organograma pronto... Na verdade a gente sempre fala da fusão de EED e Pão para o Mundo, mas são, na verdade, ao menos 4 organizações que estão se juntando: uma é a **Diaconia Alemã**, que é a entidade da Igreja Protestante que trabalha as questões sociais aqui na própria Alemanha, trabalha na área de Educação, na área de Assistência a Jovens em Dificuldades, na área de Saúde[126]... A Diaconia, que é uma área da Igreja.
>
> A segunda organização é a Diaconia de Apoio a Emergências (***Diakonie Katastrophenhilfe***). Então quando tem catástrofes como tsunami, terremoto no Haiti, então essa Diaconia de Apoio a Emergências organiza apoios emergenciais, que é diferente da terceira organização que é **Pão para o Mundo** e da quarta que é a **EED**, que trabalham mais no apoio nas questões do desenvolvimento. As quatro vão se juntar e vão gerar um (novo) organograma. (WOLFF, 2012)

Segundo Focken-Sonneck (2012),

> (...) nossa atuação na **área da incidência política**, da influência política, vai aumentar, porque estaremos em **Berlim,** perto do governo e assim esperamos a possibilidade de influenciar sobre as políticas do governo alemão em questões de desenvolvimento, de Cooperação Internacional, como também da política de direitos humanos, ou das políticas ambientais em nível mundial. Teremos mais chances. E isso sim é certo que atualmente é bem difícil. Por exemplo, se recebemos visitas de parceiros, é um grande esforço passar com eles no governo ou na Assembleia Nacional, para falar com deputados, para falar com os oficiais nos Ministérios, e esperamos que agora isso seja mais fácil (FOCKEN-SONNECK, 2012) (grifo nosso)

Quando indagado sobre o porquê das fusões, Wolff (2012) afirmou que,

> Acho que tem a ver com harmonização, haveria uma desconfiança de que no contexto das várias organizações da Igreja Protestante que trabalhavam com cooperação haveria muita duplicação e pouca articulação e então o argumento foi por criar uma só organização, no caso o EED, que juntasse todas as áreas. Como foi o caso da GIZ no campo governamental, é um argumento semelhante talvez (...)
>
> Avaliou-se que no médio prazo a existência de duas agências como EED e Pão para o Mundo não teria sustentabilidade política, de existência, porque seria questionado porque duas agências fazendo coisas similares, é até uma **questão de harmonização** e aí houve a opção de ao invés dessas **decisões ocorrerem de fora para dentro**, ou de cima para baixo, é melhor as organizações mesmas fazerem uma proposta. Fizeram uma proposta, as igrejas aceitaram. Acho que isso é o principal motivo. (WOLFF,2012) (grifo nosso)

[126] Segundo Wolff (2012), "tanto a Igreja Católica quanto a Protestante têm um grande papel na composição da rede social, do tecido social alemão, e são os maiores empregadores depois do Estado, na área de Educação e Saúde principalmente..." (WOLFF, 2012).

Quando Wolff se refere à possível imposição de fora pela harmonização das atividades de cooperação das Igrejas Protestantes alemã, evidencia como as diretrizes da União Europeia para as políticas cooperação dos países membros influenciam também as agências a não governamentais. O governo alemão, efetuou a fusão das agências oficiais DED e GTZ, criando a GIZ, em janeiro de 2011, cumprindo o que foi acordado nas Declarações de Roma e de Paris sobre a harmonização das políticas nacionais para o desenvolvimento em prol da eficácia da mesma.

Assim, apesar de se tratarem de diretrizes estabelecidas para a cooperação oficial, na medida em que as não governamentais fazem parte da rede de agências executoras que realizam atividades de AOD de seus governos, acabam sendo afetadas pelas diretrizes acordadas entre eles e as instâncias internacionais de cooperação para o desenvolvimento. No caso da Alemanha, a fusão das agências protestantes segue expressamente a recomendação de pôr fim à duplicação de esforços, seguindo os princípios de harmonização e complementaridade da ajuda, visto no capítulo que trata da União Europeia. Segundo o BMZ: "o Ministério Federal irá, através de reformas organizacionais e estruturais aumentar a eficácia da política de desenvolvimento alemã e melhorar a exatidão da utilização dos fundos. E**struturas duplicadas no governo e nas instituições executoras deverão ser eliminadas** (BMZ, 2012e)[127] (grifo nosso). Há evidências, assim, de que a fusão das agências eclesiásticas evangélicas de cooperação para o desenvolvimento é consequência das recomendações internacionais acatadas pelo BMZ por reformas nas estruturas de cooperação nacionais em prol da maior eficácia da ajuda oferecida pelo país.

f) O agravamento das mudanças na dimensão político-estratégica das agências eclesiásticas alemãs no pós Acra (2008): a extensão dos princípios da harmonização e da complementaridade para a cooperação não governamental

Segundo Reshöft (2012), apesar de as discussões em torno do impacto dos programas de cooperação das agências eclesiásticas existirem desde inícios de 1990, elas se acirraram a partir de 2009, quando o BMZ tornou-se ainda mais exigente com questões relativas a indicadores, objetivos a serem alcançados em determinado intervalo de tempo, controle sobre o alcance de objetivos, entre outras (RESHÖFT, 2012). Segundo Heider (2012),

[127] Tradução própria

> Essas exigências passaram a ser mais fortes há cerca de três anos atrás mais ou menos. Três, quatro anos atrás. Foram instaladas datas, por exemplo: projetos a partir do 1° de 2010, você tem que ter objetivos desta e desta forma, objetivos formulados como se fossem já os efeitos alcançados, indicadores. Ao final, você tem que fazer um relatório avaliando quanto de porcentagem daqueles objetivos foram alcançados (...)
>
> Os critérios de Paris, Acra e agora Busan, fortemente, a Misereor embarcou nessa história faz três anos, com alguns antecedentes (HEIDER, 2012).

Desde 1998 a MISEREOR havia lançado o documento de discussão *Wirkungen und Nebenwirkungen, eine beitreig von Misereor* (Efeitos Diretos e Efeitos Secundários, uma contribuição da MISEREOR), o qual tratava da comprovação de impactos e eficácia da ajuda segundo a visão da agência. Mas, segundo Reshöft, tal paradigma se instalaria de forma definitiva na MISEREOR em 2010, após a Declaração de Acra, que convida as ONGD a compartilharem as diretrizes da cooperação oficial sobre a eficácia da Ajuda. Segundo Reshöft (2012),

> Isso já foi escrito em 98(*Wirkungen und Nebenwirkungen, eine beitreig von Misereor)*...então faz 13 anos que a Misereor está se preocupando com esta questão dos impactos, efeitos da cooperação. Só não da forma institucionalizada como agora, essas questões de a gente obrigar os nossos parceiros a formularem os objetivos de forma diferente... com esse horizonte de três anos de cooperação... "Então, formulem objetivos que seriam alcançáveis em três anos"! Antigamente eram muito mais vastos, não tinham indicadores, a forma de relatórios eram muito menos dirigidas como hoje em dia, quando a gente diz: "temos aqui o formato para os relatórios, por favor, siga-os". E, também não tínhamos essa regra de fazer a cada sete anos uma avaliação externa, como hoje em dia tem. Havia a preocupação, mas, de forma institucionalizada, só (a partir) abril de 2010, que a gente realmente mudou a nossa forma interna (RESHÖFT, 2012).

No que tange às agendas e temáticas, há indícios de que as competências das agências eclesiásticas alemãs de cooperação para o desenvolvimento vêm conseguindo encontrar espaço dentro dos esforços do BMZ em prol da complementaridade da ajuda em nível nacional. Apesar de o excesso de exigências técnicas ter representado, durante a última década, um limitante para o apoio a agendas mais alternativas, a fidelidade do ministério aos princípios acordados no seio da cooperação da EU pode voltar a beneficiar agendas dessa natureza. Refere-se aqui ao fato de o BMZ, ao atender os requisitos da complementaridade em nível nacional – ou seja, coordenação das atividades por competências para que não haja duplicidade nas ações entre as agências executoras no país - as agências eclesiásticas alemãs vêm sendo reconhecidas pelo ministério como portadoras de vantagens comparativas nas áreas de gestão de conflitos e prevenção de crises, assim como de garantia dos direitos humanos. Segundo o BMZ,

> O governo federal conta, na implementação de sua política em matéria de gestão de conflitos e de prevenção de crises, também com as experiências das agências de desenvolvimento das igrejas. Para as igrejas essa área, assim como a da garantia

> dos direitos humanos, representa, desde muitos anos, o foco de suas políticas de desenvolvimento (BMZ, 2012f)[128]

No documento *Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011* (Áreas chaves de financiamento a partir do exercício de 2011), o BMZ elenca as temáticas, sub temáticas e respectivo código do CAD (*DAC Code*) para a descrição das atividade de cooperação (*Beschreibun*g). Na primeira área, nomeada Estrutura e Serviço Social, encontra-se a sub-temática Estado e Sociedade Civil. E é dentro de Estado e Sociedade Civil que se encontram as atividades de Prevenção de Crises e Solução de Conflitos, Paz e Segurança[129](*Krisenprävention und Konfliktlösung, Frieden und Sicherheit)*. Ao final do documento, o Ministério faz uma observação de quais tipos de despesas o CAD considera pertencentes à área *Krisen, Friedensentwicklung und Sicherheit* (Crise, Desenvolvimento da paz e Segurança*)*[130]. Atividades como "Fortalecimento do papel da sociedade civil nos sistemas de segurança", ou "Desenvolvimento da paz, prevenção de crises e solução de conflitos pelos civis", são alguns programas admitidos pelo CAD para tal área (BMZ, 2011e, pág. 26). Observa-se, assim, que a vantagem comparativa da sociedade civil para ações de resolução de conflitos e prevenção de crises não é conclusão apenas do BMZ, mas vem desde o CAD/OCDE.

O EED tem cooperado diretamente com o BMZ no que tange a tal temática na missão nomeada Serviço Civil de Paz (ZFD), a qual tem por objetivo "enviar especialistas competentes e comprometidos com suas ideias onde a guerra, os conflitos, as ameaças ou a insegurança determinam a vida cotidiana das pessoas" (EED, 2003, pág. 8). O ZFD é constituído pelo BMZ e um grupo de organizações não governamentais, dentre as quais se encontra o EED. Ainda assim, como poderá observar-se na análise da Dimensão Financeira, o EED conta com recursos extras do Ministério quando deve executar tais programas, garantindo que se mantenha a autonomia quanto ao uso dos recursos recebidos via o regime de Concessão Global.

O BMZ reconhece, assim, na temática de promoção da paz e prevenção de conflitos uma das vantagens comparativas mais importantes das agências eclesiásticas. Nesse sentido, há evidências de que essa temática volta a ser fortalecida dentro das agências das igrejas na Alemanha. Sobre as temáticas priorizadas pela MISEREOR nos últimos anos, Reshöft (2012) afirma que, "como em muitas agências, a questão da agricultura vem relativamente diminuindo no decorrer dos

---

[128] Tradução própria

[129] Assim como os respectivos códigos do CAD para cada uma destas temáticas.

[130] *ODA-Anrechenbarkeit bestimmter Ausgaben im Bereich Krisen, Friedensentwicklung und Sicherheit (gemäß DAC-Richtlinien DCD/DAC(2010)40/REV1, Absatz 45-46*) (BMZ, 2011e, pág. 26).

anos, e o que realmente ficou forte é essa questão da 'democratização', que é tipo apoiar organizações tipo CPT na área da Reforma Agrária" (RESHÖFT, 2012). Um entrevistado de organização parceira da MISEREOR no Brasil confirmou que a agência tem voltado a incentivar agendas mais críticas[131]. Segundo ele, logo que entrou na CPT, no ano de 2000, as dificuldades para projetos mais difíceis de quantificar resultados eram crescentes, tendência que começou a inverter há cerca de dois anos. A exigência é que fosse enfatizada nos relatórios "a questão dos conflitos" (OLIVEIRA, 2012). O grande volume de exigências burocráticas, segundo ele, permanece a mesma, questão essa já bastante consolidada.

Assim, a influência do BMZ existe na dimensão política e estratégica das agências eclesiástias alemãs de cooperação, porém, ocorre de maneira significativamente negociada. A relevância do princípio da subsidiaridade nas relações Estado e Sociedade na Alemanha permite que compromissos como o de harmonização e complementaridade das políticas de cooperação no país sejam alcançados por meio da concertação, e não da coersão.

Em Acra, os doadores, além de terem se comprometido em coordenar a cooperação das OSC com os programas governamentais, comprometeram-se, principalmente, em melhorar o controle sobre os resultados de tais organizações. A próxima Dimensão de Análise analisa os impactos sofridos pelas agências eclesiásticas alemãs no que concerne à sua gestão, assim como outros aspectos da cultura organizacional. Adverte-se mais uma vez, que os aspectos encontrados das três Dimensões de Análises encontram-se relacionados, significando que o impacto que o ideário de desenvolvimento do pós 1990 causa na Dimensão gerencial-administrativa das agências, certamente, afeta sua Dimensão político- estratégica e vice-versa.

5.2 DIMENSÃO GERENCIAL-ADMINISTRATIVA

Também chamado por Chiavenato (2007) de nível intermediário, o nível gerencial está colocado entre o estratégico e o operacional, cuidando da articulação interna entre os dois níveis. "É o nível que lida com os problemas de adequação das decisões tomadas no nível institucional com as operações realizadas no nível operacional"(CHIAVENATO, 2007).

[131]Como os projetos da CPT pela luta por reforma agrária e o novo projeto Tribunal Popular no Brasil (Ação articulada por diversos movimentos sociais e pastorais no Brasil, que visa promover julgamentos públicos populares de juízes corruptos)

Segundo Chiavenato (2007), faz parte do nível gerencial tudo que diz respeito a estabelecimento de objetivos departamentais, verificação e análise de alternativas táticas, tomada de decisões departamentais, elaboração e implementação do planejamento tático e avaliação dos resultados táticos. Tal nível lida com problemas administrativos - intermediários e internos e do ajustamento interno (CHIAVENATO, 2007).

Neste trabalho, classificou-se como impacto na dimensão gerencial-administrativa todas as mudanças identificadas nessas agências no pós 1990 relacionadas a:

- Aprimoramento de técnicas e ferramentas de gestão relacionadas a:
    - Prestação de Contas;
    - Análise de impacto;
    - Planejamento Monitoração e Avaliação (PMA);
    - Mudanças nos critérios para aprovação de projetos;
- Programas de fortalecimento institucional (reforma da Gestão, certificações, entre outros).
- Racionalização de pessoal e departamentos;
- Mudanças no perfil dos funcionários;

Chiavenato considera ainda a existência de um terceiro nível dentro da organização, ao qual chama de nível operacional ou técnico. Trata-se do nível no qual as tarefas são executadas e as operações realizadas, e pode estar imbricado em outros níveis da hierarquia organizacional. No caso do objeto deste estudo, o EED, Pão para o Mundo e MISEREOR trabalham em regime de parcerias, ou seja, elas apóiam projetos de organizações locais nos países em desenvolvimento, podendo-se, assim, considerar que o nível operacional destas agências encontra-se, em grande, parte nos países parceiros.

Chiavenato alerta que não há uma separação nítida e permanente entre os três níveis da organização, podendo haver até superposição entre eles (CHIAVENATO, 2007). Como já observado ao longo deste trabalho, em alguns momentos as informações colhidas enquadram-se tanto como impacto na Dimensão Gerencial-administrativa, como na Dimensão Político-estratégica.

5.2.1 Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão gerencial-administrativa do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR

Nos primeiros anos de cooperação das agências eclesiásticas alemãs, a gestão das agências e de seus programas de cooperação era marcada por pouco controle interno, e externo. Durante as entrevistas foi possível encontrar algumas evidências de como as agências eclesiásticas alemãs geriam a cooperação no período inicial. Segundo Born (2012), inicialmente as agências eclesiásticas se relacionavam na base da confiança mútua, como "parceiros naturais", o que permitia a existência de pouco controles e comprovação de impactos (BORN, 2012)[132].

> (as agências das igrejas) estavam orientadas, muito fortemente, na cooperação com igrejas que se consideravam como parceiros naturais, pois incitavam uma grande confiança. Assim não tinha muitas regras de controle, de comprovação de resultados ou impactos, de controles financeiros, ou seja, realmente o apoio que se dava era uma contribuição solidária ao parceiro e aos grupos com que trabalhávamos, os pobres. E assim encontrei a PPM ainda em 78(...)
>
> Você, como responsável, recebia uma solicitação de um grupo, de uma organização, achava boa, então apresentava à diretoria. Se aprovada, você enviava um cheque e eles mandavam de volta um papel com a relação das despesas e o saldo que permanecia até o próximo depósito.
>
> (...) na época não se questionava muita coisa. O Irmão ou a Irmã na fé recebia a solidariedade e o apoio...(...)Teria sido uma falta de respeito, uma desconsideração do parceiro, pedir-lhe uma prestação de contas, enviar-lhe um auditor (BORN, 2012).

Segundo Born (2012), "isso mudou naturalmente nos anos 80, mas a grande mudança percebi depois da reorganização do mundo e o começo da globalização, a queda do muro, o término da Guerra Fria... Primeiro na cooperação oficial, mas repercutiu diretamente na cooperação não oficial" (BORN, 2012). A entrevistada afirma que, já na década de 80, começava a falar-se de uma nova metodologia que surgia, mas datam da década de 90 as primeiras publicações da Pão para o Mundo nessa direção, inclusive em parceria com outras agências eclesiásticas, como a MISEREOR[133]. Born (2012) refere-se aqui ao documento **Avaliação no Contexto da Cooperação das Igrejas para o Desenvolvimento**, publicado em 1992 pela AGKED, da qual PPM, EED e MISEREOR fazem parte. Tal documento, "trata da observação conjunta dos efeitos como forma especial de diálogo" (MISEREOR, 2006).

---

[132] Stahn (2012) relata que, até o ano de 1978, sequer havia, na sede da PPM na Alemanha, alguém que falesse português, "mesmo assim a cooperação existia com parceiros brasileiros, apesar da dificuldade de diálogo" (STAHN, 2012).

[133] Vide capítulo 3, seção 3.3 deste trabalho.

Em 1996, as agências das igrejas evangélicas[134], entre elas a Pão para o Mundo e na época EZE (futuro EED), também deram início a uma série de discussões que culminaria na publicação, pela agência holandesa evangélica ICCO, em 1999, do documento *Construindo Pontes em PMA – Orientações para uma boa prática de planejamento, monitoramento e avaliação de projetos de desenvolvimento com base comunitária implementados por ONGs dos países do sul com o apoio de agências ecumênicas europeias* (ICCO, 1999). Tratou-se de um projeto colaborativo Norte-Sul, dentro da estrutura ecumênica das Igrejas Protestantes, que buscava socializar os acordos alcançados sobre o que constitui boa prática em PMA como um instrumento metodológico e sobre a abordagem do Marco Lógico[135], a fim de melhorar a efetividade do trabalho das organizações envolvidas. Tal publicação orientava a boa prática de PMA no nível de Projeto, para as ONGs implementadoras, e PMA de Programa e Institucional para as Agências (ICCO, 1999). Ou seja, a publicação traça recomendações de mudanças no que tange a gestão para as organizações parceiras, para os projetos e para as próprias agências evangélicas de cooperação, em decorrência da nova posição no arranjo institucional do SICD no 1990. Tal documento passou a ser referenciado com frequência pelas agências protestantes, à medida que a necessidade de comprovar a boa gestão dos programas e das próprias agências cresceram.

Em 1998, MISEREOR lança o documento de discussão *Wirkungen und Nebenwirkungen* (Efeitos diretos e efeitos secundários), também uma declaração sobre o entendimento da agência sobre impactos. Segundo o próprio documento, ele "constrói uma compreensão autônoma da MISEREOR sobre efeitos e a sua análise e compara-a com a prática de outras agências e instituições" (MISEREOR, 2006).

Como visto no capítulo três deste trabalho, as principais publicações do CAD/OCDE sobre Avaliação de Impacto dos projetos de cooperação para o desenvolvimento datam do final de 1980 e início de 1990. Trata-se de um período histórico no qual o tema avaliação de impactos e efeitos representava a principal preocupação das organizações do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Mostrou-se importante, nesse período, conseguir medir os resultados dos projetos da ajuda internacional como alternativas à diminuição da pobreza, sem que fosse

[134] Entre 1996 e 1999 o grupo se encontrou em 4 plenárias anuais, cada uma em um país diferente, para compartilhar e discutir sistemas e métodos de PMA e para definir passos para melhorá-los . Contou com a assessoria de um consultor internacional, Frits Wils, do Instituto de Estudos Sociais de Haia (Construindo pontes em PMA. ICCO, 1999).

[135] O mesmo recomendado pela USAID para avaliação de impacto da cooperação das agências oficiais em 1975 (Aid Evaluation: The experience of members of the Development Assistance Committee and of International Organisations. OECD, 1975, Paris).

necessário questionar o sistema neoliberal. Nesse cenário, as agências não governamentais passaram a refletir e se posicionarem sobre o tema dos efeitos, anunciando para seus financiadores alguns cuidados necessários ao se avaliar efeitos, mas também passaram a desenvolver e socializar novos instrumentos metodológicos, reconhecendo o aumento da necessidade desses.

Em 2006, a MISEREOR, por meio do Grupo de Trabalho "Impactos e Qualidade", realizou um estudo intensivo dos textos e publicações precedentes a fim de elaborar uma posição atualizada e própria de agência sobre o tema. O documento foi intitulado "O que MISEREOR entende por efeitos" e, "apresenta os fundamentos sobre os quais MISEREOR construiu sua noção de efeitos"(MISEREOR, 2006) . Segundo a agência católica, esse estudo

> (...) insere-se no processo contínuo de desenvolvimento organizacional e instrumental de MISEREOR e sua rede de parceiros: a introdução de relatórios dos parceiros, centrados nos efeitos, a realização periódica de avaliações transversais centradas nos efeitos bem como a consolidação de um sistema interno de gestão de qualidade (MISEREOR, 2006, introdução).

Nesse documento, a MISEREOR afirma que o que se pretende alcançar dos parceiros é a configuração das ações em função dos efeitos, buscando"sensibilizar para uma compreensão conjunta de efeitos e para a integração dessa compreensão no trabalho cotidiano" (MISEREOR, 2006). O documento reconhece que desenvolvimento, entendido como transformação social, é um processo complexo de se avaliar, mas, ainda assim, traça recomendações de como realizar a análise de efeitos em projetos de transformação social. Ou seja, as agências eclesiásticas continuam a encarar a sistematização de resultados nos moldes tradicionais para ações como essas como um desafio complexo, mas evidencia a sua inevitabilidade. Percebe-se, ao longo desse documento, um significativo esforço para que as entidades parceiras entendam como sistematizar suas diversas ações, desde as que são facilmente quantificáveis às mais qualitativas.

Assim, apesar de todas as discussões no seio das agências eclesiásticas na tentativa de defenderem suas visões sobre efeitos e impactos, a década de 90 será marcada por profundas mudanças na administração dos programas de cooperação e das próprias agências eclesiásticas alemãs. Stahn (2012) afirma que percebeu uma significativa diferença em relação ao início da década de 70, quando ele entrou na PPM,

> A meu ver, aumentou muito o controle interno, o aperfeiçoamento, o perfeccionismo interno de, primeiro, como estudar um projeto, interpretar um projeto, exigir informações aos parceiros, etc.(...)
>
> Também na PPM começou uma tendência de desenvolver serviços de assessoramento nas áreas de contabilidade, de controle de contas, de como é que se organizam ONGs e projetos. Isso tudo foi também empurrado nos anos 90. Isso

> começou já nos anos 80 mas houve bastante crescimento nos anos 90. A questão de aumentar a qualidade dos projetos, não só no sentido de manter certo controle por parte das agências, mas de facilitar, de melhorar o trabalho dos parceiros, dos movimentos, e , obviamente, também para evitar os desperdícios de verbas, de dinheiro (STAHN, 2012).

Stahn (2012) afirma que sentiu muitas mudanças na agência no que concerne à gestão no início de 90.

> Elementos do neoliberalismo, concorrência entre as agências, coisas inimagináveis, foram mudanças dos anos 90. Nós (PPM), por exemplo, não temos que responder diante do governo, mas cumprimos com os critérios do DZI, uma entidade que fornece selos (certificados). 'A UE está exigindo, então nós também vamos aplicar isso para o resto dos projetos' (STAHN, 2012).

Segundo Born (2012), em meados da década de 90, a PPM passou por uma grande reestruturação administrativa, que implicou na redução do quadro de parceiros, assim como na opção por parceiros maiores no lugar dos menores. Essa reestruturação estava ligada ao novo arranjo dentro da cooperação protestante que punha fim ao repasse dos impostos eclesiásticos das Igrejas Evangélicas para a PPM, passando esses a serem exclusivamente enviados para o EED. Tais recursos eram responsáveis pelo financiamento de parte dos projetos e dos custos administrativos da Pão para o Mundo, que passou então a depender exclusivamente das doações (BORN, 2012).

Kaiser (1995) afirma que nos primeiros anos da década de 90 cresceram as exigências em torno de planejamento, acompanhamento e avaliação (KAISER, 1995). Wadehn, por sua vez, afirma que tem havido uma mudança significativa no que diz respeito à comprovação dos conteúdos, exigências para relatórios, enquanto que, os compromisso de natureza financeira (contabilidade) sempre existiram para o EED: "Sempre os contadores nacionais tinham que comprovar as contabilidades, de maneira que nós pudéssemos mostrar ao Governo que o dinheiro, em nível formal, era sendo bem utilizado" (WADEH, 2012). Ele afirma ainda que "os casos de fraude, formal ao menos, eram muito raros, talvez 1% dos projetos ou menos de 1%". Tal informação é relevante uma vez exclui o argumento "evitar fraudes" para justificar a intensificação do controle e burocratização que vem sendo observada sobre as agências eclesiais alemãs.

Segundo Kaiser(1995) e Born (2012), a maior profissionalização que foi exigida das agências eclesiais e as novas normas foram passadas para as agências do sul. Kaiser (1995) afirma que existia uma série de dificuldades nas ONGD para descrição do avanço dos seus projetos. Segundo ele, conheciam-se bem as intenções dos programas, mas pouco sobre seus processos de implementação. Os parceiros, em geral, careciam, até então, da institucionalidade necessária para realizar tais tipos de relatórios técnicos e prestação de contas (KAISER, 1995). Born (2012) afirma

que o processo de aprimoramento de técnicas e ferramentas de gestão gerou descontentamento de muitos parceiros, principalmente aqueles mais engajados com as lutas políticas. Segundo esta entrevistada, foi oferecido nesse período muito acompanhamento e capacitação aos parceiros para que esses se enquadrassem nos novos critérios de comprovação de impacto.

> Sabemos, sobretudo, que entidades que não são tão formais, você não pode esperar, nem solicitar que eles construam indicadores de impacto e conheçam as metodologias de medição. Então nós temos procurado muito, também com as reuniões com as contrapartes, explicar isso, além disso colocar (indicadores de impacto e metodologias de medição) nas normas dos projetos. Assim, hoje em dia, nenhum dos parceiros tem mais problemas com indicadores de resultados, mas sim, com a medição qualitativa de impacto, com a qual os parceiros ainda precisam de muito apoio para conseguir "alinhavar-se". Nesta intenção, a PPM investe muito em assessoria profissional, orientação, todo tipo de acompanhamento. Estes trabalhos são feitos por Assessorias ou *experts* locais contratados pela PPM. Eles (Assessoria ou *experts*) vão realmente acompanhando e trabalhando sobre o projeto concreto e, assim, as parceiras conseguem alinhavar-se e desenvolver indicadores (BORN, 2012).

Na década de 90 foi adotada pelas agências protestantes uma estratégia de gestão para os projetos menores denominada de Fundos de Pequenos Projetos, instalados nos países parceiros. Segundo o EED e a PPM, os chamados Fundos de Pequenos Projetos,

> (...) possibilitam apoiar também pequenas iniciativas de base com recursos de PPM e EED. São um importante instrumento de inclusão de grupos-alvo marginalizados mais difíceis de serem alcançados. Eles estão sob a responsabilidade de organizações parceiras competentes de maior envergadura (agências de cooperação nacionais), com as quais há um alto grau de concordância quanto aos objetivos estratégicos e convicções fundamentais (CESE, FASE e FLD) (PPM-EED, 2009).

Focken-Sonneck (2012) confirma que "projetos pequenos, desde 90 a PPM não apóia diretamente, mas o faz através de 'programas de pequenos projetos' realizados por entidades nacionais" (REINER, 2012). Um exemplo de programa de pequenos projetos citado pelo entrevistado é aquele possibilitado pela parceria com a CESE, em Salvador. Segundo ele, "estas entidades nacionais têm mais facilidades e acesso de comunicação com as iniciativas pequenas" (FOCKEN-SONNECK, 2012).

Já as assessorias locais representam outra estratégia gerencial adotada pelas agências protestantes alemãs nesse período. Diz respeito a abertura de escritórios locais que funcionariam como Transferência de Funções (TF), no caso da PPM, ou Serviço de Apoio Local (SAL) no caso do EED. Segundo Focken-Sonneck (2012),

> (...)os projetos já não são tão pequenos como em décadas anteriores. O apoio mínimo anual é de 50 mil reais para cima. Em anos anteriores houve mais projetos pequenos, mas as exigências administrativas e as exigências referentes a

> gerenciamento do projeto, de planejamento, monitoramento, avaliação etc., tem crescido. Mas ao mesmo tempo também investimos bastante na qualificação das equipes do projetos, no desenvolvimento institucional. Para isso contratamos o Elo[136], praticamente incentivamos a formação do Elo e outras iniciativas, ou outros escritórios (FOCKEN-SONNECK, 2012).

Tais transferências de responsabilidades, seja através das Assessorias Locais ou os Fundos de Pequenos Projetos, visavam, além de viabilizar permanecer apoiando pequenos e médios projetos, a redução de custos pelas agências evangélicas alemãs. Localizadas nos países em desenvolvimento, as Assessorias e Fundos são compostos por *experts* locais, representando uma alternativa mais barata para o acompanhamento dos programas.

Os entrevistados afirmaram que as pressões por comprovação da eficácia aumentaram cada vez mais ao longo dos anos. Tais mudanças na gestão, como visto, não ocorreu apenas nas agências não governamentais que trabalham com co-financiamento público. Segundo Focken-Sonneck (2012),

> a eficácia e a eficiência, é um tema importante também para uma ONG que trabalha com doações, podendo ser o tema mais importante hoje. Tem sido, de certa forma, o tema mais importante porque as doações também são limitadas, e o engajamento tanto dos voluntários nas paróquias, do povo alemão, dos quais dependem nossos ingressos, como o engajamento do pessoal dos projetos, das entidades parceiras, é limitado, e portanto sempre tivemos essa necessidade de dar o uso mais eficiente e mais eficaz a estes recursos limitados. A temática da PMA, do planejamento, monitoramento e avaliação, é uma temática já bastante velha aqui (FOCKEN-SONNECK, 2012)

Como visto anteriormente, em meados da década de 90 surgiram selos e certificações para as ONGDs na Alemanha, e tornou-se essencial para a credibilidade das agências que lidam com doações no país. O selo de entidade transparente é concedido àquelas instituições de apoio e fomento que comprovam, pela forma de utilização das doações, sua transparência e responsabilidade. Segundo Born (2012),

> (...)você tem de ser capaz de provar exatamente para onde foi o dinheiro que você investiu no projeto, ou seja, você necessita de um orçamento detalhado de atividades e depois uma prestação de contas correspondente, uma auditoria que comprove as prestações de contas... além da questão dos enfoques... Esses são os requisitos para conseguir o certificado (BORN, 2012).

[136] A ELO foi fundada em 1996, com sede em Salvador-Bahia e tem por missão "fortalecer grupos e processos sociais em torno da afirmação dos direitos civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais por meio da assessoria ao desenvolvimento das organizações" (Disponível em http://www.elobrasil.org.br, acesso em 28/08/2012)

A pressão pela comprovação da eficácia das ações de cooperação das agências eclesiásticas alemãs, fortaleceu-se ainda mais a partir dos anos 2000, o estabelecimento dos Objetivos do Milênio e a série de Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Segundo Stahn (2012),

> (...) de 2000 em diante foi de uma maneira muito diferente, de insistir nas informações, de apresentar provas, relatórios, documentos para demonstrar as capacidades internas dos parceiros.
>
> Depois o que foi importante, na PPM e nos projetos, foi o desenvolvimento de critérios, de medidas, de índices e indicadores para medir os avanços. E a cada meio ano, cada ano, fornecer números para mostrar o progresso ou não progresso e os resultados a serem esperados: 'dentro de meio ano, um ano, cinco anos...esperamos ter logrado isso e aquilo'.
>
> Isso foi um sistema muito amplo, teórico e muito difícil para as parceiras. Dos anos 90 para frente. Nesse rumo acho que seguem as agências todas. (...) O governo começou então a trabalhar com indicadores e alvos de médio prazo, longo prazo e tudo isso tinha que ser colocado nos projetos . Não temos ligação com o governo, mas para todas as agências com verbas do Estado ou não, a tendência era igual, de introduzir elementos de acompanhamento e de controle dos projetos, era uma política geral.
>
> Sem dúvida houve uma aproximação da linguagem entre as agências tanto particulares quanto as oficiais. Então será muito fácil de observar como se aproximaram as filosofias das agências e as técnicas das agências depois dos anos 90, depois da queda do socialismo. Uma guerra entre qual a agência mais progressista e mais avançada no que diz respeito ao uso de aparatos de controle e acompanhamento...(STAHN, 2012).

Focken-Sonneck(2012), confirma que as exigências em torno da eficácia das ações intensificaram-se a partir dos anos 2000. Segundo ele, existiam "já nos anos 90, ao menos. Claro que esse discurso, esse debate, tem se desenvolvido e agora, sim, seguramente, podemos considerar que ainda não dávamos tanta ênfase a esta questão, como estamos dando agora"(FOCKEN-SONNECK, 2012). Os Fóruns de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda difundiram, cada vez mais, a filosofia da eficácia da cooperação, seja entre as agências governamentais, seja entre as não governamentais. Segundo Born (2012),

> Claro que a Declaração de Paris nos influenciou, ou seja, os critérios que regem hoje as nossas normas para a seleção e o seguimento a projetos, para o controle financeiro e para a medição de impactos, na realidade são estes critérios da Declaração. Posteriormente, se abriu mais para a participação da Sociedade Civil, das ONGs, então aí acho que houve uma certa influência sobre nós desses critérios... Mas nós também discutimos isso aqui internamente, bastante. Afinal, não faz sentido que cada um faça suas próprias (regras). Afinal você tem que tomar uma decisão... Então, para nós influenciou, e como também eu disse, no futuro nós operaremos com fundos da União Europeia, então faz sentido ter critérios para doações (BORN, 2012).

Segundo Wolff (2012),

> Um aspecto que está aparecendo de forma crescente na cooperação não-governamental também, é a discussão em torno do efeito, do impacto da cooperação. Tanto as sociedades, como as igrejas, como os governos, porque lidam com dinheiro público, perguntam sempre - às vezes é uma pergunta um pouco simplista - "puxa, a agente investe tanto na cooperação e a pobreza continua do jeito que está". Então, a gente tem que investigar se esse recurso ajuda em alguma coisa, então, cada vez mais, está surgindo um discurso, métodos e discussões sobre como medir os efeitos diretos, o impacto da cooperação e esse diálogo ele existe em nível político, então é uma discussão forte no momento. Nós tanto no EED, como na Pão para o Mundo, temos feito cursos sobre essa temática. É uma temática que não é nova, ela já existia naquele livrinho (refere-se ao PMA de 1999), já era tematizada ali, mas ela aparece agora com mais força (WOLFF, 2012)

Outro agravante para a intensificação do refinamento administrativo da gestão das políticas de cooperação das agências eclesiásticas alemãs, diz respeito aos critérios de utilização dos recursos públicos que vêm sendo revistos pelo Tribunal de Contas da União da Alemanha. Segundo Wolff, tais mudanças vem ocorrendo desde por volta do ano de 2009 ou 2010:

> (...)no caso do EED, especificamente (...) nós trabalhamos com dinheiro público, quando trabalhamos com dinheiro público, nós somos, da mesma forma no Brasil, toda entidade que trabalha com dinheiro público pode ser controlada pelo TCU, nós também somos controlados pelo TCU Alemão. (...) O TCU - e isso não é uma coisa específica da cooperação, mas vale para toda a utilização do dinheiro público na Alemanha - introduziu uma cláusula que é a cláusula **de Controle dos Resultados**, de como controlar os resultados do uso do dinheiro público. Está sendo, então, definido o que significa esses resultados, em cada uma das áreas de política, saúde, agricultura, trabalho e **na área de cooperação também**. Isso vale para cooperação governamental, no caso da GIZ, mas vale também para a não-governamental e nessa discussão estão envolvidos o BMZ e a EED e a Misereor .
>
> Nesse contexto, já surgiu uma mudança na qual a gente tem que, muito mais precisamente do que antes, nos projetos que nós acordamos com o parceiros, temos que definir os objetivos que vão fazer parte do convênio com a entidade. **Esses objetivos, depois de três anos, o alcance deles ou não é monitorado em cima de indicadores que são, se possível, quantitativamente estabelecidos.** Então, isso é um detalhamento bem maior das bases da cooperação, que eu diria que tem vantagens e desvantagens. Uma vantagem, eu acho que é, que ajuda aquelas organizações que, às vezes, trabalham muito em nível de um discurso "geralzão", que é importante, político, mas acabam ficando muito no meta e se perdem no dia a dia, ajuda a trazerem as suas propostas para o "chão da realidade". Por outro lado, o risco é as agências passarem a ver só assim os "quadradinhos" e perderem a visão sistêmico-estratégica de para onde caminhar, mais apolíticas. É nessa dialética que nós estamos no debate sobre essa questão dos efeitos. E esse é um debate que vai prosseguir, ele está em processo (WOLFF, 2012).

Reshöft (2012) e Heider (2012), como visto, confirmam que na MISEREOR "essa discussão em torno de maior eficácia se intensificou nos últimos três anos". Segundo Heider (2012), o BMZ tem feito um controle final a cada três anos, mas nesse meio tempo é preciso prestar

contas para os casos de continuação. Outra mudança também identificada por Reshöft dos últimos três anos, diz respeito à regra de fazer a cada sete anos uma avaliação externa. De fato, em 2010, MISEREOR elaborou para seus parceiros um "Guia para a realização de avaliações externas encarregadas localmente por organizações parceiras de Misereor". A agência afirma que

> em conseqüência dos nossos esforços por uma análise de efeitos e um controle do êxito mais sistemáticos, MISEREOR espera das organizações parceiras que, periodicamente, deixem avaliar os projetos promovidos pela MISEREOR. Para que os nossos financiadores e órgãos de supervisão aceitem estas avaliações como parte da prestação de contas, é necessário considerar alguns aspectos (MISEREOR, 2010b).

Ao citar os aspectos a serem considerados, o documento faz referência àqueles elaborados pelo CAD em 1991: "Em todo o caso, a avaliação deve abordar as perguntas dos critérios de avaliação do CAD que são: Relevância, Efeitos, Eficácia, Eficiência e Sustentabilidade" (MISEREOR, 2010b, pág. 1). Além dos documentos, nas entrevistas foram significativas as evidências de que o ideário de desenvolvimento neoliberal passou a influir de forma crescente na dimensão gerencial das agências eclesiásticas alemãs, assim como na gestão dos projetos pelas parceiras. Segundo Born (2012)

> Devido a esta crescente competição no mercado das doações, as exigências em relação à transparência, a informações atrativas, tem crescido enormemente. (hoje) Somos mais profissionais, temos menos parceiros, o número de parceiros é menor porque não tem sido possível dar um acompanhamento constante a todos (BORN,2012)

Outra mudança observada na Dimensão Administrativa das agências em decorrência do ideário de desenvolvimento do pós 1990, diz respeito ao crescimento do setor de *marketing*, diante do aumento crescente da competição por doações e visibilidade (BORN,2012). Segundo Focken-Sonneck (2012), o alto nível competição desencadeou o crescimento do setor de divulgação e sensibilização da Pão Para o Mundo.

> O esforço necessário para conquistar ou para garantir este nível de ingressos, tem aumentado enormemente. Quando eu iniciei na Pão para o Mundo, no ano 90, o departamento de informação tinha ao redor de quinze pessoas. Agora tem ao redor de cinquenta. No início dos anos 90, as doações chegavam ainda por tradição. Pela tradição das paróquias, das comunidades cristãs de doar para Pão para o Mundo (FOCKEN-SONNECK, 2012)

De fato, comparando-se os relatórios financeiros da PPM dos gastos nos exercícios de 2003 e 2010, observa-se que as despesas de marketing da Pão para o Mundo subiram de EU 1.506.435,28 em 2003 para EU 4.795,021,33 em 2010 (BROT FÜR DIE WELT, 2004; 2011). Em 2000, tal setor foi responsável por de 2,73% dos gastos da PPM, 6,1% dos gastos em 2009 e 6,3% do total de gastos da agência em 2010 (BROT FÜR DIE WELT, 2001; 2011). Ainda assim, a

agência afirma que seus "gastos totais em publicidade e administração são baixos se comparados com outras organizações de ajuda e com os critérios do Instituto Central Alemão para Assuntos Sociais (DZI)" (BROT FÜR DIE WELT, 2011).

Outro aspecto de mudança observado na dimensão gerencial-administrativa das agências eclesiásticas alemãs, diz respeito ao perfil dos funcionários que passaram a ser selecionados para trabalhar nessas agências. Segundo Reshöft (2012), na MISEREOR,

> O perfil dos funcionários mudou muito, você pode ver isso bem claramente comparando os funcionários com mais tempo - temos colegas que já trabalham 15 ou 20 anos aqui...e outros, como eu, dois anos. O perfil ficou mais técnico...Claro, sempre aqui no cargo de supervisor era acadêmicos. Mas, por exemplo, os velhos colegas, tinha um número elevado de teólogos, e hoje em dia, são como eu, agrônomos, sociólogos, então, realmente de um nível mais técnico. E em relação a antigamente, eu diria o seguinte, eu acho que a militância diminuiu, num certo sentido, e a formação técnica cresceu.
>
> Por um lado isso aconteceu porque a própria chefia está querendo um outro perfil aqui dentro, por isso a procura de profissionais com um perfil mais técnico é absolutamente o que eles querem. Para também dar resposta à demanda que vem crescendo em termos técnicos. Por parte do governo hoje os projetos têm que ser escritos de outra forma...acho que é um processo claramente definido (RESHÖFT, 2012).

Segundo WOLFF (2012), no EED

> Acho que o perfil exige, cada vez mais, uma especialização maior nessa área da política do desenvolvimento. Antigamente essa área de formação profissional era muito menos consolidada, então um agrônomo, uma assistente social, um advogado, um teólogo, todos eles podiam entrar na EZE, enquanto que agora se exige muito mais, seja experiência de trabalho, seja uma formação específica nessa área (WOLFF, 2012).

Na Pão para o Mundo, em 2000 iniciou-se uma reestruturação de departamentos para atender a nova necessidade de Estratégias por Região. Segundo esta agência, foi iniciado, em 2000, "um novo sistema institucional de planejamento e avaliação, a fim de conciliar a nova política regional por continentes que se iniciaria, com os objetivos tradicionais da instituição" (PPM, 2002). A estratégia para o Brasil, por exemplo, foi elaborada pela primeira vez em 2002, de onde surgiu o Documento de estratégia para o Brasil 2003 – 2007, que deveria guiar as ações de cooperação com o país nos próximos cinco anos. Segundo a PPM, a elaboração desse tipo de documento representou uma espécie de teste para o que passaria a ser feito em breve em conjunto com o EED. Em 2010 foi publicado o Documento de estratégia para o Brasil 2010 – 2014, já elaborado em conjunto entre a PPM e o EED. Para dar conta das futuras elaborações de documentos estratégicos por países ou regiões, fez-se necessário a reorganização dos departamentos por regiões na PPM. Assim, até a década de 90, o departamento responsável por

acompanhar os projetos em andamento era o Departamento de Administração e Finanças de PPM. A partir de 2000, cria-se os departamentos por regiões, e os projetos do Brasil, por exemplo, passaram a ser acompanhados pelo Departamento América Latina 1 - AL1 (FOCKEN-SONNECK, 2012). A necessidade de elaborar estratégia por país surge, possivelmente, em decorrência das exigências de complementaridade que vêm aumentando por parte da UE. O BMZ, como já colocado, elabora as Estratégias por País (*Länderkonzept)*, contando com a participação das agências eclesiásticas para isso.

Segundo Wolff(2012), um dos grandes desafios das estratégias dessas agências tem sido conciliar o trabalho político e as crescentes exigências de comprovar os impactos e eficácia das ações de acordo com os critérios positivistas do CAD. Em diversos documentos dessas agências, nota-se um esforço para que os parceiros sistematizem suas ações de forma a gerar instrumentos de "padrões de projetos eficazes" que possam ser replicados. Como um exemplo destes esforços, em 2011 o EED promoveu uma "avaliação cruzada" sobre o impacto das atividades de três parceiras que trabalhavam com movimentos sociais e incidência política nos países em desenvolvimento. A pesquisa, intitulada *Impact and Functioning of EED-Partner organisations: World YWCA, Tebtebba and Rede Social,* tinha como objetivo descrever estratégias de sucesso de *advocacy/lobby* e identificar padrões nessas estratégias, de forma que elas pudessem ser reaplicadas[137]. A Avaliação Cruzada buscou também identificar os critérios de eficiência, impacto e sustentabilidade desses projetos. Como conclusão, o estudo aponta para o alto nível de complexidade dos projetos de incidência política, além da presença de particularidades que impossibilitam a formulação de padrões de sucesso para tais projetos. Por outro lado, o estudo conclui que o trabalho de *advocacy* dessas três organizações são relevantes, tendo essas parceiras assumido "questões quentes"[138] e gerado impacto em diferentes níveis (EED, 2011). Tal esforço simboliza uma realidade, já abordada neste trabalho, nas organizações eclesiásticas alemãs, representada pelo desafio de apoiar ações voltadas para mudanças estruturais nos países em desenvolvimento, conflituando com o desafio de comprovar os impactos e eficácia das ações com os critérios limitados do CAD.

Mas o maior impacto do ideário de desenvolvimento estabelecido no pós 90 na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento sobre a gestão das agências eclesiásticas alemãs está relacionado a fusão que está em curso do EED, a Pão para o Mundo e mais duas instituições das

[137] O princípio da "Utilidade" está entre os principais colocados pelo CAD para avaliações. Nesse critério, considera-se a importância das avaliações gerarem parâmetros e padrões que possam ser replicados em projetos futuros.

[138] Termo original: *burning issues*

igrejas alemãs. A fusão trará uma nova estrutura administrativa, atendendo ao organograma da nova entidade. Segundo Wolff (2012)

> A entidade se chamará Obra Protestante para Diaconia e Desenvolvimento e tem duas áreas básicas, uma de Diaconia e outra de Desenvolvimento. A Diaconia vai ter basicamente as mesmas formas de organização que tem agora na Alemanha e a de Desenvolvimento, que vai se chamar Pão para o Mundo, vai ter três áreas: uma mais administrativa e onde está a área de apoio aos cooperantes, uma segunda que é mais de políticas, de angariar fundos, de trabalho de lobby, de relação com as igrejas e a terceira que é dos projetos internacionais e nacionais. Então basicamente vai ser esse organograma mais geral da nova agência, que está indo para Berlin em outubro desse ano (WOLLF, 2012).

A fusão das quatro organizações formando uma implicará também em mudanças na cultura organizacional das instituições. Born (2012) elenca alguns dos tantos desafios que a fusão representará para as culturas organizacionais das agências envolvidas:

> É muito complicado juntar três entidades que toda sua vida têm trabalhado autonomamente. Sempre, também houve cooperação. Quando avaliamos, assim, em conjunto parecia a mesma agência - ou seja, nos conteúdos acho que não há muito dissenso. As dificuldades para pôr em prática vão ser os diferentes procedimentos, culturas institucionais... até realmente fundir isso vai passar tempo...(BORN, 2012)

Assim, segundo Born, sempre houve muita cooperação e sinergia entre as duas agências, deixando parecer que o fator que mais pesou para a decisão de efetuar-se a fusão foi devido a dimensão financeira e a necessidade de formar uma agência mais visível e competitiva. A próxima Dimensão de Análise abordará como o ideário de desenvolvimento neoliberal repercutiu sobre as finanças das agências eclesiásticas alemãs.

5.3 DIMENSÃO FINANCEIRA

Por fim, foi acrescentada a dimensão de análise financeira, devido à importância que as mudanças nesse nível representam para as políticas das agências não governamentais de cooperação internacional para o desenvolvimento. Serão considerados como aspectos que indicam mudanças na dimensão financeira das organizações estudadas aqueles que dizem respeito a:

- Variações no co-financiamento do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento - BMZ ;

- Captação de recursos da União Européia;

- Comportamento das doações e dos recursos eclesiásticos ao longo dos últimos anos (Recursos próprios).

Devido às particularidades da Pão para o Mundo, EED e MISEREOR no que tange às fontes de financiamento, optou-se por analisar cada uma separadamente nesta Dimensão de Análise.

5.3.1 Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira da Pão para o Mundo

A Pão para o Mundo, desde o início da relação BMZ e agências das Igrejas, datada de 1962, optou por não operar com recursos governamentais. Sua principal fonte de recursos tem sido as doações dos cidadãos alemães, chegando a representar cerca de 85% das entradas financeiras. Para isso a agência realiza campanhas na Alemanha durante o ano, sendo a mais importante aquela realizada durante o período de Advento, quando todas as coletas nas igrejas evangélicas do país são repassadas para a obra Pão para o Mundo. Focken-Sonneck (2012) ressalta a importância, para o orçamento da agência, da campanha anual de advento feita pelas igrejas evangélicas: "lançamos uma campanha sempre no primeiro domingo do advento, e a grande parte das nossas doações são nessa época. Durante alguns domingos todas as coletas nas igrejas são destinadas para esse fim" (FOCKEN-SONNECK, 2012). A segunda maior categoria de fonte de recursos da Pão para o Mundo são as heranças, representando de 1% a 5% das entradas financeiras da instituição[139]. Além dessas fontes, é identificada nos relatórios uma outra fonte que se refere aos juros e rendimentos de aplicações, e que representa por volta de 5% do total das receitas. Segundo Focken-Sonneck (2012), "mais de 95% dos recursos da PPM advém de doações, ou equivalentes a doações, como as heranças, doações específicas ou rendimentos financeiros gerados por meio das doações" (FOCKEN-SONNECK, 2012).

Um quarto grupo de recursos, identificado como Terceiros nos relatórios, é composto, em maior parte, por doações do Fundo de Serviços de Desenvolvimento das Igrejas Evangélicas, e em menor parte por recursos da União Europeia e da agência católica MISEREOR. Os fundos dessa categoria são inconstantes, podendo representar de 2% a 5% das entradas financeiras da instituição.

[139] Na Alemanha, existe o hábito de deixar-se em testamento os bens para entidades filantrópicas.

Registram-se também a existência de doações advindas dos tribunais alemães relativas a "multas jurídicas[140]" (*Bussgelder*), na categoria Setor Público, e que representa apenas cerca de 1% das entradas financeiras. O gráfico a seguir ilustra as fontes de recursos da Pão Para o Mundo.

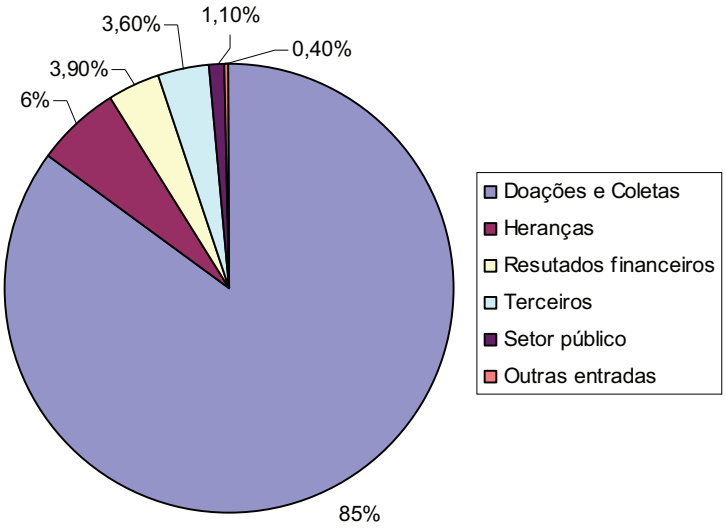


Gráfico 6: Procedência dos recursos da Pão Para o Mundo (2010)
Fonte: Adaptado de BROT FÜR DIE WELT (2011)

Com relação aos recursos da União Europeia, as investigações demonstraram que estes não possuíram grande significância para o orçamento das agências eclesiásticas alemãs ao longo da primeira década do século XXI. Segundo os entrevistados, as exigências técnicas e burocráticas para concorrer aos recursos da UE são tão elevadas que "não compensam" para as agências das Igrejas tamanho investimento de tempo e recursos humanos. Segundo Born (2012), tal categoria de financiamento funciona a partir de solicitação, seja da agência parceira no país em desenvolvimento, situação na qual a agência alemã entra como contraparte, seja de uma solicitação da própria PPM. O primeiro passo é escrever um *concept note* para concorrer a licitação da UE, início de um processo que, nas palavras de Born (2012), "representa uma carga de trabalho muito grande para a agência. Só se concorre a estes recursos quando há na agência alguém que possa dedicar-se integralmente a esses trâmites" (BORN, 2012). Ainda segundo Born, a PPM começou a trabalhar com contribuições da União Europeia no início da década de 90 (BORN, 2012).

[140] Tradução própria

A tabela a seguir confirma que o financiamento da UE é pouco representativo no orçamento da Pão para o Mundo, se comparada com outras ONGD da Europa. No período de 2000 a 2010 tais recursos não chegaram a representar nem 2% das entradas da organização.

Tabela 9: Montante de financiamento da UE para a Pão para o Mundo de 2000 a 2010

Ano	Recursos EU	Total dos Recursos	% de recursos da EU
2000	526.460,00	73.195.563,85	0,7
2001	1.507.930,06	67.457.340,16	2,2
2002	1.445.016,00	57.936.267,91	2,5
2003	602.869,00	67.785.172,99	0,9
2004	299.406,56	68.400.518,11	0,4
2005	175.314,00	64.249.666,69	0,3
2006	682.597,80	59.571.360,34	1,1
2007	830.588,03	65.364.355,93	1,3
2008	802.910,26	58.765.201,15	1,4
2009	1.371.528,29	64.729.921,44	2,1
2010	400.119,41	73.123.620,03	0,5
2011	1.402.805,49	67.039.702,61	2,1

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios da PPM de 2000 a 2010 (BROT FÜR DIE WELT, 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012)[141]

Segundo Born (2012), em meados da década de 1990 houve uma reorganização na estrutura de cooperação das igrejas protestantes, que pôs fim ao repasse dos recursos dos impostos eclesiásticos para a Pão para o Mundo. A partir de então, os impostos recolhidos pelo governo alemão e repassados para as Igrejas Evangélicas passaram a ser destinados apenas para o EED[142]. Segundo a entrevistada, essa foi uma forma encontrada por essas Igrejas de auxiliar o EED no que tange a sua contraparte de 25% nos projetos financiados pelo BMZ. Para a entrevistada, tal reestruturação repercutiu nas finanças da Pão para o Mundo, uma vez que, tanto a parte administrativa, como as ações de sensibilização do público alemão, quanto os projetos internacionais de desenvolvimento, passaram a depender apenas das doações. Por outro lado, a partir dessa reestruturação, a Pão para o Mundo não precisa mais repassar recursos de suas coletas para o EED como ocorria até então. Segundo Born,

> Houve uma grande reestruturação. Parte dos projetos se financiava com esse imposto e, além disso, os custos administrativos. Automaticamente sobrava mais das doações para os projetos. Aí se introduziu o modelo de refinanciamento autônomo: recebe-se as doações, não se recebe nada da Obra Diacônica, porém

[141] Disponíveis em http://www.brot-fuer-die-welt.de/ueber-uns/index_1416_DEU_HTML.php (acesso em 01/06/2012)

[142] EZE, na época.

> também não passa mais nada (para o EED). Então, tudo o que temos tem de ser suficiente para financiar os projetos, o nosso trabalho de divulgação e sensibilização com o público aqui, e a parte administrativa. (BORN, 2012).

Apesar de a reestruturação ter definido que a PPM não mais colaboraria com seus recursos para o EED, ela ainda é responsável por cerca de 3% do total de entradas do EED, como é possível observar nos relatórios financeiros dessa agência. Além disso, a Pão para o Mundo apóia financeiramente a *Diakinie Katastrophenhilfe* (Ajuda a Emergências), por meio do "fundo para emergências", as quais muitas vezes trabalham juntas em campo.

Segundo Born (2012), há outro fator que impactou na dimensão financeira da Pão para o Mundo no pós 1990: "nos últimos anos, passamos a trabalhar com orçamentos regionais, com um limite anual para cada um deles. Como os câmbios também interferem, e estão muito caro, podemos agora fazer menos projetos, onde antes não havia problema, porque sempre tinha dinheiro" (BORN, 2012). Assim, para a entrevistada as causas para as mudanças na Dimensão Financeira da Pão para o Mundo, a partir de 1990, são múltiplas:

> (...) é difícil falar que os fundos caíram por uma única causa, que há menor interesse dos doadores, por exemplo. O quadro mudou! Quem hoje em dia doa à PPM, não é, como antigamente, basicamente as comunidades, os paroquianos, mas muitos outros tipos de doadores. O público tradicional era gente de idade, com uma receita boa, isso vai desaparecendo. Hoje em dia, temos que nos orientar, dirigindo-nos a outros públicos... tem diversificado muito (BORN, 2012).

A maior apreensão da Pão para o Mundo em relação à sua Dimensão Financeira diz respeito à possibilidade de queda das doações, principal fonte de recursos da agência. Esta, porém, tem se mantido estável desde 1990, como mostra o gráfico a seguir:

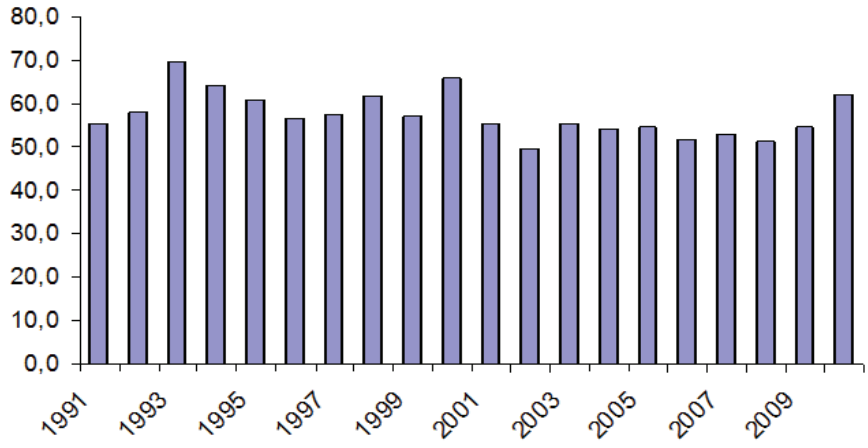


Gráfico 7: Doações e Coletas entre 2001 e 2010 para PPM (Em milhões de Euros)
Fonte: BROT FÜR DIE WELT, 2001; 2011

Segundo Born (2012), como já registrado nas demais Dimensões de Análise, a concorrência pelas doações cresceu significativamente no pós 1990, devido ao estabelecimento de um mercado de doações:

> Até hoje, a fonte principal são as doações. Esperamos que fique assim, tem permanecido bastante estável a arrecadação e é de se admirar porque você pode pensar que há perda de interesse, ou tem problemas econômicos. Fora os esforços hoje para arrecadar essas doações que é incomparavelmente maior, em mercado de doações. Porque nós, juntos com a MISEREOR, ambas grandes igrejas, uma vez por ano, eles na quaresma e nós no advento, fazemos as suas campanhas junto às comunidades...Depois começaram a entrar outras agências, também estrangeiras como a Oxfam, a Visão Mundial, junto com o questionamento crescente da eficiência da ajuda... (BORN, 2012)

Também Focken-Sonneck (2012) identifica a formação de um "mercado de doações" na Alemanha a partir de 1990, o que tem exigido da Pão para o Mundo cada vez mais esforços para conseguir manter o nível de arrecadação:

> Os doadores estão mais exigentes hoje em dia, porque tem mais competição, já se fala em um mercado das doações. Os especialistas da captação de recursos falam que tem um bolo grande, em tamanho e quantidade e, se tem mais agências competindo, tem mais agências pedindo doações. Assim, os pedaços do bolo para cada agência vão ficar menores. Isso, graças a Deus, não tem sucedido com a PPM. Tem uma certa variação anual, mas, em termos gerais, os níveis das doações recebidas são suficientes, **mas o esforço necessário para conquistar ou para garantir este nível de ingressos, tem aumentado enormemente** (FOCKEN-SONNECK, 2012). (grifo nosso)

Segundo Born (2012), a configuração deste "mercado de doações" deu-se "no início dos anos 90, também parte desse grande câmbio político e econômico..." (BORN, 2012).

Impacto significativo sobre a Dimensão Financeira da Pão para o Mundo, representará a fusão em curso das agências protestantes alemãs de cooperação para o desenvolvimento, uma vez que novas fontes de recursos serão abertas. Está em curso a criação de um novo arranjo institucional que permitirá as agências evangélicas da Alemanha reduzir custos e combinar diferentes fundos. Segundo Born (2012),

> Vamos ter acesso a vários tipos de fundos: as doações, os recursos do Ministério, o imposto Eclesiástico e, ainda, recursos da União Europeia. Ou seja, nós poderemos, conforme o tipo de projeto - onde hoje em dia tenho de dizer não a uma contraparte porque não vai ser possível, ou não tem suficiente doações no meu orçamento ou por outros critérios de prioridade - poderei dizer, ' nós podemos apoiá-lo' (BORN, 2012)

5.3.2 Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira de MISEREOR

Fundada em 1958, a MISEREOR passou a contar com recursos do governo alemão a partir de 1962, após o convite feito pelo então primeiro ministro Konrad Adenauer às Igrejas alemãs. A partir de então, MISEREOR passou a operar tanto com os seus recursos próprios quanto com os co-financiamentos do governo alemão.

Atualmente, os recursos repassados pelo Ministério Alemão para a Cooperação para o Desenvolvimento (BMZ) já representam cerca de 55% das entradas da MISEREOR. Como segunda principal fonte de recursos encontram-se as doações de fieis, principalmente aquelas arrecadadas durante a campanha de Quaresma. Durante esse período, há um intenso movimento de sensibilização dos fiéis sobre as situações de pobreza no "terceiro mundo", convidando-se, por exemplo, todo ano um artista do sul que pinta um painel para a campanha durante as semanas da Quaresma (*MISEREOR-Hungertuch*), retratando as dificuldades em seu país e o trabalho feito pela MISEREOR.

Uma terceira fonte de recursos da MISEREOR diz respeito aos recursos eclesiásticos. Na Alemanha, como mostrado neste trabalho no trecho da Constituição Alemã (a Carta Fundamental), é permitido às instituições religiosas, que tiverem recebido do Estado o *status* de instituição de direito público, o direito de cobrar impostos dos contribuintes civis. Tais recursos são arrecadados pelo Estado e, no caso da Igreja Católica, repassados para a Conferência Nacional dos Bispos Alemães (*Deutsche Katolische Bischoff Konferenz*). Parte do orçamento total da Igreja Católica alemã vai para a MISEREOR e outra parte é destinado, dentre outras, à Adveniat. Segundo Reshöft (2012), Adveniat "é mais uma figura dentro das organizações eclesiásticas na Alemanha, que é plenamente financiada por doações ou verbas da Igreja Católica, porque não recebem verbas do Ministério de Cooperação, dedicando-se ao trabalho pastoral" (RESHÖFT, 2012).

A MISEREOR não recebe recursos da União Europeia.

O volume total de receitas da MISEREOR tem aumentado devido, principalmente, ao repasse de recursos do Ministério de Cooperação Alemão, o BMZ. Reshöft (2012) afirma que "o volume da cooperação está crescendo levemente, e isso só porque o ministério está cada vez mais dando dinheiro a gente. As doações dos fieis estão caindo" (RESHÖFT, 2012). De fato, como se pode observar no gráfico e na tabela a seguir, as doações para MISEREOR têm registrado discreta tendência de queda (com exceção do ano de 2010, quando foram feitas campanhas e arrecadações

extraordinárias para o Haiti e Paquistão) (MISEREOR, 2011). O gráfico a seguir demonstra o comportamento das principais fontes de recursos da agência católica no período de 2000 a 2010:

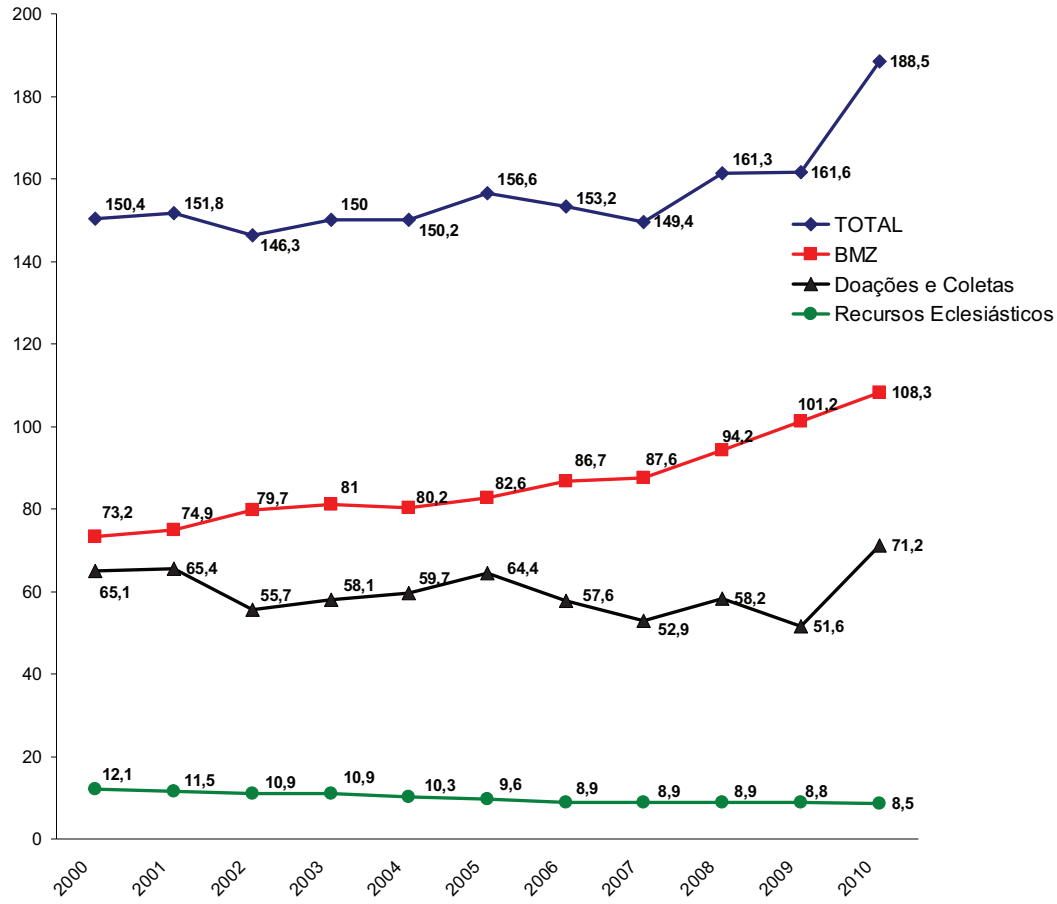


Gráfico 8: Receitas da MISEREOR entre 2000 e 2010 (Em milhões de Euros)
Fonte: Elaboração própria a partir de MISEREOR (2011), pág. 52.

Neste gráfico, é possível observar a influência dos recursos do BMZ no aumento total das receitas da MISEREOR nos últimos dez anos. Enquanto aumentou o repasse de recursos públicos para a agência católica, as doações e os recursos eclesiásticos vêm registrando leve queda.

Os recursos repassados pelo BMZ para as agências católicas e evangélicas, como visto, são iguais. Apesar disso, o valor do total de recursos do governo acabam variando nos demonstrativos financeiros da MISEREOR e EED. Isso porque, além da quantia acordada anualmente sob o

regime de Concessão Global, as agências das igrejas podem receber outros financiamentos do BMZ, para programas específicos. Assim, MISEREOR registrou em 2010, além de EU 102,5 recebido de forma igualitária com o EED, entradas alternativas do BMZ em valores de EU 1,5 milhões relativos aos Fundos Especiais para o Clima (*Sondermittel Klima)*, e EU 2,9 milhões para o programa Serviço Social Voluntário[143] (*Welwärts*). A tabela a seguir apresenta de forma detalhada as principais fontes de recursos da MISEREOR (nos anos de 2009 e 2010).

Tabela 10: Receitas da MISEREOR, 2009 e 2010 (Em milhões de Euros)

RECEITAS	**2010**	**2009**
RECURSOS PRÓPRIOS		
Coletas/Doações	**77 ***	**51,6**
Juros	1,5	1,9
RECURSOS ECLESIÁSTICOS	8,5	8,8
RECURSOS DE ALIANÇAS[144]	0,5	0,0
RECURSOS PÚBLICOS (Via KZE)	**108,3**	**101,2**
TOTAL	194,3	161,6

Fonte: Adaptação de *Jahresrechnung 2010 - Einnahmen, Ausgaben, Verwaltungskosten,* in: MISEREOR, 2011, pág. 50.

*Incluindo as coletas especiais do Haiti e Paquistão que ocorreram neste ano.

Os recursos do BMZ, representam, assim, mais de 50% das receitas da MISEREOR. Nesta tabela observa-se também a grande importância das doações dos fieis e cidadãos alemães em geral para o orçamento da agência católica.

5.3.3 Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós 1990 na dimensão financeira do Evangelische Entwicklungsdienst (EED)

O EED também conta tanto com recursos eclesiásticos, como recursos do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento, o BMZ. Diferente da MISEREOR, o EED não recolhe doações, o que já é feito, dentro da estrutura da cooperação das Igrejas Evangélicas alemãs, pela agência Pão Para o Mundo. Os recursos eclesiásticos, por sua vez, repassado pelas

[143] Programa financiado pelo Ministério de Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (BMZ) que viabiliza experiências voluntárias de jovens alemães em países em desenvolvimento. Ver http://www.weltwaerts.de.

[144] Em Alemão *Bündnismittel (Gemeinschaftsprojekt).* Provavelmente, trata-se de projetos feito em conjunto ou parceria com outras agências, de Alianças das quais a MISEREOR faz parte.

diversas igrejas evangélicas da Alemanha, possui um peso significativo na composição do orçamento desta agência, como se pode observar na tabela a seguir.

Tabela 11: Receitas EED comparativo 2009 – 2010 (Em milhões de Euros)

RECEITAS	2010	2009
DOAÇÕES DA PÃO PARA O MUNDO	5,0	4,9
RECURSOS ECLESIÁSTICOS	47,5	47,3
RECURSOS PÚBLICOS (Via EZE)	**111,0**	**113,5**
OUTRAS RECEITAS	4,1	5,7
TOTAL	**167,6**	**171,4**

Fonte: Adaptação do gráfico Ingressos en 2010 (e cifras de 2009), in: EED, 2011b, pág. 17.

Observando-se esta tabela, chama atenção a discrepância em relação aos recursos eclesiásticos recebidos pelo EED, se comparado a MISEREOR, por exemplo. Segundo análise dos relatórios de 2010 e 2011 da agência, do total de 47 milhões dos recursos eclesiásticos registrados pelo EED, cerca de Eu 44,0 milhões provêm do dízimo que as diversas igrejas protestantes alemãs repassam para a agência. Apenas a menor parte deste total referem-se ao repasse dos impostos eclesiásticos. Segundo Kaiser (1995), na década de 70 foi estabelecido pelas igrejas evangélicas da Alemanha que cada uma das então 25 igrejas, compostas na época por cerca de 29 milhões fieis, destinaria 2-3% do seu orçamento para a Cooperação Internacional (KAISER, 1995).

Na tabela, é possível observar que os recursos governamentais são ainda mais representativos no orçamento do EED, chegando a significar 66% do total. Isso se dá devido a quantidade de recursos alternativos (extras) que esta agência recebe do BMZ. O EED recebeu em 2010 EU 2,1 milhões adicionais do governo alemão para o programa Serviço Civil pela Paz e EU 6,2 milhões a mais para o programa Serviço Social Voluntário *(Welwärts*). Tais valores foram somados ao repassado por meio do regime de Concessão Global de EU 102,5 milhões para cada uma das agências das Igrejas Católicas e Evangélicas em 2010, justificando os totais de recursos públicos diferentes que se pôde identificar nas tabelas da MISEREOR e do EED.

O gráfico a seguir demonstra a variação das receitas do EED entre os anos de 2000 e 2010, comprovando que, assim como na MISEREOR, o principal responsável pelo aumento dos recursos totais da agência nos últimos anos está relacionado ao aumento do co-financiamento público, uma vez que tanto as doações da PPM quanto os recursos eclesiásticos têm apresentado discreta diminuição.

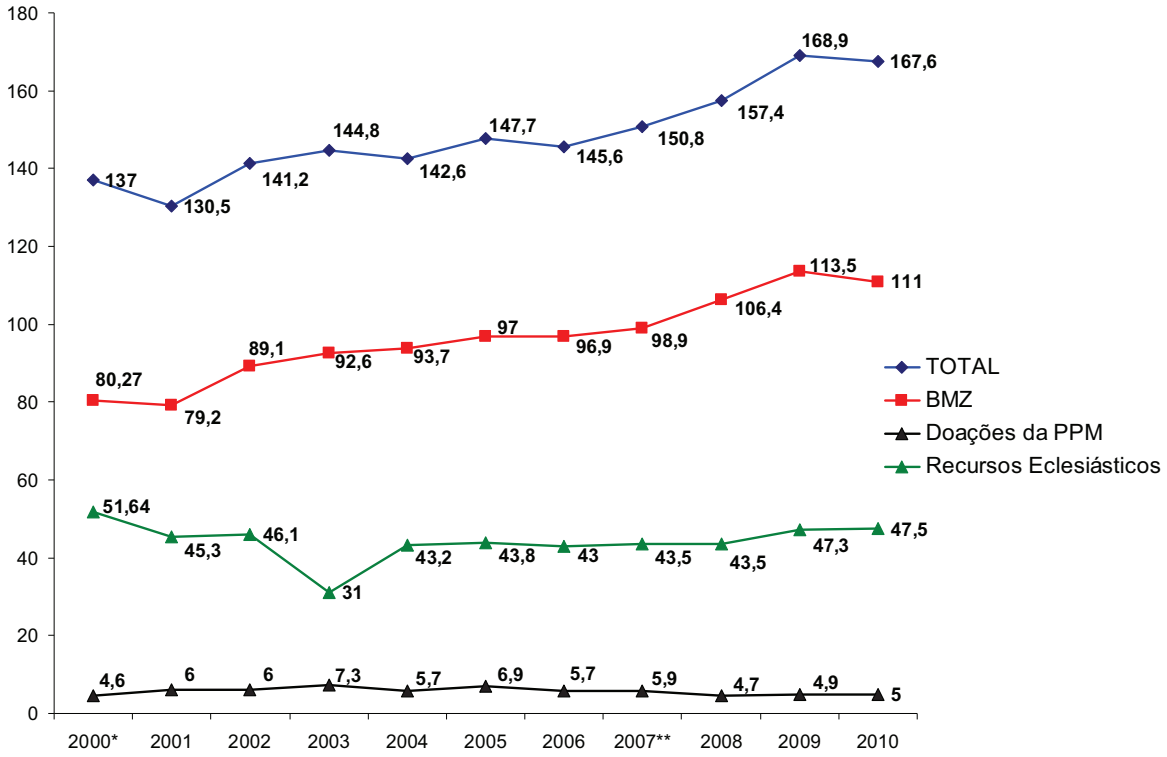


Gráfico 9: Receitas do EED entre 2000-2010 (Em milhões de euros)

* Valores em Marco Alemão. Taxa de câmbio considerada na conversão 1 DEM = 0.5113 EUR

**A partir de 2007 entrou uma nova fonte de receitas nomeada Outras Receitas, que variou de 2 a 4 milhões nesse período.

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios Financeiros do EED de 2000 a 2010 (*Finanzen* 2000; 2001; 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009; 2010)[145]

A partir da análise dos relatórios financeiros do EED de 2000 a 2010, foi possível verificar que, além dos recursos eclesiásticos (impostos + dízimo), o EED ainda continua a receber uma pequena doação da Pão para o Mundo, destinado a ajudar no financiamento do programa de pessoal e dos projetos de cooperação subvencionados pelo governo (EED, 2010). Como visto, o BMZ exige das agências eclesiásticas de cooperação para o desenvolvimento a contrapartida de 25% com recursos próprios. Segundo Wolff (2012), o EED recorre esporadicamente a recursos da União Europeia, que nos relatórios estã alocados na categoria „outras receitas“ (WOLFF, 2012).

[145] Disponíveis em: http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6 . Acesso em 28/05/2012

O envio de recursos do governo alemão para as agências não governamentais vem crescendo desde o início de 1990, numa tendência contrária a diminuição no volume da AOD registrada nessa década em todo o mundo (KAISER, 1995). Segundo Kaiser, „foram os fundos públicos que após 1980 contribuíram para a expansão rápida de recursos não governamentais“ (KAISER, 1995). O autor registra que, segundo dados do governo alemão para o CAD, o total de recursos das agências de cooperação internacional não-governamentais alemãs aumentou, no ano de 1992, em 10%. Trata-se de aumento discreto, mas significativo, diante da crise de recursos que a cooperação internacional para o desenvolvimento enfrentava na época. Segundo Wadehn, e como demonstrou os gráficos apresentados nessa Dimensão de Análise, tal tendência continua existindo, crescendo a participação dos recursos do governo alemão para as agências não – governamentais. Segundo o entrevistado,

> O repasse de recursos pelo BMZ aumentou regularmente. Imagine que nos últimos anos, exatamente nos últimos anos, aumentou muito. Meu último relatório de 2007, tínhamos 98 milhões de euros do Estado, agora este ano é previsto 127 milhões (...)
>
> Aumentou a porcentagem para os privados, sim. O parlamento tem pressionado muito pelo aumento da porcentagem dos não-governamentais. Igrejas têm uma boa reputação, de serem confiáveis, fazem muito esforço, mas também Igrejas tem um bom *lobby*. Só para dar um exemplo, nossa diretora do Programa Internacional, Claudia Warning, no momento está viajando com um grupo de parlamentares para o Cambodja para estudar a questão do roubo de terras de agricultores. Tem muito negócio de roubo de terras desse tipo por companhias de agricultura industrial, ou por politiqueiros ou militares. Então, eles vão lá, viagem de estudo, com um grupo de pessoas do Parlamento, de diferentes partidos. Sempre se tenta fazer isso com todos os partidos... (WADEHN, 2012)

Em artigo que data de 1995, Kaiser registrou o “fim da expansão dos recursos das agências não governamentais”. Segundo ele “a cooperação internacional não-governamental vive uma fase de estagnação de verbas e no prazo curto/médio é pouco provável uma retomada do crescimento acelerado dos seus volumes financeiros” (KAISER, 1995, pág. 14). Como visto, no mesmo artigo o autor havia registrado o aumento dos recursos governamentais alemães repassados para as agências não governamentais (como sobre o ano de 1992), o que leva a crer que tal estagnação dos recursos totais anunciado por Kaiser, derivava do contexto geral de crise econômica, descrédito da cooperação para o desenvolvimento e diminuição das doações registrada na época.

Segundo Reshöft (2012),

> Tanto durante o atual governo liberal, quanto no governo vermelho/verde, cresceu percentualmente o orçamento para a Cooperação Internacional. E devido a essa tendência, nós não temos a escassez de dinheiro propriamente dita, o que nós estamos sentido falta são as doações dos fiéis, porque o BMZ só financia até o máximo de 75% de um projeto. Ele não financia 100%. (...) a gente tem que ter

> 25% do projeto financiado por outra fonte. E você sabe, principalmente organizações de Igreja no Brasil, elas não têm fundos próprios, ou muito pouco. O que a gente faz é colocar 25% simplesmente das doações dos fiéis (da Alemanha). Então não é uma contrapartida da própria organização, nós é que, internamente, fazemos a própria contrapartida, para atender essa exigência do BMZ, desse co-financiamento como é chamado: 75% deles, 25% de outra fonte.
>
> Também a parte administrativa devemos financiar com doações. O BMZ até hoje, por exemplo, não financia a parte administrativa. Meu salário e os salários dos colegas são pagos pelas doações(...) A gente vai ter que reverter isso. Mas isso são negociações da cúpula, daqui (MISEREOR) e do EED, com o BMZ, porque isso mudaria o contrato que existe entre eles (RESHÖFT, 2012).

Conclui-se desta Dimensão de Análise que há, nas agências eclesiásticas alemãs, um aumento da dependência dos recursos públicos, seja devido ao crecimento destes, seja devido a crescente dificuldade de garantir os recursos independentes. Apesar do princípio da subsidiaridade garantir a não interferência do governo na escolha dos projetos, as agências dependem cada vez mais em sua sustentabilidade da relação com o ministério, uma vez que a também a influência das igrejas na sociedade alemã vem diminuindo. Segundo o jornal Deutsche Welle, após a Segunda Guerra Mundial, iniciou-se na Alemanha uma tendência decrescente da influência das duas grandes Igrejas que se mantém até hoje. Segundo essa fonte, até a década de 1950, quase todos os alemães na República Federal da Alemanha professavam uma fé, sendo que na época, 50% se diziam protestantes e cerca de 45%, católicos. A reunificação fez com que crescesse repentinamente o número de pessoas que não professa fé religiosa, e em 1990, sua cota atingiu 22% na Alemanha e alguns anos depois já representava 32,5%, uma cota maior do que a de declarados protestantes, maioria histórica (DW.DE[146]). O crescimento do número de pessoas que não declaram religião no país representa não apenas a diminuição da arrecadação dos impostos eclesiásticos, como também a diminuição da influência das Igrejas e do poder de negociação junto ao Estado corporativista alemão, podendo vir a significar perda de vantagens que possuíam até agora na aplicação do princípio da subsidiariedade nas políticas de cooperação para o desenvolvimento da Alemanha.

[146] http://www.dw.de/dw/article/0,,4270137,00.html (acesso em 13/06/2012)

6. CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como objetivo analisar como o ideário de desenvolvimento neoliberal que se estabeleceu a partir da década de 1990 revelou-se na reestruturação por que passa a cooperação internacional para o desenvolvimento, seu discurso e agenda. Para isso, apresentaram-se e analisaram-se as diretrizes definidas pelos organismos multilaterais em torno do CAD/OCDE em prol do fortalecimento do consenso em volta do novo ideário de desenvolvimento e combate a pobreza. A diretriz maior para tal consenso foi representada pelo discurso da Eficácia da Ajuda, em torno da qual se desenvolveram outras, como harmonização, complementaridade, gestão baseada em resultados, entre outras diretrizes, descritas ao longo do terceiro capítulo.

Mas não foram apenas as diretrizes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que foram reformuladas em prol do consenso em torno do ideário neoliberal a partir da década de 1990. O arranjo institucional do SICD também o foi. As organizações não governamentais foram legitimadas como atores do desenvolvimento, passando, a partir de então, por uma profunda reestruturação de suas estratégias e gestão. Foram convidadas a fazer parte do pacto social que conduz o consenso em torno de um determinado ideário de desenvolvimento, compartilhando das diretrizes e da agenda da cooperação oficial. O presente trabalho identificou que a Agenda para Ação de Acra (2008) teve especial importância na validação e fortalecimento do novo arranjo. No Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Acra, os países doadores, além de reafirmarem as diretrizes estabelecidas nos Fóruns anteriores, comprometeram-se a realizar a coordenação das políticas de cooperação das Organizações da Sociedade Civil com os programas governamentais, assim como melhorar o controle sobre os resultados dessas instituições.

Foi possível observar que os debates em torno da eficácia da ajuda com frequência eram acompanhados de recomendações aos governos em torno da boa gestão pública e abertura às correntes financeiras internacionais, confirmando que o novo ideário de desenvolvimento e combate a pobreza limita-se a uma alternativa ao neoliberalismo buscada no próprio campo político - ideológico. Nesse sentido, a Aliança de Busan para uma Cooperação ao Desenvolvimento Eficaz, de 2011, além de reforçar as diretrizes anteriores, aprofundou-se no discurso da "participação de atores não estatais na construção da agenda do desenvolvimento", dando maior centralidade ao papel protagonista das empresas nessa agenda. Em Busan, revalidou-se que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é apenas parte de um consenso maior sobre o tema, fundamentado na ideologia do mercado.

Esta dissertação descreveu também como a CID da União Europeia surgiu no início da década de 1990 comprometida com o discurso e agendas da luta contra a pobreza e as diretrizes das organizações internacionais em torno da eficácia da ajuda. Foram apontadas, nas declarações da UE sobre o tema, também referências à Sociedade Civil e à necessidade de aproximação de normas, modelos e legislação de tais organizações. Foram descritas algumas particularidades da legislação sobre as políticas de cooperação do bloco, permitindo concluir que não há nela imposição direta de agenda e diretrizes para a Alemanha e demais países membros, havendo, entretanto, um compromisso real evidente: a UE comprometeu-se a promover a coordenação e a complementaridade das políticas de cooperação para o desenvolvimento entre seus Estados Membros, de forma a garantir a harmonização de procedimentos, foco em regiões e temáticas prioritárias, evitando duplicação de esforços entre os países e garantido a eficácia da ajuda do bloco. Os países, por sua vez, comprometeram-se na coordenação e complementação dos instrumentos de ajuda nacionais, o que na prática, segundo as investigações deste trabalho, incluiu as agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento.

A forma como se deu a reorganização de tarefas da cooperação em cada país membro e o tratamento dado ao não governamental ocorreram de maneiras distintas nos países europeus. A partir das investigações levantadas sobre a cooperação alemã e das entrevistas e documentos institucionais do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR, foi possível chegar-se a algumas conclusões sobre as particularidades do caso alemão:

Na Alemanha, as principais agências não governamentais para o desenvolvimento - e as mais presentes historicamente no Brasil - são de origem eclesiástica, nascidas no seio das Igrejas Evangélicas e Católicas alemãs, religiões predominantes no país. Por se tratar de um Estado marcadamente corporativista, predomina nele a regulação dos diversos interesses e instituições nacionais, como forma de garantir a harmonia social em um país historicamente marcado pela divisão. Tal Estado corporativista concerne significativa importância ao princípio da subsidiariedade, o qual incentiva que as organizações alemãs - sejam elas fundações políticas, sindicatos, empresas ou igrejas - participem diretamente da prossecução da maior parte das políticas públicas, entre elas as políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Segundo o princípio da subsidiariedade, esse é o meio mais eficaz de prover políticas de Estado, sendo fundamental, para isso, que seja garantida a liberdade política a tais grupos sociais. Dessa forma, este estudo revelou uma particularidade da relação Estado e Sociedade na Alemanha que é determinante do grau de autonomia das agências eclesiásticas de cooperação do país em relação às demais do continente europeu. Foi identificado um acordo que existe desde 1962 entre o Ministério

Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) e as agências de cooperação das igrejas da Alemanha, que garante o repasse anual de recursos oficiais para suas ações de ajuda internacional. Descobriu-se que, segundo tal acordo, obedecendo ao princípio da subsidiariedade, o governo alemão não pode interferir nas agendas nem na escolha de parceiros das agências eclesiásticas, inviabilizando que ocorra uma imposição direta e arbitrária dos interesses do Estado, como ocorreu na Holanda.

Uma vez evidenciada a centralidade do princípio da subsidiariedade nas políticas alemãs, foi possível concluir que ele foi responsável por as agências das igrejas ainda continuarem apoiando ao longo da década de 1990 e da primeira década dos anos 2000 algumas regiões e temáticas com as quais se comprometeram historicamente e que já vinham sendo abandonadas por outras agências não governamentais desde a década passada. Porém, as investigações mostraram que tais agendas das agências das Igrejas alemãs também vêm sofrendo limitações crescentes ao longo desse período, revelando que o princípio da subsidiariedade, por si só, não garantiu imunidade completa dessas organizações às influências de seu tempo e do ideário político hegemônico. Isso porque o próprio princípio passa por reinterpretações, e poderá significar, por exemplo, no contexto pós Busan, a preferência pela via da cooperação empresarial para o desenvolvimento.

Assim, se por um lado, diante do evidente comprometimento do governo alemão com as diretrizes das organizações internacionais e da União Europeia pela eficácia da ajuda, o ministério responsável pela coordenação das políticas de cooperação, o BMZ, não pode **exigir** que as agências eclesiásticas priorizem estes e aqueles países, ou tais e tais temáticas, por outro lado, **a coordenação e complementaridade ocorre**, sim, **à base de negociações e concertações**, típicas do Estado alemão. Nessas concertações, as Igrejas tendem a se revelar atores cada vez menos influentes, num contexto de crise econômica - e das próprias religiões – no qual a expansão do capital nacional fortaleceu-se como prioridade. Assim, a cooperação via outros atores (responsabilidade empresarial, parcerias público privadas, agências leigas sem perspectivas críticas à economia de mercado, entre outros) demonstraram vir ganhando forças nas políticas do partido liberal na cooperação alemã, ao mesmo tempo em que as agências não governamentais eclesiásticas correm para comprovar a eficácia e "contemporaneidade" de suas políticas de desenvolvimento. O resultado observado dessa dialética é uma cooperação marcada pela contradição entre filosofias originais – que pregam a priorização do homem sobre o capital, conduzindo ao apoio a processos de mobilização e luta social - e novas agendas de cunho positivista nascidas no interior das Nações Unidas. Tais contradições nas quais as agências eclesiásticas alemãs encontram-se inseridas, fazem

com que se evidencie nelas uma espécie de conflito raramente identificado nas agências não governamentais de cooperação internacional para o desenvolvimento mais contemporâneas.

Assim, esse estudo demonstrou que, para as agências eclesiásticas alemãs, exercer a posição de defensoras de um "modelo alternativo de desenvolvimento" no seio de uma Cooperação Internacional cada vez mais liberal em seus fundamentos não é uma tarefa fácil. Torna-se cada vez mais difícil representar a voz crítica das parceiras do sul contra as políticas de cooperação de um Estado do qual depende cada vez mais financeiramente. Isso porque – e essa é uma outra vertente da problemática na qual as agências eclesiásticas alemãs encontram-se inseridas nos últimos anos – os princípios do ideário de desenvolvimento do pós 90 foram assimilados não apenas pelos governos, mas de forma generalizada pela sociedade. As investigações deste trabalho evidenciaram a existência de um "mercado de doações" na Alemanha no qual os cidadãos doadores estão cada vez mais exigentes quanto às políticas e organizações que pretendem apoiar. Certas agendas, minorias no discurso da solidariedade internacional, perdem cada vez mais simpatizantes. O crescimento do terceiro setor – nacional e internacionalmente – na década de 90 incitou o surgimento de novas agências não governamentais internacionais, que nasceram já comprometidas com o novo ideário de desenvolvimento, conformando um cenário no qual as ações de solidariedade foram transformadas em espécie de mercadorias que são vendidas de acordo com a preferência dos "clientes" (doadores). Nesse contexto, as agendas mais críticas das agências tradicionais perdem força e financiadores.

Como solução encontrada pelas agências eclesiásticas alemãs para defender suas agendas tradicionais e fortalecer seu poder de influência, este trabalho evidenciou o crescimento das redes de estruturas eclesiais voltadas ao desenvolvimento. Segundo as investigações, tais redes começaram a surgir em 90, como forma de dar mais visibilidade às ações das agências das igrejas, além de fortalecer as capacidades de *lobby* e *advocacy* das causas das parceiras do sul junto aos governos e organizações multilaterais, além de tentar exercer influência sobre os doadores alemães, conscientizando-se da importância de intervenções outras além das estabelecidas pelas organizações multilaterais internacionais. Mas esta não tem se mostrado tarefa fácil nem se sabe até onde irá resistir em seu propósito inicial. O que se conclui é que tais conjunturas têm levado as agências evangélicas a se organizarem em novos arranjos institucionais, de forma a conseguirem representar seus interesses em nível internacional, uma vez que já não basta fazê-lo apenas no nível nacional.

Por outro lado, e típico da dialética na qual estão inseridas as agências eclesiásticas alemãs, rearranjos institucionais na direção de atender as exigências do governo alemão de maior

harmonização e eficácia das políticas de cooperação foram identificados. Assim como ocorreu a fusão das agências oficiais de cooperação alemã para o desenvolvimento, que entrou em vigor em janeiro de 2010, a cúpula da Igreja Protestante da Alemanha decidiu, em 2008, pela fusão de suas duas principais agências de cooperação, a Pão para o Mundo e o EED. Durante a investigação, evidenciou-se a contradição entre justificativas, desde a necessidade de uma estrutura de cooperação mais eficaz, à necessidade de fortalecer o poder de *lobby e advocacy* junto ao governo alemão.

Se, por um lado, o Estado alemão não pode exercer da coerção direta quanto às políticas das organizações da sociedade civil, este estudo evidenciou que ele pode fazê-la por outro meios. Assim, esta dissertação identificou significativas mudanças nas agências eclesiásticas alemãs no que tange à gestão de sua cooperação, iniciadas nos primeiros anos da década de 90 e aprofundadas a partir da Agenda de Acra para a Eficácia da Ajuda de 2008. Uma vez que o princípio da subsidiariedade não impede que exigências de natureza administrativas sejam impostas pelo governo alemão às organizações da sociedade civil que executam políticas públicas, a partir de 1990 cresceu expressivamente o nível de complexidade das exigências técnicas do BMZ sobre a aplicação dos recursos públicos pelas agências eclesiásticas. Tais controles e exigências têm representado uma barreira ao apoio de temáticas de difícil comprovação de impacto e eficácia nos moldes (positivistas) do CAD/OCDE. O presente estudo evidenciou nas duas últimas décadas a preferência crescente por parte das agências das igrejas alemãs por projetos maiores e cujas organizações parceiras encontram-se mais institucionalizadas e mais bem estruturadas.

Ao aprimorar suas técnicas de controle e gestão, as agências eclesiásticas do norte inevitavelmente repassaram as exigências administrativas – como relatórios, auditorias, avaliações externas – para as parceiras do sul, a fim de viabilizarem a comprovação de impacto e eficácia a seus financiadores na Alemanha. Trata-se da aproximação de técnicas e procedimentos das organizações da sociedade civil, presentes no discurso das agências multilaterais, a qual conduz não apenas a uma homogeinização de procedimentos da gestão, como também de agendas e filosofias. Nota-se, desde a década de 90, o crescente enfraquecimento de programas que incentivam a análise das contradições do ideário de desenvolvimento de mercado – da qual as agências eclesiásticas alemãs representaram, e ainda representam pontualmente, os últimos financiadores.

Nesse sentido, as investigações deste trabalho mostraram que a relação existente entre as agências eclesiásticas alemãs e as parceiras do sul, nas décadas de 1970 e 1980, representava um espaço onde ainda predominavam lógicas outras daquelas comuns às relações capitalistas, como solidariedade, confiança, altruísmo. Os discursos possuíam um sentido compartilhado, no qual as

agências do norte solidarizavam-se com as causas das parceiras do sul. A partir de 1990, a lógica das relações capitalistas adentram neste espaço, à medida que as organizações não governamentais alemãs unem-se, cada vez menos, às necessidades das parceiras para unirem-se às agendas definidas pelas organizações internacionais.

Observou-se que, a partir de 1990, também as agências eclesiásticas alemãs – apesar de significativamente menos que as demais não governamentais ou até mesmo menos do que as agências eclesiásticas de outros países europeus – passaram a ter seus fundamentos, objeto e até mesmo modelos de gestão influenciados pelos interesses das instituições internacionais multilaterais e daqueles que elas representam. Não se tratou, porém, de uma inteira subordinação, devido, principalmente, à particularidades do Estado alemão que ainda permite às agências eclesiásticas permanecerem fiéis a alguns fundamentos originais. Dessa forma, as investigações deste trabalho também puderam demonstrar que as características dos Estados nacionais ainda possuem significância nos tempos da globalização.

O mais evidente impacto do ideário de desenvolvimento do pós 90 na gestão das agências eclesiásticas alemãs – assim como nas estratégias e finanças – é a fusão em curso das agências evangélicas Pão para o Mundo e EED. Redução de custos, otimização de recursos, fortalecimento institucional são objetivos que permeiam tal decisão, evidenciando que o discurso da eficácia advindo das cúpulas internacionais sobre o desenvolvimento do pós 90 repercutiu fortemente na gestão dessas agências. A investigação deste trabalho evidenciou também que a aproximação das técnicas e procedimentos - e de políticas – das agências eclesiásticas alemãs às da cooperação oficial, levou a mudanças no perfil dos funcionários contratados. As agências eclesiásticas mostraram que têm priorizado, nos últimos anos, candidatos mais técnicos e com experiência na área da cooperação, muitas vezes advindos de agências oficiais ou das seculares mais contemporâneas, de filosofias muitas vezes distintas daquelas das surgidas no seio das igrejas alemãs. Também esse fator tem contribuído para o fortalecimento dos paradigmas de desenvolvimento humano e tecnicista apolítico dentro das agências estudadas.

De fato, esta dissertação evidenciou uma espécie de assimilação quase generalizada dos princípios liberais sobre a ajuda ao desenvolvimento. As exigências de uma gestão na qual subjaz conceitos de eficácia da lógica empresarial não tem partido apenas do governo alemão. Com a legitimação e institucionalização das organizações não governamentais para o desenvolvimento na década de 90, os cidadãos alemães passaram a esperar delas os mesmos instrumentos e critérios de boa gestão das empresas privadas. Identificou-se na presente dissertação o surgimento, nos primeiros anos de 90, de instituições na Alemanha que emitem certificação e selo de probidade na

gestão de doações, cujos critérios são rigorosos, mas fundamentais para a credibilidade da agência junto aos doadores. Os antigos benfeitores, agora percebidos como clientes, encontram outros critérios para definir suas escolhas, uma vez assimilado que a lógica da solidariedade não é mais centralidade de todas as organizações não governamentais para o desenvolvimento. As certificações influenciaram significativamente na burocratização da gestão das organizações eclesiásticas alemãs e de seus projetos. Todo esse contexto foi fundamental para entender o fato de a agência Pão para o Mundo, apesar de ser uma entidade que não tinha acesso a financiamentos do governo alemão, apresentar a mesma tendência de crescimento de valores positivistas desde a década de 1990.

Assim, uma importante repercussão do ideário de desenvolvimento do pós 90 na dimensão gerencial das agências eclesiásticas alemãs é representada pelo crescimento do setor de marketing e comunicação dessas organizações, não apenas com o intuito de conquistar doadores num "mercado" cada vez mais competitivo, mas também direcionado a sensibilizar os cidadãos alemães para questões que divergem do discurso oficial e até mesmo de outras não governamentais[147].

Por fim, quanto à dimensão financeira, conclui-se que as doações para as agências eclesiásticas alemãs não tem diminuído tanto quanto se imaginava nos primeiros contatos com a problemática desta dissertação. Entretanto, a pesquisa evidenciou que, a partir de 1990, os esforços para manter os níveis de doação aumentaram constantemente, pelas causas já registradas aqui. As investigações mostraram que a outra fonte de recursos próprios das agências das igrejas, representada pelos impostos eclesiásticos, vêm registrando queda discreta mas constante desde o final da década de 90, decorrente do aumento do número de pessoas que se declaram sem religião na Alemanha. A pesquisa identificou que a fonte de recursos que vem crescendo diz respeito aos recursos do BMZ recebidos pelo EED e MISEREOR, implicando no aumento geral das receitas dessas organizações desde 1990.

Por fim, as investigações desta dissertação permitiram concluir que o ideário de desenvolvimento do pós 90 refletiu-se na cooperação não governamental alemã para o desenvolvimento, seja estratégica, administrativa ou financeiramente, em intensidade menor do que

[147] Por exemplo, quando a União Europeia decidiu não cooperar mais com o Brasil a partir de 2014, alegando ser o Brasil um país de renda média, seguida pela maior parte das agências não governamentais leigas que passaram a focar nas situações de miséria de países da África, as agências não governamentais eclesiásticas alemãs investiram na conscientização entre os cidadãos alemães sobre as estruturas injustas que permanecem no Brasil e a necessidade de continuar apoiando ações de parceiras que discutem tais contradições.

a observada em outros países europeus, devido à significância do princípio da subsidiariedade na política da Alemanha. Conclusões importantes foram também:

- Além das circunstâncias, as peculiaridades de cada Estado Nacional influem na intensidade desses impactos;

- A assimilação quase generalizada dos princípios neoliberais faz com que o ideário de desenvolvimento do pós 90 se reflita seja estratégica, gerencial ou financeiramente nas agências eclesiásticas alemãs, mesmo quando não se trata de recursos governamentais;

- As agências eclesiásticas alemãs têm-se organizado em novos arranjos para continuarem se protegendo da crescente influência externa, assim como proteger seus princípios históricos. Têm-se reunido em forma de redes de agências de filosofias similares, conseguindo destacar-se nas atividades de lobby pelas "causas do terceiro mundo";

- Tais agências ainda conseguem garantir que a cooperação internacional não governamental alemã para o desenvolvimento ainda represente ume espécie de "ilha de conflito" no mar do consenso. Isso fica claro quando se observa que agências como a MISEREOR e PPM ainda apóiam alguns focos restantes de lutas de movimentos sociais engajados por mudanças estruturais nas causas da pobreza em seus países. Alguns desses movimentos representam o que resta de conflito, de contestação e, principalmente, de articulação por modelos alternativos de desenvolvimento;

- Ainda assim, a partir de 90, percebeu-se o adentrar da lógica da eficácia "pragmática e apolítica" nas agências eclesiásticas alemãs, prejudicando o objetivo de contestação e articulação de muitas organizações parceiras;

É nesse contexto que a Cooperação Internacional não governamental para o Desenvolvimento merece uma especial atenção, na tentativa de fortalecer – ou evitar que se extinga – a heterogeneidade no que tange à reivindicação de um modelo de desenvolvimento que ultrapasse a ideologia de mercado.

Recomenda-se ainda, para estudos futuros uma investigação aprofundada da visão dos atores políticos dos países em desenvolvimento sobre tais mudanças na cooperação não governamental europeia ao longo das duas últimas décadas. Sugere-se também que outros estudos tentem entrevistar os dirigentes dos Comitês Centrais das Igrejas (KZE e EZE), de forma a

investigar como a relação com o BMZ variou ou longo dos anos, assim como os posicionamentos da cúpula das próprias igrejas alemãs.

REFERÊNCIAS

ABONG. **Cooperação Sul-Sul, sociedade civil e setor privado são destaques no 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda,** Informe da abong: Dezembro 2011;

ABONG. **Plataforma Open Forum lança manuais de implementação dos princípios de Istambul**, Notícias Abong: fev. 2012;

ACORDO INTERMINISTERIAL: Ministérios da Alemanha trabalhando em conjunto pelo desenvolvimento. **Notícias da Alemanha,** n° 21, maio 2012. Disponível em http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/newsletter/Ausgaben__NL/2012/Ausgabe__21.html . Acesso em 26/05/2012;

ALEMÃES doaram 1,3 bilhão no segundo semestre de 2004. **Deutsche Welle**, 2005. Disponível em www.dw.de/dw/article/0,,1549283,00.html. Acesso em 20/04/2012;

ALEMANHA (2000). **Perfil da Alemanha**.Publicado pelo Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal, Societäts-Verlag, Frankfurt/Meno, Julho, 2000. Disponível em http://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt;

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs*.)* **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 09-23;

ANDRIOLI, A. I. A Alemanha está mais conservadora. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 17, Outubro 2002. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br;

_____. Desenvolvimento e cooperação internacional: a solidariedade alemã com base na realidade brasileira**. Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 33, 2004. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br;

_____.(2005a) Um capitalismo mais humano? .**Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 47, abril 2005. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br/047/47andrioli.htm;

_____.(2005b)A Alemanha, o Brasil e o conflito Norte-Sul. **Revista Eletrônica Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 50, 2005. Disponível em: http://www.espacoacademico.com.br;

ARMANI, Domingos. **Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras.** 1999. Disponível em http://domingosarmani.files.wordpress.com/2009/02/breve-mapa-contexto-ongs1.pdf . Acesso em 31/11/2011;

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, São Paulo, v. 5, jan. 2006;

AYLLÓN, Bruno. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional,** São Paulo, V. 2, Nº 2, outubro 2007;

AZI, Íris. **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: aspectos gerais da teoria e a experiência do programa Ribeira Azul**. Dissertação de Mestrado UNIFACS, Salvador, 2009;

BALANCO, Paulo. **As transformações do capitalismo: elementos teóricos para a composição de uma dialética da globalização.** IV Encontro Nacional de Economia Política, Porto Alegre: Anais, 1 a 4 de junho de 1999;

BALLÓN, Eduardo, VALDERRAMA, Mariano. **Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización**, ALOP, 2004;

BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna Moniz. A Política Externa da Alemanha – 1949 - 1999, In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). **Alemanha: visões brasileiras**, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000;

BARBANTI JR., Olympio. Desenvolvimento e Relacoes Internacionais. In: CAMPOS, Taiane(Org.). **Desenvolvimento, Desigualdades e Relacoes Internacionais.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2005;

BAVA, Silvio Caccia. O que é e o que pode ser a Cooperação Internacional, In:Brasil, América Latina e a Cooperação Internacional, **Le Monde Diplomatique Brasil**, Encarte Especial, agosto 2011;

BEOZZO, Oscar. **História da teologia na América Latina**. São Paulo: Ed. Paulinas, 1981;

BMZ. **Ankerländer – Partner für globale Entwicklung - Ein Positionspapier des BMZ**. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat: „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“, Bonn, 2004;

_____. **Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU).**Strategiepapier des BMZ, Konzepte 144. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat „Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit“, Bonn, 2006;

_____. **Development Education and Awareness Raising**. Strategies 188. Development Education and Information Division, Alemania, BMZ, 2008;

_____. **Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008 zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit**, Referat 220. Bonn, 2009;

_____.(2011a). **Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick**. Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit, Bonn, märz 2011. Disponível em www.bmz.de;

_____.(2011b) **Entwicklung der deutschen ODA-Quote 1969-2010.** BMZ, junho 2011 (Disponível em http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html);

_____. (2011c) **Leistungen von Nichtregierungsorganisationen aus Eigenmitteln an Entwicklungsländer 2006-2010**, BMZ, Referat 414, junho 2011. Disponível em http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html;

_____. (2011d) **Deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU 2006-2010**, julho 2011. Disponível em www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html;

_____. (2011e) **Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011.** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Referat 414, Alemanha, 2011;

_____. (2012a). **Die Geschichte des Ministeriums.** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lexikon der Entwicklungspolitik, 2010-2012 . Disponível em http://www.bmz.de/de/ministerium/50JahreBMZ/geschichte/index.html. Acesso em 30 de março de 2012;

_____. (2012b) **Geber im Vergleich 2011**. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammen-arbeit und Entwicklung, abril 2012. Disponível em http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html. Acesso em 25/05/2012;

_____. (2012c) **Akteure der bilateralen Zusammenarbeit Deutschlands und seiner Partnerländer.** Disponível em http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/index.html . Acesso em 27/05/2012;

_____. (2012d). **Deutsche Entwicklungspolitik im Koalitionsvertrag von FDP, CDU und CSU.** Deutsche Politik, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Lexikon der Entwicklungspolitik. Disponível em http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/koalitionsvertrag/index.html. Acesso 22/03/2012;

_____. (2012e). **Die Entstehung der Kirchlichen Zentralstellen,** BMZ, sem data. Documento fornecido pelo BMZ em março de 2012. Ano provável de atualização: 2012;

_____. (2012f). **Sachstand zur Zusammenarbet des BMZ mit den Kirchen**, BMZ, sem data. Documento fornecido pelo BMZ em março de 2012. Ano provável de atualização: 2012;

_____(2012g) **Haushalt 2012 – Entwicklungspolitik mit Aufwärtstrend.** http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html. Acesso em 20/04/2012;

_____(2012h). **Die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik.** Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Abteilung Planung und Kommunikation. Bonn, maio 2012;

BORN, Christine. Christine Born: depoimento (16/02/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012.;

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Imperialismo e interesses recíprocos. **Folha de S. Paulo** , 20.06.1980;

BROT FÜR DIE WELT. **Justiça para os Pobres – 2000.** Brot für die Welt: Stuttgart, nov. 2000;

BROT FÜR DIE WELT. **Jahresbericht 2000.** Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V., Stuttgart, Juli 2001.

Disponível em http://www.brot-fuer-die-welt.de/ueber-uns/index_1416_DEU_HTML.php Acesso em 01/06/2012;

_____. **Jahresbericht 2001**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2002;

_____. **Jahresbericht 2002**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2003;

_____. **Jahresbericht 2003**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2004;

_____. **Jahresbericht 2004**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2005;

_____. **Jahresbericht 2005**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2006;

_____. **Plädoyer für die Fortsetzung einer armutsorientierten Entwicklungszusammenarbeit,** Diakonisches Werk der EKD e.V.: Stuttgart, 2007;

_____. **Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt**. Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e.V. (EKD): Colônia, nov. 2008;

_____. **Jahresbericht 2008**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2009;

_____. **Jahresbericht 2009**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juli 2010;

_____. (2011a). **Jahresbericht 2010**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juni 2011;

_____.(2011b). **Informe Anual 2010**. Texto traduzido para o espanhol da versão original em alemão "Jahresbericht 2010", trazendo informações adicionais. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, 2011;

_____. **Jahresbericht 2011**. Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland e.V.,Stuttgart, Juni 2012;

CABRAL, Ana Carolina. Redes transnacionais de atores não estatais buscando soluções para problemas comuns**. Revista Rede de Humanização e Desenvolvimento**, Brasília-DF, n. 1, ano 1, agosto 2011;

CAMARGO, Fernando. Fernando Camargo: depoimento (28/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. **Áudio Digital.** Eschborn, Alemanha (via telefone), 2012;

CAMPOS, Taiane Las Casas (org.). **Desenvolvimento, desigualdades e relacoes internacionais**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. p. 7-10;

CHIAVENATO, Adalberto. **Administração: teoria, processo e prática.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007;

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Objetivos de desarrollo del milenio:** una mirada desde América Latina y el Caribe. CEPAL: Santiago de Chile, jun. 2005;

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA E O CARIBE (CEPAL): **Panorama social da América Latina 2010**. CEPAL: Santiago de Chile, 2010;

COX, Robert W. Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. **Revista Foro internacional**, v. 13, no. 3 (51) (jan.-mar. 1973), p. 311-326, México, D.F, 1973;

D'ARCY, François. **União Européia: instituições, políticas e desafios**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002;

DED. Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social. **Quatro Décadas de Atuação no Brasil**. Recife, 2003. Disponível em: www.dedbrasil.org.br. Acesso em: 17 jul. 2010;

DED. Disponível em http://brasilien.ded.de . Acesso em 24/04/2010;

DEUTSCHER BUNDESTAG (PARLAMENTO FEDERAL ALEMÃO). **Lei Fundamental da República Federal da Alemanha.** Tradutor: Assis Mendonça, Aachen. Deutscher Bundestag, Berlin, 2011;

DW (Deutsch Welle). **Calendário Histórico DW.De**. Disponível em http://www.dw.de/dw/article/0,,329398,00.html# . Acesso em 12/03/2012;

DW (Deutsch Welle). **Alemães doaram 1,3 bilhão no segundo semestre de 2004.** Disponível em: http://www.dw.de/dw/article/0,,1549283_page_0,00.html. Acesso em 20/03/2012;

DYLONG, Heinz. **1949: assinado Estatuto de Ocupação da Alemanha.** Calendário Histórico Deutsche Welle. Disponível em http://www.dw.de/dw/article/0,,306385,00.html. Acesso em 20/07/2012;

DZI, 2012. Disponível em http://www.dzi.de. Acesso em 04/06/2012;

EED. **Informe de actividades, 2000/2001.** Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED): Bonn, 2001;

_____. **Missão Institucional**, Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento (EED): Bonn, 2003;

_____. **Informe de actividades 2004/2005**. Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED): Bonn, 2005;

_____. **Informe de actividades 2006/2007**. Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED): Bonn, 2007;

_____. **Informe de actividades 2008/2009**. Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED): Bonn, jul. 2009;

_____. (2010a). **La tierra dará su fruto: El desarrollo rural y el derecho a la alimentación**. Informe de actividades 2009/2010. Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo (EED): Bonn, 2010;

_____. (2010b). **Impact and Functioning of EED - Partner organisations: World YWCA, Tebtebba and Rede Social**. Evaluation Final Report. EED: Bonn, dez. 2010;

_____. **...Hombre y mujer los creó: Los derechos de la mujer y el desarrollo.** Informe de actividades 2010/2011. Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo - EED: Bonn, 2011;

EM UM SÓ LUGAR: Alemanha unifica associações de cooperação no Brasil. **Centro Alemão de Informação,** Brasília, 21 jan. 2011. Disponível em: http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/__pr/DZBrasilia__Artigos/Antigos/BrasilAlemanha/210111__GIZ.html. Acesso em 22 jan. 2011;

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, Sept. 1991 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451991000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 15/03/2012;

ESCOBAR, Arturo. **La Invención del Tercer Mundo: construcción y Desconstrucción del Desarrollo.** Tradução de Diana Ochôa. - Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1996;

EUROPEAID. **Development and Cooperation.** Disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/index_pt.htm. Acesso em 24/04/2011;

EUROPA. **Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento. .** Sínteses da legislação da UE. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_pt.htm . Acesso 20/04/2011;

EUROPA (2012a). **Tratado de Maastricht sobre a União Europeia.** Sínteses da legislação da UE. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm. Acesso em 20/02/2012;

EUROPA (2012b). **Assuntos institucionais.** Sínteses da legislação da UE. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/index_pt.htm. Acesso em 20/02/2012;

EUROPA (2012c). **A União Europeia no mundo**. Tratado de Lisboa. Disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_pt.htm. Acesso em 22/03/2012;

EUROPA (2012d). **O princípio da subsidiariedade.** Sínteses da Legislação da UE. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0017_pt.htmAcesso em 10/06/2012;

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 04/04/2011;

FERNANDES, R.C**. Privado Porém Público: O Terceiro Setor na América Latina**. Rio Janeiro: Relume - Dumará, 1994;

FERNÁNDEZ, Rubén. **Mito y Realidad de la Ayuda Externa América Latina al 2010**. Grupo de Trabajo sobre Financiamiento del Desarrollo y la Democracia de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo, A.C. –México: ALOP, agosto 2011;

FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: Padrões e crises. In: **Instituto de Estudos Avançados**, 2005;

FMI et al. **Un mundo mejor para todos** – Consecución de los objetivos de desarrollo internacional. FMI; OCDE; NAÇÕES UNIDAS; GRUPO BANCO MUNDIAL. Washington DC, 2000;

FOCKEN-SONNECK, Reiner. Reiner Focken-Sonneck: depoimento (16/02/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012;

FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Ultimo Homem.** Rio de Janeiro: Rocco,1992;

GALBRAITG, John K. **A natureza da pobreza das massas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979;

HARVEY. D. **O Neoliberalismo.** História e implicações. São Paulo: Ed. Loyola, 2008;

HEIDER, Almute. Almute Heider: depoimento (15/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. **Áudio Digital**. Aachen, Alemanha, 2012;

HILLEBRAND, Ernst, OPTENHÖGEL, Uwe. Mediadores en un mundo sin fronteras. Sobre el papel de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior. In: **Entre la Globalización y el multilateralismo cooperativo,** Caracas: Nueva Sociedad, 2001;

HOFFMANN, Geraldo. Adveniat lança campanha de ajuda ao Brasil. **Deutsche Welle Brasil**, nov. 2010. Disponível em http://www.dw.de/dw/article/0,,1793827,00.html . Acesso em 11/04/2012;

ICCO. **Construindo Pontes em PMA**. Editado por ICCO em nome das 14 organizações envolvidas no Projeto Conjunto PMA, 1996-99. Holanda, 1999;

IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. **El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo.** Madrid, La Catarata/IUDC-UCM, 2005;

INWENT. Disponível em www.inwent.org.br. Acesso em 24/04/2010;

IPAD - INSTITUTO PORTUGÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO. **Documento síntese sobre harmonização: declaração de Roma sobre harmonização**. Lisboa: IPAD, 2003;

_____. Harmonização e Alinhamento – Plano de Acção de Portugal. Lisboa: IPAD, 2005. Disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/ha_planodeaccao.pdf ;

JANSEN, Anneke. Opções atuais da cooperação internacional. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 7, p. 3-5, jan. 1995.

JANSEN, Anneke; LANDIM, Leilah. **Marchas e contramarchas da cooperação:** a parceria ICCO-FASE (1983-2010). Rio de Janeiro: Fase, 2011;

KAISER, Wolfgang. Cooperação internacional: uma segunda olhada. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 7, p. 13-17, jan. 1995;

KOALICK, Madeleine. **Kirchliche Entwicklungswerke - unverzichtbare Akteure in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit oder nur ein "Tropfen auf den heißen Stein"?** Seminararbeit, München, GRIN Verlag GmbH, 2004;

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e.V.. **Distribuição de Responsabilidades - O Papel das Entidades Federais, Estaduais e Municipais.** Relatório do Seminário. Rio de Janeiro, junho de 2011;

KRAYCHETE, Elsa Sousa**. Banco Mundial e o Desenvolvimento das Microfinanças em Países da Periferia Capitalista**.Tese (doutorado em administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005;

_____. Modelo de Desenvolvimento de pacto social. Salvador. In: **Bahia Análise e Dados**, v. 17, n. 4, jan-mar 2008;

_____. Condicionantes da ajuda ao desenvolvimento e impactos em ONGs brasileiras. In: **Semana Baiana de Relações Internacionais, II**, Salvador, 2011. Áudio Digital. Arquivo digital do Laboratório de Análise Política Mundial – LABMUNDO, Salvador – Ba;

LAUTIER, Bruno. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?. **Cad. CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, ago. 2010 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 22/04/2011;

LORENZO, José Ángel Sotillo. **Un Lugar en el mundo: La Política de Desarrolo de la Unión Europea.** Madri : Ed. Catarata, 2006;

LUBISCO, Nídia Maria Lienert; VIEIRA, Sônia Chagas. **Manual de estilo acadêmico:** monografias, dissertação e teses. 2ª ed. Salvador: EDUFBA, 2003;

MAPA: 43 anos no Nordeste. **Parcerias do DED no Nordeste em 43 anos de atuação na região.** Disponível em: <www.dedbrasil.org.br>. Acesso em: 23 jun. 2010;

MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz de. As Organizacoes Internacionais e a Cooperacao Técnica. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperacao Internacional: Estratégia e Gestao**. Sao Paulo: EDUSP, 1994;

MESSNER, Dirk; PINGER, Winfried. Welche Rolle für Staat und Zivilgesellschaft? **Welt-sichten**. Streitgespräch, Frankfurt/Main, out 2008. Disponível em http://www.welt-sichten.org/artikel/art-10-008/entwicklungshilfe-welche-rolle-fuer-staat-und-zivilgesellschaft.html . Acesso em 23/05/ 2012;

MILANDO, João. Cooperação sem Desenvolvimento. Lisboa. **Estudos e Investigações**, 39, ICS, novembro, 2005;

MILANI, Carlos R. S. Mitos construídos acerca da "participação" no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente. In: CARRIZO, Luiz; GALLICCHIO, Enrique (org.). **Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios**. 1ª. Ed. Montevidéu: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006;

MISEREOR. **O que MISEREOR entende por efeitos.** Documento de Posição. Aachen, abril 2006;

_____, (2010a). **50 anos. Com ira e ternura ao lado dos pobres**. Bischöfliches Hilfswerk MISEREOR e.V.: Aachen, 2010;

_____, (2010b). **Indicações para a realização de avaliações externas pela organização parceira de Misereor.** Aachen, março 2010;

_____, (2011). **Jahresbericht 2010,** Aachen, 2011;

MONTANO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002;

MORAES, Reginaldo**. Estado, Desenvolvimento e Globalização.** São Paulo: editora UNESP, 2006;

MUÑOZ, Enara Echart. Os novos rumos da cooperação Européia**.** In: **Semana Baiana de Relações Internacionais**, **II**, Salvador**,** 2011;

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, junho de 1945;

_____. (2002a) **Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo**. Monterrey, março de 2002;

_____. (2002b) **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.** Joanesburgo, Set de 2002. Disponível em www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/**joanesburgo**.doc;

NOGUEIRA, V.M.R.; SEMIONATTO, I. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. **Serviço social e sociedade**, São Paulo, n.66, p.145-164, 2001;

NASCIMENTO, Harley Henriques do. **Relações Internacionais e Cooperação Norte-Sul: impacto de agências não governamentais de cooperação internacional no sistema de gestão de organizações da sociedade civil no estado da Bahia**. 2008. Dissertação (Mestrado em Administracao) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008;

OCDE. **Aid Avaluation: the experience of member of the development assistance committee and of international organizations**. Organisation for economic co-operation and development. Paris, 1975;

_____. **Principles for the Evaluation of Development Assistance. Development Assistance Committee.** OECD, Paris, 1991;

_____. **Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento**: apropriação, harmonização, alinhamento, resultados e responsabilidade mútua. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2005, Paris, França. Disponível em www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf;

_____ (2008a). **Agenda para a Acção de Accra**. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 2008, Accra, Gana. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf;

_____(2008b). **OECD Glossary of Statistical Terms.** OECD Publishing: doi: 10.1787/9789264055087-en, 2008;

_____(2010a). **The DAC. 50 Years, 50 highlights**. OECD: Paris, 2010. Disponível em www.oecd.org/**dac**/46717535.pdf;

_____(2010b). **Normas de Qualidade para Avaliação do Desenvolvimento.** Documentos de Referência e Linhas de Orientação do CAD. CAD/OCDE: Paris: 2010;

_____(2011a). **ODA by type of flow: Development aid.** Table 13: Comparison of flows by type in 2010. Disponível em

http://www.oecd.org/document/0,3746,en_2649_201185_46462759_1_1_1_1,00.html . Acesso em 21/08/2011;

_____(2011b). **Busan partnership for effective development cooperation** fourth high level. In: FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 2011, busan, republic of korea, 2011. Disponível em www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde . Acesso em 26/03/2012;

_____(2011c) **Building Block on Public-Private Cooperation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth**, Busan, 2011. Disponível em http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/es/topics/building-blocks/555.html;

_____(2011d). **Thematic Session on Public-Private Co-operation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth,** Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea- BEXCO, 29/11/ 2011. Disponivel em http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/oecd/49482111.pdf;

_____(2011e). **Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París**, Fase 2, Copenhague, Mayo 2011. Disponível em www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde;

_____(2012a). **Development aid: Net official development assistance (ODA),** Development: Key Tables from OECD, No. 1, 2012.
doi: 10.1787/aid-oda-table-2012-1-en. Acesso em 20/06/2012;

_____(2012b). **Understanding the role of evaluation in development programmes**. Disponível em www.oecd.org. Acesso em 02/04/2012;

OELSCHLEGEL, Adrian. Depoimento (11/2011). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Salvador, nov. 2011;

OLIVEIRA, Amaury Banhos Porto de. **A Questão Alemã desgasta a Pax Americana**, in: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). Alemanha: visões brasileiras, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000;

OLIVEIRA, Nelson de. **Neocorporativismo e Política Pública:** um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. Salvador: CEAS; São Paulo: Ed. Loyola, 2004;

OLIVEIRA, Cláudio. Depoimento (04/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Ruy Barbosa, abril 2012;

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENES. 2011. Disponível em http://www.cso-effectiveness.org. Acesso em 20/03/2012;

PARLAMENTO EUROPEU. **O Princípio da Subsidiariedade**. Fichas técnicas. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_2_2_pt.htm. Acesso em 13/03/2012;

PEARSON, Lester. El Informe Pearson. In: **El Correo.** UNESCO: Paris, febrero 1970, ano XXIII;

PEDROTI, Paula Maciel. **A Cooperação Internacional na Terceira Onda de Democratização:** o hibridismo da fundação Konrad Adenauer e a experiência brasileira. Dissertação (Mestrado), Fundação Getulio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2005;

PEREIRA, Chyara Sales. **Modernidade, racionalização e natureza – das brechas abertas pelo Protocolo de Quioto às soluções de mercado**. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005;

PESSINA, Fermino. Depoimento (10/04/2012). **Audio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Ruy Barbosa, 2012;

PICHLER, Walter Arno **. Mudanças no sistema brasileiro de relações de trabalho nos anos 80: o fim do corporativismo autoritário.** Fundação de Economia e Estatística, Secretaria do Planejamento e Gestão, Porto Alegre, novembro de 2007;

PPM, 2002. **Estratégia para o Brasil 2003-2007.** Stuttgart, 2002;

PPM-EED. **Documento de estratégia para o Brasil 2010 – 2014,** Stuttgart / Bonn, nov. 2009;

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais.** Tradução de João Minhoto Marques, Maria Amália Mendes e Maria Carvalho. 2. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 1998;

RAUCH, Theo. **Entwicklungspolitik: Theorien, Strategien, Instrumente.** Braunschweig: Westermann, 2009;

RAUD, Cecile. Uma análise crítica da Teoria da Dependência: a noção de progresso e o papel das instituições formais e informais. **Revista Política e Sociedade**, n° 01, Santa Catarina, setembro 2002;

RESHÖFT, Malte. Malte Reshöft: depoimento (15/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. **Áudio Digital**. Aachen, Alemanha, 2012;

SANCHEZ, VITALE, SILVA, CARDOSO e SPÉCIE. **A Repolitizacao em questao: O exemplo da proposta de reforma da ONU para a participacao da Sociedade Civil**. IX Congresso da Associacao Latino – Americana de Estudos Africanos e Asiáticos do Brasil. 25-27 de setembro de 2008;

SANGREMAN, C. **A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa.** Coleção ***Documentos de Trabalho nº 80,*** Lisboa 2009;

SANTIAGO, Bráulio Junqueira. **Os Bastidores da União Europeia**. Mestrado em Direito das Relações Econômicas Internacionais. São Paulo, PUC, 2007;

SANTOS FILHO, Onofre. O fogo de prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: **Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais**. Taiane Las Casas Campos (Org.). – Belo Horizonte : Ed. PUC Minas, 2005;

SCHMITTER, Philipe; GROTE, Jürgen. O renascimento do corporativismo nacional – efeito colateral indesejado da unificação econômica e monetária da Europa ou reação calculada à ausência de políticas sociais europeias? In: **Pactos Sociais, Globalização e Integração Regional.** Eduardo S. Condé (org.) – Ed. UNICAMP, 2008;

SCHULZ, Brigitte. **La mundialización, la unificación y el estado de bienestar en Alemania.** Revista Internacional de Ciencias Sociales, n° 163, Paris: UNESCO, março de 2000;

SILVA, Glaucimara. Agência oficial do desenvolvimento: Alemanha é o segundo maior contribuinte do mundo. **Notícias da Alemanha** , Centro Alemão de Informação, 10 de abril 2012. Disponível em http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/__pr/DZBrasilia__Artigos/04__2012/100412__cooperacao.html . Acesso em 22/03/2012;

SOUZA, Clêyde. Projetos Econômicos: Ponto de fissão entre agencias e organizações do movimento popular? **Caderno Ceas**, n. 120, marco/abril 1989;

STAHN, Jürgen. Jürgen Stahn: depoimento (12/02/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Wedel, Alemanha, 2012;

STIGLITZ, Joseph E. **Em Busca de um Novo Paradigma para o Desenvolvimento: Estratégias, Políticas e Processos.** Genebra: UNCTAD, 1998;

UGA, Vivian. A Categoria "Pobreza" nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, 23, nov. 2004;

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia.** Jornal Oficial nº C 191, Maastricht, 29 de Julho de 1992. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001. Acesso em 23/04/2010;

_____. **Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea,** 2000. Disponível em: http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/Declaracixn_del_Consejo_y_de_la_Comisixn_sobre_la_Polxtica_de_Desarrollo_de_la_Comunidad_Europea.pdf. Acesso em 24/04/2011;

_____. **O consenso europeu sobre o desenvolvimento.** Conselho da União Europeia, Bruxelas, 22 de Novembro de 2005;

_____. **Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento.** Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu, Bruxelas, 28 de fev. de 2007;

_____. **Versão Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.** Jornal Oficial da União Europeia, maio 2008. Disponível em http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm . Acesso em 20/05/2012;

_____. **Conclusões do Conselho - Quadro Operacional de promoção da Eficácia da Ajuda**. Conselho da União Europeia, Bruxelas, Nov. de 2009;

_____. **Coerência das políticas da UE numa perspectiva de desenvolvimento e o «conceito de ajuda pública ao desenvolvimento mais» (APD+).** Resolução do Parlamento Europeu, Maio de 2010;

VALDERRAMA, Mariano. **Políticas y prácticas de la cooperación entre la Unión Europea y A mérica Latina**, en: Cooperación Unión Europea – América Latina. RIMISP-ICCO. Santiago de Chile, 2004;

VENRO. **Venro– Die ersten 15 Jahre,** Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-organisationen e.V.,Bonn, dez. 2011;

_____. **Was wir tun.** Disponível em http://www.venro.org/venro0.html. Acesso em 10/05/2012;

VOCK, Jochen. **A fé na Alemanha: dados e números.** Deutsche Welle, 21 de maio de 2009. Disponível em http://www.dw.de/dw/article/0,,4270137,00.html. Acesso em 13/04/2012;

WACHSTUM. Bildung. Zusammenhalt. **Koalitionsvertrag zwischen CDU,CSU und FDP,** 17. Legislaturperiode, Berlin, 2009;

WADEHN, Manfred. Manfred Wadehn: depoimento (14/02/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012;

WHITE, John. West german aid to developing countries, in **International Affairs - Royal Institute of International Affairs** ,Vol. 41, No. 1 , jan., 1965;

WOLFF, Luciano André. **Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha: guia introdutório aos diferentes espectros institucionais**. In: Textos ABONG, série cooperação internacional, out. 1992;

_____. Luciano André Wolff: depoimento (14/02/2012). **Áudio Digital.** Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012;

WP-EFF. Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (Working Party on Aid Effectiveness - WP-EFF). **Eficácia da ajuda: um relatório sobre o progresso registado na implementação da Declaração de Paris - resumo executivo.** OCDE/DAC, 2008;

YIN, Robert K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed.Porto Alegre: Bookman, 2005;

ZIMMER, Annette; TOEPLER, Stefan. **Government Policy and Future Issues - Federal Republic of Germany.** In: ZIMMER, Annette. The Third Sector in Germany. Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster, 2000;

ZIMMER, A. et al. **The Third Sector in Germany.** Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Münster, 2000.

APÊNDICE

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Maria Elisa H. Pessina

Para a dissertação de mestrado "O ideário de desenvolvimento pós 1990 e as mudanças na cooperação internacional não governamental: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão"

(dimensão estratégica, administrativa e financeira).

Nome:

Data:

Local:

Cargo:

1. Quanto tempo na MISEREOR/PPM/EED? Há quanto tempo já atua na área de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento?
2. Como se caracterizavam as principais organizações com as quais a sua agência cooperava na década de 1970?
    a. Natureza: ONGs, Movimento Social, Entidades Ecumênicas, etc.
    b. Porte: pequeno, médio ou grande.
    c. Agendas: educação popular, mobilização popular, geração de renda, ambientalistas, gênero, outras.
3. Quais as organizações com as quais a sua agência coopera atualmente? Houve mudanças em relação aos quesitos anteriores? Se sim, quais e a partir de quando se observaram tais mudanças?
4. Quais as principais fontes de recursos hoje da sua sua agência? Foi sempre assim? Quando mudou? (Detalhar participação das diversas fontes)
5. No caso do co-financiamento do BMZ ou da EU, existem condicionamentos para se ter acesso a estes financiamentos? Quais? Você registrou mudanças significativas quanto a isso ao longo das duas últimas décadas?
6. De que forma você acha que os governos (partidos políticos) que assumiram a Alemanha influenciaram nas mudanças na Cooperação Internacional não governamental alemã para o Desenvolvimento? Alguma medida/política significativa em relação a sua agência?

7. Qual a participação da sua agência nos esforços empreendidos pelo governo Alemão para o alcance da coerência e complementaridade na sua estrutura de cooperação do país? (A sua organização tem contribuído com este objetivo? De que maneira?)
8. Na dimensão estratégica da sua agência (agendas/projetos/programas), o que você notou de mudança significativa depois dos anos 1990?
    a. Em relação às regioes prioritárias.
    b. Perfil das organizações parceiras.
    c. Agendas, temáticas priorizadas (Pode informar quanto % é destinada para cada temática?)
9. Quanto a dimensão gerencial/administrativa, a PPM está passando por uma fusão com a EED:
    a. Porque a fusão? O que significa ela para as envolvidas?
    b. O que vai mudar? (mudanças em quadro de funcionários, cargos, organograma, chefia...)
10. A sua agência está comprometida com a busca de maior eficácia da ajuda? De que maneira?
11. Participou do Fórum de Alto Nível de Busan que ocorreu do dia 29/11 a 01/12/2011? Quais os principais compromissos que sua agência assumiu lá?
12. Em relacao a Agenda da Eficácia, que surgiu no discurso do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento a partir da década de 1990 e se fortaleceu nos anos 2000, quais os pontos positivos, na sua opinião, e negativos, se houver?

(Ver com os entrevistados se eles possuem material sobre os contatos/diálogos com o ministério – BMZ)

(Ver com os entrevistados se eles possuem documentos que comprovem as mudanças citadas ao longo da entrevista)

OBRIGADA!