



# O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990

entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão

Maria Elisa Huber Pessina





# **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**

entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Reitor

João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor

Paulo Cesar Miguez de Oliveira

Assessor do Reitor

Paulo Costa Lima



EDITORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA

Diretora

Flávia Goulart Mota Garcia Rosa

Conselho Editorial

Alberto Brum Novaes

Ângelo Szaniecki Perret Serpa

Caiuby Alves da Costa

Charbel Niño El Hani

Cleise Furtado Mendes

Dante Eustachio Lucchesi Ramacciotti

Evelina de Carvalho Sá Hoisel

José Teixeira Cavalcante Filho

Maria Vidal de Negreiros Camargo



Maria Elisa Huber Pessina

# **O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990**

entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão

Salvador  
EDUFBA  
2017

2017, Maria Elisa Huber Pessina.  
Direitos para esta edição cedidos à Edufba.

Feito o depósito legal.

Grafia atualizada conforme o Acordo Ortográfico da  
Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.

Capa e Projeto Gráfico  
Rodrigo Oyarzábal Schlabitz

Revisão / Normalização  
Letícia Rodrigues / Mariclei dos Santos Horta

Sistemas de Bibliotecas - UFBA

---

Pessina, Maria Elisa Huber.

O não governamental na cooperação internacional para o desenvolvimento após 1990:  
entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão / Maria Elisa Huber Pessina. -  
Salvador: EDUFBA, 2017.

286 p.

Originalmente apresentada como dissertação (mestrado) - Universidade Federal da  
Bahia, 2012.

ISBN 978-85-232-1571-2

1. Desenvolvimento econômico - Aspectos sociológicos. 2. Desenvolvimento -  
Cooperação internacional. 3. Organizações internacionais. 4. Organizações internacionais  
- Alemanha. 5. Organização não-governamental. 6. Cooperação internacional. 7. Países da  
União Européia. I. Título.

CDD - 338.9

---

Editora filiada à



Editora da UFBA

Rua Barão de Jeremoabo, s/n - Campus de Ondina  
40170-115 - Salvador - BA

Tel: +55 71 3283-6164

Fax: +55 71 3283-6160

[www.edufba.ufba.br](http://www.edufba.ufba.br) / [edufba@ufba.br](mailto:edufba@ufba.br)

*A meus pais, Fermino e Friederike,  
por todo amor e inspiração para esta obra e para a vida.  
A meus amados filhos, Mathias e Maria Cecília.*



## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que participaram, direta e indiretamente, da construção deste livro.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e ao núcleo de pesquisa que lá me acolheu, o Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Minha gratidão a minha orientadora Elsa Kraychete, pelo acompanhamento marcado pela competência, compreensão e incentivo.

Aos funcionários das agências estudadas, pelas entrevistas e generosos acolhimentos. Minha gratidão a Jürgen Stahn e sua esposa Elke; a Luciano Wolff; Manfred Wadehn e sua esposa Bárbara; a Christine Born; Reiner Focken-Sonneck; a Malte Reshöft e Almute Heider.

A Eliana (Coordenadoria de Serviços Ecumênicos - CESE); Dom André De Witte; Ir. Cleusa Alves, Cátia Cardoso e José Carlos Moraes (Cáritas Salvador); Otília Balio (Cáritas NE3) e Cláudio Dourado (CPT Ruy Barbosa), pela ajuda com contatos das agências parceiras e contribuições sobre a visão dos movimentos pastorais. Agradeço também a Fátima Nascimento e a Elo, pelas informações e apoio fundamentais.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e ao Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Administração (PROADM), pelo suporte técnico e financeiro.

A Sílvia, pelo apoio dado as minhas crianças. A Niu, pelo carinho e cuidado precioso dedicado a meus filhos durante minhas ausências.

A meu irmão Daniel, pelos inúmeros e preciosos acolhimentos e apoios técnicos. A meu irmão Samuel, por toda torcida e incentivo. A Alessandro, pela compreensão com minhas tantas ausências e entendimento da importância deste projeto.

A meus filhinhos, Mathias e Maria Cecília, a quem este trabalho é dedicado, e para os quais ele significou sacrifícios e ausência da mãe em momentos preciosos que não voltarão. Por fim, agradeço, acima de tudo, a meus pais, Fermino e Friederike, aos quais também dedico este livro. O amor concreto de vocês foi fundamental em todo o percurso. 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 o amor e paciência de sempre. Havendo méritos neste trabalho, é de vocês a grande parte. A vida de vocês como cooperantes, resguardando toda a solidariedade e envolvimento característico do ideal que os fizeram deixar suas terras, representou não apenas uma referência pessoal de vida, como também motivação profissional para pesquisar o tema das mudanças na cooperação internacional não governamental no pós-1990.

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

Finalmente, a todos e todas que, de alguma forma, colaboraram para meu crescimento nos dois anos e meio desta pesquisa e aos que, nas mais diversas formas, me incentivaram a publicá-lo. Na consciência de terem me acolhido e amado, sintam-se aqui contemplados.

# SUMÁRIO

- 11 Apresentação
- 15 Introdução
- 19 Os ideários de desenvolvimento e a cooperação internacional
  - 23 Os ideários de desenvolvimento e a evolução histórica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)
- 51 A nova agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a agenda da eficácia
  - 55 Os fóruns de alto nível sobre a Eficácia da Ajuda
  - 74 A cooperação europeia para o desenvolvimento
  - 98 A Agenda Internacional da Eficácia e a gestão dos programas e agências de cooperação internacional para o desenvolvimento
  - 106 Repercussões da Agenda Internacional da Eficácia nas Organizações Não Governamentais para o desenvolvimento
- 119 O Estado Alemão: o modelo corporativista e o Princípio da Subsidiariedade
  - 119 O estado social alemão: um modelo corporativista
  - 133 O princípio da subsidiariedade
  - 138 A Cooperação Internacional Alemã para o Desenvolvimento
- 185 Os ideários sobre o desenvolvimento e as repercussões nas agências eclesiásticas alemãs de cooperação internacional
  - 186 Repercussões na dimensão político-estratégica das agências eclesiásticas alemãs
  - 229 Dimensão gerencial-administrativa
  - 244 Dimensão financeira
- 259 Considerações finais
- 271 Referências



## APRESENTAÇÃO

Recorro a uma metáfora para iniciar a apresentação deste livro: não estamos diante de uma fotografia captada na pose paisagem. A pesquisa empreendida por Maria Elisa é bem delimitada e guiada por indagar “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”. Entrelaça os temas do desenvolvimento e cooperação internacional para o desenvolvimento com os de estratégia e administração de organizações, em posição fronteira entre as disciplinas economia e administração. Um risco e tanto para só ver a paisagem, homogênea, sem contradições!

A primeira tensão enfrentada pela autora é entre as noções de desenvolvimento e cooperação. Parte da compreensão de que o capitalismo se desenvolve de forma desigual, mesmo em períodos caracterizados como de crescimento em larga escala, como o inaugurado no imediato pós-Segunda Guerra e que se estende até os primeiros anos da década de 1970. A ideia de que o desenvolvimento seria capaz de mitigar as desigualdades territoriais e sociais é amplamente difundida, superando assim o atraso e a pobreza. A autora, mesmo não tendo como seu principal propósito explorar esse aspecto do desenvolvimento capitalista, pontua sobre os limites desse mito. O seu alvo é a cooperação internacional. Cooperar nesse ambiente marcado por competições e interações interestatais que firmava as vantagens do multilateralismo, mas sem poder abdicar das relações bilaterais, valida a institucionalização da coopera-

ção internacional a partir de regras e procedimentos que serão levados a cabo por agências especializadas, sejam as de cunho internacional interestatal, sejam as de caráter nacional. É também nesse contexto que, em território europeu especialmente, surgem as Organizações Não Governamentais (ONGs), associadas a partidos políticos, igrejas cristãs e movimentos animados por cidadãos sem vínculos de fé ou partidários que, estabelecem contatos com organizações dos países do então denominado Terceiro Mundo, em busca de outros caminhos para o desenvolvimento.

O esgotamento do padrão de desenvolvimento que se convencionou denominar de keynesiano cedeu lugar para a inflexão no modelo de desenvolvimento e no pacto social que sustentava o modelo que chegava ao fim. As críticas à centralidade do Estado, acompanhadas pela valorização do mercado – locus de interação entre entes privados como empresas, igrejas e ONGs, entre outras organizações – como depositário de procedimentos eficientes que conduziriam à eficácia e deixaria para trás a ganância e o desperdício característicos da regulação estatal, passam a nortear as políticas governamentais.

Essa inflexão repercutiu nas organizações interestatais internacionais de forma a buscar novos consensos para conduzir as políticas de desenvolvimento. As organizações e agências abrigadas sobre o manto das Organizações das Nações Unidas (ONU), mesmo quando verificadas tensões, realinham os discursos com as diretrizes sobre o desenvolvimento gestadas no Banco Mundial. A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é avaliada e conformada às novas diretrizes. No percurso, as agências não governamentais são valorizadas, incentivadas a virem a público, renovar seus discursos e apresentarem-se como sujeitos. São abertos espaços de participação em conferências internacionais e, sobretudo, o convite para (co)operar na implementação das políticas focalizadas. A partir de leitura minuciosa dos documentos que conduzem ao realinhamento – Consenso de Monterrey, Fóruns de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda (Roma, Paris, Acra e Busan), a Conferência da ONU sobre os Objetivos do Milênio (2010) –, a autora conclui estar diante de uma agenda renovada, que denomina de “Agenda da Eficácia” e que norteará a cooperação nes-

tas primeiras décadas do século XXI. Para se aproximar do seu objeto – as agências não governamentais alemãs de cooperação internacional para o desenvolvimento –, Maria Elisa segue com as análises de documentos, desta feita, os que tratam da cooperação no âmbito da União Europeia, que destaca temas como complementaridade e competências entre os entes comunitários e os nacionais.

O trajeto analítico até aqui realizado é parte da compreensão da autora das variáveis e mediações que precisam ser analisadas para melhor elucidar o caso alemão. O modelo corporativista do Estado social alemão e o princípio da subsidiariedade, determinante na elucidação das relações entre Estado e sociedade civil, pouco conhecido por nós brasileiros, é analisado historicamente. A concertação estabelecida por meio de pactos sociais que distinguem o caso alemão mesmo no contexto europeu.<sup>1</sup> É nesse contexto e fiel a esses princípios que o Estado alemão define a sua política externa e promove arranjos institucionais que pouco se modificam com a ascensão de um ou outro partido ao governo.

As agências não governamentais alemãs de cooperação internacional escolhidas para realizar o estudo de caso foram Evangelische Entwicklungsdienst e.V. (EED), Pão para o Mundo (Bröt für die Welt) e MISEREOR, de expressiva atuação no Brasil e América Latina. Além do exame dos relatórios das organizações, Maria Elisa visitou as sedes das agências na Alemanha e realizou entrevistas com atuais dirigentes das organizações, como também com quadros históricos, o que lhe permitiu recompor a trajetória destas organizações e o seu modo de cooperar em distintos contextos. Pode também perceber a criatividade dos entrevistados para manter as parcerias com organizações do Sul mesmo diante das atuais condicionalidades. A análise dos relatórios e das entrevistas permite recompor a trajetória das organizações como também tirar conclusões sobre suas estratégias e encaminhamentos administrativos e

---

1 Lembro da análise realizada na dissertação de Paulo Everton Mota Simões, defendida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA), e que também já veio a público no formato livro sob o título *Entre a alma missionária e o espírito mercador: uma análise da cooperação não governamental holandesa no Brasil*, editado pela editora Appris.

financeiros. Um reencontro com estudos organizacionais, com contribuição original.

Por fim, quero dizer do meu prazer em ter acompanhado, na posição de orientadora, a pesquisa que dá origem a este livro. Quero dizer que Maria Elisa é apaixonada pelo tema da cooperação. Implicou-se e buscou elucidações teóricas para cada desafio que o encaminhamento da pesquisa apresentou. O resultado, que agora se abre ao debate público, vai além de um olhar sobre, a jovem pesquisadora defende uma ideia.

*Elsa Sousa Kraychete*

Professora do Núcleo de Pós-Graduação em Administração e do mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia.

## INTRODUÇÃO

O fim da Segunda Guerra Mundial possui entre suas marcas o surgimento do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), quando as potências capitalistas vencedoras criaram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, em 1944, e a Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, 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, um 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 1950, 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, 2010 a) As primeiras Organizações Não Governamentais para o 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 1960, 1970 e 1980, 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 Sustentável, 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.

Este livro 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 é fruto de uma dissertação de mestrado desenvolvida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA), sob

orientação da professora doutora Elsa Kraychete no âmbito do Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo). Tal pesquisa foi desenvolvida dentro de um projeto maior 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”.

Foram escolhidas, para o estudo que originou este livro, as agências não governamentais alemãs de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Evangelische Entwicklungsdienst e.V. (EED), Pão para o Mundo (PPM)<sup>1</sup> e MISEREOR, que representavam, no ano de finalização da pesquisa (2012), as maiores e mais tradicionais do país, de expressiva atuação no Brasil e América Latina.<sup>2</sup>

---

1 Em alemão, “Brot Für Die Welt”.

2 No início de 2013 foi efetivada a fusão entre a PPM e o EED, criando a *Evangelische Werk für Entwicklung und Diakonie e.v.* (obra evangélica para diaconia e desenvolvimento). Tal acontecimento é considerado importante evidência das mudanças pelas quais essas organizações passaram, conforme é possível observar ao longo da leitura do livro.



## OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A experiência de duas guerras seguidas, aliada à necessidade de reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra, fez com que o termo “desenvolvimento” se tornasse o centro dos discursos internacionais. As razões de uma cooperação efetiva com os países destruídos pela guerra se acentuavam diante da ameaça de expansão do regime comunista do leste. 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 forma, 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 Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência de São Francisco, de 1945, o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (SCID). Assim, segundo Ayllón (2007), 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.<sup>3</sup>

---

3 A questão da globalização é brevemente abordada neste livro, ao analisar as transformações do capitalismo e as necessidades de expansão do capital em cada período do pós-guerra.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) 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) Por sua vez, o SICD representa a rede de organizações que promovem ações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Essas 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. (AYLLÓN, 2006)

A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é a modalidade mais conhecida de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento. Trata de transferências de recursos de origem pública,<sup>4</sup> entregues seja diretamente pelos governos via suas agências oficiais de cooperação, seja via instituições multilaterais, ou até mesmo através de instituições não governamentais,<sup>5</sup> 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)

---

4 Tal transferência não está limitada aos recursos financeiros. As principais modalidades de Ajuda ao Desenvolvimento são a Ajuda Financeira e a Ajuda Técnica. É computada ainda como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) 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.

5 Em seu *website*, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) (2010d) disponibiliza periodicamente a lista de Organizações Não Governamentais por meio das quais as doações efetuadas poderão ser consideradas AOD.

É o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OECD)<sup>6</sup> o organismo encarregado de estabelecer os critérios técnicos que caracterizam a AOD, além de formular as orientações técnicas e de compilar e divulgar os dados estatísticos referentes aos fluxos de ajuda 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 AOD. O CAD agrupa os maiores doadores do mundo definindo e monitorando padrões globais e áreas-chave do desenvolvimento. Ele envolve seus membros da comunidade de doadores nos esforços globais para tornar o trabalho da ajuda melhor e mais eficaz. (OECD, 2010a, p. 3)

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, Organizações da Sociedade Civil, igrejas, universidades, sindicatos, partidos políticos, institutos de responsabilidade empresarial socioambiental, entre outros. Esse tipo de cooperação para o desenvolvimento não é regulado pelo CAD/OECD, mas vem, desde a década de 1990, se articulando na forma de plataformas mundiais e regionais, 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. É importante reforçar que, segundo os critérios do CAD, os aportes oficiais (recursos públicos) às atividades e projetos de ONGDs são computados nas estatísticas como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

Quanto aos seus atores, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento se classifica em multilateral e bilateral. A Cooperação

---

6 Para coordenar o Plano Marshall foi criada, 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 OECD. Em 1960, foi criado o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), como um dos dois grandes departamentos que compõem a OECD.

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

Já 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, vinculada a algum desses ministérios); 2) as administrações territoriais distintas do Estado central, que poderiam ser representadas pelos municípios de um país doador que pratica Cooperação Internacional para o Desenvolvimento para outro município receptor; 3) as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) que utilizam recursos de seus governos. (IGLESIA-CARUNCHO, 2005)

Ao estudar a CID, cabe abordar também os discursos dominantes, muitas vezes escondidos sob a roupagem de um consenso difuso. Segundo Ayllón (2007), 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. Nesse contexto, o principal objetivo deste livro é demonstrar a relação existente entre as políticas da Coope-

ração Internacional para o Desenvolvimento, os respectivos ideários de desenvolvimento nos quais estavam inseridas e o lugar do não governamental em cada um deles.

## OS IDEÁRIOS DE DESENVOLVIMENTO E A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)

Segundo Galán e Sanahuja (1999 apud AYLLÓN, 2007), 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.

Rauch (2009), por sua vez, questiona se a sequência de “mains-treams” nas estratégias de desenvolvimento deve ser interpretada como um simples resultado de processos de aprendizagem e evolução ou como resultado de uma adaptação às tendências estabelecidas de fora e de cima. Este livro acolhe como premissa a segunda alternativa colocada por Rauch, assim como a opinião de Galán e Sanahuja (1999 apud AYLLÓN, 2007) sobre o caráter histórico da cooperação para o desenvolvimento, vinculado aos movimentos do capital em cada período.

Considerando-se a trajetória histórica das políticas de desenvolvimento do pós-Segunda Guerra, a cooperação internacional para o desenvolvimento pode ser analisada em uma sequência de três grandes períodos: “desenvolvimento via crescimento”, o qual compreende o período do pós-guerra até a crise dos anos 1970; a “década perdida”, o qual compreende o período de transição representado pelos anos 1970 e 1980 e, por último, o período do “desenvolvimento humano sustentável”, que compreende o período a partir de 1990 até os dias atuais.

## O desenvolvimentismo do pós-Segunda Guerra Mundial: desenvolvimento via crescimento

Balanco (1999), ao analisar as transformações do capitalismo, 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 ele, 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, p. 7)

Segundo esse mesmo autor, no período que corresponde às décadas de 1940 a 1970, 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. (BALANCO, 1999, p. 7)

Por outro lado, segundo Balanco (1999, p. 10), essa era dourada “experimentada pelos capitalisms centrais não apagou a marca característica do mercado mundial, 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.”

O período pós-Segunda Guerra marca 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, afastar a possibilidade de novos conflitos e a ameaça do avanço da ideologia socialista. Segundo Mattedi (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. 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. (ONU, 1945)

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, p. 14), 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 trabalistas 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.

Mas foi em 1949, no seu discurso de posse como presidente dos Estados Unidos, que Harry Truman convocou, histórica e emblaticamente, todas as nações desenvolvidas a se engajarem pelo desenvolvimento das áreas “não desenvolvidas” no globo. No Ponto IV desse discurso, o presidente americano refere-se aos 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, p. 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, assim como 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.

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 do discurso de Truman ser direcionado à luta contra a pobreza em plena década de 1940, distingue-se daquele que se tornaria largamente difundido na década de 1990, estando cada um inserido em diferente contexto histórico, marcado por distintos “ideários de desenvolvimento”. Nesse sentido, Galbraith (1979, p. 30) relata 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.

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. Ao admitir-se a existência de um remédio admitia-se a existência de uma causa, que se não pudesse ser indentificada 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 (1979, p. 39) explica mais adiante, em outras palavras, que “não passamos da causa para a solução, passamos da única linha disponível de solução para a causa que exige essa solução.”

Assim, Galbraith (1979, p. 40) 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 suas 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.

A essa lógica obedeceram, historicamente, as discussões hegemônicas sobre a pobreza no sistema capitalista. 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, 1998) Ao Estado, 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.” (IGLESIA-CARUNCHO, 2005, p. 50)

Nesse ideário, ao Estado era atribuído o papel central da aplicação das políticas de desenvolvimento econômico e social, inspiradas nas teorias keynesianas (Teoria Geral de 1936) que lhe confiava um importante papel regulador. Segundo Evans (1993, p. 1),

[...] 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.

Tratava-se da perspectiva particularmente instrumental naquele momento histórico. Os países afetados pela guerra necessitavam de investimentos e empregos, assim como os novos países que nasciam do processo de descolonização. “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 JUNIOR, 2005, p. 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 1950 e 1960 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 Junior (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, o Banco passou a investir em educação e agricultura, refletindo as preocupações keynesianas de substituição de importações e da Revolução Verde.<sup>7</sup>

Esse período foi marcado também pelo surgimento das principais agências bilaterais oficiais 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 dos Estados doadores para os parceiros do sul. Barbanti Junior (2005) afirma que nesse período 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 United States Agency for International Development (USAID), agência de desenvolvimento internacional do governo americano, as quais formularam estratégias de desenvolvimento e procedimentos de implementação que perduraram por muitos anos.

Quanto à forma de atuação das agências governamentais do norte, no imediato pós-guerra, Jansen (1995, p. 3) afirma que sua cooperação 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.

---

7 Refere-se ao modelo de agrícola 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.

Trata-se da crença amplamente difundida em que o crescimento se traduziria em algum momento futuro em desenvolvimento, quando então 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.

Como exemplo das políticas de Cooperação Internacional Governamental para o Desenvolvimento, desse período, segue abaixo lista de programas prestados pela agência de cooperação britânica – Overseas Development Administration –, no início da década de 1970, e os respectivos países beneficiados:

A ODA recentemente tem encomendado ou ‘inspirado’ projetos nos seguintes setores, alguns deles estão começando e outros em estado avançado:

Estradas (4) Nepal, Ilhas Britânicas, Salomão, 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<sup>8</sup> (1) Quênia.

Agricultura (1) Dominica.

Indústria (1) Indonésia.

Aeroportos (1) Ilhas Virgens Britânicas.

Ajuda Alimentar (1) Malawi.

Abastecimento de Água (1) Maurício.

(OECD, 1975, p. 105)<sup>9</sup>

8 *Land Settlement.*

9 Todas as traduções presentes ao longo do livro foram realizadas pela própria autora.

É possível observar a natureza dos projetos priorizados nesse período, majoritariamente de formação de infraestrutura que viabilize a expansão do capital para tais regiões. É possível também inferir desse exemplo como a relação da Cooperação para o Desenvolvimento dava-se com os mesmos parceiros que até pouco tempo atrás eram colônias desses doadores. Nesse sentido, Iglesia-Caruncho (2005), ao definir as principais características do sistema de Cooperação Internacional 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.

Entretanto, nos anos 1960 e 1970 existiram também tendências nos países em desenvolvimento que representavam uma posição crítica diante da ordem hegemônica de desenvolvimento, embora, segundo Escobar (1998), fossem insuficientes para articular um “rechaço” ao discurso que combatiam. Entre elas, o autor menciona a Pedagogia do Oprimido, de Paulo Freire; 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 apud ESCOBAR, 1998) e à dependência econômica. (CARDOSO; FALETO, 1979 apud ESCOBAR, 1998, p. 22) Foi no seio dessas “correntes contrárias” que muitas agências não governamentais, e até mesmo governamentais europeias mais progressistas, encontraram parceiros para cooperar por um modelo de bem-estar social na América Latina.<sup>10</sup> Essas representações críticas diante da teoria hegemônica do desenvolvimento, colocadas por Escobar (1998), 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 Cooperação Governamental na década de 1960, o que na prática representou a vinda de muitos intelectuais, membros de igrejas e movimentos populares dos países do norte para as nações em desenvolvimento.

---

10 Ao qual não faltavam correntes nacionais dos países em desenvolvimento contrárias, como a burguesia local, latifundiários, governos militares, entre outros.

No final da década de 1960 e início da década de 1970, quando a crise econômica vindoura começava a dar seus primeiros sinais, a Cooperação Internacional Oficial para o Desenvolvimento entra em uma crise “dupla”, passando a ser alvo de intenso questionamento sobre sua eficácia, por um lado, pelas correntes de esquerda e, por outro, pela influência das ideias neoliberais que ganhavam forças nesse 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. A ajuda internacional para o desenvolvimento, 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 internacional ao desenvolvimento levou George Woods, que presidia então o Banco Mundial, em 1968, 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, p. 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. Tal informe reconhecia a enorme discrepância entre os avanços tecnológicos e econômicos alcançados e a situação de “privações e desesperança dos menos favorecidos”. O informe reconheceu ainda que o progresso moderno “produziu uma enorme brecha entre os países industrializados e o resto do mundo.” Nesse cenário, o propósito da comissão foi o de determinar se os esforços cooperativos internacionais encaminhados a fomentar o avanço das zonas de baixa 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, p. 6)

O relatório enalteceu a importância da cooperação, afirmando que seria trágico que agora se deixasse de lado todo o esforço empreendido até então. Tal documento traz ainda as vozes dos países em desenvolvimento sobre a possível influência política ou benefícios econômicos diretos obtidos pelos países do norte com a ajuda internacional, e a voz dos países doadores sobre a frustração quanto à ineficácia do enorme volume financeiro dedicado à cooperação:

As atividades em prol do desenvolvimento estão se vendo afetadas agora por dúvidas e temores diversos. Com demasiada frequência, 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 validade do conceito mesmo da ajuda. (PEARSON, 1970, p. 6)

O Informe Pearson surge em um “momento decisivo e crítico na história da cooperação internacional”, concluindo que a ajuda deve continuar e oferece argumentos para isso. (PEARSON, 1970, p. 6) 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, p. 7) Para Cox (1973, p. 312), “o propósito político destes informes<sup>11</sup> foi o de produzir uma nova justificativa para a assistência ao desenvolvimento, que

---

11 Referindo-se nessa passagem ao Informe Pearson e ao Informe Jackson, também de 1969. Vide capítulo “A Agenda Internacional da Eficácia e a gestão dos Programas e Agências de Cooperação Internacional”.

pudesse legitimizar uma continuação e expansão das políticas de ajuda durante a década vindoura.”

Vale registrar que tal reflexão acerca da continuidade da Cooperação Internacional 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 América Latina, iniciados pela Revolução Cubana de 1959.<sup>12</sup> Dessa forma, a cooperação internacional continuava possuindo fortes motivações para continuar existindo, porém indicando soluções para a pobreza que não se aproximassem do ideário de desenvolvimento “concorrente”. Era também um período de intensa expansão do capital dos países do norte. 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.

Como saldo econômico, segundo Gilpin (2000 apud MORAES, 2006), a Era Dourada do pós-guerra representou, além de um enorme crescimento do comércio internacional,<sup>13</sup> 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, p. 10) afirma que ao final desse período os países subdesenvolvidos já haviam passado a produzir bens acabados a preços competitivos, refletindo principalmente os novos interesses das empresas multinacionais europeias e americanas nas regiões atrasadas.

---

12 Como a posse de João Goulart, em 1961, no Brasil.

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

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.

Além do agravamento da dicotomia países desenvolvidos *versus* países subdesenvolvidos, a década de 1970 registrou uma crise do sistema econômico mundial que marcou o fim dos Anos Dourados, assim como do ideário de desenvolvimento do *welfare state*, dando início a um período de conformação de um novo ideário, no qual as ideias neoliberais representavam a corrente ideológica mais influente.

O Informe Pearson deixou claro que havia motivações para que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento continuasse existindo, mas o capital entrava em uma nova dinâmica, que exigiria mudanças no *mainstream* sobre desenvolvimento, o que repercutiria nos arranjos institucionais, nas agendas e instrumentos da ajuda internacional.

Após o resultado do Informe Pearson, iniciou-se um constante e intenso processo de medidas em prol do objetivo de redução da pobreza mundial. Já em 1970, como consequência do Informe, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução n.º 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 AOD. (ONU, 1970) Também em 1970, *experts* representantes das principais nações doadoras reunidas no âmbito do CAD/OECD 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.<sup>14</sup>

### A década de 1970: crise e transição de ideário

A década de 1970 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 outro tipo de capitalismo. Porém, segundo Anderson (1995), a prosperidade econômica sem precedentes registrada naqueles “Anos Dourados” das décadas de 1950 e 1960 não permitiram que as ideias neoliberais ganhassem credibilidade. Dessa forma, as ideias neoliberais só começaram a “ganhar terreno” a partir da crise do petróleo de 1973.

A partir daí, segundo Anderson (1995, p. 2), “todo o mundo capitalista avançado caiu em uma 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

14 Vide capítulo “A Agenda Internacional da Eficácia e a gestão dos Programas e Agências de Cooperação Internacional”.

umentasse cada vez mais os gastos sociais. (ANDERSON, 1995, p. 1)

O Estado continuaria atuante, mas dessa vez com uma nova função: a de diminuir o poder dos sindicatos, privatizar empresas, cortar gastos sociais, elaborar reformas fiscais, entre outras. O Estado deveria, assim, recuar como agente econômico, cedendo espaço para um mercado livre capaz de gerar justiça e, conseqüentemente, gerar a maior igualdade social possível. (NOZICK, 1974 apud BARBANTI JUNIOR, 2005)

Avaliando o capitalismo nesse momento histórico, Balanco (1999) afirma que os anos 1970 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. Nesse contexto, acentua-se o processo de globalização do capital, como decorrência do esgotamento da ascensão do modo de produção capitalista. Segundo Balanco (1999, p. 10), “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 1980, o mundo passou a conhecer uma série de mudanças econômico-institucionais radicais perpetradas por novos governantes, como Thatcher, Reagan e Khol, chefes de Estado dos principais países do capitalismo avançado.

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 conseqüências

semelhantes para algumas regiões periféricas, como aconteceu na América Latina. (BALANCO, 1999, p. 11)

É nesse contexto que também chega ao fim, na década de 1970, o discurso do *welfare state* do ideário keynesiano de desenvolvimento enquanto conforma-se um novo modelo nos discursos das organizações internacionais, em um período que ficaria conhecido como “de transição”.

Na década de 1980, as agências multilaterais internacionais de ajuda e financiamento ao desenvolvimento gradativamente foram adaptando seus discursos às diretrizes neoliberais, confirmando no final desse período um novo consenso para o desenvolvimento. O Banco Mundial, que passou por diversas mudanças de visão sobre seu próprio papel e sobre a natureza da promoção do desenvolvimento ao longo de sua história (BARBANTI JUNIOR, 2005), assumiu, no decorrer dos anos 1970 e 1980, 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, firmando bases para repensar o sentido do desenvolvimento a partir de concepções liberais. (KRAYCHETE, 2005) Robert McNamara, que dirigiu o Banco Mundial entre 1968 e 1981, passou 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, em um movimento de retroalimentação. Também para Ayllón (2007), é na década de 1970 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 (2007), o Informe Pearson de 1969 foi fundamental para a composição desse discurso.

Segundo Kraychete (2005, p. 20-21), no decorrer das décadas de 1970 e 1980 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.

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 1970, os países em desenvolvimento buscaram aumentar seus empréstimos internacionais para equilibrar sua deficitária balança comercial, o que tornaria suas economias aprisionadas por um crescente débito. Por outro lado, o decréscimo contínuo no crescimento do comércio mundial nos anos 1970, associado à enorme elevação das taxas de juros desse período e o enxugamento dos empréstimos comerciais do início dos anos 1980, obrigaram os países em desenvolvimento a focar 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 1980, 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 à desregulação. Predomina a cooperação reembolsável através de créditos e modalidades de Ajuda Financeira e se consagra a macroeconomia como a disciplina principal da cooperação.

A partir da década de 1980, o Banco Mundial passará a publicar relatórios anuais cuja argumentação guardava influência direta das proposições neoliberais. (KRAYCHETE, 2005)

### A década de 1990 e o novo consenso sobre combate à pobreza

Com o anúncio do fim da Guerra Fria e a continuidade da crise econômica, a segunda metade da década de 1980 e toda a década de 1990 representarão anos de diminuição crescente nos recursos destinados à AOD. As medidas de ajustes implementadas pelos governos neoliberais na década de 1980 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 em uma recuperação dos níveis de investimentos produtivos. Como resultado, um alto nível de desemprego assolou as economias capitalistas avançadas no início de 1990, marcando 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.

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 apud IGLESIA-CARUNCHO, 2005, p. 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 nessas regiões. 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, p. 18)

Nesse cenário, o discurso político e econômico neoliberal conhecido como Consenso de Washington<sup>15</sup> entrou em declínio em todo o mundo nos primeiros anos da década de 1990. Por outro lado, isso não significaria o retorno ao ideário anterior keynesiano de desenvolvimento, com as políticas de bem-estar social do imediato pós-guerra. Dentre outros, esse período representou também o fim da Guerra Fria, simbolizado na queda do muro de Berlim, e que figurou o fracasso ideológico do modelo socialista de desenvolvimento. Segundo Anderson (1995), o fim da União Soviética e, conseqüentemente, da Guerra Fria representou para o sistema capitalista neoliberal uma espécie de triunfo ideológico, apesar do fracasso deste no que tange aos resultados econômicos prometidos.

Conforma-se, assim, um quadro “monoideológico” cuja tendência seria cada vez mais o fortalecimento, o qual dependia da formulação de um novo discurso, mantendo-se os princípios econômicos neoliberais, mas tratando a questão da pobreza que colocava em risco a manutenção de tal hegemonia. Em 1987, o Unicef editou o relatório “Ajuste com Dimensão Humana”, onde analisava de que forma políticas de ajuste

---

15 Conjunto de medidas liberais formuladas em 1989 pelas instituições financeiras como o FMI e o Banco Mundial, fundamentadas em um 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.

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 JUNIOR, 2005) Em finais dos anos 1980, 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)

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.

No começo dos anos 1990, 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, p. 55),

[...] depois da nova teoria do crescimento e da renovação que se produz na economia do desenvolvimento, começou-se 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.

Dessa forma, nos anos 1990, 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”. 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 1990, a luta contra a pobreza. (AYLLÓN, 2006, p. 13)

Inicia-se, assim, um novo discurso de combate à pobreza, sem serem questionadas as razões do fracasso dos discursos anteriores. 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.”

A agenda do desenvolvimento é retomada sob outro prisma, não só a partir de uma redefinição de objetivos, como de políticas e de atores. (CAMPOS, 2005) 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. Dessa forma, Kraychete (2008, p. 1138) afirma que para manter essa 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.

Montaño (2002) denominará essa 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, fortalecendo o consenso que se formaria a partir dali.

Lautier (2010) afirmará que a década de 1990 e a primeira década de 2000 foram marcadas por uma série de encontros identificados com a formação de um consenso mundial a respeito de desenvolvimento. Segundo esse 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 1990, esses debates e conflitos parecem perder clareza e força, acabando por desaparecer no início dos anos 2000. (LAUTIER, 2010) Segundo tal autor, o debate dá, então, 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, p. 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 o 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.

Stiglitz (1998, p. 10), ex-economista chefe do Banco Mundial, defende que a nova 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. Essa estratégia deve incluir, segundo ele, 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, p. 10) 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.”

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. Igreja-Caruncho (2005, p. 49) chama tal ideário de um novo paradigma,

[...] 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.

O novo paradigma do Desenvolvimento Humano Sustentável encontrará seu maior difusor na série de Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas celebradas ao longo dos anos 1990, as quais trataram de promover acordos globais sobre metas de desenvolvimento no contexto do pós-Guerra Fria e da crise da ideologia neoliberal. (AYLLÓN, 2006) 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, p. 39)

Quadro 1 - Cúpulas das Nações Unidas durante a década de 1990

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

Fonte: Elaboração própria a partir de múltiplas fontes.

Destaca-se dentre essas cúpulas a 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 Assembleia 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 OECD, declararam adotar a maior parte dos objetivos das cúpulas das Nações Unidas como metas expressas da ajuda externa. (AYLLÓN, 2006) Esse documento foi intitulado “Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation”, o qual já continha metas como a redução pela metade das pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015. (OECD, 1996)

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 tempo determinado. A sequência de cúpulas e compromissos culminou na formulação da Declaração dos Objetivos do Milênio, em junho de 2000, quando, em Genebra, foi realizada a sessão especial da Assembleia 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 OECD se comprometiam em impulsionar os objetivos de desenvolvimento do CAD.

A declaração política assinala que as instituições ali representadas servem-se desses objetivos de desenvolvimento como marco comum para orientar suas políticas e programas, assim como para avaliar sua eficácia (AYLLÓN, 2006), em relatório que ficou registrado como “Un mundo mejor para todos”:

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 pro-

jetos 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, 2000, p. 2)

Assinaram essa declaração o secretário-geral da ONU, o secretário-geral da OECD, o diretor do FMI e o presidente do Grupo Banco Mundial. Segundo Ayllón (2006), esse compromisso é particularmente relevante para o FMI que, pouco antes, seguia sustentando que a pobreza estava fora de seu mandato estatutário, e que se limitaria a fazer frente aos desequilíbrios macroeconômicos 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.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas logo em seguida, em setembro de 2000, por meio do que ficaria conhecida 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. Esses 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, convertem-se em componentes onipresentes na cooperação, em alguns casos de inclusão obrigatória para a aprovação de projetos. (AYLLÓN, 2007)

Notará-se, a partir daí, uma série de novas cúpulas e acréscimos nas estratégias para combater a pobreza, dando continuidade à consoli-

dação do ideário do Desenvolvimento Humano Sustentável. 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 voltada para a discussão dos instrumentos mais eficazes de redução da pobreza, sem questionar as suas causas estruturais. Jansen (1995) observa que, naqueles anos, 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.

# A NOVA AGENDA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: A AGENDA DA EFICÁCIA

A década de 1990 foi marcada por um número significativo de cúpulas das Nações Unidas, nas quais diferentes temáticas relacionadas ao subdesenvolvimento foram discutidas e cujas diretrizes se comprometiam com 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. Este 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-1990 impacta nas agências não governamentais alemãs de cooperação internacional.

A publicação do relatório “Shaping the 21st Century: The Role of Development Cooperation”, de 1996, do CAD/OECD, é considerada como um dos primeiros marcos nos debates em torno da eficácia da ajuda, servindo de base à definição, anos mais tarde, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esse documento instituiu conceitos básicos sobre o assunto, dando nova roupagem à 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 autossuficiente para promoção do desenvolvimento, seja da crítica radical, que denunciava os interesses neocoloniais e os prejuízos da dinâmica da globalização. (AYLLÓN, 2006)

Outro encontro histórico para a discussão da eficácia da 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, conhecida como Conferência de Monterrey. Dela participaram a quase totalidade das organizações internacionais para discutir a 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.” (ONU, 2002a) Em Monterrey, as instituições de Cooperação Internacional discutiram a diminuição no montante destinado à AOD ocorrida na década de 1990, a reversão dessa tendência, além de medidas a serem adotadas em prol da eficácia da ajuda, de modo a melhorar a sua concepção e prestação. Ali, os países doadores 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,<sup>16</sup> 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)

---

16 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 1990, altura em que começou de novo a diminuir. Em 2000, a AOD fornecida pelos 22 países-membros do CAD/OECD 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%. (ONU 2002a)

O alcance das metas de desenvolvimento convencionadas internacionalmente, inclusive as estabelecidas na Declaração do Milênio, requerem uma nova aliança entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Comprometemo-nos a adotar políticas racionais, promover uma boa gestão pública em todos os níveis e respeitar o estado de direito. Também nos comprometemos a mobilizar nossos recursos internos, atrair correntes financeiras internacionais, fomentar o comércio internacional como motor do desenvolvimento, incrementar a cooperação financeira e técnica internacional em prol do desenvolvimento, promover um financiamento sustentável da dívida, adotar medidas para o alívio da dívida externa e aumentar a coerência e coesão dos sistemas monetários, financeiros e comerciais internacionais. (ONU, 2002a, p. 4)

Muitos documentos e informes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com frequência, fazem referência também à Declaração de Johannesburgo 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, “Johannesburgo 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.” (ONU, 2002b)

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, 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 Johannesburgo 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. (ONU, 2002b, p. 2-3)

Quanto à estratégia que se pretende adotar para “banir para sempre o subdesenvolvimento”, a Declaração de Johannesburgo declara que:

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. (ONU, 2002b, p. 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 Assembleia 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 Uni-

das de Monterrey e Doha foram intercaladas por Diálogos de Alto Nível da Assembleia Geral sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, que ocorreram em 2005, 2007, 2010 e 2011, sempre na sede das Nações Unidas, Nova York.

Além de todas as conferências internacionais sobre o Financiamento para o Desenvolvimento voltadas a 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.

Entretanto, dentre os esforços da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento para atingir a eficácia da ajuda e os oito objetivos traçados em 2000, merece atenção especial a série de Fóruns de Alto Nível Sobre a Eficácia da Ajuda, que ocorre a partir de 2003.

## 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 importância nos debates sobre a Eficácia da Ajuda para o Desenvolvimento os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda. Trata-se de uma série de quatro fóruns, realizados entre 2003 e 2011, sob coordenação da OECD, que abordaram temáticas específicas relacionadas à Eficácia da Ajuda e o alcance dos Objetivos do Milênio, gerando suas respectivas declarações e agendas, documentos que passaram a exercer forte influência em todas as agências de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no mundo. Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda e suas respectivas declarações são: 1) Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de

Roma, 2003 – Declaração de Roma sobre Harmonização; 2) Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris, 2005 – Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda; 3) Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Acra, 2008 – Agenda de Ação de Acra; 4) Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Busan, 2011 – Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento.

Os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda se propõem a serem 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 e impacto da ajuda internacional.

### **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 destes últimos. Tais ações são vistas como um primeiro passo para o alcance da Eficácia da Ajuda. Na Declaração de Roma sobre harmonização, os países doadores e instituições multilaterais presentes 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 re-

sultados concretos de desenvolvimento. (IPAD, 2003, p. 4)

O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda em Roma representou um primeiro esforço em prol da harmonização dos procedimentos do CID. Estabelecido em nível de fórum internacional, os países doadores se comprometeram a harmonizar os procedimentos em relação aos demais doadores, como também se engajaram em harmonizar os procedimentos internamente, dos diversos entes incumbidos de prestar a ajuda com os recursos governamentais. 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 pratica 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/OECD, formado logo após a Conferência de Monterrey (ONU, 2002a), sobre Boas Práticas. Na Declaração de Roma, as instituições presentes concordam:

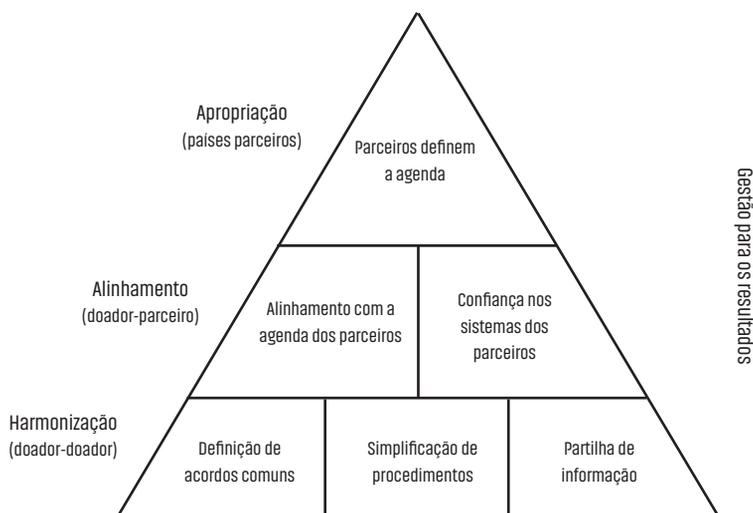
Apoiamos o trabalho sobre Boas Práticas feito pelos grupos técnicos do ‘CAD/task force’ da OECD, e pelos Bancos multilaterais de desenvolvimento, e aguardamos a esperada conclusão do trabalho sobre harmonização das NU que está a ser coordenada pelo Grupo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDG). Estamos prontos para seguir as Boas Práticas existentes e, ao mesmo tempo, continuar a identificar e disseminar outras.<sup>17</sup> (IPAD, 2003, p. 4)

---

17 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 desses 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

O resultado do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Roma, em 2003, deu origem ao documento *Harmonising Donor Practices for effective aid delivery* cujas deliberações podem ser sintetizadas na Figura 1:

Figura 1 - Pirâmide da Eficácia da Ajuda: harmonização e alinhamento



Fonte: CAD/OCDE.

### Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda data de março de 2005, resultado do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, em Paris. Nela foram acrescentadas outras dimensões de trabalho para uma ajuda mais eficaz, a partir da resolução dos doadores de “empreender ações de longo alcance, monitorizáveis, com vista a reformar as modalidades de entrega e de gestão da ajuda.” (OECD, 2005, p. 1)

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”. (OECD, 2003)

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 [...], 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. (OECD, 2005, p. 1)

Na Declaração de Paris, 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.” (OECD, 2005, p. 3) Dessa forma, os presentes comprometem-se a acelerar o ritmo da mudança, por meio da implementação de cinco Compromissos de Parceria. 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 claramente pontuados da seguinte forma:

- 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, em um 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, 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.<sup>18</sup> Harmonização, por sua vez, refere-se ao compromisso assumido pelos doadores 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.” (OECD, 2005, p. 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 em um chamado às instâncias da sociedade civil para que passem a compartilhá-los.

No âmbito da harmonização destaca-se 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. (OECD, 2005, p. 9)

Em Paris, os doadores comprometem-se a:

Harmonizar as suas atividades. A harmonização é muito mais crucial quando não existe

---

18 A principal crítica dos pesquisadores do tema em relação ao compromisso de alinhamento é que ele não se efetiva na prática, uma vez que os projetos de cooperação oficial são realizados sob a orientação de um consultor da agência doadora, que estabelece áreas prioritárias e rigorosos critérios técnicos, salopando na prática, o objetivo de ajustamento das políticas de cooperação às estratégias de desenvolvimento, assim como às instituições e procedimentos dos países parceiros.

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. (OECD, 2005, p. 9)

O compromisso com as metas acordadas nas declarações de Roma e Paris explica a tendência observada de busca, sem precedentes, de homogeneização de práticas das agências de cooperação para o desenvolvimento observadas 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 Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).<sup>19</sup> Segundo o documento da Declaração de Paris, 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.

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,<sup>20</sup> uma avaliação que ficou conhecida como Pesquisa Sobre Monitorização da Declaração de Paris: Ajuda Mais Eficaz até 2010. Esse docu-

---

19 Tal fusão será abordada no capítulo “A nova agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a agenda da eficácia”.

20 Parceria internacional de doadores e países parceiros, coordenado pela OECD/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 OECD no monitoramento dos compromissos estabelecidos na Declaração de Paris. O documento fornecido por esses grupos de trabalho representam o principal subsídio para a elaboração da próxima Declaração sobre a Eficácia da Ajuda.

mento identificou a existência de uma relativa distância entre o cumprimento dos compromissos e as metas estabelecidas em Paris para 2010. A pesquisa apresentou os resultados gerais, 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”. A este último grupo pertencem seis dos 12 objetivos de Paris, 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, destacados no Quadro a seguir.<sup>21</sup>

Quadro 2 - Indicadores 9 e 10 da Declaração de Paris e respectivas metas - Compromisso Harmonização

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

Fonte: OECD (2005).

O resultado dessa pesquisa implicará em que o Fórum de Alto Nível de Acra, três anos depois, insista como um de seus principais focos, mais uma vez, a harmonização das políticas de cooperação tanto em nível global (entre doadores) quanto nacional (entre diferentes agentes de cooperação de um mesmo país).

### Agenda para Ação de Acra

Como de praxe, um Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (Working Party on Aid Effectiveness – WP/EFF) elaborou um relatório

<sup>21</sup> Resultado completo em Pesquisa Sobre Monitorização da Declaração de Paris: Ajuda Mais Eficaz até 2010. (OECD, 2008c)

sobre os avanços do Fórum anterior, para subsidiar as discussões do III Fórum de Alto Nível, realizado em Acra, em setembro de 2008. Esse estudo foi denominado “Um relatório sobre o progresso registrado na implementação da Declaração de Paris”, e teve como função “apoiar por meio de provas a *Accra Agenda for Action*”. (WOOD, 2011) Esse relatório 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.

A parte I desse relatório define oito mensagens principais sobre o progresso, entre as quais se destacam o ponto 6, 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, p. 4) Como de praxe, esse relatório compôs posteriormente a Agenda para Ação de Acra, a qual, finalmente, estabeleceu 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.” (OECD, 2008a, p. 1) Dentre os

Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, é no de Acra que surgem as recomendações diretas feitas pela primeira vez sobre o papel da sociedade civil em prol da Eficácia da Ajuda, localizadas na agenda para Ação de Acra dentro do macro-objetivo “Construir Parcerias de Desenvolvimento Mais Eficazes e Inclusivas”. (OECD, 2008a)

Dentro 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. Dentro da medida 4 encontra-se artigo 20, no qual os países doadores comprometem-se a coordenar a cooperação das Organizações da Sociedade Civil (OSC) com os seus programas governamentais, além de melhorar o controle sobre os seus resultados.

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.* c) Trabalharemos com as OSC de modo a criar um ambiente favorável, que potencie as suas contribuições para o desenvolvimento. (OECD, 2008a, p. 6, grifo nosso)

Da mesma forma que, em 1990, a sociedade civil foi convocada a participar das políticas de combate à pobreza no relatório do Banco Mundial, ela continua a ser contemplada nos arranjos propostos pelas instituições internacionais. Difere-se pelo fato de que, naquele momento, tratava-se da disseminação de um princípio geral, enquanto aqui, trata-se de princípios pontuais a serem observados. A agenda de Acra pode ser considerada a mais importante para os estudos sobre as mudanças na cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento, 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 Internacional.

### **Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento**

Realizado na Coreia 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 ONG de representantes de empresas. De acordo com a OECD (2011b), os objetivos assumidos para Busan eram analisar os progressos e retrocessos feitos desde Acra e Paris em termos de Ajuda ao Desenvolvimento, assumindo novos compromissos internacionais para concretizar uma verdadeira Eficácia do Desenvolvimento, de forma que a ajuda contribuisse efetivamente para redução da pobreza e alcance dos ODM até 2015.

O Fórum resultou na assinatura do Busan Partnership for Effective Development Co-operation (Aliança de Busan para a Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento). Segundo o documento, 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.” A declaração reconhece que “a evolução econômica, política, social e tecnológica revolucionou o mundo em que vivemos. Entretanto, ainda persistem a pobreza, a desigualdade e a fome” (OECD, 2011b, p. 1) e propõe:

7. Podemos e devemos melhorar e acelerar nossos esforços. Nos comprometemos 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. (OECD, 2011b, p. 2)

Os destaques do Fórum de Alto Nível de Busan são a importância especial dada aos países de renda média; à cooperação Sul-Sul e triangular; às ONGs e empresas. O documento é composto da seguinte estrutura:

- 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 toda a Declaração. Para o estudo das mudanças na cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento possui especial significância 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 é o 22. Chama-se atenção para o fato de tal artigo vir contemplado no capítulo “Negociando a mudança: ações complementares para alcançar objetivos comuns”, no subcapítulo “Apropriação, resultados e prestação de contas”. 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; e no chamado para aderirem às boas práticas em prol da eficiência e eficácia. O fato de a sociedade civil vir contemplada dentro da seção “Apropriação, resultados e prestação de contas” é indicativo do foco dado à questão nesse Fórum. Segundo o artigo 22 da Aliança de Busan:

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): 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. (OECD, 2011b, p. 6-7)

Como reação às diretrizes para Eficácia da Ajuda oriundas do CAD/OECD, consideradas demasiado tecnicistas, as OSC passaram a mobilizar esforços para um processo de conceitualização e promoção da eficácia própria. Nesse movimento, surgiu em 2008 o Open Forum for CSO Development Effectiveness – Fórum Aberto sobre a Eficácia do Desenvolvimento das OSC, que reuniu

[...] 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 EFFECTIVENESS, 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 sobre a 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 IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, aconteceu em Busan o evento preparatório da sociedade civil, promovido por Better Aid, Open Forum e a associação coreana de ONGs. Tais debates foram levados por um representante que participou da redação do documento final da Declaração de Busan sobre a Eficácia da Ajuda sendo consagrado no artigo 22 da Declaração de Busan.<sup>22</sup>

O capítulo seguinte da declaração Aliança de Busan é intitulado “Da ajuda eficaz à cooperação para um desenvolvimento eficaz”, no qual se encontra o subcapítulo Setor privado e o desenvolvimento, uma das principais marcas desse Fórum. Chama-se a atenção para o fato de que à 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 atingir esse propósito, a Aliança de Busan defende o papel do setor privado e as parcerias público-privadas no combate eficaz da pobreza mundial, associado a medidas como abertura de mercados aos investimentos e ao comércio internacional, entre outros.

Logo no início do capítulo “Da ajuda eficaz à cooperação para um desenvolvimento eficaz”, o documento traz que “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.” (OECD, 2011b) Ao subcapítulo “Setor privado e desenvolvimento” pertence o artigo (32), que defende o papel essencial do setor privado para um desenvolvimento mais eficaz:

---

22 Logo após o fim do Fórum de Busan, a Associação Brasileira de ONGs (ORGANIZAÇÃO EM DEFESA DOS DIREITOS BENS COMUNS, 2011) fez um pronunciamento na sua página institucional comemorando a contemplação do Marco Internacional no documento final do Fórum: “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.”

### **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 acesso 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 desenvol-

vimento como de negócios, a fim de que estes se reforcem mutuamente. (OECD, 2011b)

Trata-se 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, e da parca contribuição da Ajuda ao Desenvolvimento nesse objetivo, convoca-se mais uma vez o mercado para protagonizar o desenvolvimento social. Essa concepção fica clara ao longo da leitura do documento Aliança de Busan e dos documentos das sessões temáticas e dos grupos de trabalho voluntários – Building Block – do quarto Fórum de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda em Busan.

Para a construção do documento final do IV Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, foram organizados grupos de trabalho voluntários temáticos chamados Building Block, dentre os quais destaca-se o “Building Block on Public-Private Cooperation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth – Building Block (Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável).” (OECD, 2011c) Nesta seção, destaca-se a participação do então ministro da cooperação para o desenvolvimento da Holanda,<sup>23</sup> Ben Knapen, assim como executivos de grupos empresariais e representantes de instituições financeiras. Já o ministro da cooperação internacional da Alemanha, o liberal Dirk Niebel, participou da comissão da Thematic Session on Public-Private Cooperation for Broad-based, inclusive, and Sustainable Growth<sup>24</sup> cujas discussões serviram de subsídio para o trabalho do respectivo Building Block. (OECD, 2011c, a) A presença desses ministros merece destaque por se tratarem de políticos que têm se destacado na cooperação holandesa e

---

23 Registra-se aqui esse 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 Simões (2012).

24 A sessão temática, por sua vez, teve como moderador Rob Swartbol, deputado diretor-geral para cooperação internacional, Ministério das Relações Exteriores, Holanda. (OECD, 2011a)

alemã pelo engajamento na defesa e aplicação dos princípios de eficácia, o que tem impactado expressivamente na cooperação oferecida por esses países. Ambos dos partidos liberais, seus discursos frequentemente fazem referência à maior participação do setor privado na cooperação e à importância da Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento.

O documento do Building Block sobre Cooperação Público-Privada para um Crescimento Amplo, Inclusivo e Sustentável serviu de subsídio para o artigo 32 (Setor privado e o desenvolvimento) da Aliança de Busan. Ele é marcado por declarações de líderes de Estados e importantes 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) – fórum de líderes empresariais mundiais; e o secretário-geral do Business and Industry Advisory Committee to the OECD (BIAC) – Comitê Consultivo da OECD sobre Comércio e Indústria. De acordo com a ata do encontro desse Building Block, o secretário-geral do BIAC 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.” (OECD, 2011c, a)

Busan foi marcado pelo discurso em prol do fortalecimento da participação das empresas no desenvolvimento econômico e social e na criação de condições para tal. As organizações da sociedade civil que, historicamente, empenharam-se na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, de forma a fortalecer os diversos movimentos sociais pelo mundo em suas reivindicações contra-hegemônicas, deparam-se com o desafio de concorrer com o setor privado e suas fundações pelos recursos públicos de seus países reservados para a cooperação. Nesse contexto, as agências não governamentais não apenas foram convocadas para a parceria global pela Eficácia do Desenvolvimento, como se

veem diante de uma crescente competição por recursos, que condiciona a sua sustentabilidade à adoção de determinadas agendas e procedimentos em detrimento das agendas de lutas e modalidades de relação que historicamente empreenderam.

O discurso da Aliança de Busan aposta em: 1) na capacidade quase que natural do livre comércio em gerar desenvolvimento social; 2) na força da responsabilidade social das empresas, justamente em um 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. Andrioli (2005a) alerta para algumas contradições de tal lógica:

[...] 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.

Nessa perspectiva, outra preocupação pertinente no que diz respeito a colocarem-se nas mãos do setor privado as políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento refere-se às agendas. É difícil acreditar que a responsabilidade empresarial de uma indústria irá apoiar ações voltadas à luta pelos direitos do trabalhador dos países mais pobres, por exemplo, assim como qualquer outra agenda que vá contra a razão de ser destas instituições – o lucro. Fortalece-se, dessa forma, ainda mais a tendência à homogeneização de agendas que vem se denunciando desde a década de 1990 e que se acirrou nos anos 2000. Agendas mais críticas ao modelo de desenvolvimento hegemônico, em muitos casos

unicamente apoiadas pelas agências não governamentais da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, voltadas para a disputa dos sentidos da democracia e enfrentamento da lógica do mercado e da desigualdade, tendem, a partir da Aliança de Busan, a perder ainda mais forças.

Pode-se aferir ainda da Aliança de Busan a ligação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento às necessidades da economia capitalista naquele momento, sugerindo aquelas regulações que contribuam para o enfrentamento destas. Isto é, em um período de recessão mundial como o que marca o período do IV Fórum de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda, 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 assume importância e legitimidade maior no discurso de Busan.

Para entender como todas essas mudanças repercutiram tanto no nível institucional quanto operacional da cooperação não governamental alemã, julga-se necessário analisar primeiro o posicionamento da União Europeia nessa temática. A seção a seguir tenta aproximar a discussão que foi trazida até aqui do objeto de investigação do livro, 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 insitado na coerência das políticas dessa natureza no âmbito do bloco, de forma a garantir sua importância como ator também político.

## A COOPERAÇÃO EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Principal doador mundial da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, nesta seção será possível constatar que a União Europeia comprometeu-se 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. A Cooperação Não Governamental para o Desenvolvimento de seus países-membros será impactada pela maior parte das diretrizes apresentadas ao longo desta seção.

### 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: 1) reforçar a legitimidade democrática das instituições; 2) melhorar a eficácia das mesmas; 3) instaurar uma União Econômica e Monetária; 4) desenvolver a vertente social da Comunidade; e 5) instituir uma política externa e de segurança comum. (UNIÃO EUROPEIA, 2010c)

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 130º-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, grifo nosso)

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 a luta contra a pobreza e com os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais. No que tange às políticas de cooperação do bloco,

a principal informação que esses artigos trazem é sobre a complementaridade – e não obrigatoriedade – entre a política da Comunidade e dos Estados-membros. Em paralelo, o Artigo 130º-X conclama a Comunidade e os Estados-membros a coordenarem as respectivas políticas em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento e discutirem sobre os seus programas de ajuda. Assim, ao mesmo tempo em que não existe nenhum tipo de obrigatoriedade para que as políticas de cooperação dos Estados-membros obedeçam às decisões tomadas pela União, existe uma espécie de recomendação para que as ações sejam coordenadas e discutidas.

Essa relação é fruto de um dos princípios fundamentais que rege a União Europeia, 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, p. 2)

Composta por 28 Estados-membros, a União Europeia representa 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. (UNIÃO EUROPEIA, [2011b])

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 a União Europeia tem por

objetivo representar um *global player*, não apenas no âmbito econômico, mas também político.<sup>25</sup> 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.

No caminho do 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.<sup>26</sup> Destinado a “reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da UE e a coerência da sua ação” (UNIÃO EUROPEIA, [2011a]), esse tratado alterou os anteriores, instituindo o que ficou conhecido como “equilíbrio institucional”, no qual foram revisados os papéis 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-a 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. (UNIÃO EUROPEIA [2011a])

---

25 Economicamente, a União Europeia 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. (UNIÃO EUROPEIA, [2010a])

26 O Tratado Sobre o Funcionamento da União Europeia, assim como o Tratado da União Europeia, constituem os tratados em que se funda a Comunidade. Esses dois tratados possuem o mesmo valor jurídico e são designados pelo termo “os tratados”. (UNIÃO EUROPEIA, 2008)

O Tratado de Lisboa dá origem ao novo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que traz como Título III “A Cooperação com os países terceiros e a ajuda humanitária”, dividido em três capítulos, sendo o primeiro nomeado à Cooperação para o Desenvolvimento.<sup>27</sup> Nos artigos que compõem esse capítulo destacam-se:

Artigo 208.º

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.º

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.

O primeiro parágrafo não prejudica a competência dos Estados-Membros para negociar nas instâncias internacionais e celebrar acordos.

Artigo 210.º

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 [...]

---

<sup>27</sup> O capítulo 2 trata da cooperação econômica, financeira e técnica com os países terceiros. O capítulo 3 trata da ajuda humanitária.

2. A Comissão pode tomar todas as iniciativas necessárias para promover a coordenação a que se refere o número anterior. (UNIÃO EUROPEIA, 2008, p. 141-142)

As políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento continuam 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 discussão dos programas de ajuda partidas do bloco.

Segundo Sotillo (2006), 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. (SOTILLO, 2006) Nesse sentido, a próxima seção trata de como o discurso da eficácia 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 instituições da sociedade civil são contempladas.

### A Agenda da Eficácia da União Europeia

A União Europeia, 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 28 Estados-membros), sendo responsável em média por 60% da AOD no mundo. Segundo o 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. (ALEMANHA, 2011b)

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 Balcãs 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 OECD ([2012a]).

\*Dados preliminares

A AOD da UE, somada à de seus Estados-membros, representa mais da metade da ajuda mundial. Da mesma forma, os únicos países que estão cumprindo com a meta de destinar 0,7% do PIB aos programas de cooperação são europeus, e como doador a Europa está presente em quase todos os países do mundo (130 países). Essa posição exige da União Europeia que ela seja uma espécie de exemplo no cumprimento dos acordos e diretrizes estabelecidas internacionalmente em prol do desenvolvimento.

Assim, 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. Trata-se de um documento de grande importância e influência tanto para a cooperação da Comissão quanto dos Estados-membros. 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 *emprender a renovação de sua política de desenvolvimento, baseada na busca de uma maior eficácia em colaboração com os demais agentes de desenvolvimento no âmbito internacional e na adesão de seus próprios cidadãos.* (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 1, grifo nosso)

A Declaração afirma possuir como objetivo principal a redução da pobreza, para mais tarde, acabar definitivamente com ela. Segundo a Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia, e 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, p. 1)

A Comunidade elege ainda seis domínios-chaves em função da “utilidade da atuação comunitária e da medida em que contribuam para

reduzir a pobreza”: 1) Ligação entre comércio e desenvolvimento;<sup>28</sup> 2) Integração e cooperação regional; 3) Apoio às políticas macroeconômicas e promoção de um acesso equitativo aos serviços sociais; 4) Transportes; 5) Segurança alimentar; e 6) Desenvolvimento rural sustentável, reforço das capacidades institucionais.<sup>29</sup> (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. 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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 7)

Em relação às medidas para melhorar a coordenação das políticas de cooperação do bloco, essa Declaração afirma que

[...] a Comunidade e os seus Estados-membros ordenarão 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2000) Para que a coordenação

---

28 “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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000)

29 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 “governança”, da luta contra a corrupção e do respeito pelo Estado de Direito. (UNIÃO EUROPEIA, 2000)

flua da maneira desejada, a Declaração faz alusão à “harmonização de procedimentos” de cooperação no interior do bloco. 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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, artigo 32) Destaca-se, ainda, a preocupação com a visibilidade dos programas de ajuda do bloco:

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.* (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 10, grifo nosso)

A União preocupa-se 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 de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Já o reforço da complementaridade responde à necessidade de estabelecer uma melhor divisão do trabalho entre a comunidade e os Estados-membros, evitando sobreposição de programas e áreas de atuação.

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, p. 10, grifo nosso)

Para atingir o objetivo da complementaridade das políticas de cooperação do bloco, “[...] os doadores devem estar cada vez mais dispostos a compartilhar suas experiências e as análises que realizam, particularmente quando aplicam enfoques setoriais.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 10) Sobre esse assunto, a Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia afirma ainda que “a concentração das atividades da Comunidade em um número mais limitado de setores se encontra claramente nessa direção.” Como instrumento para colocar na prática a complementaridade, a UE solicita que os países passem a elaborar estratégia de atuação por país parceiro: “a elaboração de *documentos estratégicos por países* oferece uma ocasião excepcional para fomentar a complementaridade.” (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 11, grifo nosso)

É na seção que diz respeito à 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. O seu artigo 38 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.<sup>30</sup> 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, p. 11)

---

30 África, Caribe e Pacífico.

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 aborda ainda a necessidade de melhorias na gestão das atividades de cooperação do bloco, revelando a influência do movimento internacional em prol da eficácia da ajuda para o desenvolvimento, como premissa para redução da pobreza mundial:

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. (UNIÃO EUROPEIA, 2000, p. 2)

É nesse sentido que a Declaração do Conselho e da Comissão sobre a Política de Desenvolvimento da Comunidade Europeia inicia uma era inédita na cooperação europeia, marcada pela presença de rigoroso controle de resultados e pela aderência às agendas internacionais. Os inúmeros editais que a instituição abrirá para a sociedade civil replicará, em grande escala, as diretrizes técnicas e temáticas com as quais o bloco se comprometeu.

Nesse contexto, ainda no ano 2000, a comunidade cria a EuropeAid, direção-geral do Desenvolvimento e Cooperação. Trata-se de uma nova direção-geral responsável pela concepção da política de desenvolvimento da UE e pela prestação de ajuda em todo o mundo por meio de programas e projetos. Ela resulta da fusão das direções-gerais anteriores do Desenvolvimento e do 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 EU.” (UNIÃO EUROPEIA, [2011c])

Atualmente, essa agência representa uma fonte disputada de recursos para as ONGD de toda Europa, destacando-se o fato de uma parcela significativa dos editais serem para projetos a serem realizados no interior do bloco,<sup>31</sup> o que torna a agência uma das principais responsáveis pela manutenção e crescimento 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 da União (alargada a mais 10 novos Estados-membros), da perseguição dos Objetivos para o Desenvolvimento, dos compromissos assumidos nas conferências de Monterrey (2002) e Joanesburgo (2002), foi aprovada, 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:

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, 2007a)

---

31 Informação oral cedida por Lorenzo Marfisi, na ocasião, funcionário responsável pela atividade de captação de recursos da ONG italiana Associazione Amici dei Bambini (Ai. Bi.) (Milão, janeiro 2012).

O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento é o principal documento sobre o tema, “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”. O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento mantém os princípios do documento anterior cujos “ensinamentos foram proveitosos quando da aprovação da nova declaração e serão plenamente tidos em conta na futura implementação da ajuda da Comunidade Europeia em todos os países em vias de desenvolvimento.” (UNIÃO EUROPEIA, 2007a, p. 2) Assim, na seção “Valores comuns”, do Consenso, consta 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, 2007a, p. 4)

O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento define seis princípios comuns: 1) Apropriação; 2) Parceria; 3) Aprofundamento do diálogo político; 4) Participação da sociedade civil; 5) Igualdade entre os sexos; 6) Atitude perante a fragilidade dos Estados. Embora esses princípios mantenham estreita ligação entre si, merece aqui destaque o terceiro princípio, que trata da participação da sociedade civil:

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 económicos 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, 2007a, p. 5)

O termo “reforço das capacidades dos intervenientes não estatais” aparece em outros momentos ao longo do documento – <sup>32</sup> algumas vezes vinculada à possibilidade de, por intermédio deles, promover-se uma aproximação das normas, modelos, legislação etc. No ponto 5, que trata de “Mais e melhor ajuda”, o Consenso afirma 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 adequa a cada país. (UNIÃO EUROPEIA, 2007a, p. 10, grifo nosso)

O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento revela que a EU não poupará esforços em garantir o cumprimento dos compromissos em matéria de eficácia da ajuda assumidos nos Fóruns Internacionais. 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 na-

---

32 De forma mais geral, dividido em: Parte 1: A visão europeia de desenvolvimento; e Parte 2: A política de desenvolvimento da comunidade Europeia.

cional e da coordenação e harmonização dos doadores. (UNIÃO EUROPEIA, 2007a, p. 10)

O documento reitera ainda 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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2007a, p. 11)

O Consenso Europeu traz nove domínios da ação comunitária considerando que alguns deles constituem a sua vantagem comparativa. (UNIÃO EUROPEIA, 2007a) 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2007a)

Destaque especial para o domínio “Prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados” (UNIÃO EUROPEIA, 2007a), uma das temáticas sobre as quais o governo alemão, por exemplo, afirma que as agências não governamentais 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, 2007a, p. 26)

Novamente, além de dispor sobre as agendas a serem priorizadas, o Consenso trouxe recomendações no que tange à operacionalização destas políticas. O Consenso Europeu sobre Desenvolvimento reforça a necessidade de técnicas e instrumentos que garantam a Eficácia da Ajuda, dedicando um capítulo ao tema, intitulado “Uma gama de mecanismos modulada em função das necessidades e do desempenho”. Esse 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, 2007a, p. 31)

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.” (UNIÃO EUROPEIA, 2007a)

Essa tendência à busca da complementaridade das ações de Cooperação para o Desenvolvimento no bloco 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2011c)

Destacando-se pelo foco específico em medidas para se alcançar maior complementaridade da Ajuda ao Desenvolvimento.

O Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento cita a 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, 2007b, p. 3), para a qual a solução seria o reforço da complementaridade das atividades dos doadores 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, 2007b, p. 6)

Segundo o Código de Conduta, a complementaridade, apesar de dever ser vista como um todo, pode verificar-se em cinco dimensões, todas inter-relacionadas entre si: 1) Complementaridade no país; 2) Complementaridade entre países; 3) Complementaridade trans-setorial; 4) Complementaridade vertical; e 5) Complementaridade entre as diferentes modalidades e instrumentos. Para a análise das mudanças nas agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, destaca-se 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2007b, p. 6)

Aqui se faz referência à existência diagnosticada até então de uma ajuda fragmentada, muitos doadores trabalhando nas mesmas atividades nos países parceiros. O Código de Conduta defende combater essa fragmentação e que cada ente da cooperação de um país concentre-se nas áreas que possuem “vantagens comparativas”, de forma a não haver duplicação de esforços.

O Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento apresenta 11 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 *déficit* de financiamento, os doadores da UE po-

dem 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, 2007b, p. 10-12, grifo autor)<sup>33</sup>

---

33 Nesse documento, os princípios totalizam 10, havendo dois subprincípios. Tomou-se como parâmetro o disposto no *site* da União Europeia, onde faz-se referência a “onze princípios norteadores”. (UNIÃO EUROPEIA, 2011c)

Todos esses esforços em prol da complementaridade e divisão de tarefas na Comunidade e dentro dos países doadores, ainda que não se refiram diretamente à posição das Organizações Não Governamentais empenhadas na cooperação para o desenvolvimento, as afetam indiretamente, uma vez que elas também fazem parte das instituições que prestam ajuda com recursos governamentais. Uma vez que um Estado europeu traçar estratégias de atuação para as organizações executoras a partir de suas competências, serão definidas também os setores e temáticas a serem concentrados os esforços das organizações da sociedade civil. Entretanto, o documento afirma que

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 um outro debate. Por conseguinte, embora reconhecendo plenamente a importância desta dimensão, este código centra-se apenas na complementaridade entre autoridades públicas. (UNIÃO EUROPEIA, 2007b, p. 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. Desde então, algumas agências não governamentais europeias, que até en-

tão não elaboravam estratégias por país, adotaram essa prática também em sua cooperação.

O Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento de 2007 foi seguido de outros documentos sobre o 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 domínio que diz respeito à repartição de tarefas seleciona medidas para impulsionar a implementação do Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas na Política de Desenvolvimento da UE, a saber: 1) Impulsionar a implementação da Iniciativa de Execução Acelerada sobre a divisão das tarefas; 2) Prosseguir a concentração setorial através da reorganização e da programação conjunta; 3) Verificar sistematicamente os progressos realizados em nível central e de país; 4) Cooperar em atividades de formação no âmbito da DoL;<sup>34</sup> 5) Iniciar um processo relativo à divisão de tarefas entre países. Tratam-se de esforços contínuos e medidas cada vez mais concretas visando à complementaridade das atividades de cooperação para o desenvolvimento empreendidas pelo bloco.

Inferese dos últimos documentos da União Europeia em matéria de políticas de CID, a insitência em torno de questões como 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*, uma espécie de Atlas que informa, dentre outras coisas, os principais doadores para determinadas temáticas ou áreas geográficas. Juntamente com outras informações e os relatórios do CAD/OECD, esse instrumento fornece subsídios para o diálogo e ação no domínio da divisão de tarefas entre países. (UNIÃO EUROPEIA, 2004, 2009)

---

34 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).

No que tange ao princípio do alinhamento aos países beneficiários, as OSC europeias dedicadas à Ajuda Internacional têm o acusado de conduzir ao fortalecimento da cooperação via Estados em detrimento daquela via 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 se defendem 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”. Há uma fragmentação e pouca eficácia da cooperação efetuada via sociedade civil, o que justificaria a prioridade a instrumentos como apoio a orçamentos dos países em desenvolvimento e outros tipos de cooperação via Estado. (MESSNER; PINGER, 2008)

Enfim, nota-se que, além de incorporar os princípios e diretrizes estabelecidos nos fóruns e debates internacionais sobre cooperação para o desenvolvimento, a UE desenvolveu diretrizes próprias 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 selecção: (i) nível de pobreza, (ii) desempenho macroeconômico e (iii) qualidade da governação. (UNIAO EUROPEIA, 2007b, p. 11)

Da mesma forma, atendendo às exigências de aprofundar a dimensão vertical da complementaridade, governos europeus vêm reorganizando a estrutura institucional de seus países responsáveis pela cooperação para o desenvolvimento.

Da mesma forma, a Cooperação Não Governamental para o desenvolvimento será direta ou indiretamente afetada pela maior parte das diretrizes vistas ao longo desta seção. Porém, o que se nota é que esses princípios afetam em proporções distintas as diferentes agências não governamentais europeias, possivelmente a depender das características da relação dessas últimas com os governos de seus países.

Antes de adentrar no caso alemão, o próximo capítulo fará uma breve explanação sobre como o ideário de desenvolvimento do pós-1990 repercutiu no nível gerencial da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, uma das dimensões que este livro se propõe a analisar. Para isso, será dada atenção especial à centralidade adquirida pelo tema “avaliação de resultados” nos discursos da OECD, considerando-se que foi devido à necessidade de comprovação de resultados e avaliabilidade destes que muitas mudanças ocorreram na dimensão administrativa das agências de cooperação. Em seguida, são apresentadas algumas análises de autores e ex-membros da Cooperação Não Governamental para o desenvolvimento que indicam as mudanças na dimensão gerencial dessas organizações.

## **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-1990 repercutiu diretamente no âmbito estratégico, 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, que ocorreu em resposta ao crescente apelo pela comprovação de impactos.

Mas os esforços no âmbito da OECD em prol da avaliação do impacto da cooperação para o desenvolvimento não são tão atuais. Trata-se de um processo crescente iniciado por volta da década de 1970 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.

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,<sup>35</sup> 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, p. 312)

A ênfase do Informe Jackson refere-se ao fortalecimento da administração da ajuda internacional. O relatório 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.” (COX, 1973, p. 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.

---

35 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), ficaria largamente conhecido como Informe Jackson.

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, p. 324)

Em 1970, *experts* representantes das principais nações doadoras, reunidas no âmbito do CAD/OECD, encontraram-se em Wassenaar, Holanda, dando início a uma série de discussões sobre Avaliação da Ajuda 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), publicado em 1975. Trata-se de trocas de experiências sobre metodologias de avaliação que vinham sendo desenvolvidas individualmente pelos países doadores, 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. (OECD, 1975)

Nesse documento, os países doadores relatam como vinham aplicando metodologias de avaliação em seus projetos finalizados ou em curso, que datavam de fins da década de 1960, início de 1970.

Ao longo da leitura do documento é possível observar os primeiros resultados sobre experiências de Avaliação da Ajuda, indicando tendên-

cias, dificuldades e debates que marcam as discussões sobre a avaliação de projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento até os dias de hoje. Nessa ocasião, por exemplo, a agência de cooperação inglesa – Overseas Development Administration – 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. (OECD, 1975, p. 96)

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.<sup>36</sup> Segundo ele:

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 cumpri-

---

36 *Logical Framework*. Trata-se um modelo que passará a ser recomendado pelo BIRD na década de 1990 e que será amplamente utilizado pelas organizações da sociedade civil de todo o mundo para planejamento e avaliação de projetos.

mento das saídas, finalidades e objetivos definidos. (OECD, 1975, p. 107)

Trata-se do surgimento de metodologias que influenciarão 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. Até esse momento, avaliações de programas de cooperação internacional 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 importância foi feito se o projeto ocorreu antes de aproximadamente 1965. (OECD, 1975, p. 104-105)

As discussões no nível do CAD/OECD sobre a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento prosseguiram de forma crescente ao longo dos anos, adquirindo finalmente o formato de manual e diretrizes no final da década de 1980 e, principalmente, ao longo da década de 1990, com documentos como "Methods and Procedures in Aid Evaluation" (Métodos e Procedimentos em Avaliação da Ajuda), "DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance" (Princípios do CAD para a Avaliação de Ajuda ao Desenvolvimento), "DAC Principles for effective AID" (Princípios do CAD para efetividade da ajuda) e "Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance". (OECA, 1986, 1991a, 1992, 1998)

O documento "DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance", de 1991, é com frequência referendado em documentos posteriores do CAD/OECD<sup>37</sup> – e até mesmo de ONGD (MISEREOR, 2010b) –,

37 Ex.: "Os Princípios (para Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento) 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" (Documento Normas de qualidade para avaliação do desenvolvimento. (OECD, 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 aqueles estabelecidos pelo CAD sobre a gestão da ajuda ao desenvolvimento, adotados em 1988 no documento “Principles for Project Appraisal” (Princípios para Avaliação de Projetos). Este último traçou princípios acordados que já traziam recomendações como: “a variável ‘avaliabilidade’ do projeto, assim como todos os requisitos inerentes a avaliação, devem ser considerados desde o início na escolha e planejamento da ajuda.” (OECD, 1991a)<sup>38</sup>

O “DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance”, 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, 1991b, p. 4)

Esse documento seminal traz princípios gerais para a avaliação como a imparcialidade, independência, credibilidade e utilidade, além de diretrizes relacionadas à gestão necessárias para viabilizar a avaliação das atividades de cooperação. Esses documentos e respectivos trechos são citados a fim de evidenciar o enfoque que passa a ser dado nesse período para a Avaliação da Ajuda ao Desenvolvimento. A ineficiência em alcançar-se a redução da pobreza mundial dá-se, segundo tal lógica, devido ao baixo volume de recursos e à baixa Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (AOD). Como solução para esta última, o CAD/OECD passa a insistir no rebuscamento das técnicas e instrumentos da Ajuda ao Desenvolvimento.

38 “DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance”, 1991, referindo-se aos princípios adotados do Principles for Project Appraisal, de 1988.

Nesse propósito, são importados os instrumentos e discursos da gestão empresarial para as relações de Ajuda para o Desenvolvimento, como Avaliação de Impactos e temas derivados – Gestão baseada em resultados, Indicadores, Controle, entre muitos outros. Trata-se de técnicas que foram desenvolvidas massivamente para a iniciativa privada 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/OECD:

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. (OECD, 2012b)

O Quadro a seguir demonstra como a década de 1990 e a primeira década de 2000 foram marcadas pela produção de um número considerável de documentos sobre a Avaliação da Ajuda, em uma escala crescente de complexidade e rebuscamento.

Quadro 3 - Publicações CAD/OECD sobre o tema “Avaliação”

1975	Aid Evaluation – The experience of members of the Development Assistance Committee and of International Organisations
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 <sup>1</sup>
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 <sup>2</sup> (junho) 4. Evaluation in Development Agencies (dezembro)

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos da OECD. (1986, 1991a, 1992, 1998)<sup>39</sup>

- 1 Apresenta uma síntese das avaliações recentes de programas e projetos de apoio à descentralização e governança local em países em desenvolvimento.
- 2 Contém os principais elementos da abordagem da OECD de avaliação, incluindo critérios de avaliação, princípios fundamentais e padrões de qualidade.

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):

[...] 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. (OECD, 2010b, p. 5)

<sup>39</sup> Paralelo a esses documentos, foram publicados dezenas de outros tratando de temáticas correlacionadas, como “Gestão Baseada em Resultados nas Agências de Cooperação” (2000), entre outros.

Como visto na seção anterior, o ano 2000 marcou o auge dos esforços em prol da sistematização de metas a serem alcançadas para diminuição da pobreza mundial, 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 reuniram em prol do monitoramento do alcance desses objetivos e proposição de medidas para alcançá-los. Os quatro Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda que o sucederam reforçaram e ampliaram 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 cinco dimensões de Compromissos de Parceria a serem alcançados até o ano de 2010, desmembrados em 12 indicadores de progresso monitoráveis. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda é amplamente adotada e referendada por instituições oficiais e não oficiais de cooperação ao desenvolvimento. Também na sessão anterior foi visto como a União Europeia se compromete com a implementação desses princípios, buscando com empenho a harmonização de instrumentos e complementaridade das políticas de cooperação do bloco.

Os rebuscados sistemas de planejamento e avaliação são uma realidade há anos dentro das agências oficiais como parte dos esforços em monitorar resultados. A importância que esse discurso ganhou na OECD se expandiu, consequente e naturalmente, pelos 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 originadas na sociedade civil organizada do norte para atuarem em uma perspectiva alternativa àquela oficial de seus países de origem.

## **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, convidaram oficialmente as OSC a compartilharem dos princípios e agendas

acordadas pelas instituições internacionais oficiais. Contudo, já desde os primeiros anos da década de 1990, as Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento vêm criticando o impacto da lógica da “gestão baseada em resultados” em suas atividades. Encontra-se nesse período os primeiros 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 parceiros.

As primeiras ONGs de cooperação para o desenvolvimento surgiram na segunda metade da década de 1950, motivadas por razões religiosas, políticas ou humanitárias. Em relação às políticas de intervenção praticadas pelas instituições multilaterais e agências oficiais 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, p. 4)

Originárias da sociedade civil dos países do norte, essas agências possuíam como principais fontes de recursos às igrejas e doações de particulares. Logo foram percebidas por seus governos 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, encontravam 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 cofinanciamento de seus governos. Por sua vez, esses recursos governamentais eram repassados com significativo grau de liberdade e discricionariedade, pouca intervenção

e controle dos Estados sobre as agendas ou instrumentos adotados pelas ONGD. Segundo Bava (2011, p. 2), tal tipo de relação era possível devido ao contexto político europeu da época.

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.

Tal liberdade permitiu que muitas agências não governamentais europeias pudessem 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 pós-ditadura desses países. Sobre a proposta das agências não governamentais nesse período, alguns autores afirmam 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 catalizador 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, p. 4)

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. (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004, p. 9)

Quanto à forma como se dava a relação entre as agências europeias e as ONGs na América Latina, Ballón e Valderrama (2004, p. 9) colocam que 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”. Durante a década de 1980, as ONGs do Norte e do Sul, “constituíram um verdadeiro bloco para denunciar os efeitos catastróficos da política internacional.” (JASEN, 1995, p. 4) Tratava-se da época de imposição dos ajustes estruturais aos países do sul como solução para a crise econômica do final de 1970, que em 1980 afetava também, diretamente, os países do norte, quando passou a necessitar ainda mais do pagamento por parte dos países do sul dos empréstimos que outrora haviam estimulado.

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” passaram a serem consideradas fundamentais para garantir o acesso aos mais pobres, como nos projetos de microcrédito desenvolvidos por ONGs nesse período.<sup>40</sup> É nesse contexto

---

40 Para saber mais sobre os programas de microcrédito difundidos pelo Banco Mundial na década de 1990, vide Kraychete (2005).

que a natureza da relação das ONGs com o enfrentamento da pobreza começa a mudar. Segundo Jansen (1995, p. 5), 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.” As agências não governamentais passam a crescer em institucionalidade e legitimidade e, conseqüentemente, receberem maior controle e intervenção dos seus financiadores públicos e privados.

Pode-se afirmar que tal mudança de modelo de inserção das ONGs nas políticas de desenvolvimento internacional ocorreu devido a duas razões. A primeira diz respeito ao ideário neoliberal que teve seu auge no final da década de 1980, no qual o Estado repassou para as mãos da iniciativa privada – 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 no pós-1990 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, 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. O mesmo aconteceu no âmbito da cooperação não governamental para o desenvolvimento, que observou nesse período o crescimento do número de ONGs voltadas para tais atividades, configurando um ambiente marcado pela crescente competitividade pelos recursos públicos e pelos privados, exigindo mudanças na 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 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/OECD, discussões nas quais os Estados doadores eram os principais atores e repassavam para suas agências executoras, governamentais ou não. Montaño (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. Por essa razão, muitas agências não governamentais tiveram que se submeter à lógica da eficiência e da eficácia do CAD/OECD.

Em tal contexto, Jansen (1995, p. 3), então coordenadora de uma agência secular não governamental holandesa, registrou, no início da década de 1990, o que chamou de “uma estranha ginástica” entre aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e gestão e manutenção de agendas alternativas:

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

as 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.

Referindo-se à profissionalização e burocratização que assolavam a cooperação internacional na época, Jansen (1995, p. 4) afirma ainda 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.” Por outro lado, a Cúpula de Desenvolvimento Social de Copenhague, que se realizaria em 1995, despertou uma nova esperança para muitos atores da Cooperação Internacional Não Governamental para o Desenvolvimento, sufocados que encontravam-se pelas mudanças abruptas que marcaram a cooperação do final da década de 1980 e início de 1990. Pouco antes da Cúpula de Desenvolvimento Social, Copenhague, Jansen (1995, p. 5) escreveu:

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.

Dessa forma, ao mesmo tempo em que registrava imenso descontentamento com a instrumentalização que as ONGs foram submetidas, ou com a tendência positivista e a política que se firmava na cooperação para o desenvolvimento, Jansen (1995, p. 5), por sua vez, depositava esperança e expectativas de novos rumos com os movimentos que se davam nas instâncias internacionais, particularmente a Cúpula Social das Nações Unidas e no discurso do Desenvolvimento Humano.

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.

É possível observar, em outros textos relacionados à Cooperação Não Governamental na época, essa mesma expectativa identificada na fala de Jansen (1995), indicando que os primeiros anos da década de 1990 foram marcados por mudanças abruptas na cultura gerencial dessas organizações. Por outro lado, havia a esperança de que a incorporação do tema de Desenvolvimento Humano Sustentável nas agendas da ONU representasse mudanças para melhor nesses aspectos o que, tudo indica, não veio a confirmar-se.

Segundo Kraychete (2011), na primeira década de 2000, as novas regulações colocadas nos anos 1990 buscaram consolidar-se. Isso faz com que, segundo a autora, os anos 2000 sejam 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 dessas organizações como instrumentos das políticas de desenvolvimento internacional.

Confirmando essa tendência, Valderrama (2004, p. 11), analisando a atual Cooperação Europeia para a América Latina, coloca que

Uma grande limitação para que a Cooperação [...] alcance maior eficiência e impacto é a preeminência dos aspectos formais de cunho administrativo e burocrático – insistência em informes financeiros, 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 fazer carreira adequando-se às exigências administrativas modistas.

Ao se institucionalizar 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 de uma maioria de teólogos, filósofos e afins a um quadro de técnicos e especialistas, com experiência na

área do Terceiro Setor, atraídos pela perspectiva de expansão do setor e construção de carreira.

Barbanti Junior (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. Por outro lado, o autor reconhece 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 JUNIOR, 2005)

As ONGs foram avaliadas pelo pensamento dominante [...] 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 mudança, como definida por elas, e não como agentes para implementação da visão dos doadores para promoção do desenvolvimento. (HOWEL; PERCE, 2001, p. 35 apud BARBANTI JUNIOR, 2005, p. 157)

Dessa forma, os impactos da onda de pragmatismo que assolou a Cooperação Não Governamental pós-1990 irá variar entre as organizações, de acordo com fatores como o nível de dependência dos recursos públicos, características da relação com o Estado, valores que motivaram a criação da ONGD, nível de proximidade da base, entre outros fatores.

Esse é o cenário que se configura no início dos anos 1990: ONGs, agências, representantes do PNUD, do BID e do Banco Mundial, todos dispostos a um diálogo para abrir perspectivas de cooperação. As ONGD se opõem a esse discurso positivista, em outros momentos criam espec-

tativas com o novo paradigma do “Desenvolvimento Humano” que começa a ganhar forças naquele período, ao mesmo tempo em que apresam-se em adotar avaliações que permitam comprovar a eficiência de suas atividades de cooperação. Falando sobre o momento, Jansen (1995, p. 5) afirma que

[...] a tarefa agora é redefinir os princípios que orientaram nossa ação, transcendendo aquele estabelecido durante os anos 70 e 80 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.

Com o intuito de melhor contextualizar sobre o processo de mudança que se dava no cenário da Cooperação Não Governamental na década de 1990, apresenta-se a seguir a percepção de um cooperante de uma agência de Cooperação Não Governamental, que iniciou seus trabalhos no Brasil no final da década de 1970. O trecho da entrevista a seguir apresenta alguns aspectos significativos das mudanças observadas na cooperação para o desenvolvimento no início de 1990. Segundo Pessina (2012):

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 (exemplo de secas) etc. Há aspectos positivos e negativos nessa relação como era. Existia um clima muito mais humano e saudável neste trabalho. Além disso, (outro as-

pecto 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. 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 (o entrevistado chama de projetos matemáticos).*

*Até os encontros e fóruns mudaram. Encontros da Agência e parceiros 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, meados da década de 1990, foi marcado um encontro em um Hotel cinco estrelas na linha verde (litoral norte da Bahia), com um assessor renomado que palestrou sobre esses temas, como o Marco Lógico, etc.*

*Outra coisa que percebemos foi em relação a entidades (agências) que apoiavam projetos médios, em relação (financiadas por) principalmente a EU. Para isso, muitas entidades se fundiram, inclusive o ÖED, que acabou se tornando Horizont 3000.<sup>41</sup> Estas fusões ajudaram a coordenar projetos grandes. (PESSINA, 2012)*

---

41 HORIZONT3000 se formou no ano 2001 como produto da fusão do Instituto Internacional para o Desenvolvimento (IIZ), o Serviço Austríaco de Cooperação para o Desenvolvimento (ÖED) e a Agência de Cofinanciamento (KFS), todas organizações não governamentais austríacas. Os recursos financeiros do HORIZONT3000 provêm das organizações fundadoras, do Estado austríaco (Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento) e/ou de outros países europeus, da União Europeia, assim como de organizações privadas.

O ideário de desenvolvimento, que se estabelece no SICD no pós-1990, afetou as agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento de forma e intensidade variada. Algumas apresentaram mudanças mais cedo e de forma mais abrupta, outras só foram mais perceptíveis ao longo dos anos 2000, algumas com processos mais lentos, outras mais conflituosos de mudança. A proporção das mudanças variou de acordo, principalmente, com o nível de dependência aos recursos estatais e da relação entre os atores estatais e ONGs. Kaiser (1995) lembra que o grau de 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.

## **O ESTADO ALEMÃO: O MODELO CORPORATIVISTA E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE**

Entender as especificidades da formação do Estado alemão auxilia na compreensão, de forma mais ampla, das particularidades que envolvem as mudanças nas agências alemãs não governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no pós-1990. Esta seção inicia-se com um histórico da formação do Estado Social alemão, destacando o modelo corporativista particular que a caracteriza. A seguir, descreve brevemente o Princípio da Subsidiariedade, determinante nas relações do Estado alemão e da sociedade civil. Finalmente, chega-se à Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Internacional, com seção dedicada ao Ministério para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – e à política alemã de cooperação internacional, seguida de seção dedicada às agências oficiais da cooperação deste país, chegando-se, enfim, à Cooperação Não Governamental e às particularidades das agências eclesíásticas alemãs.

### **O ESTADO SOCIAL ALEMÃO: UM MODELO CORPORATIVISTA**

Nos anos que precederam a Primeira Guerra Mundial, na segunda metade do século XIX, a Alemanha registrou grande progresso econômico aliado a um significativo aumento da população, que 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, no seio das quais crescia também a conscientização e mobilização da classe trabalhadora alemã, que se organizava em sindicatos e partidos políticos. (KAUFMANN, [2005])

A mobilização crescente da classe trabalhadora preocupou o poder político dominante, temendo as possibilidades de revolução. Após dois atentados contra o imperador Guilherme 1<sup>o</sup>, atribuídos a integrantes do Partido Socialista, no ano de 1878, o chanceler Otto von Bismarck promulgou as chamadas leis antissocialistas, as quais proibiam a imprensa social-democrata, as suas organizações, as atividades sindicais, levando a que muitos socialistas fossem expulsos de suas cidades. (KAUFMANN, [2005]) Apesar da lei, o número de socialistas continuava a crescer em toda Alemanha, o que levou Bismarck a introduzir direitos como seguro-saúde, o seguro-desemprego e o seguro de acidentes, a fim de reconciliar os trabalhadores com o Estado e esvaziar a força crescente dos social-democratas.

Fiori (1997, p. 2), no trabalho “Conceitos e histórias do Estado de Bem-Estar Social”, remete a 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.” Com relação à Alemanha bismarckiana, Fiori (1997, p. 3) afirma que

[...] 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.<sup>42</sup>

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. (A REPÚBLICA..., 2013)

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, em 1892, começou o Primeiro Congresso Sindical Alemão, quando 57 entidades independentes decidiram criar uma central sindical. Intelectualmente, nasciam teorias importantes que alimentavam essas mudanças. Em 1910, Rudolf Hilferding publica *O capital 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 conseqüente sepultamento do antigo *laissez-faire*.<sup>43</sup> (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)

---

42 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, 1997)

43 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)

Tal época foi fortemente marcada pela busca de expansão do capital das nações industrializadas do norte, que culminaria na Primeira Guerra Mundial. Guilherme 2º, procurando recuperar o tempo perdido na corrida imperialista das grandes potências, deu início à tentativa de expandir o capital alemão, chegando a proferir a seguinte máxima: “Política mundial como missão, potência mundial como objetivo, esquadra como meio”.<sup>44</sup> (A REPÚBLICA..., 2013)

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, cai o Império na Alemanha e entra em crise o modelo de crescimento adotado. As correntes intelectuais esquerdistas, assim como os movimentos sindicais, continuavam a questionar a organização social e produtiva do país. Segundo Oliveira (2004, p. 194), o período entre guerras é marcado como aquele no qual são reformulados padrões até então estabelecidos de relacionamento entre sociedade e Estado:

Ao término do conflito (1º 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.

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 entre Estado e sociedade.

A renúncia de Guilherme 2º, em 1919, foi seguida da eleição de um social-democrata, Friedrich Ebert, encarregado de formar o primeiro governo republicano alemão. Eram anos política, social, econômica e culturalmente tumultuados na Alemanha, marcados pela crise do modelo capitalista liberal e pela marcante luta de classe. Nesse mesmo período,

---

44 Esta última ênfase dada à Marinha decorria da concorrência com o Reino Unido e da brusca intensificação dos interesses coloniais germânicos.

explodia na Rússia a primeira experiência revolucionária socialista vitoriosa no mundo, transformando-se em atraente alternativa para os experimentos políticos que explodiam pelo mundo nesse período. Na Alemanha, o radicalismo, tanto na esquerda quanto na direita, era uma característica marcante, gerando insegurança diante da ameaça latente de caos político.

Os sociais democratas definiram para si como principal objetivo o de garantir a transição ordenada para a nova forma de Estado republicano, em uma posição política de centro, cada vez mais distante da tendência radical de esquerda que marcou o partido em tempos anteriores. Assim, em 1919, enquanto Berlim estava completamente tomada por protestos e confrontos, a social democracia promulgou na cidade de Weimar a Constituição que levaria seu mesmo nome. Iniciava-se 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 antirrepublicanas e republicanas, um breve e conturbado experimento democrático alemão que perduraria 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.

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 em um 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, p. 156) Segundo Oliveira (2004, p. 151), essa ideia de implementação de 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.” Diante de tal quadro, a social democracia alemã elegeu como principal objetivo o ordenamento econômico através da regulação por um Estado mais técnico e neutro possível.

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, p. 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. (ESPING-ANDERSEN, 1991) Outra doutrina que se destaca, e que influenciará de forma marcante 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 Anno* (1931), a qual introduz, pela primeira vez, o discurso da justiça social da igreja, e defende uma organização social onde a família é integrada em corporações distribuídas pelas classes, ajudada pelo Estado em termos do Princípio de “Subsidiariedade”. O Princípio da Subsidiariedade irá orientar grande parte da política alemã e possui relevância significativa para o estudo do não governamental no país.

No meio de um caldeirão de ideias para a formação do Estado de Bem-Estar, o que irá predominar na Alemanha será a opção pela concer-

tação. Segundo Oliveira (2004), tal concertação se dá na Alemanha via estabelecimento de “pactos sociais” cujo princípio determinante é seu próprio reconhecimento e sua legitimação pelas diversas forças presentes ou emergentes no novo contexto republicano. Seriam os pactos sociais os responsáveis pela harmonização de interesses muito distintos envolvidos dentro de um mesmo interesse progressista. O Estado, por sua vez, citando Hilferding (apud OLIVEIRA, 2004), 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.”

Nesse sentido, Esping-Andersen (1991) 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 estatais. Fazendo uma classificação dos distintos regimes de *welfare state*, Esping-Andersen (1991, p. 108-109) afirma que:<sup>45</sup>

Um [...] 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

---

45 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)

tradicional [...]; o princípio de ‘subsidiariedade’ serve para enfatizar que o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure.

Dessa forma, durante a República de Weimar lança-se a base do que viria a ser o modelo de *welfare state* alemão. Aqui, não mais uma simples garantia de políticas sociais 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 socioprodutivo capitalista que acontecia após a Primeira Guerra no país.

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. (KAUFMANN, [2005])

Assim como Friedrich Ebert, Stresemann foi acusado de traidor da pátria<sup>46</sup> 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, em um cenário no qual diversos líderes políticos alemães, tanto da esquerda quanto da direita, já haviam sido assassinados por motivações políticas.

A crise econômica do final da década de 1920, somada ao cenário político tão conturbado, levou à ascensão do governo ditatorial de Hitler, em 1933. As circunstâncias que possibilitaram a Hitler sua ascensão ao poder, justamente quando se construía cautelosamente um modelo de

---

46 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.

República focado em balizar os interesses das classes e grupos políticos diversos do país, são distintos e de origem variada. A crise de 1929, 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 eleitos da República, as imposições do tratado de Versalhes, as falhas da Constituição de Weimar (que permitia a concentração de poder na figura do presidente),<sup>47</sup> resultaram, embora todas as outras possibilidades e expectativas, em uma Planificação-Nazista.

Após a Segunda Guerra Mundial, em 1949, a Alemanha vive sua segunda república, a qual continuará igualmente dedicada a balizar os interesses diversos no país. Nesse ano é criada a Lei Fundamental, que orientaria a nova ordem jurídica e política da República Federal da Alemanha e que vigora até hoje como sua Constituição. Tal lei 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.” (ALEMANHA, 2000)

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha “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 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 socioliberal, elegendo como chanceler o social democrata Willy Brandt, que teve sua política marcada pelos avanços na aproximação com a Alemanha Oriental.

---

47 O cargo de presidente do Reich, eleito pelo povo, era dotado de fortes poderes, tal qual um imperador.

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 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, p. 28),

[...] a mudança de governo em 1969 provou ser de grande importância para o maior desenvolvimento do setor sem fins lucrativos alemão. 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.

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, conhecido como Relatório Brandt. Após a renúncia de Brandt, em 1974, devido, entre outras, à acusação de ter como seu assessor direto um espião da Alemanha Oriental, foi 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 1970. Segundo Zimmer e Toepler (2000, p. 28), 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 restringir severamente programas em algumas áreas como as políticas ambientais e de educação. As mudanças políticas geradas com frequência são rotuladas como a ‘crise do Estado-providência’ ou ‘o fim da democracia social’.

Schmidt governaria a Alemanha em um 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 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, p. 29), crescem as críticas ao *welfare state* alemão e a discussão sobre a participação da sociedade civil é retomada.

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’.

O Princípio da Subsidiariedade<sup>48</sup> diz respeito ao repasse de funções estatais para pequenas células da sociedade, quando estas possuem melhores competências para fazê-lo, tendo o Estado a obrigação de subsidiar essas ações. No caso alemão, o Princípio da Subsidiariedade pode ser classificado como uma característica marcante de seu modelo corporativista e esteve presente na história da construção do Estado Social alemão. Segundo Alber (1992 apud ZIMMER et al., 2000, p. 81)

---

48 O Princípio da Subsidiariedade será tratado de forma mais aprofundada na seção seguinte deste livro.

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.

Como o Princípio da Subsidiariedade relaciona-se a uma garantia de solidariedade da sociedade, os conservadores que assumiram o país na década de 1980 associaram a expansão do Estado de Bem-Estar com um declínio nos valores da família, caridade e espírito de comunidade. (ZIMMER et al., 2000) Apesar desse argumento e do contexto político ideológico daqueles anos, segundo Zimmer e colaboradores (2000), ainda assim a redução dos serviços sociais no país foi relativamente modesta em comparação com os EUA ou Reino Unido, por exemplo, no mesmo período.

O processo de formação da república alemã foi significativamente conturbado, marcado por conflitos de interesses de classes operárias e conservadoras, direita e esquerda, culminando em um dos piores regimes totalitários do mundo. Tais características históricas da formação da república alemã determinariam para sempre a política do país, onde se observa um sistema no qual se priorizam as concertações e os consensos.

Segundo Schulz (2000), na Alemanha, o Estado Social (*Sozialstaat*) 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 Marktwirtschaft* (Economia Social de Mercado). Um outro fator que contribuiu para a formação do *soziale Marktwirtschaft* foi que a reconstrução do pós-guerra em ambas as partes do país dividido esteve intimamente ligada à provisão de benefícios sociais e econômicos

– em uma espécie de “concorrência” de quem assegurava mais direitos e bem-estar aos seus cidadãos. Segundo Schulz (2000, p. 7),

Todos estes fatores contribuíram decisivamente para modelar a forma e conteúdo do atual *Sozialstaat* na Alemanha [...]. O apoio público para dismantelar 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 dismantelamento 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.

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 1980, Schulz (2000) afirma que é difícil imaginar sobre que bases a democracia na Alemanha poderia sobreviver se se desmonta o *Sozialstaat*, visto que uma parte importante do que mantém o país unido é baseado em uma ideia do Estado como um órgão que existe em vista do bem comum. A particularidade da Alemanha reside na existência de um Estado forte, que garante amplamente direitos sociais em parceria com uma sociedade civil igualmente fortalecida. Há aqui uma relação de interdependência e autossustentação muito particular, onde a autonomia da sociedade civil organizada é fator imprescindível.

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 1998/1999 – momento em que ocorria a unificação monetária na União Europeia e todos os países do bloco

passavam por ajustes. Como um Estado marcado pelo sistema corporativista de barganha – ou neocorporativista<sup>49</sup> –, as políticas trabalhistas passaram a ser reformuladas e enxugadas proporcionalmente à perda de força dos sindicatos alemães que se intensificaram crescentemente desde a década de 1990.

No novo pacto social que se desenha na Alemanha, ao mesmo tempo que se constata a perda relativa de força dos sindicatos nas negociações junto ao Estado, percebe-se o crescimento do chamado Terceiro Setor – favorecido, de um lado, pelos motivos relacionados à hegemonia da ideologia neoliberal no contexto mundial, de outro, 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 ocidental, o número de organizações dessa natureza localizadas na Alemanha Oriental passou de um número insignificante em 1990 para 20% do total de não governamentais da Alemanha unificada, em 1995. (ZIMMER et al., 2000)

O setor sem fins lucrativos na Alemanha operou, em 1995, gastos de \$ 94,4 bilhões, ou 3,9% do Produto Interno Bruto (PIB) alemão contra \$ 54 bilhões, em 1990. Em termos de contribuições sobre os empregos, em 1990 o Terceiro Setor empregou aproximadamente um milhão de pessoas na Alemanha Ocidental,<sup>50</sup> que subiu para 1,4 milhões de empregados em 1995, passando a representar 5% do total de empregos no país.

---

49 Segundo Pichler (2007), 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.

50 Não há estatísticas do Terceiro Setor no ano de 1990, na Alemanha Oriental. Segundo Zimmer e colaboradores (2000, p. 150), muitas das organizações orientais entraram em sérias dificuldades pela falta de aceitação da população pela sua orientação social demo-

Tabela 3 - Mudanças no Terceiro Setor da Alemanha, 1990-1995

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

Fonte: Zimmer e colaboradores. (2000, p. 19)

Com o crescimento do Terceiro Setor nesse período, a Alemanha passou a ter um dos maiores setores sem fins lucrativos da Europa Ocidental, estando ainda atrás de países como a Inglaterra, Bélgica, Irlanda ou Holanda ou na frente de países como a Espanha, Áustria ou Finlândia.

O crescimento do Terceiro Setor na Alemanha, na primeira metade da década de 1990, por consequência da unificação e do ideário de desenvolvimento neoliberal, impactou diretamente sobre a cultura organizacional das instituições sem fins lucrativos do país que competiam entre si pelos recursos públicos e privados.

## O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

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 a 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2012) Segundo Quadros (1995 apud SANTIAGO, 2007, p. 150), a moderna aplicabilidade desse princípio em um Estado repousa em um

---

crata. 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).

[...] 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.

O Princípio da Subsidiariedade reflete-se tanto no federalismo que caracteriza o sistema político da Alemanha como 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. Trata-se de um princípio favorecido em países caracterizados por forte democracia direta. (KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG, 2011)

Como consequência do Princípio da Subsidiariedade, a Constituição de Weimer, de 1919, concede às sociedades religiosas que prestam serviços estatais serem caracterizadas como Instituições de Direito Público. A Lei Fundamental de 1949 manteve tal concessão, segundo a qual as sociedades religiosas que forem instituições de direito público possuam 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 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 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. (ALEMANHA, 2011a, p. 138-139)<sup>51</sup>

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. Esse mecanismo já havia sido previsto na Constituição da República de Weimar (1919) e foi mantido na 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 religiões minorias na Alemanha, como comunidades muçulmanas. (VOCK, 2009)

Da mesma forma, as Fundações Políticas Alemãs, com base no Princípio 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 no governo 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 organiza-

---

51 Extrato da Constituição Alemã de 11 de agosto de 1919 – Constituição de Weimar, conservada na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 1949.

ção de campanhas eleitorais, os partidos políticos adquirem 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) como o liberalismo, ao tempo que fornece uma base programática ampla para a ação política. Segundo esses 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)

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 no país sem, contudo, violar a exigência constitucional que define a República Federal da Alemanha como um Estado Social. Segundo esses 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, p. 30)

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 devem ser priorizados, por exemplo. Pode-se, assim, afirmar que é um princípio fundamental, entretanto, objeto da discricionariedade dos governos no poder.

O Princípio da Subsidiariedade representa 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, ele não impediu que as entidades da sociedade civil sofressem o impacto do modelo neoliberal da década de 1980. Segundo esses autores:

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<sup>52</sup> do sistema. Na década de 1980, mudanças nas formas do apoio público e o surgimento de uma gama de organizações sem fins lucrativos alternativas reduziu o papel central das agências já estabelecidas. O sistema tradicional, no entanto, foi em grande parte deixado no lugar, forçando as prestadores sem fins lucrativos alternativas, seja a 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, p. 30)

---

52 “and blocked attempts towards modernization of the system”. Expressão muito utilizada no discurso neoliberal, refere-se à modernização do Estado no que diz respeito às reformas na área social.

Tal realidade das entidades sem fins lucrativos na Alemanha apontada pelos autores, na década de 1980, contempla também as agências não governamentais voltadas para a cooperação internacional. Surgidas nas décadas de 1950 e 1960, tais agências também sofreram o impacto do alargamento do Terceiro Setor na execução de políticas públicas na Alemanha, nesse caso, aquelas destinadas à ajuda internacional ao desenvolvimento.<sup>53</sup>

## 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

---

53 O Princípio da Subsidiariedade está presente também como um dos três princípios fundamentais para o funcionamento da União Europeia 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 5º 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 em um 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. (UNIÃO EUROPEIA, 2010b) 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. 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 5º 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. (UNIÃO EUROPEIA, 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.

Nações Unidas”. A partir daí, o país tem se tornado um ator cada vez mais importante nessas políticas. Em 1956, foi estabelecido seu primeiro fundo para a Cooperação para o Desenvolvimento, de 50 milhões de marcos alemães. (ALEMANHA, 2012a) Com a intensificação das atividades e transferências de fundos de Ajuda ao Desenvolvimento, em 1961 o governo alemão criou o BMZ, oficializando a cooperação internacional como política nacional e mostrando ao mundo a importância que tal política teria para o país.

As políticas de cooperação internacional tiveram para a Alemanha um papel fundamental no pós-guerra: permitiram o gradual estabelecimento de relações com outras nações do Ocidente enquanto o país se encontrava sob o Estatuto da Ocupação,<sup>54</sup> com parte de sua soberania 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. Tais 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

---

54 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])

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, p. 16), tratava-se de uma manobra dos EUA, que transformava os dois inimigos de guerra 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.” Segundo Oliveira (2000, p. 16), “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.”<sup>55</sup>

Assim, em sua primeira declaração como chanceler federal perante o parlamento, Konrad Adenauer (1949-1963) deixa claro a consciência da situação 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, p. 17)

---

55 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)

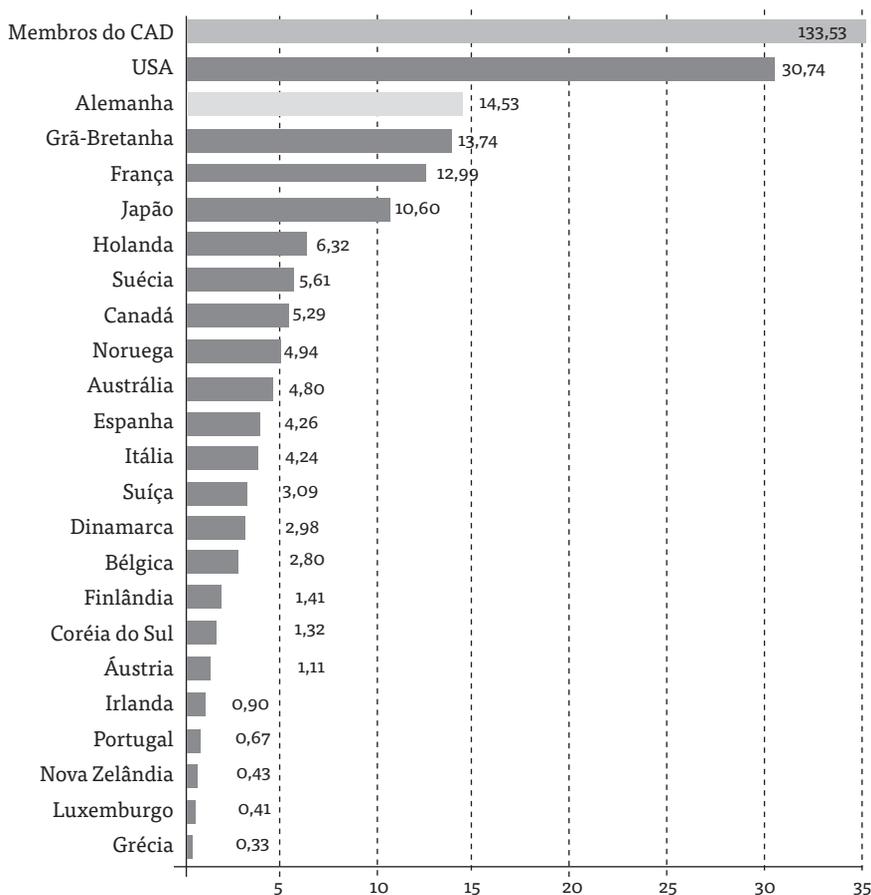
Adenauer tinha como foco a conquista da confiança das principais potências, favorecendo a integração da Alemanha na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 1952, foi permitida à Alemanha Ocidental sua reintegração na comunidade internacional, precisamente na Comunidade Europeia de Defesa (CED). Em 1955, a Alemanha aderiu à 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.

As políticas exteriores alemãs – e se incluem aqui as de cooperação também – possuem como marca, ainda hoje, o zelo com o cumprimento das diretrizes firmadas no âmbito das organizações internacionais. A inserção da Alemanha no cenário internacional e o papel que hoje ocupa estão diretamente ligados com a história do país, conforme afirma o próprio 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 diz respeito à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, atualmente, a Alemanha representa o país europeu que fornece maior volume de AOD e o segundo em volume de recursos no mundo. 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:

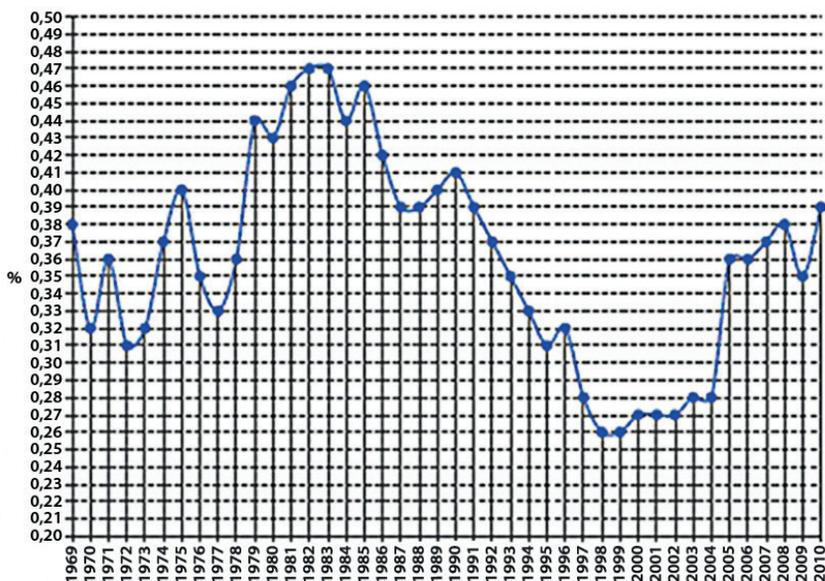
Gráfico 1 - Comparação por países do total AOD em bilhões de dólares, 2011



Fonte: Alemanha (2012b).

Contribuindo atualmente com 0,4% do seu PIB à AOD, a Alemanha pretende aumentar sua participação para 0,7% até 2015. O Gráfico a seguir representa a porcentagem do Produto Interno Bruto (PIB) destinada pelo governo alemão à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de 1969 a 2010.

Gráfico 2 - Evolução da porcentagem do PIB destinada pela Alemanha a AOD entre 1969-2010



Fonte: Alemanha (2011c).

Da mesma forma que ocorreu na cooperação para o desenvolvimento em todo o mundo, os anos que vão de 1983 a 1998 significaram anos de diminuição contínua nos recursos destinados a essas políticas pela Alemanha, seja devido à crise econômica, seja devido à defesa neoliberal de que a abertura dos mercados mundiais por si só seria capaz de levar desenvolvimento aos lugares 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 à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento registraram crescimento constante. O crescimento se manteve tanto na coligação seguinte dos SPD-verdes quanto no governo dos con-

servadores-liberais. Tal constatação sugere que a variação no volume de recursos da Alemanha para a Cooperação para o Desenvolvimento Internacional não varia apenas em função dos partidos políticos no poder, nem do ministro a frente do Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento. Nos últimos três anos (2009-atual),<sup>56</sup> esteve à frente do Ministério da Cooperação o Partido Liberal (FDP), e os recursos destinados à cooperação continuam aumentando. Os recursos oficiais à cooperação tem se mostrado variar em decorrência de fatores como a situação econômica do país e, principalmente, o ideário de desenvolvimento hegemônico no período. De fato, os partidos alemães tem se mostrado positivos em relação à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, divergindo, entretanto, quanto aos instrumentos ou quanto à estrutura institucional da cooperação do país. Por exemplo, os sociais democratas e os verdes defendem a continuidade de um Ministério específico para cooperação internacional, enquanto os liberais defendem sua integração ao Ministério do Exterior ou da Economia. Outra diferença diz respeito à qualidade do diálogo com as organizações executoras da sociedade civil. (WADEHN, 2012)

### **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 foi o primeiro país a criar um ministério exclusivo para a Cooperação Internacional 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 desse 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

---

56 Em 2014, ano de publicação desse livro, Dirk Niebel ainda era ministro alemão de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

as atividades de desenvolvimento da República Federal. (ALEMANHA, 2012a)

Segundo Pedroti (2005), diversas razões permeiam a criação do BMZ: a primeira seria que, diante da pressão dos Estados Unidos 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.<sup>57</sup> Pedroti (2005) lembra também que era o ano de 1961, e a coalisão que havia ganhado as eleições foi a dos conservadores Partido Democrata Cristão (CDU, sigla em alemão) e a do Partido Liberal Democrata (FDP, sigla em alemão), sendo que se precisava encontrar um Ministério para este último. A segunda razão para criação do BMZ 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.” (PEDROTI, 2005) O fato de tais políticas serem conduzidas por um ministério independente daquele de relações exteriores reforçaria a independência destas 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 (ONGs, igrejas e fundações políticas), contribuiria para o alcance desse objetivo. (PEDROTI, 2005)

O Ministério da Cooperação Econômica foi crescendo e ganhando reconhecimento internacional. Em 1993, foi adicionado o termo “Desenvolvimento” (*Entwicklung*) ao seu nome, transformando-o em Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (*Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*). Entretanto, no que se refere à importância ocupada na política nacional, este não é considerado um ministério de peso na Alemanha. Segundo Wolff (1992, p. 4),

---

57 Para ver mais sobre esse assunto, ver Pinto-Duschinsky (1996).

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.

Destacam-se, 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 (*Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – AwZ*) 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, 1992) É praxe, por exemplo, que as Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento alemãs se empenhem em sensibilizar os parlamentares que compõem esse comitê sobre questões relacionadas à ajuda internacional, a partir de ações de *advocacy*, inclusive levando-os a visitar projetos executados por elas nos países em desenvolvimento. As resoluções e recomendações do Comitê de Orçamento do Parlamento (*Der Haushaltsschuss*) influenciam diretamente a condução da política de desenvolvimento alemã, uma vez que o orçamento do BMZ depende de suas deliberações. (PEDROTI, 2005)

O Ministério 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 alemã de cooperação para o desenvolvimento, determina as estratégias de longo prazo da cooperação com os diversos atores e define as regras para sua implementação. Em seguida, são desenvolvidas intenções co-

muns com os países parceiros e com as organizações internacionais voltadas para a cooperação para o desenvolvimento. O Ministério, porém, não executa tais políticas, sendo esta tarefa delegada às chamadas agências de execução (*Durchführungsorganisationen*). Segundo a BMZ, “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/OECD, publicando-os.” (ALEMANHA, 2011b)

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 (chamadas *Länderkonzepte*), junto com os parceiros e em coordenação com outros países doadores, nas quais é definido o conjunto de prioridades. (ALEMANHA, 2012c) 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, por sua vez, serão especificadas as metas e cronogramas, o tipo e montante do financiamento. 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. (ALEMANHA, 2012c)

Segundo o BMZ, a 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. 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, financiada inteiramente pelo orçamento federal. Por sua vez, a Cooperação Não Governamental é realizada por vários grupos e organizações sociais e organizada de forma independente, e seu financiamento é composto de recursos próprios das organizações e de subsídios governamentais. (ALEMANHA, 2012c)

Dessa forma, os atores da Cooperação Bilateral alemã que recebem recursos do BMZ – na sua totalidade ou apenas em parte – são: as agências executoras oficiais (*Durchführungsorganisationen*); igrejas; estados e municípios; organizações da sociedade civil; fundações políticas; suporte a estruturas sociais (*Sozialstrukturträger*),<sup>58</sup> entre outros. São organizações, governamentais ou não, mundialmente conhecidas, que participam da Cooperação Bilateral alemã para o desenvolvimento internacional: 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); Deutsche Welle; Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD); Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband (DGRV); Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); dvv international – Institut für Interna-

---

58 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. Nesse sentido, o BMZ promove as ações de organizações assim chamadas “Suporte 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 alemã (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 Social e para o Desenvolvimento das Obras Kolping (die Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes). (ALEMANHA, 2012c)

tionale 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; 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), entre outros. (ALEMANHA, 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.” (ALEMANHA, 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 a programas dos Fundos das Nações Unidas e o Fundo Monetário Internacional (FMI). (ALEMANHA, 2012c) A partir da Tabela a seguir, é possível verificar que os recursos para Ajuda ao Desenvolvimento da Alemanha tem como principal destino multilateral a União Europeia.

Tabela 4 - AOD Alemã destinada a Organizações Multilaterais de 2006-2010, em milhões de euros

Ano	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
<b>Total</b>	<b>2.709,4</b>	<b>100</b>	<b>3.171,0</b>	<b>100</b>	<b>3.409,8</b>	<b>100</b>	<b>3.578,0</b>	<b>100</b>	<b>3.722,1</b>	<b>100</b>
Nações Unidas	176,9	6,5	199,8	6,3	204,6	6,0	257,1	7,2	265,1	7,1
<b>União Europeia</b>	<b>1.711,5</b>	<b>63,2</b>	<b>1.791,4</b>	<b>56,5</b>	<b>1.950,0</b>	<b>57,2</b>	<b>2.076,0</b>	<b>58,0</b>	<b>2.209,1</b>	<b>59,4</b>
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: Elaborado pela autora baseada nos dados de Alemanha (2011e).

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. Segundo o novo Acordo de Coalizão (*Koalitionsvertrag*), de outubro de 2009, o qual representa a base para as ações dos partidos que assumiram o governo federal em 2009<sup>59</sup> (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. (ALEMANHA, 2012d) Os elementos determinantes da política de desenvolvimento alemã, por sua vez, segundo o atual Acordo de Coalizão, são o fortalecimento da boa governança, da responsabilização e da autoajuda dos países em desenvolvimento. A partir desse Acordo, 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 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 educacional’.
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, a 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 uti-

---

59 Após a coalizão do CDU/SPD (social-democrática) que vigorou até 2009.

lizado nas políticas de desenvolvimento - tanto nos países parceiros quanto na Alemanha.

4. Inclusão do setor privado. Não há desenvolvimento sustentável sem desenvolvimento econômico sustentável. O governo alemão envolverá o compromisso do setor empresarial 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 Partnerships*). 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 Associação 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. (ALEMANHA, 2011b, p. 6-7)

Percebe-se em todos os pontos a coerência com as diretrizes acordadas em nível internacional. O primeiro foco evidencia 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.

No que toca o estudo das mudanças nas agências não governamentais de cooperação, destacam-se o terceiro, o quarto e o quinto foco. O terceiro contempla a sociedade civil, ator importante na prossecução das políticas públicas alemãs de cooperação internacional, e compromete-se com a sua ampliação. O quarto foco diz respeito ao fortalecimento da participação do setor privado, que seria, posteriormente, largamente difundido na Aliança de Busan, de dezembro de 2011 cuja Comissão de Elaboração participou o então ministro alemão da cooperação para o desenvolvimento, Dirk Niebel, da coalizão liberais/democratas-cristãos. (OECD, 2011a) De fato, uma das marcas das políticas de cooperação do BMZ, na coalizão atualmente no governo, é o estreitamento dos laços com o setor privado. Segundo o 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.” (ALEMANHA, 2012d)

O quinto ponto contempla o Princípio da Eficácia, que vem sendo o tema principal dos últimos tratados internacionais de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o novo Acordo da Coalizão, a Alemanha alcançará a maior eficácia de suas políticas de cooperação por meio da complementaridade das ações do país – como pregado pelos acordos da UE –, que diz respeito à melhor divisão de tarefas, redução do número de instituições e eliminação de estruturas duplicadas dentro das políticas de cooperação. O Acordo da Coalizão FDP/CDU de 2009 afirma 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.” (ALEMANHA, 2012d) 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.” (ALEMANHA, 2012d) Tal compromisso explica a fusão das três principais agências oficiais da cooperação alemã que foi efetivada em 1º de janeiro de 2011, assim como o Acordo Interministerial entre os Ministérios alemães das Relações Exteriores (AA) e para BMZ de maio de 2012, iniciati-

va que “visa melhor cooperação, coerência e desenvolvimento da política externa da Alemanha.” (SILVA, 2012a)

A atual coalizão no governo da Alemanha não apenas possui um discurso alinhado com os princípios acordados no âmbito das organizações multilaterais, como tem se empenhado em colocar em prática tais compromissos. O novo acordo de compartilhamento de funções marcará historicamente a cooperação alemã. A fusão dos dois ministérios representa uma bandeira antiga dos liberais na Alemanha, 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 influência cada vez maior dos interesses da política externa do país, como aqueles que dizem respeito ao comércio exterior, sobre as políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Segundo o Acordo Interministerial,

[...] 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. (ALEMANHA, 2012d)

Segundo o jornal *Notícias da Alemanha*, o ministro do exterior da Alemanha (AA), 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 SILVA, 2012a) O ministro alemão para BMZ, Dirk Niebel, comentou a entrada em vigor do acordo fazendo referência às deliberações da OECD:

A OECD 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 SILVA, 2012a)

Como visto no capítulo anterior, os apelos da OECD ou União Europeia pela coerência das políticas dos países-membros, solicita que as políticas do Estado como um todo favoreçam os países mais pobres, sendo seu desenvolvimento prioridade sobre outros interesses. Uma vez que isso fosse possível, justificaria o fim da necessidade de dois ministérios. Entretanto, a história do capitalismo tem comprovado que os interesses econômicos nacionais são prioritários nas relações internacionais.

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”, evidenciando o compromisso com o Princípio da Complementaridade entre países. (ALEMANHA, 2012d)

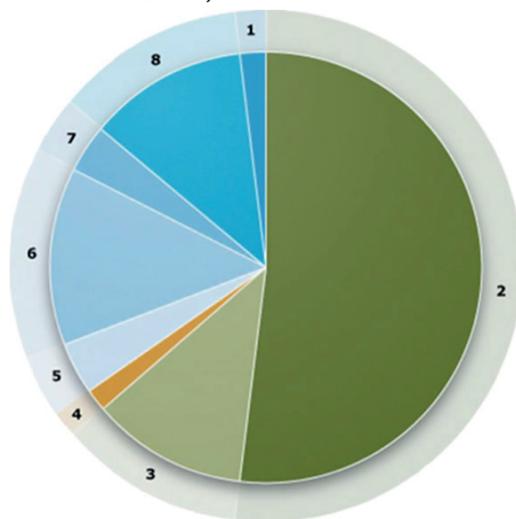
O governo alemão não apenas segue as diretrizes de coerência e complementaridade da UE e dos tratados internacionais, como também exige da Organização Multilateral que as cumpra. No Novo Acordo da Coalizão CDU-FDP, o governo alemão defende “uma reforma fundamental da política de desenvolvimento da EU 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. (ALEMANHA, 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.” (ALEMANHA, 2012d) De fato, o orçamento total do BMZ – estipulado em seção específica do orçamento federal (seção 23) – vem aumentando a cada ano: para 2012 foi previsto um valor de aproximadamente 6,383 bilhões de euros, o que representa um acréscimo de 164 milhões de euros com relação ao orçamento de

2011. O orçamento destinado ao Ministério da Cooperação representa, em média, 2% do orçamento do governo federal. (ALEMANHA, 2011b) O Gráfico a seguir mostra como esses recursos estão distribuídos para o exercício de 2012, comparando ao lado com os valores referentes ao orçamento de 2011.

Gráfico 3 - Orçamento BMZ 2012 e 2011



1 - 108.400.000 € (1,7%) Nações Unidas e Instituições Internacionais	anterior (2011): 307.286.000 € (4,9%)
2 - 3.331.770.000 € (52,2%) Cooperação Bilateral Oficial	anterior (2011): 3.115.656.000 € (50,1%)
3 - 725.600.000 € (11,4%) Sociedade Civil, Grupos empresariais e Instituições	anterior (2011): 668.520.000 € (10,8%)
4 - 101.875.000 € (1,6%) Ministério	anterior (2011): 83.546.000 € (1,3%)
5 - 260.685.000 € (4,1%) Segurança alimentar e proteção ambiental global	anterior (2011): 282.006.000 € (4,5%)
6 - 845.000.000 € (13,2%) Fundo Europeu para o Desenvolvimento	anterior (2011): 825.000.000 € (13,3%)
7 - 240.503.000 € (3,8%) Bancos Regionais	anterior (2011): 214.674.000 € (3,5%)
8 - 769.077.000 € (12,0%) Banco Mundial / FMI	anterior (2011): 722.432.000 € (11,6%)
<b>TOTAL: 6.382.910.000 €</b>	<b>anterior (2011): 6.219.120.000 €</b>

Fonte: Alemanha (2011b, 2012g).

Conforme se observa no Gráfico, 11,4% do orçamento do BMZ de 2012 será repassado para organizações da sociedade civil, grupos empresariais e instituições. Desses recursos, menos de 30% é repassado para as organizações de igrejas, como se pode observar mais a frente na Tabela 6; 70% são destinados, a maioria, a grupos empresariais e instituições políticas e, em menor parte, a outras organizações da sociedade civil, seculares, que se relacionam com o BMZ via submissão de propostas a editais abertos pelo ministério.

É possível confirmar o grau 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*). (ALEMANHA, 2012i) Em 2009, o BMZ havia divulgado o relatório Parcerias de Desenvolvimento com Empresas – Relatório anual 2009 (*Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, Jahresbericht 2009*).

### **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 é o 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) O pro-

cessamento dos créditos concedidos pela cooperação financeira é efetuado pelo Banco de Crédito para Reconstrução, Kreditanstalt für Wiederaufbau – 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, 2010a) O KfW é um dos mais conhecidos bancos de desenvolvimento e cooperação econômica no mundo.

Já a cooperação técnica é viabilizada por meio de consultorias, capacitação e aperfeiçoamento técnico e profissional, e desempenha importante papel em diversos programas e projetos. Atualmente, a principal agência executora da cooperação técnica 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 dessas políticas fica a cargo das chamadas Organizações de Execução (Durchführungsorganisationen) (KfW no âmbito da cooperação financeira e a GIZ no âmbito da cooperação técnica).

A GIZ surgiu da fusão, iniciada em 2010 e efetivada em janeiro de 2011, das agências governamentais Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Cooperação Técnica Alemã, o Deutscher Entwicklungsdienst (DED) – Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social, e o Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (InWent) – Sociedade Internacional para Capacitação e Desenvolvimento. O GTZ era uma empresa pública de direito privado, 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. O DED foi uma instituição da cooperação internacional do governo alemão fundada em 1963 cujo 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. (DED, 2010a) O DED trabalhava tanto com instâncias governamentais como com a sociedade civil, sendo mais comum e por isso mais conhecida por esta última. A atuação do DED se destacava pelo envio de cooperantes para os países parceiros, muitos dos quais acabavam se associando a movimentos populares, como os de reforma agrária ou movimentos sindicais. Assim como o GTZ, o DED deixou de existir em 2011, com a fusão que originou o GIZ. O InWent era uma 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 marcou a história da cooperação oficial alemã. Conduzida pelo ministro da cooperação para o desenvolvimento, Dirk Niebel, constava como uma das prioridades do Acordo da Coalizão conservadora-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 e promover a complementaridade das ações. Segundo o governo, a mudança visa a 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 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 ..., 2011)

### A Cooperação Alemã Não Governamental para o Desenvolvimento

Apenas na Alemanha existem mais de mil Organizações Não Governamentais voltadas para políticas de desenvolvimento (ONGD). A maioria delas são representantes de programas e projetos de cooperação que possuem orientação privada, eclesiástica ou política. (ALEMANHA, 2012c)

No nível bilateral, o BMZ coopera também via Organizações Não Governamentais, aplicando também nessas políticas o 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.” (ALEMANHA, 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:

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 acesso melhor às pessoas do que as instituições governamentais. Elas criam em muitos lugares uma relação de confiança especial. (ALEMANHA, 2012c, grifo nosso)

O Ministério afirma que além do apoio financeiro, as trocas de opiniões e de experiências fazem parte do trabalho conjunto: “as ONGs

participam da elaboração 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 intensa 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. (ALEMANHA, 2012c)

O BMZ afirma que valoriza o trabalho das ONGD também como uma voz crítica na Alemanha nos assuntos que dizem respeito à cooperação para o desenvolvimento, uma vez que elas, segundo o ministério, “brindam a cooperação alemã com importantes discussões.” (ALEMANHA, 2011b, p. 12)

De fato, de acordo com o Princípio da Subsidiariedade, a relação do Estado com as ONGDs 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. No correto exercício do Princípio da Subsidiariedade, as ONGD não só são “utilizadas” pelo Estado por possuírem algumas vantagens que ele não possui, mas também, e em um sentido oposto, possui força de *lobby* e *advocacy* para advogar pelos seus pontos de vista dentro das políticas estatais. Entretanto, a qualidade dessa relação irá variar de acordo com alguns fatores, como coalizão partidária no governo, ideários de desenvolvimento hegemônico no período, resultados econômicos, entre outros. Como visto na seção que trata do Princípio da Subsidiariedade, desse princípio ser inegociável na política alemã, a quantidade de recursos a ser repassada para as organizações sociais que executam políticas públicas no país, ou quais entidades a serem priorizadas, é discricionário aos governos.

Em relação à sustentabilidade, a maior parte das ONGDs na Alemanha depende de doações e do financiamento 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. (ALEMANHA, 2012c) Por outro lado, tem se tornado cada vez mais complexo o acesso a recursos públicos para a cooperação para o desenvolvimento, à medida que cresce o número de ONGD no país e aumenta a concorrência. Financiamentos públicos exigem um nível técnico cada vez maior e um bom quadro de especialistas em captação de recursos e elaboração de projetos.

Segundo o BMZ, para que programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento de Organizações Não Governamentais alemãs 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; as organizações devem contruibuir com 25% dos custos dos projetos com recursos próprios. (ALEMANHA, 2012c)

Como visto no Gráfico 3, cerca de 11% do orçamento do Ministério alemão de Cooperação são repassados para sociedade civil.<sup>60</sup> Dentro desse universo encontram-se todos atores da Cooperação Alemã Não Governamental para o Desenvolvimento que recebem recursos públicos, como fundações empresariais, organizações da sociedade civil, agências das igrejas, fundações políticas e sindicatos. O financiamento por parte do BMZ para as instituições não governamentais varia de acordo com os

---

60 Os recursos oficiais canalizados pelos poderes públicos por meio das ONGD computam como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). (IGLESIA-CARUNCHO, 2005)

tratados que o Ministério mantém com cada categoria. Dessa forma, sindicatos possuem um tipo de financiamento; fundações políticas, outro; instituições das igrejas outro, e assim por diante. Fora desse universo de instituições 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.

Destaca-se, no universo dos entes privados da cooperação alemã para o desenvolvimento, as fundações políticas, que tem suas ações financiadas 100% por fundos do governo alemão. Essa relação é regida por um contrato diferenciado, uma vez que o BMZ exige, em regra, um mínimo de 25% de contrapartida das Organizações Não Governamentais com recursos próprios. Na Alemanha, os principais partidos políticos possuem uma fundação política: ao CDU corresponde a Fundação Konrad Adenauer; ao FDP a Fundação Friedrich Naumann; ao SPD a Fundação Friederich Ebert e à esquerda a Fundação Rosa Luxemburgo. 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.

Outro grupo de entidades da sociedade alemã que participa da CID a partir de um contrato diferenciado com o BMZ é o das agências das igrejas alemãs. Em termos absolutos, o repasse do BMZ para as fundações políticas é superior à fatia destinada às organizações da igreja. (ALEMANHA, 2012c) As agências eclesiásticas alemãs são, historicamente, importantes parceiras de ONGs, movimentos sociais e pastorais dos países do sul.

Por sua vez, os cidadãos alemães se destacam pelo envolvimento com atividades voluntárias. 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.” (ALEMÃES..., 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. (ALEMÃES..., 2004)

O país possui uma das maiores porcentagens de pessoas trabalhando voluntariamente em instituições sem fins lucrativos (ZIMMER et al., 2000, p. 8), o que indica que as organizações dessa natureza gozam de significativa credibilidade e apoio no país, fato importante na disputa por espaços no Estado corporativista alemão.

O volume de recursos investidos pelas Organizações Não Governamentais alemãs em políticas de cooperação para o desenvolvimento não é muito significativo, quando comparado com a cooperação oficial, por exemplo. Entretanto, essa modalidade de cooperação, como visto no primeiro capítulo deste livro, possui relevância especial para as organizações sociais do sul, das quais foram historicamente parceira, inclusive em importantes conquistas sociais nesses países. A Tabela a seguir demonstra o volume de recursos próprios (contribuições e doações sem incluir financiamentos públicos) gastos pelas agências não governamentais alemãs em programas de cooperação nos 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 Alemanha (2011d).

Nota-se que o 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 (2011) define-se como uma associação voluntária composta por aproximadamente 118 organizações alemãs não governamentais que atuam em todo o território federal e centenas de pequenas outras organizações, que participam através de suas redes regionais, totalizando cerca de 2000. Anualmente, em média 10 novos membros aderem à VENRO. (ALEMANHA, 2012c) São membros da VENRO representantes de associações privadas e eclesiais 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 e 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; promover e coordenar ações conjuntas 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) A VENRO faz parte da Confederação das ONGs 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.

### **As organizações eclesiais alemãs de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: as agências evangélicas e católicas**

Na Alemanha, as principais Organizações Não Governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento são as instituições eclesiais, particularmente as 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 algumas particularidades que serão tratadas nesta seção do livro.

Tudo começou quando, em 1960, o então chanceler federal Konrad Adenauer fez a proposta a ambas as 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 e, para ele, as igrejas tinham visivelmente um importante papel pioneiro. (ALEMANHA, 2012e) Dessa forma, Adenauer passava a aplicar nas recentes políticas de cooperação da Alemanha o Princípio da Subsidiariedade.

A confiança no trabalho das congregações missionárias engajadas, sobretudo, na África e Ásia, teve um papel importante no estabelecimento dessa relação, pelo fato das obras das igrejas como MISEREOR, Adveniat e Pão para o Mundo já serem reconhecidas oficialmente e terem competência comprovada no assunto. (ALEMANHA, 2012e) 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, seriam disponibilizados 41,6 milhões de marcos para a parte católica e 6,5 milhões para a parte evangélica. Essa 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 ainda se encontrava em fase de formação.<sup>61</sup> (ALEMANHA, 2012e) Nessa ocasião foram estabelecidas as seguintes orientações para a relação entre os dois entes, e que permanecem até hoje:

- 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 eclesiais;
- Ambas as igrejas serão atendidas, conforme seja solicitado, com base na mesma quantidade;
- Os recursos da Igreja e Estado se completam; as igrejas devem dispor para os projetos no mínimo 25% de recursos próprios;
- As duas igrejas cristãs devem formar 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. (ALEMANHA, 2012e)

---

61 O Ministério para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (BMZ) só seria criado em 1962.

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

Em 1962, as duas maiores igrejas do país, a evangélica e a católica, fundaram suas *Zentralstellen* (agências centrais) com a finalidade de servirem como 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 für Entwicklungshilfe – EZE). A KZE englobaria a Obra Episcopal MISEREOR, que 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 trabalhar com esses fundos.

As agências eclesiais 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. (ALEMANHA, 2012f) Segundo o BMZ, a cooperação das agências eclesiais possui como diferencial sua capacidade de acesso a grupos e regiões de difícil acesso às agências oficiais:

[...] caracterizada pela proximidade aos ‘mais pobres dos pobres’. Muitas vezes as igrejas [...] 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. (ALEMANHA, 2012f)

A inclusão das organizações da sociedade civil, assim como das igrejas, no sistema de cooperação alemã foi 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 regiões, com frequência, só era possível por meio de organizações não oficiais.

As principais Agências da Igreja Alemã de Cooperação para o Desenvolvimento atualmente são: Serviço das Igrejas Evangélicas Alemãs para o Desenvolvimento (EED), antiga EZE, criada em 1962 para trabalhar com recursos governamentais e transformada em EED, em 2000; a Pão para o Mundo, que não recebia recursos governamentais, dependendo 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, que realiza projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento assim como ações de evangelização, e que não recebe recurso estatal. Ao final de 2012, as evangélicas EED e PPM completaram o processo de fusão, formando uma só agência.<sup>62</sup>

Em relação à operacionalização da parceria, ela ocorre da seguinte forma: o BMZ concede o financiamento à central evangélica (EZE) e à central católica (KZE) e os projetos serão implementados pelas suas respectivas agências executoras – EED e MISEREOR. Até 1990, cada projeto a ser financiado tinha que passar antes pelo BMZ para receber um aval, sendo raros os casos em que ocorreram entraves por parte do governo durante essa tramitação. A partir de 1991, iniciou-se uma nova forma de articulação por meio da chamada Concessão Global (*Globalbewilligungen*), segundo a qual, para a maioria dos projetos, o BMZ não mais controla cada

---

62 A fusão foi abordada no “O estado alemão: o modelo corporativista e o princípio da subsidiariedade”, como evidência das mudanças nas agências não governamentais alemãs no pós-1990. Este estudo foi finalizado pouco antes da fusão acontecer.

um em separado, mas concede uma soma global a ser autonomamente distribuída pela EZE em função de seus projetos. (WOLFF, 1992)

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. (ALEMANHA, 2012f)

Há evidências de que o grau de autonomia política das agências eclesiásticas segue uma tendência de crescimento nos últimos 25 anos no que diz respeito à legislação que rege a relação entre as 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, 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. (ALEMANHA, 2012f)

De acordo com as diretrizes atuais do BMZ, as agências das igrejas não podem utilizar os recursos públicos para financiar seu aparelho administrativo, incluindo funcionários, sendo esses custos arcados pelos recursos próprios (doações e recursos eclesiásticos), que têm diminuído

de forma crescente. Os recursos do BMZ, segundo as Diretrizes de Financiamento para as igrejas (*Förderrichtlinien*) em vigor, devem subsidiar exclusivamente os projetos de desenvolvimento. Além disso, a participação dos recursos públicos no financiamento dos projetos da igreja pode ser de até 75% (o chamado financiamento parcial), sendo a contrapartida das organizações da igreja de 25%.

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

Entretanto, os acordos de Concessão Global não têm eximido as políticas das agências de sofrerem as limitações impostas pelas burocracias estatais. Ao mesmo tempo em que se concede autonomia política às organizações eclesiais, elas são cercadas por uma série de exigências técnicas, indicadores e, principalmente, necessidade de demonstração de resultados para o governo alemão e, em casos mais raros, até mesmo para a OECD. (ALEMANHA, 2009a)<sup>63</sup> No próximo capítulo será possível verificar as evidências de que as mudanças pelas quais as agências eclesiais alemãs vêm passando residem, por um lado, na agenda geral internacional do pós-2000, amplamente difundida, e o controle de resultados excessivo por outro, que vem aumentando significativamente desde os anos 1990.

No que tange aos recursos, os compromissos financeiros acumulados do BMZ para as agências centrais das igrejas, desde 1962, somam cerca de €U 5.960.000.000,00. A Tabela a seguir demonstra que os recursos

---

63 Vide “Relatório de Avaliação Empowerment: Programme der kirchlichen Zentralstellen zur Beteiligung der Armen” (Empoderamento: programa das centrais das igrejas para participação dos pobres). (ALEMANHA, 2009a)

repassados pelo governo alemão às agências centrais da igreja evangélica e católica vêm aumentando ao longo dos anos em termos absolutos.

Tabela 6 - Orçamento do BMZ para projetos de desenvolvimento 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: Documento fornecido pelo BMZ. (ALEMANHA, 2012f)

\*Previsto

A fonte de financiamento das agências eclesiásticas pode ser de três naturezas: 1. Doações de fiéis, principalmente nas campanhas realizadas pelas igrejas nos períodos de advento e páscoa; 2. Impostos eclesiais recolhidos pelo governo e repassados para as igrejas; e 3. Cofinanciamento público – recursos do BMZ que são repassados para essas instituições e que são contabilizados como AOD alemã.

Quanto à área de atuação, as agências das igrejas alemãs cooperaram ao longo de seus 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 nos países em desenvolvimento, uma segunda frente de trabalho das agências ecumênicas refere-se 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, à Comissão Europeia, assim como aos cidadãos alemães em geral. Segundo a PPM e o EED (2009a, p. 10),

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.

Em relação ao Brasil, a PPM, o EED e a MISEREOR atuam conjuntamente na Alemanha em redes de diálogo como a 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.” (PPM-EED, 2009, p. 11) Ou seja, as agências não apenas executam projetos de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, como também representam as vozes e os interesses dos movimentos populares dos países parceiros junto ao governo alemão e instâncias internacionais.

Apesar da aparente facilidade das agências eclesiais 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.” Angel (2002 apud KOALICK, 2004) afirma que “a

aquisição de responsabilidades políticas, também contra posicionamentos do governo, pode, contudo, resultar numa ‘ameaça para seu apoio financeiro’ pelo BMZ.” 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)

Nesse sentido, Zimmer e colaboradores (2000) colocam 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. Em um trabalho que buscava estudar o Terceiro Setor da Alemanha 10 anos após a reunificação, os autores analisaram as mudanças que as entidades sem 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,<sup>64</sup> Diakonie e Caritas foram se tornando mais

---

64 Em inglês, conhecida como People's Solidarity, trata-se de uma “genuína organização Alemã Oriental sem qualquer contrapartida Alemã Ocidental”.

e mais parecidas. (ANGERHAUSEN et al., 1995; RAUSCHENBACH et al., 1995, apud ZIMMER et al., 2000, p. 150-151)<sup>65</sup>

A seguir, apresenta-se uma breve descrição sobre as três principais agências eclesiais da Cooperação Alemã Não Governamental para o desenvolvimento:

#### 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.” (MISEREOR, 2010a) 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 esses 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 (2010a, p. 24) sublinha a motivação cristã do seu trabalho: “a ira diante as injus-

---

(ANGERHAUSEN et al., 1995; RAUSCHENBACH et al., 1995 apud ZIMMER et al., 2000, p. 150-151) Assim como a Cruz Vermelha, *Diakonie* e *Cáritas*, trata-se de uma ONG alemã tradicional surgida sob o antigo regime socialista.

65 Segundo esses autores, entidades da antiga Alemanha Oriental, como a *Diakonie* e a *Cáritas*, conseguiram se moldar com mais facilidade à nova realidade, pelo fato de possuírem 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 prestadoras de serviços sociais. (ZIMMER et al., 2000)

tiças e o sofrimento está enraizada no amor para com o homem e, em especial, no amor para com os pobres e excluídos.”

A MISEREOR surgiu uma década após o fim da Segunda Guerra, período que o mundo descobria 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. Em 1958, no discurso de fundação da MISEREOR, o então cardeal Josef Frings (1958 apud MISEREOR, 2010a, p. 3) 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.”

Com sede em Aachen, Alemanha, o princípio que norteia suas atividades de cooperação é a “ajuda para a autoajuda”, 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. (MISEREOR, 2010a)

Ou seja, a MISEREOR não possui seus próprios projetos, mas apoia o trabalho de organizações parceiras locais. Além do financiamento dos projetos, a MISEREOR (2010a) acompanha as organizações parceiras assessorando-as também em matéria de administração e desenvolvimento institucional, sempre que necessário.

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, façam a campanha para arrecadar doações para seus projetos de coo-

peração 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 (2012a) e conta com um grande empenho voluntário de diversos fiéis, que se dedicam a recolher essas doações até mesmo nas comunidades mais remotas do interior da Alemanha.

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. De acordo com a MISEREOR (2010a, p. 12), 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.

[...] 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 a uma vida digna. MISEREOR os apoia 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, p. 2)

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 apoio às ações da Pastoral da Criança no Brasil, assessoria jurídica a presidiários, luta pela reforma agrária, entre outros. Ao todo, Adveniat financia 4,2 mil projetos com 56 milhões de euros anuais na América Latina. 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, 2005)

A MISEREOR (2010a, p. 22) possui como ideal maior

[...] 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.

Quanto à 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 cujos mandatos terminam quando estes completam 70 anos de idade.

Uma das principais características da MISEREOR (2010a) é o engajamento em 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”. Com tal propósito, as agências eclesiais alemãs fazem campanhas de conscientização sobre as desigualdades e realidades dos países parceiros, 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.” (MISEREOR, 2010a, p. 8) A formação de redes de ONGDs foi uma medida que se fortaleceu na Alemanha desde a década de 1990,

como meio de aumentar seu poder de articulação e influência política. Nesse sentido, a MISEREOR é membro da Aliança Internacional de Organizações Católicas para o Desenvolvimento (CIDSE);<sup>66</sup> Aliança da Ajuda para o Desenvolvimento (Bündnis Entwicklung Hilft); da Aliança para o Clima (Klima Allianz Deutschland); da Associação das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento (VENRO), dentre outras.

A MISEREOR possui como principais parceiros nos países em desenvolvimento Organizações Não Governamentais, movimentos sociais e pastorais. O Brasil, por exemplo, há muitos anos apoia organizações como a Comissão Pastoral da Terra (CPT) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). É uma agência reconhecida no Brasil por uma relação estreita com a base e pelo apoio a ações voltadas ao combate das causas estruturais da desigualdade socioeconômica no país.

#### **b) Evangelische Entwicklungsdienst – EED**

O Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento é uma instituição criada pelas Igrejas Protestantes alemãs, em 2000. 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, 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 permaneceu existindo formalmente como agência central evangélica, responsável por intermediar a relação 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

---

66 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).

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, engajado na cooperação internacional, “o EED participa do estabelecimento de uma sociedade justa.” Ela “assume e apoia 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 (2010a, p. 14):

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. Apoia um desenvolvimento auto-sustentável de acordo com a cultura específica de cada um, e busca o diálogo e a cooperação com outras religiões.

Para atingir esses objetivos, o EED (2010a) 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. 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*. A agência afirma que

[...] 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, 2003a, p. 2)

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 das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento (VENRO), da Associação das Agências de Desenvolvimento Protestantes na Europa (APRODEV), da Rede Internacional Eclesiástica de Igrejas Protestantes e Ortodoxas “ACT Alliance”, 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 (2010a), 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.

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 BMZ. Sua contraparte de 25% em geral advém da Pão Para o Mundo, agência-irmã evangélica que trabalha exclusivamente com recursos de doações.

Quanto aos 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, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Coordenadoria de Serviços Ecumênicos (CESE), entre outros.

### **c) A Pão para o Mundo – Brot Fürdie Welt**

Assim como o EED, Pão para o Mundo é uma agência de Cooperação Internacional 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, p. 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 campestres e indígenas, mulheres e homens, e da população em geral, com ênfase nos grupos mais vulneráveis. (BROT FÜR DIE WELT, 2011b, p. 31)

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, p. 31)

Segundo Born<sup>67</sup> (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.*

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 essas 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, p. 31) Como se trata de 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

---

67 Todas as entrevistas citadas no livro foram realizadas pela própria autora, com cooperantes e ex-cooperantes das agências estudadas, na Alemanha, em fevereiro de 2012.

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, p. 32)

Quanto à sua sustentabilidade financeira, a Pão para o Mundo depende das doações de paróquias, igrejas e dos cidadãos alemães em geral, sendo que esporadicamente recebe também recursos da UE e MISEREOR. A fonte de recursos mais significativa dessa 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 2000. Nessa ocasião, a Pão para o Mundo e Serviço de Ajuda a Emergências (Diakonie Katastrophenhilfe) ficaram de fora da fusão que ocorreu entre o EZE e o Dienste Übersee (DÜ) (Serviços Ultramar) que originou o EED. A Pão para o Mundo repassa uma parte dos recursos adquiridos por meio das doações para o EED, a fim de ajudar a cobrir a contraparte que lhes cabe de 25% nos projetos, conforme exigido pelo BMZ. Ajuda ainda 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 apoia financeiramente a Ajuda a Emergências (Diakonie Katastrophenhilfe), 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,<sup>68</sup> dando início a um nova instituição nomeada Pão para o Mundo – Serviço de Desenvolvimento Evangélico, sediada na cidade de Berlim.

---

68 Na ocasião da realização da pesquisa, a fusão ainda não havia sido efetivada e representava uma das principais mudanças em curso na Cooperação Internacional Não Governamental Alemã para o Desenvolvimento.

APPM também está associada a redes, eclesiais ou não, em vista de fortalecer sua atuação e defender os interesses de seus parceiros. A agência faz parte da Associação das Organizações Não Governamentais Alemãs para o Desenvolvimento (VENRO), da Aliança Ajuda para o Desenvolvimento (Bündnis Entwicklung Hilfte), a Aliança Ação Conjunta das Igrejas (Aliança ACT), Aliança para o Clima (Klima Allianz Deutschland), entre outras redes.

## OS IDEÁRIOS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E AS REPERCUSSÕES NAS AGÊNCIAS ECLESIÁSTICAS ALEMÃS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Diante das circunstâncias geopolíticas abordadas no capítulo “Os ideários de desenvolvimento e a cooperação internacional”; da agenda focada em temáticas específicas e, principalmente, na Eficácia da Ajuda como solução no combate à pobreza – surgida no pós-1990 e consolidada a partir de 2000 –; sua assimilação pela cooperação da União Europeia, abordada no capítulo seguinte; diante das particularidades do Estado alemão no que tange ao provimento de políticas públicas, inclusive das de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, este último capítulo apresenta as evidências encontradas que apontam para possíveis impactos do ideário de desenvolvimento do pós-1990 nas agências não governamentais da cooperação alemã EED, MISEREOR e a Pão para o Mundo.

As informações foram colhidas, principalmente, por meio de entrevistas com funcionários e ex-funcionários das agências eclesiais alemãs, reforçadas por documentos institucionais disponibilizados pelos entrevistados e nos relatórios disponibilizados nas páginas institucionais das agências na internet. Com a finalidade de melhor organizar os resultados encontrados, eles foram classificados em três distintas dimensões de análise: político-estratégica, administrativa e financeira.

## REPERCUSSÕES NA DIMENSÃO POLÍTICO-ESTRATÉGICA DAS AGÊNCIAS ECLESIASTICAS ALEMÃS

Foram classificadas como pertencentes à dimensão político-estratégica as evidências de mudanças nas agências eclesias-ticas alemãs relacionadas a(o): perfil das organizações parceiras com as quais cooperam; porte dos projetos e das organizações parceiras; mudanças nas agendas/temáticas; regiões prioritárias; mudanças no arranjo institucional das agências. As evidências de mudanças na dimensão político-estratégica das agências, com frequência relacionam-se com as mudanças na dimensão gerencial-administrativa. Devido à grande diversidade das informações que fazem parte da categoria político-estratégica, dividiram-se as evidências encontradas nas subcategorias a seguir.

### 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 ao longo dos outros capítulos.”

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 do então chamado Terceiro Mundo que, em geral, denotavam as carências da população local. (BALLÓN; VALDERRAMA, 2004) A crescente politização das parceiras do sul, a partir da década de 1960, 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; 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 (CEBs) para o protagonismo popular. No Brasil, o arcebispo de Olinda-Recife, dom Helder Câmara, em um documento assinado por 16 bispos da “periferia” afirmava que: “os povos do terceiro mundo constituem o proletariado do mundo atual e 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),<sup>69</sup> com o lema *Church in solidarity with the poor*, teve grande influência na mudança de filosofia das agências eclesísticas, levando a que, “no mundo inteiro, organizações oriundas das Igrejas formassem atividades críticas nesse período.”

Tratava-se também do período em que se instauraram ditaduras militares em muitos países do sul. 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 mundial, desencadeou um processo de questionamento político nas agências eclesísticas alemãs que se tornaria a marca dessa modalidade de cooperação. Segundo documento comemorativo de 50 anos da Pão para o Mundo, tal mudança de paradigma em direção à politização das agências eclesísticas alemãs ocorre por volta do ano de 1968.

---

69 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.*”

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 Soweto,<sup>70</sup> 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, p. 77)

Em decorrência da relação estreita com a realidade de pobreza e injustiça social em que vivia grande parte da população dos países subdesenvolvidos, as agências eclesiais alemãs de cooperação para o desenvolvimento assumiram, nesse período, posicionamentos políticos críticos, seja diante dos governos dos países parceiros, por meio dos movimentos populares locais, seja diante do governo e sociedade alemã.

---

<sup>70</sup> 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.

Tal processo de politização gerou polêmicas e críticas na Alemanha, por vezes, dentro das próprias famílias religiosas às quais as agências 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 1970 e 1980, 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 vermelho o mundo) foram *slogans* criados por militantes da esquerda alemã em cima do nome da agência protestante durante a década de 1970. 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 naquele 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 reivindicados pela esquerda, mas rejeitados pela PPM pela contrariedade com o Evangelho.” (BROT FÜR DIE WELT, 2008, p. 96-100) Revelavam, entretanto, um momento histórico marcado pela efervescência de confrontos ideológicos, muito marcantes naquela época.

Já do lado dos conservadores alemães, cresciam as acusações de as agências eclesiais serem partidárias de movimentos comunistas. No início da década de 1970, 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 da PPM que causou grande polêmica nessa época na Alemanha, intitulada: “Fome causada por super-abundância”?<sup>71</sup>

*Isso foi, em certo sentido, revolucionário, porque essa ligação de dois contextos, ou seja, que o nosso bem-estar aqui acontece às custas de muita gente no sul do planeta, isso foi uma ideia revolucionária e que, pela*

71 *Überflüssig* é o termo original, o qual foi traduzido por Christine como “super-abundância”.

*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 utilizamos 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!', 'você 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 1970, as doações adquiriram proporções inéditas – dobraram em relação à década de 1960. (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 1970, as agências eclesiais 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, 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 nesses países e em defesa de “modelos alternativos de desenvolvimento”.<sup>72</sup>

Além dos processos de redemocratização, o final da década de 1980 e início de 1990 foi marcado pela aplicação generalizada das polí-

---

72 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.

ticas neoliberais nos países em desenvolvimento. É nesse período que se registra uma grande expansão do número de organizações da sociedade civil, como consequência das novas constituições democráticas e das reformas neoliberais, que repassavam para as ONGs a execução de políticas sociais, antes sob responsabilidade do Estado. Conforma-se assim, nesse período, um amplo Terceiro Setor, formado por desde movimentos populares críticos às políticas neoliberais, até instituições que nasciam, exclusivamente, para participar do novo mercado que se estabelecia a partir da privatização dos serviços sociais, sem possuir qualquer visão crítica sobre a mesma.

Da mesma forma, no plano internacional, cresceu o número de Organizações Não Governamentais 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 1990, 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, p. 14), 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.”

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, p. 15)

Sob esse aspecto, a entrada da década de 1990 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. Trata-se de um período

de busca de alternativas para as repetidas crises econômicas e de novos arranjos institucionais capazes de conceber e implementar soluções para os problemas socio econômicos no mundo. 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 (1995) 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. O autor identifica, na entrada da década de 1990, “um claro processo de redefinição da função da cooperação internacional dentro de uma nova ordem mundial.” (KAISER, 1995, p. 15)

A partir de 1990, 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 deste livro. A próxima seção analisará em que direção esses “novos ares” influenciaram a MISEREOR, EED e Pão para o Mundo, na dimensão político-estratégica.

### **Mudanças no nível político-estratégico do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR**

a) As primeiras políticas de cooperação internacional das agências eclesiais alemãs: assistência aos pobres

As agências eclesiais 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 de políticas públicas.

A questão da pobreza sempre foi central para essas 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!”* Atendendo ao Princípio da Subsidiariedade, às agências eclesiais cabia chegar aos mais pobres por meio da cooperação com outras entidades das igrejas nos países em desenvolvimento. Wadehn (2012) explica que dentro da orientação do compromisso com o BMZ, as agências eclesiais 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 eclesiais não podem, segundo Wadehn (2012), 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 ele,

*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 Subsidiariedade). 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 1960, desenvolveu-se cooperação com outras igrejas e nos anos 1970 não somente com igrejas, mas também com ONGs, mas de orientação cristã. Isso, por um lado, foi a filosofia da EZE e MISEREOR. (WADEHN, 2012)*

De acordo com os entrevistados, nos primeiros anos, o perfil das organizações parceira será de caráter predominantemente assistencialista, como obras ecumênicas de caridade, lares de anciões, escolas e hospitais, principalmente. Segundo Born (2012),

*[...] 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.*

Stahn (2012) confirma que a maior parte dos projetos da PPM era 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.”

Em relação às regiões prioritárias, os entrevistados afirmam que não havia definição nesse sentido – 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 1970, a prioridade das agências eclesiais 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 programas. Segundo documento da Pão para o Mundo (2008), nos anos 1970 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)

Nesse período predominavam os “ares” de intenso movimento político e conflitos entre diferentes correntes ideológicas acerca do desenvolvimento. É nesse cenário que, na década 1970, inicia-se a cooperação das agências eclesiais alemãs com os movimentos sociais do chamado Terceiro Mundo. Segundo Wadehn (2012), “nessa época não chamávamos movimentos, mas sim organizações populares [...]. Não se falava de lutar contra a pobreza, mas lutar com os pobres.” Como visto, a década de 1970 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 legitimidade 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 eclesiais em relação às temáticas e 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 das organizações parceiras também ter mudado. Segundo essa entrevistada, na década de 1970 o quadro de parceiros mudou bastante:

*Recebemos, dentro de certos princípios que a agência tem,<sup>73</sup> propostas da Sociedade Civil dos países (em desenvolvimento). O Brasil é um caso muito 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 1970, começaram a*

---

73 Segundo Born (2012): “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[...].”

*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.*

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. As contribuições dadas pelas agências eclesásticas, segundo ela, nem sempre eram visíveis e diretas, apoiando, muitas vezes, as causas indiretamente, por meio dos movimentos parceiros. Segundo Stahn (2012), nos anos 1970,

*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, camponeses, 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 1980, 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 [...]. Havia muita liberdade de cooperarmos tanto com igrejas, como com entidades educativas, entidades ecumênicas, movimentos de base.*

Wolff (2012) confirma que as políticas de cooperação das agências evangélicas respondiam às demandas da sociedade civil local, e que houve uma mudança de estratégia na década de 1970 e 1980, que se dava, como no caso do Brasil, de acordo com o caráter das reivindicações que surgiam nesses países:

*Muda a estratégia, sim. Se você ver, se pegar um pouco historicamente, nos anos 1960, 1970, acho até o início dos nos 1980, 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 1980 que, no Brasil, não ocorre mais. Isso não vale para a África, para África sim (ocorre ainda). No Brasil, a EZE não apoia mais construções de escolas ou hospitais. Ao mesmo tempo, especialmente nos anos 1970 e nos anos 1980, existia um 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 1984, 1985, quando terminou Figueiredo e entrou Tancredo-Paraná. (WOLFF, 2012)*

A MISEREOR cooperava com parceiros fortemente engajados não apenas contra as ditaduras, mas também nas lutas políticas pós-redemocratização, 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 de defesa dos excluídos.

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 às entidades maiores: *“a PPM, na época, tinha uma grande flexibilidade de se dedicar a projetos pequenos, e também a relativamente grandes.”*

Observa-se que a convergência de dois fatores permitiu a consolidação de programas alternativos de desenvolvimento como prioritários, pelas agências eclesiais 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 fortemente presentes em suas sociedades. Por outro lado, a liberdade de atuação das parceiras do norte, inseridas em um contexto no qual o não governamental possuía menos legitimidade e no qual predominavam os “ares” do *welfare state*, dos governos sociais-democratas na Europa e da concorrência entre modelos de desenvolvi-

mento, o que permitia o apoio a agendas mais reacionárias, mesmo com recursos oficiais.<sup>74</sup>

c) O ideário neoliberal, o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento pós-1990 e as agências não governamentais alemãs: assumindo novas funções

No início da década de 1990, com as mudanças no ideário de desenvolvimento hegemônico, formam-se novos arranjos institucionais no seio do SICD, dentro do qual o trabalho das agências não governamentais adquire maior legitimidade. Kaiser (1995, p. 16), cooperante da EZE na época, relata as consequências de tais mudanças para as ONGD:

[...] as perguntas sobre os efeitos das experiências e propostas das ONGs surgem com maior empenho [...] 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 identifica o momento em que os serviços de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento executados pelas agências não governamentais ganham centralidade e legitimidade, exigindo delas a construção de determinadas institucionalidades até então opcionais. Até então, a relação entre organizações da sociedade civil ou famílias religiosas do norte e do sul dava-se, em grande parte, dentro de uma lógica base-

---

74 A Alemanha, nesse período, era governada por sociais-democratas: Willy Brandt, de 1969 a 1974, e Helmut Schmidt, de 1974 a 1982. Estiveram à 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)

ada em princípios de solidariedade, irmandade, confiança, entre outros. Segundo Kaiser (1995), ao deparar-se com a maior legitimidade dentro do SICD e a responsabilidade por comprovação de resultado de suas ações, as agências eclesiais alemãs encontraram dificuldades 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 precisarão sanar para responder à nova demanda dos órgãos oficiais e doadores particulares de comprovação de impactos e resultados. Passam, assim, a investir na construção e aprimoramento de técnicas de planejamento e monitoramento de resultados, entre outras. 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. Houve muita 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.*

Segundo os entrevistados e relatos da época, tais mudanças não ocorrem isentas de debates no seio dessas agências, revelando a consciência de que as mesmas poderiam vir a representar 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, p. 16)

Como fruto desse conflito, as agências eclesiásticas alemãs desenvolvem, ao longo da década de 1990, uma série de debates – muitos dos quais envolviam os parceiros do sul – tentando chegar a um consenso acerca do novo papel que deverão desempenhar e de suas concepções sobre eficácia e impactos da ajuda.<sup>75</sup> 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, resultando, em 1999, na publicação “Construindo Pontes em PMA”. Segundo a 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 intuições 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.

---

75 Tais documentos serão apresentados na sessão seguinte que trata das repercussões do ideário de desenvolvimento do pós-1990 sobre a dimensão gerencial-administrativa das agências eclesiásticas alemãs.

*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, p. 9-10, grifo nosso)*

Trata-se de evidências do processo de reavaliação do papel das agências eclesiais que ocorria na década de 1990, em decorrência da maior legitimidade adquirida e da aproximação com os atores oficiais, relações que serão fortalecidas ao decorrer dos anos. O relatório do exercício de 2002 do EED (2003a) relata: 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.

O novo trato da questão social pelos Estados e organizações internacionais, a exemplo da cúpula da ONU sobre desenvolvimento social que ocorreu em 1995, por um lado despertava desconfiança nas agências não governamentais da cooperação, mas por outro, despertava-lhes in-

teresse e esperança, dilema tipicamente vivido por tais organizações nos anos 1990. Percebe-se, na leitura de alguns documentos desse período, uma postura das agências eclesiais em abraçar com otimismo as novas discussões que surgiam nos organismos internacionais, em um movimento de hesitação e defesa: por um lado, 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. Por outro lado, os documentos e entrevistas evidenciam uma corrida em defesa da comprovação da eficiência de seus trabalhos, ao lugar de uma rejeição direta aos critérios e diretrizes que surgiam no bojo da ONU e OECD. Segundo 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 OECD [...]. Para as nossas cooperações os mesmos critérios da OECD, das agências oficiais [...]. (BORN, 2012)*

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 1980 nos países em desenvolvimento não representou o fim das lutas apoiadas pelas organizações parceiras das agências eclesiais alemãs. As organizações populares do sul continuaram a lutar contra as políticas econômicas e sociais liberais implementadas pós-redemocratização, disputando os sentidos da democracia e enfrentando a lógica do mercado e da desigualdade. (BAVA, 2011) Assim, as agências eclesiais alemãs continuaram apoiando, no início da década de 1990, ações locais anti-hegemônicas, principalmente no campo da educação popular, conscientização e mobilização social.

Ao mesmo tempo, começavam a surgir uma série de mudanças, dando indícios do surgimento de um novo paradigma dentro da relação

com as agências do norte. Agências europeias passaram a anunciar sua retirada de algumas regiões ou a diminuição de recursos para determinadas temáticas e países. As agências eclesiásticas alemãs mantiveram políticas e regiões que já vinham sendo deixadas por outras agências, mas também começaram a sinalizar, nesse período, mudanças na relação com os parceiros.

Quando questionados sobre as mudanças nas dimensões políticas e estratégicas das agências alemãs na década de 1990, os entrevistados relatam que as mudanças foram mais discretas, quando comparadas com agências não governamentais de outros países europeus.<sup>76</sup> Segundo os entrevistados, as agências não governamentais alemãs foram menos afetadas em função do Princípio da Subsidiariedade que rege a relação com o Estado. Segundo Wadehn (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 (das agências eclesiásticas). A escolha dos 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, sempreas 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*

---

76 Todos os entrevistados citaram as condições da cooperação não governamental holandesa como a que mais sofreu interferências estatais na Europa nesse período. Sobre as mudanças na cooperação não governamental holandesa nesse período, ver: Jansen e Landim (2011). *Marchas e contramarchas da cooperação – A parceria Icco – Fase (1983-2010)* e Simões (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.

*(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 necessario, deve continuar a cooperar.*

Segundo Reshöft (2012), os condicionamentos do Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento às agências eclesíásticas sobre agendas, regiões prioritárias ou tipo de parceiros, são limitados àqueles estabelecidos no início da relação Igrejas – BMZ –, nos primeiros anos da década de 1960. Ele também destaca a exigência do BMZ de que o foco das agências eclesíásticas seja cooperação com instituições ligadas às igrejas, uma vez que elas representam um público não atendido pelos demais entes da cooperação alemã:

*[...] 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 distribuímos 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 apoia a sociedade civil e as igrejas na Alemanha. E para ter a razão de realmente apoiar as igrejas com esse dinheiro, elas 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 (condicionante) é que não podemos fazer 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, lá é projeto por projeto (analisados individualmente para aprovação ou não de financiamento), a BMZ nunca apoiaria um projeto declaradamente político (da Welthungerhilfe, por exemplo), porque diriam: ‘não, essa não é nossa praia não. Tem que ser mais projetos técnicos’. 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 ocorreu de forma intensa pós-Acra, 2008.

*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 à 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. No total, em 2011, 70% da cooperação da MISEREOR no mundo foi com projetos das igrejas e 30% com outras organizações da sociedade civil. (RESHÖFT, 2012)

De acordo com os entrevistados, 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 na cooperação oficial 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. (WOLFF, 2012)*

O ministro que a seguiu, do Partido Liberal, segundo Wolff (2012), tem uma tendência a fortalecer a cooperação com empresas:

*[...] 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 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, 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.*

Entretanto, Wolff frisa que essas questões não influenciam as agências eclesiais da cooperação alemã para o desenvolvimento, devido ao Princípio da Subsidiariedade, que garante autonomia política 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)*

Segundo Born (2012),

*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 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, em 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.*

Por outro lado, Born (2012) relata que a qualidade do diálogo e da relação entre as agências eclesiais e o Estado alemão varia 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.”

Para as agências eclesiais, o Princípio da Subsidiariedade na relação com o Estado foi fortalecido 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. O sistema de Concessão Global estabelece que, por meio de um acordo anual, as centrais KZE e EZE recebem os recursos do Ministério, encaminham para as suas agências, que os alocam nas temáticas e programas que desejarem.

*No início da cooperação, cada projeto do EED, ou da EZE à época, tinha de tramitar pelo ministério para ser aprovado. Hoje não é mais assim, porque nos anos 1990, final dos anos 1980, 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.[...]. 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)*

O BMZ está negociando com as agências eclesiais alemãs a ampliação da Concessão Global, o que demonstra que a regulamentação

do Princípio da Subsidiariedade não é definitivo, podendo passar por ampliações ou restrições ao longo do tempo. Tal constatação evidencia limites sutis para a atuação política das agências eclesiais não governamentais alemãs.

Segundo Wolff (2012), a liberdade que as agências eclesiais alemãs gozam não ocorre sem esforços:

*A única possível mudança ou risco é que está havendo uma mudança de geração do BMZ. Por que 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 veem a GIZ que recebem recurso público e 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 [...]. É 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 [...].*

Segundo Wolff (2012), como a Comissão Parlamentar muda a cada quatro 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 [...]”. Segundo Wadehn (2012), é muito importante que o Parlamento tenha uma posição positiva em relação à cooperação via igrejas, o que vem sendo alcançado. Segundo ele, há um consenso entre todos os partidos de que as agências das igrejas, EED e MISEREOR possuem competências que as agências oficiais não possuem, fazendo com que os subsídios passados para a cooperação via igrejas nunca sejam questionados pelo Parlamento.

Apesar do Princípio da Subsidiariedade e do apoio conquistado dos diferentes partidos políticos, as agências são obrigadas a prestar contas para o Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento e para as próprias igrejas às quais pertencem e aos cidadãos alemães, responsáveis pelas doações. Com relação ao governo, Wadehn (2012) afirma que as agendas que surgem a partir da década de 1990 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 1990, começaram a exigir nos relatórios para o governo que comprovassem de que forma as agências estavam contribuindo para combater a pobreza. Ou seja, 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, exigiu que as agências priorizassem cada vez mais projetos que melhor se enquadrassem nas novas e crescentes exigências burocráticas. Projetos maiores cujos indicadores e comprovação de resultados eram mais facilmente mensuráveis passaram, ao longo da década de 1990, a ser mais incentivados pelas agências eclesiásticas alemãs. Os parceiros cujos programas encontravam dificuldades de serem enquadrados nas novas exigências receberam o apoio das agências eclesiásticas alemãs para se adaptarem, enquanto poucos acabaram sendo desligados com o tempo por não terem conseguido se enquadrar nas novas exigências.

Segundo Wadehn (2012), o BMZ, a partir da década de 1990, mudou de forma significativa “o tipo e a composição dos relatórios”, processo que se intensificou a partir da Declaração de Paris.

*E isso ainda mais por agora com a 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 concepção é que antes de 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 só para técnica de medir e escrever relatório.*

Observa-se mais uma vez que o Princípio da Subsidiariedade garante uma significativa autonomia política das agências eclesiásticas alemãs, entretanto não as exime de exigências técnicas e burocráticas que afetarão a dimensão político-estratégica. Sobre o Princípio da Sub-

sidiariedade, Wadehn (2012) explica que se deve ter clareza sobre três questões que o cerca:

*O princípio da subsidiariedade 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 (tem sua área), e nós ficamos dentro da área de cooperação com igrejas, organizações ecumênicas, ONGs, não-estatais[...]. (WADEHN, 2012)*

Todas estas questões explicam porque as agências eclesiais alemãs não mudaram os parceiros, agendas ou regiões geográficas prioritárias, como observada de maneira generalizada na cooperação não governamental a partir da década de 1990. Por outro lado, o caráter imperativo das novas normas de comprovação de eficiência e eficácia da OECD, abraçadas pelo governo alemão, levou à priorização de programas mais facilmente mensuráveis, o que, com frequência, significava o fortalecimento de projetos apolíticos, na direção dos programas oficiais.

Análises dos relatórios anuais 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 apresenta as ações classificadas nas 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 acrescida a área meio ambiente (proteção e reabilitação), e no programa de 2004 são acrescidas as áreas fortalecimento da sociedade civil; direitos humanos, paz, democracia (substituindo os 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 huma-

nos e paz), assim como a temática energia renovável. (EED, 2001a, 2003a, 2005a, 2007a, 2009a) Tais mudanças na categorização das ações e nomeação das agendas aproxima-se dos termos utilizados largamente pelas organizações internacionais oficiais durante a década de 1990 e na Cúpula do Milênio de 2000. Mesmo que as mudanças nas agendas das agências eclesiásticas alemãs tenham sido pouco expressivas, infere-se desses relatórios um esforço para reformulação das categorias dos programas, aproximando-se das temáticas e agendas da cooperação oficial.

Para 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 nomenclatura de “segurança” ou “soberania alimentar” dada à tradicional “Luta pela terra”, assim como o enfoque da agricultura sustentável, surgido no final da década de 1990. 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 ele, é uma abordagem transversal que orienta desde o início todos os projetos apoiados pela Pão para o Mundo. Como agendas novas, Focken-Sonneck (2012) cita as temáticas das mudanças climáticas e o aspecto da transversalização da AIDS. Segundo ele, *“a temática da AIDS surgiu nos anos 1990, mas para projetos focalizados nessa questão. Já a ideia da transversalização nasceu na Cooperação com o Brasil, por volta de 2007.”* (FOCKEN-SONNECK, 2012) As 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 definição das agendas 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 às 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 como principais áreas de ação:

- 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, p. 25-38)

A PPM (2002, p. 19) 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.” Esse arranjo que mistura as novas agendas provenientes dos discursos oficiais, com a prioridade aos programas tradicionais de cunho mais crítico e contestador, configurará uma espécie de ginástica característica das agências eclesásticas alemãs no pós-1990 e, principalmente, no pós-2000. Tais arranjos evidenciam o conflito existente no seio dessas organizações, diferente do que ocorre com a grande parte das novas agências não governamentais de cooperação para o desenvolvimento, surgidas após 1990.

Os entrevistados defendem que as supostas mudanças nas agendas apontadas pelos parceiros do sul dizem respeito à priorização de

programas que permitam o controle administrativo eficaz, conforme passou a ser cada vez mais exigido pelo BMZ.

*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 utilizam 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 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, também afirma que as crescentes exigências de cunho burocrático do Ministério alemão é um limitante na escolha dos parceiros. Assim, determinados projetos só são possíveis de apoiar com os recursos próprios 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)*

Dessa forma, o que parece ser uma mudança de prioridade em relação às temáticas pode estar relacionado com a diminuição dos recursos próprios das agências alemãs nos últimos anos. Reshöft (2012) reforça a existência de tal condicionante:

*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. Quando 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.*

Assim, o aumento das exigências técnicas no que diz respeito a planejamentos, elaboração de indicadores, comprovação de impacto, entre outras, representa um limitador para as agências na escolha dos programas e temáticas a serem apoiados.

Chama atenção o fato de uma agência não governamental alemã que não é financiada pelo Estado alemão, como a Pão para o Mundo, também vir apresentando 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 era maior, mais amplo”*, apesar de que *“sempre a PPM apoiou projetos de caráter mais político.”* 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 estariam ocorrendo mudanças, uma vez que a Pão para o Mundo é uma agência que não precisa prestar contas para o 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.”* Outro motivo colocado por Born para as mudanças refere-se ao alto nível de concorrência que surgiu no setor da cooperação não governamental na Alemanha, instaurando-se um verdadeiro mercado de doações, *“com todo tipo de*

organizações competindo pelas doações”. Isso levou a PPM 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 de todos os tipos que surgem no campo da cooperação:

*Tem umas que possuem mensagens de cunho mais apelativo e essas cresceram muito nos últimos anos e concorrem com a MISEREOR e com a Pão para o Mundo, que têm uma mensagem de ligar o levantamento de fundos com a conscientização política. Isso é sempre um desafio.*

Com o crescimento do número de ONGDs na Alemanha, acompanhado do aumento da exigência dos doadores privados por comprovação de eficácia, surge, em meados da década de 1990, as certificações para as ONGDs alemãs. Segundo Born (2012), no caso da PPM, a certificação é fornecida pelo Instituto Alemão Central (DZI),<sup>77</sup> entidade que audita as organizações que trabalham com doações. O controle é voluntário, submetem-se a ele apenas as organizações que desejarem. Perguntada sobre a importância para a PPM desse certificado, a entrevistada foi veemente: “*Importantíssimo! Porque se você trabalha com volume considerável 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 (2012, grifo nosso),

*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*

---

77 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 constam, na seção de doações que: “o DZI certifica que aquela agência administra as doações de forma responsável e eficiente”.

*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.*

Dessa forma, o ideário de desenvolvimento neoliberal do pós-1990 impactou nas agendas das agências eclesiais 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 representou um limitante para algumas agendas tradicionais do EED, Pão para o Mundo e MISEREOR. Por outro lado, o ideário de desenvolvimento neoliberal favoreceu a criação de inúmeras novas ONGs também na área da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. As novas agências nascem afinadas com o ideário de desenvolvimento humano sustentável, com agendas voltadas para o alívio da pobreza, e passam a representar fortes concorrentes às agências tradicionais pelas doações. A criação de tal “mercado” tornou inevitável a incorporação de novas agendas pelas agências eclesiais, aproximando também elas do discurso e agendas internacionais. Entretanto, o Princípio da Subsidiariedade e a cultura corporativista do governo alemão tem permitido que tais agências mantenham ainda prioridades originais, adaptando discursos, sem, contudo, abdicar por completo de suas.

Segundo Focken-Sonneck (2012), a burocratização que se instalou no pós-1990 levou à diminuição da quantidade de parceiros da PPM, para que fosse possível oferecer o devido acompanhamento (técnico, assessoria etc.) a todos. Esse movimento, entretanto, fez com que se mantivessem os parceiros de agendas mais políticas.

*[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. (FOCKEN-SONNECK, 2012)*

O entrevistado afirma, ainda, que a redução dos parceiros seguiu a tendência de conservar os parceiros de ações mais políticas, 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, como gênero e meio ambiente, por exemplo.” (RESHÖFT, 2012)

Com relação às regiões geográficas prioritárias, não foram registradas grandes mudanças nessas agências.<sup>78</sup> A Pão para o Mundo e o EED diminuíram 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 a alguns anos dessa região:

*O interessante é que a MISEREOR divideo 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 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)*

---

78 Nos últimos anos, muitas agências não governamentais vêm diminuindo recursos de continentes como a América Latina ou retirando-se de países como Brasil, alegando não são mais prioridade por ser considerado país de renda média.

A partir da Tabela seguinte, é possível confirmar a similaridade do montante de recursos destinados pela MISEREOR aos três continentes, conforme citado pelo entrevistado.

Tabela 7 - Projetos da MISEREOR na América Latina, África e Ásia/Oceania. Compartivo 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: Misereor (2011, p. 32-33).

Apesar dos últimos documentos da União Europeia virem insistindo na focalização de recursos nos países mais pobres, como requisito para a eficácia da cooperação internacional na redução da pobreza mundial, as agências eclesiásticas alemãs ainda dotam de relativa autonomia para seguirem seus interesses particulares nesse aspecto. Além da MISEREOR, as agências das Igrejas Evangélicas também destinam recursos em um montante semelhante para os diferentes continentes, conforme é possível verificar na Tabela a seguir referente aos fluxos de 2010.

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, p. 20-21).

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 em um total de EU 395.000,00. Esse montante cresceu, em 2010, para um total de 39 projetos no valor de EU 1.316.144,00, um aumento de mais de 300%. (BROT FÜR DIE WELT, 2006, 2011a)

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 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, p. 23, grifo nosso)

Tais dimensões de ação surgiram na última década como forte tendência das agências eclesiásticas alemãs, significando o fortalecimento da temática *lobby* e *advocacy* nessas organizações, que implicou na necessidade de configuração de novo arranjo institucional, caracterizado pela organização em redes. O EED, 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 as pautas dos parceiros do sul. Nesse sentido, o EED e PPM (2009, p. 10, grifo nosso) 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.

Assim, a partir da década de 1990, as agências eclesiais 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 alemã 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 parceiros sobre a real conjuntura social de seus países, em muitos casos, antagônicas àquelas apresentadas oficialmente pelos seus governos.<sup>79</sup>

---

79 Como exemplo de ação de incidência política (*advocacy*), pode-se citar a reação das agências eclesiais quando, em 2004, o governo alemão definiu os países âncoras e suas políticas de cooperação para esses países (ALEMANHA, 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”. (ALEMANHA, 2004, p. 8) A PPM, MISEREOR e o 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 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 docu-

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 em 2012 era a então diretora do setor de programas internacionais do EED.<sup>80</sup> Ainda sobre a articulação nacional, a Comissão Alemã *Justitia et Pax*, 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.

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. 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. 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 (Holanda), Christian Aid (Inglaterra), além de outras [...]. Pão para o Mundo e o EED são os dois membros alemães. (EED, 2003a, p. 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

---

mento: “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 FÜR DIE WELT, 2007)

80 Dra. Claudia Warning.

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, 2003a) Entre as agências católicas que compõem a CIDSE encontram-se Cordaid (Holanda), Manos Unidas (Espanha) e a MISEREOR da Alemanha. A APROVED, CIDSE e também a CARITAS Europa empreendem ações de *lobby* e *advocacy* em conjunto. (EU NEWS, 2012)

Em 2007, foi criada a Ação Conjunta das Igrejas (Action by Churches Together) – Aliança ACT –, quando um total de 55 igrejas e agências evangélicas para o desenvolvimento uniram-se a fim de reforçar o trabalho ecumênico protestante conjunto e ganhar 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.”

No que tange aos novos arranjos institucionais que surgem no pós-1990, destaca-se o processo de fusão das agências eclesiais protestantes alemãs, concluído em 2013. Em 1998, iniciou-se a integração das instituições de cooperação para o desenvolvimento das igrejas evangélicas da Alemanha em uma única agência. Até 2000, a EZE só trabalhava em cooperação financeira, enquanto outra agência protestante, a Serviços de Ultramar (Dienstübersee), trabalhava com o envio de cooperantes. Em 2000, integrou-se as linhas financeira e de envio de cooperantes em uma única agência, o Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento – o EED. A EZE ficaria, a partir de então, responsável exclusivamente pelas relações institucionais com o BMZ. Nessa ocasião, as instituições da Diaconia – braço da Igreja Protestante que abarca a Diaconia Alemã, Diaconia de Ajuda a Emergências (Diakonie Kasratofhilfe) e a Pão para o Mundo – optaram por ficar de fora da fusão, decisão que seria revista no ano de 2008. (WOLFF, 2012; WADEHN, 2012)

Em 2008, as Igrejas Evangélicas da Alemanha aprovaram a fusão total de seus serviços de desenvolvimento, processo previsto para ser concluído no final de 2012 e início de 2013. A partir de então, a Diaconia

Alemã, a PPM, o EED e a Diakonie Katastrophenhilfe 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 e que tratarão de serviços sociais prestados dentro da própria Alemanha –, e os serviços de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A nova instituição terá sede em Berlim, centro político alemão, e não mais em Bonn ou Stuttgart, onde estão localizadas o EED e a Pão para o Mundo, respectivamente. 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 quatro 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<sup>81</sup>[...]. 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, 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.*

Segundo Focken-Sonneck (2012, grifo nosso),

*[...] 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 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.*

---

81 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 [...]”

Respondendo 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 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)*

O apelo à harmonização das atividades de cooperação das Igrejas Protestantes alemãs evidencia como as diretrizes internacionais impactaram também nas agências não governamentais. O governo alemão realizou 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.

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 da AOD de seus governos, acabam sendo afetadas pelas diretrizes acordadas com as instâncias internacionais. No caso da Alemanha, a fusão das agências protestantes de cooperação para o desenvolvimento é compatível com a recomendação de pôr-se 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. Estruturas duplicadas no governo e nas instituições executoras deverão ser eliminadas.” (ALEMANHA, 2012e, grifo nosso) Dessa forma, há indícios de

que a fusão das agências eclesiásticas evangélicas de cooperação para o desenvolvimento seja consequência das discussões internacionais, iniciadas em Paris (2005), em prol de reformas nas estruturas de cooperação nacionais pela Eficácia da Ajuda.

f) O agravamento das mudanças na dimensão político-estratégica das agências eclesiásticas alemãs 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 da comprovação de impacto dos programas de cooperação das agências eclesiásticas existirem desde os anos 1990, elas se acirraram a partir de 2009, quando o BMZ tornou-se ainda mais exigente com questões relativas aos indicadores, objetivos a serem alcançados em determinado intervalo de tempo, controle sobre o alcance de objetivos, entre outras. Segundo Heider (2012),

*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 1º 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.*

Em 1998, a MISEREOR havia lançado o documento de discussão *Wirkungen und Nebenwirkungen, eine beitrag von Misereor* (Efeitos Diretos e Efeitos Secundários, uma contribuição da MISEREOR), o qual trazia algumas reflexões da agência acerca das discussões sobre comprovação de impactos e Eficácia da Ajuda, chamando atenção sobre os efeitos indiretos nem sempre mensuráveis.

Segundo Reshöft (2012), o paradigma burocrático em prol da eficácia da ajuda se instalou de forma definitiva na MISEREOR em 2010, após a Declaração de Acra, que convidou as ONGD a compartilharem as diretrizes internacionais sobre a Eficácia da Ajuda. Segundo Reshöft (2012),

*Isso já foi escrito em 98 (Wirkungen und Nebenwirkungen, eine beitreig von Misereor)[...]então faz13 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 dirigida que 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.*

No que tange às agendas e temáticas, há indícios de que as ações tradicionais das agências eclesiásticas alemãs vêm conseguindo encontrar seu espaço no meio dos esforços do BMZ pela complementaridade da ajuda alemã. Apesar de o excesso de exigências técnicas ter representado, durante a última década, um limitante para o apoio a agendas mais alternativas, o compromisso do Ministério com os princípios acordados na 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 se firmam 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, 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. (ALEMANHA, 2012f)

No documento “Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011” (áreas-chaves de financiamento a partir do exercício de 2011), o BMZ elenca as temáticas, subtemáticas e respectivo código do CAD (DAC Code) para a descrição das atividades de cooperação (*Beschreibung*). A primeira área, nomeada “Estrutura e Serviço Social”, contempla a subtemática “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<sup>82</sup> (*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 “Crise, desenvolvimento da paz e segurança” (*Krisen, Friedensentwicklung und Sicherheit*):<sup>83</sup> 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. (ALEMANHA, 2011f, p. 26) Observa-se, assim, que a vantagem comparativa da sociedade civil para ações de resolução de conflitos e prevenção de crises não faz parte do discurso apenas do BMZ, mas vem desde o CAD/OECD.

O EED tem cooperado diretamente com o BMZ na área de resolução de conflitos, 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, 2003a, p. 8) O ZFD é constituído pelo BMZ e um grupo de organizações não governamentais, dentre as quais se encontra o EED. O EED conta com recursos extras do Ministério quando deve executar tais programas, garantindo que se mantenha a não intervenção estatal para os seus programas com os recursos recebidos via o regime de Concessão Global.

---

82 Assim como os respectivos códigos do CAD para cada uma dessas temáticas.

83 ODA-Anrechenbarkeit bestimmter Ausgaben im Bereich Krisen, Friedensentwicklung und Sicherheit (*gemäß DAC-Richtlinien DCD/DAC (2010) 40/REV1, Absatz 45-46*). (ALEMANHA, 2011f, p. 26)

Enquanto o BMZ reconhece na temática de promoção da paz e prevenção de conflitos uma das vantagens comparativas das agências eclesiais, 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 anos, e o que realmente ficou forte é essa questão da 'democratização', que é tipo apoiar organizações tipo CPT (Comissão Pastoral da Terra) na área da Reforma Agrária.*

Um entrevistado de organização parceira da MISEREOR no Brasil confirmou que a agência vem mantendo o incentivo a agendas mais críticas.<sup>84</sup> 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 seja enfatizada nos relatórios “a questão dos conflitos”. (OLIVEIRA, 2012) O grande volume de exigências burocráticas, segundo ele, permanece a mesma, questão já bastante consolidada.

Assim, a influência do BMZ existe na dimensão política e estratégica das agências eclesiais alemãs de cooperação, porém, de maneira particularmente negociada. O Princípio da Subsidiariedade 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, como se registrou em outros países.

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 investiga os impactos sofridos pelas agências eclesiais alemãs no que concerne à sua gestão, assim como outros aspectos da cultura organizacional.

---

84 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 a promover julgamentos públicos populares de juizes corruptos).

Adverte-se, entretanto, que os aspectos encontrados das três dimensões de análises relacionam-se com frequência, 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.

## DIMENSÃO GERENCIAL-ADMINISTRATIVA

Foram considerados como impacto na dimensão gerencial-administrativa todas as mudanças identificadas nas agências eclesiásticas alemãs após 1990 relacionadas a: 1) Aprimoramento de técnicas e ferramentas de gestão; 2) Mudanças significativas na complexidade dos relatórios e prestação de contas; 3) Análise e medição de impacto; 4) Planejamento, monitoração e avaliação (PMA); 5) Mudanças nos critérios para aprovação de projetos; 6) Programas de fortalecimento institucional (reforma da gestão, certificações, entre outros); 7) Racionalização de pessoal e departamentos; mudanças no perfil dos funcionários, entre outros.

### 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 pelo baixo controle interno e externo. Segundo Born (2012), inicialmente as agências eclesiásticas se relacionavam na base da confiança mútua, como “parceiros naturais”, o que permitia a existência de poucos mecanismos de controles e comprovação de impactos.<sup>85</sup>

*[as agências das igrejas] estavam orientadas, muito fortemente, na cooperação com igrejas, que eram consideradas como parceiros naturais, pois incitavam uma grande confiança. Assim não tinha muitas regras de controle, de comprovação de resultados ou impactos, de controles*

---

85 Stahn (2012) relata que, até o ano de 1978, sequer havia, na sede da PPM na Alemanha, alguém que falasse português, “mesmo assim a cooperação existia com parceiros brasileiros, apesar da dificuldade de diálogo.”

*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 1980, mas a grande mudança foi percebida 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.” De acordo com ela, já na década de 1980, começava a falar-se de uma nova metodologia que surgia, mas datam da década de 1990 as primeiras publicações da Pão para o Mundo nessa direção, inclusive em parceria com outras agências eclesiais, como a MISEREOR. Born (2012) refere-se aqui ao documento “Avaliação no Contexto da Cooperação das Igrejas para o Desenvolvimento”, publicado em 1992 pela AGKED, da qual a PPM, o EED e a MISEREOR fazem parte. Tal documento “trata da observação conjunta dos efeitos como forma especial de diálogo”. (MISEREOR, 2006)

Em 1996, as agências das Igrejas Evangélicas, 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 (1999),<sup>86</sup> 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.

86 Entre 1996 e 1999, o grupo se encontrou em quatro 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. (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, a fim de melhorar a efetividade do trabalho das organizações envolvidas. Tal publicação orientava a boa prática de PMA em três níveis: 1) Dos projetos; 2) Para as ONGs implementadoras; e 3) PMA de Programa e Institucional para as agências. (ICCO, 1999) Ou seja, a publicação traça recomendações de gestão para as organizações parceiras, para os projetos e para as próprias agências, em decorrência da nova posição que passam a assumir no arranjo institucional do SICD no pós-1990. Tal documento passou a ser referenciado com frequência pelas agências protestantes, à medida que aumentou a necessidade de comprovar a boa gestão dos projetos de cooperação e das próprias agências.

Em 1998, a MISEREOR lançou o documento de discussão “Wirkungen und Nebenwirkungen” (Efeitos diretos e efeitos secundários), uma declaração do entendimento da agência sobre avaliação de impactos. Segundo o 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 “A Nova Agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: a Agenda da Eficácia”, as principais publicações do CAD/OECD 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 uma das principais preocupações das organizações do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Tratava-se de um período no qual fazia-se importante a medição dos resultados dos projetos da ajuda internacional para se poder insistir nela como alternativa à diminuição da pobreza no mundo sem questionar o sistema neoliberal. Nesse contexto, as agências não governamentais passam a se posicionarem sobre o tema dos efeitos, anunciando para seus financiadores alguns cuidados necessários e interpretações próprias, ao tempo

que passaram a investir em seu desenvolvimento organizacional e instrumental, reconhecendo que se tratava de uma necessidade irrefutável.

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)

Nesse documento, a MISEREOR (2006) 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.” O documento reconhece que desenvolvimento, entendido como transformação social, é um processo complexo de se avaliar. Ainda assim, traça recomendações de como realizar a análise de efeitos em projetos de transformação social. As agências eclesásticas 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 as mais difíceis.

Apesar de todas as discussões no seio das agências eclesásticas na tentativa de defenderem suas visões sobre efeitos e impactos, a década de 1990 será marcada por profundas mudanças na administração dos programas de cooperação e das próprias agências eclesásticas alemãs.

Stahn (2012) afirma que percebeu uma significativa diferença em relação ao início da década de 1970:

*Ao 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 1990. Isso começou já nos anos 80, mas houve bastante crescimento nos anos 1990. 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) afirma que sentiu muitas mudanças na agência no que concerne à gestão no início de 1990.

*Elementos do neoliberalismo, concorrência entre as agências, coisas inimagináveis, foram mudanças dos anos 1990. 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'.*

Em meados da década de 1990, 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 eclesiais 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 1990 cresceram as exigências em torno de planejamento, acompanhamento e avaliação. Wadehn (2012), por sua vez, afirma que tem havido uma mu-

dança significativa no que diz respeito à comprovação dos conteúdos, exigências para relatórios, enquanto que os compromissos 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, estava sendo bem utilizado.*” (WADEHN, 2012) Ele afirma ainda que “os casos de fraude, formal ao menos, eram muito raros, talvez 1% dos projetos ou menos de 1%”. Dessa forma, o argumento “evitar fraudes” não seria suficiente para justificar a intensificação do controle e burocratização que vem sendo observada sobre as agências eclesiais alemãs.

A maior profissionalização que foi exigida das agências eclesiais e as novas normas foram repassadas para as parceiras do sul. Segundo Kaiser (1995), conheciam-se bem as intenções dos programas, mas pouco sobre seus processos de implementação. Os parceiros, em geral, careciam da institucionalidade necessária para realizar relatórios técnicos e prestação de contas. (KAISER, 1995) O processo de aprimoramento de técnicas e ferramentas de gestão gerou descontentamento de muitos parceiros, principalmente aqueles mais engajados com as lutas políticas. Nesse período, foi oferecido muito acompanhamento e capacitação aos parceiros para que eles 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 ‘alinhar-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 alinhar-se e desenvolver indicadores. (BORN, 2012)*

Na década de 1990 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. É 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 (CESE, FASE e FLD), com as quais há um alto grau de concordância quanto aos objetivos estratégicos e convicções fundamentais. (PPM-EED, 2009)

Focken-Sonneck (2012) confirma que *“projetos pequenos, desde a década de 1990, a PPM não apoia diretamente, mas o faz através de ‘programas de pequenos projetos’ realizados por entidades nacionais.”* 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 à 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 dos projetos, no desenvolvimento institucional. Para isso contratamos o Elo,<sup>87</sup> prati-*

87 A ELO foi fundada em 1996, como uma assessoria local com sede em Salvador/BA para, dentre outros, prestar assessoria em planejamento, monitoramento e avaliação de pro-

*amente incentivamos a formação do Elo e outras iniciativas, ou outros escritórios.*

Tais transferências de responsabilidades, seja através das Assessorias Locais, seja através dos 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, uma alternativa que reduz custo no acompanhamento dos programas.

As pressões por comprovação da eficácia aumentaram cada vez mais ao longo dos anos. Tais mudanças na gestão não ocorreram apenas com as agências eclesiais que trabalham com cofinanciamento público:

*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 1990 surgiram selos e certificações para as ONGDs na Alemanha, que logo se tornaram indispensáveis para a credibilidade das agências que dependem de 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 na aplicação dos recursos. Segundo Born (2012),

---

jetos sociais financiados pelas Agências evangélicas alemãs não governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

*[...] 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 [...]. Esses são os requisitos para conseguir o certificado.*

A pressão pela comprovação da eficácia das ações de cooperação das agências eclesiásticas alemãs fortaleceu-se ainda mais a partir dos anos 2000, do estabelecimento dos Objetivos do Milênio e da série de Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda:

*[...] 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 teórico e 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 objetivos 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 (ONGD) quanto as oficiais. É fácil observar como se aproximaram as filosofias e as técnicas das agências depois dos anos 90, depois da queda do socialismo. Uma guerra entre qual a agência é 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: 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.” Os Fóruns de Alto Nível pela Eficácia da Ajuda fortaleceu de forma sem precedentes a necessidade da eficácia da cooperação, seja entre as agências governamentais, seja entre as não governamentais:

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, 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.*

Outro agravante para a intensificação do refinamento administrativo da gestão das políticas de cooperação das agências eclesiásticas alemãs está relacionado aos critérios de utilização dos recursos públicos, que vêm sendo revistos pelo Tribunal de Contas da União da Alemanha. Segundo Wolff, tais mudanças vêm ocorrendo desde os anos 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 (pública): 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, 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 na 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, grifo nosso)*

A MISEREOR também confirma que “essa discussão em torno de maior eficácia se intensificou nos últimos três anos.” (RESHÖFT, 2012; HEIDER, 2012) 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 nos últimos três anos diz respeito à regra de fazer a cada sete anos uma avaliação externa. Em 2010, MISEREOR (2010b) elaborou para seus parceiros um guia para a realização de avaliações externas encarregadas localmente por organizações parceiras de MISEREOR. A agência afirma que

[...] em consequência 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, p. 1)

Dessa forma, é possível inferir que o ideário de desenvolvimento do pós-1990 passou a influir de forma crescente na dimensão gerencial das agências eclesiais alemãs. Segundo Born (2012),

*[...] devido a esta crescente competição no mercado das doações, as exigências em relação à transparência, a informações atrativas, tem crescido enormemente. Somos mais profissionais, temos menos parceiros, o número de parceiros é menor porque não tem sido possível dar um acompanhamento constante a todos.*

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* dessas organizações, diante do aumento crescente da competição por doações e visibilidade (BORN, 2012). Segundo Focken-Sonneck (2012), o alto nível de 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, nos anos 1990, o departamento de informação tinha ao redor de quinze pessoas. Agora tem ao redor de cinquenta. No início dos anos 1990, as doações chegavam ainda por tradição: pela tradição das paróquias, das comunidades cristãs de doar para Pão para o Mundo.*

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. Em 2000, tal setor foi responsável por 2,73% dos gastos da PPM; por 6,1% dos gastos em 2009; e 6,3% do total de gastos da agência em 2010. 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, 2001, 2004, 2011a, b)

Outra mudança observada na dimensão gerencial-administrativa das agências eclesiais alemãs diz respeito ao perfil dos funcionários. Segundo Reshöft (2012), na MISEREOR,

*O perfil dos funcionários mudou muito, você pode ver isso bem claro 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 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.*

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.*

Na Pão para o Mundo, em 2000, iniciou-se uma reestruturação de departamentos para atender a nova necessidade de Estratégias por Região. Segundo a 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 (2002), 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 as futuras elaborações de documentos estratégicos por regiões, fez-se necessário a reorganização dos departamentos na PPM, que passaram a ser organizados por região. Assim, até a década de 1990, o departamento responsável por acompanhar os projetos em andamento era o Departamento de Administração e Finanças de PPM. A partir de 2000, criam-se os departamentos por regiões, e os projetos do Brasil, por exemplo, passaram a ser acompanhados pelo Departamento América Latinaa 1 – AL1. (FOCKEN-SONNECK, 2012) A necessidade de elaborar estratégia por país surge, possivelmente, em decorrência do Princípio da Complementaridade que vêm aumentando por parte da EU, de onde surge uma necessidade dos dados estarem disponíveis por país. 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 agências eclesiásticas 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 desses 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, que pudessem ser replicados.<sup>88</sup> A avaliação cruzada buscou ainda identificar os critérios de eficiência, impacto

---

88 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.

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”<sup>89</sup> e gerado impacto em diferentes níveis. (EED, 2011) Tal esforço simboliza um desafio comum às organizações eclesiais alemãs: apoiar ações voltadas para mudanças estruturais nos países em desenvolvimento, ao tempo que necessita comprovar os impactos e eficácia das ações com os critérios limitados do CAD.

Mas o maior impacto do ideário de desenvolvimento estabelecido no pós-1990 sobre a gestão das agências eclesiais alemãs está relacionado à fusão que está em curso do EED, a Pão para o Mundo e mais duas instituições das igrejas alemãs. A fusão trará uma nova estrutura administrativa, atendendo ao organograma da nova entidade.<sup>90</sup> Segundo Wolff (2012), a entidade se chamará Obra Protestante para Diaconia e Desenvolvimento e terá duas áreas básicas: uma de Diaconia e outra de Desenvolvimento. A Diaconia vai ter basicamente as mesmas formas de organização que já possuía na Alemanha, e a de Desenvolvimento, que vai se chamar Pão para o Mundo, vai possuir três áreas:

*[...] uma mais administrativa, na qual 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. (WOLFF, 2012)*

A fusão das quatro organizações implicará 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:

---

89 Termo original: *burning issues*.

90 A fusão foi efetivada no final de 2012, logo após a conclusão do estudo que originou este livro.

*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)*

Segundo Born (2012), sempre houve significativa cooperação e sinergia entre as duas agências, deixando revelar que o fator que pesou para a decisão sobre a fusão foi a dimensão financeira e a necessidade de formar uma agência de maior visibilidade, mais voz na incidência política e mais competitiva.

## DIMENSÃO FINANCEIRA

Foi acrescentada a dimensão de análise financeira devido à importância que as mudanças nesse nível representam para as políticas das agências alemãs não governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Foram considerados como aspectos que indicam mudanças na dimensão financeira aqueles que dizem respeito a: 1) Componentes das receitas das agências; 2) Variações no cofinanciamento do Ministério Alemão de Cooperação Econômica e Desenvolvimento – BMZ; 3) Captação de recursos da União Europeia; 4) Comportamento das doações e dos recursos eclesiais 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.

### 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, em 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.”*

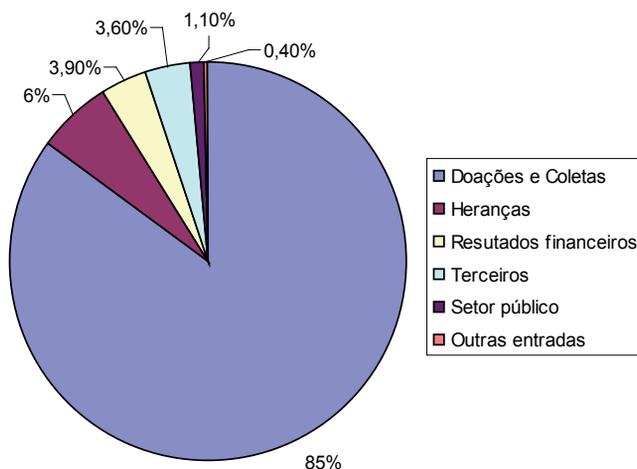
A segunda maior fonte de recursos da Pão para o Mundo são as heranças, representando de 1% a 5% das entradas financeiras da instituição.<sup>91</sup> Além dessas fontes, é identificada nos relatórios outra fonte que se refere aos juros e rendimentos de aplicações, e que representa por volta de 5% do 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.”*

Um quarto grupo de receitas, 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. Registram-se também a existência de doações advindas dos tribunais alemães relativas a “multas jurídicas” (*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.

---

91 Na Alemanha, existe o hábito de deixar-se em testamento os bens para entidades filantrópicas.

Gráfico 4 - Procedência dos recursos da Pão Para o Mundo (2010)



Fonte: Adaptado de Brot Für Die Welt (2011a).

Já os recursos da União Europeia não possuíram grande significância para o orçamento das agências eclesiais 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. Tal categoria de financiamento funciona a partir de solicitação, seja da organização 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 à 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.” Segundo a entrevistada, a PPM começou a trabalhar com contribuições da União Europeia no início da década de 1990. A Tabela a seguir confirma que o financiamento da UE é pouco representativo no orçamento da Pão para o Mundo. 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 Brot Für Die Welt (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011a, 2012).

Como visto, 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 eclesiais 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.<sup>92</sup> Segundo Born (2012), essa foi uma forma encontrada pelas igrejas de auxiliar o EED no que tange à 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 todos a depender exclusivamente 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 (2012),

92 Na época, EZE.

*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 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.*

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 apoia financeiramente a Ajuda a Emergências (*Diakinie Katastrophenhilfe*), 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:

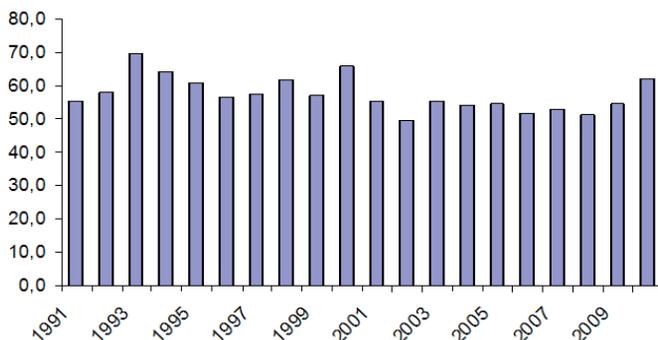
*[...] nos últimos anos, passamos a trabalhar com orçamentos regionais, com um limite anual para cada um deles. Como os câmbios também interferem, e estão muito caros, podemos agora fazer menos projetos, onde antes não havia problema, porque sempre tinha dinheiro*

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. As doações, entretanto, tem se mantido estáveis entre 1990 e 2010, como mostra o Gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Doações e coletas entre 1991 e 2010 para PPM (em milhões de euros)



Fonte: (BROT FÜR DIE WELT, 2001, 2011a).

Entretanto, a concorrência pelas doações cresceu significativamente no pós-1990, devido ao estabelecimento de um mercado de doações. Segundo Born (2012, grifo nosso),

*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, elas na quaresma e nós no advento, fazemos as campanhas junto às comunidades [...]. Depois começaram a entrar outras agências, também as estrangeiras, como a Oxfam, a Visão Mundial, junto com o questionamento crescente sobre a eficiência da ajuda [...].*

Também Focken-Sonneck (2012, grifo nosso) 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 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.*

Born (2012) constata que a configuração de tal “mercado de doações” deu-se “no início dos anos 1990, também parte desse grande câmbio político e econômico”.

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’.*

### **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 aceitação do 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, proveniente das doações e impostos eclesiais, quanto com o cofinanciamento do governo alemão.

Atualmente, os recursos repassados pelo BMZ representam 55% das entradas da MISEREOR. Como segunda principal fonte de recursos se encontram as doações de fiéis, principalmente aquelas arrecadadas durante a campanha de Quaresma. Durante esse período, há um intenso

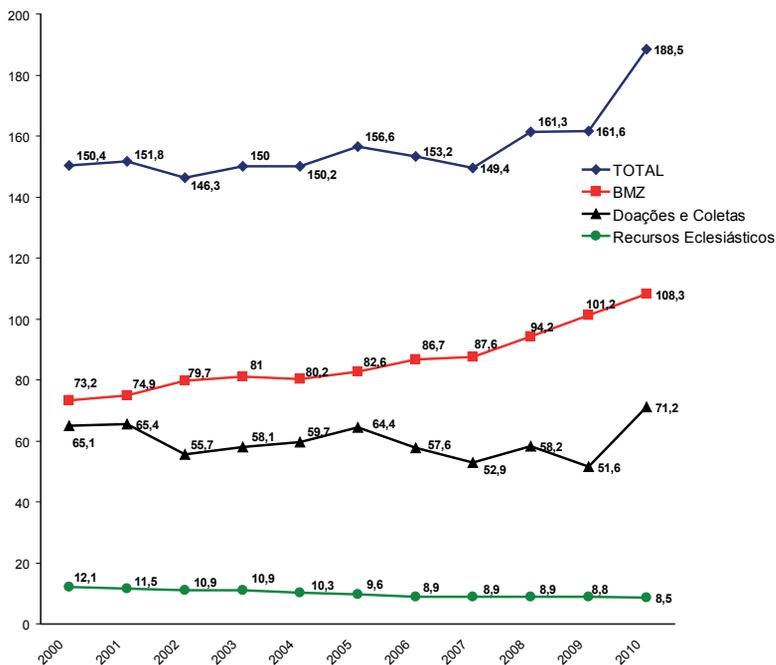
movimento de sensibilização dos fiéis sobre as situações de pobreza em algumas regiões do mundo. É praxe da agência, por exemplo, todo ano convidar um artista popular de algum país em desenvolvimento para pintar um painel para a campanha durante as semanas da Quaresma, chamado MISEREOR-Hungertuch, o qual retrata as dificuldades sociais em seu país e as ações da MISEREOR.

A terceira fonte de recursos da MISEREOR é composta pelo repasse de recursos eclesiais. Na Alemanha, como mostrado neste trabalho no trecho da Constituição Alemã (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 que se declaram dessa religião. 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 destinada, dentre outras, à Adveniat. Segundo Reshöft (2012), Adveniat *“é mais uma figura dentro das organizações eclesiais 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.”*

Diferente do EED, a MISEREOR não recorre a recursos da União Europeia.

O volume total de receitas da MISEREOR tem aumentado, nos últimos anos, devido, principalmente, aos recursos do BMZ. De acordo com Reshöft (2012), *“o volume da cooperação está crescendo levemente, e isso só porque o ministério está cada vez mais dando dinheiro a gente. As doações dos fiéis estão caindo.”* 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 6 - Receitas da MISEREOR entre 2000 e 2010 (em milhões de euros)



Fonte: Elaboração própria a partir de MISEREOR (2011, p. 52).

No Gráfico, é possível observar a influência dos recursos do BMZ no aumento total das receitas da MISEREOR nos últimos 10 anos. Enquanto aumentou o repasse de recursos públicos para a agência católica, as doações e os recursos eclesiais vêm registrando leve queda.

Os montantes de recursos repassados pelo BMZ para as agências católicas e evangélicas anualmente são iguais. Apesar disso, o valor do total de recursos do governo acaba variando nos demonstrativos financeiros da MISEREOR e do 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, a 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 (Sonder-

mittel Klima), e EU 2,9 milhões para o programa Serviço Social Voluntário<sup>93</sup> (Welwärts). (MISEREOR, 2011) 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	<b>77*</b>	<b>51,6</b>
Coletas/doações Juros	1,5	1,9
RECURSOS ECLESIAÍSTICOS	8,5	8,8
RECURSOS DE ALIANÇAS <sup>3</sup>	0,5	0,0
RECURSOS PÚBLICOS (Via KZE)	<b>108,3</b>	<b>101,2</b>
TOTAL	194,3	161,6

Fonte: Adaptação de MISEREOR (2011, p. 50).

\* Incluindo as coletas especiais do Haiti e Paquistão que ocorreram nesse ano.

<sup>3</sup> Em alemão, *Bündnismittel (Gemeinschaftsprojekt)*. Provavelmente, trata-se de projetos feito em conjunto com outras agências, de Alianças das quais a MISEREOR faz parte.

Observa-se que os recursos do BMZ representam, nos últimos anos, 63% das receitas da MISEREOR. Nessa Tabela observa-se, ainda, a grande importância das doações dos fiéis e cidadãos alemães em geral para o orçamento da agência católica.

### Repercussões do ideário de desenvolvimento do pós-1990 na dimensão financeira do Evangelische Entwicklungsdienst (EED)

O EED também conta tanto com recursos eclesiais como recursos do 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 eclesiais, por sua vez, repassado pelas diversas Igrejas Evangélicas da Alemanha, possui um peso significativo na composição do orçamento dessa agência, como se pode observar na Tabela a seguir.

93 Programa financiado pelo BMZ que viabiliza experiências voluntárias de jovens alemães em países em desenvolvimento, da instituição: <http://www.weltwaerts.de>.

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 ECLESIAÍSTICOS	47,5	47,3
RECURSOS PÚBLICOS (Via EZE)	<b>111,0</b>	<b>113,5</b>
OUTRAS RECEITAS	4,1	5,7
<b>TOTAL</b>	<b>167,6</b>	<b>171,4</b>

Fonte: Adaptação de EED (2011, p. 17).

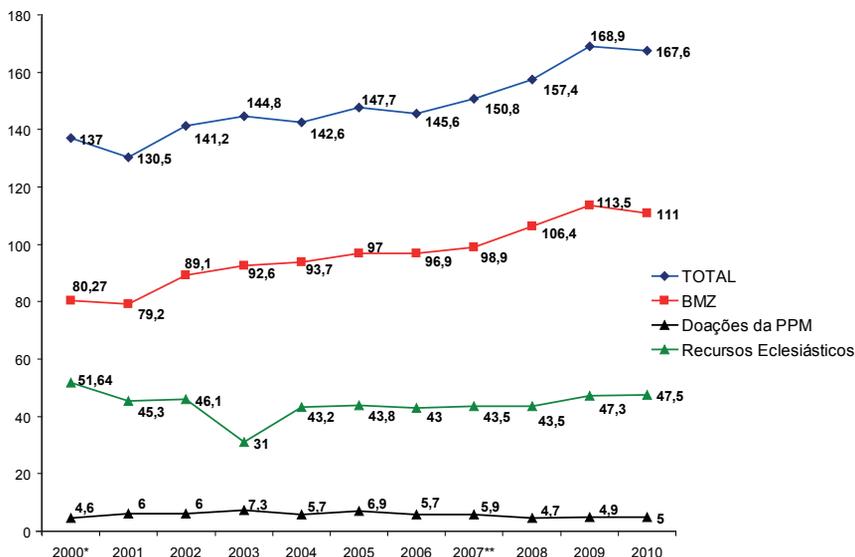
Na Tabela, chama atenção a discrepância em relação aos recursos eclesiásticos recebidos pelo EED, se comparado a MISEREOR, por exemplo. Segundo análise dos relatórios de 2010 e 2011 da agência, do total de 47 milhões dos recursos eclesiásticos registrados pelo EED, cerca de Eu 44,0 milhões provêm do dízimo que as diversas Igrejas Protestantes alemãs repassam para a agência. Apenas a menor parte desse total refere-se ao repasse dos impostos eclesiásticos. Segundo Kaiser (1995), na década de 1970 foi estabelecido pelas Igrejas Evangélicas da Alemanha que cada uma das então 25 igrejas, compostas na época por cerca de 29 milhões fiéis, destinaria 2-3% do seu orçamento para a cooperação internacional.

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 à quantidade de recursos alternativos (extras) que essa 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 paracada 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 cofinanciamento público,

uma vez que tanto as doações da PPM quanto os recursos eclesiásticos têm apresentado discreta diminuição.

Gráfico 8 - 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 (2000, 2001b, 2002, 2003b, 2004, 2005b, 2006, 2007b, 2008, 2009b, 2010c)

A partir da análise dos relatórios financeiros do EED de 2000 a 2010, é 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, 2010a) 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 estão alocados na categoria “outras receitas.”

O envio de recursos do governo alemão para as agências não governamentais vem crescendo desde o início de 1990, em uma tendência contrária à diminuição no volume da AOD registrada nessa década em todo o mundo. Segundo Kaiser (1995), “foram os fundos públicos que após 1980 contribuíram para a expansão rápida de recursos não governamentais.” 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.

*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 politikeiros 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)*

Por outro lado, Kaiser (1995, p. 14) registrou o “fim da expansão dos recursos das agências não governamentais.” Segundo, “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”. 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, anunciada por Kaiser, derivava do contexto geral de crise econômica, descrédito da cooperação para o desenvolvimento e diminuição das doações registrada na época.

*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 dessa dimensão de análise que há, nas agências eclesiais alemãs, um aumento da dependência dos recursos públicos, seja devido ao crescimento destes, seja devido à crescente dificuldade de garantir os recursos independentes. Apesar do Princípio da Subsidiariedade 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 reunifi-

cação 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. (A FÉ..., 2009) 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este livro 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, foram apresentadas e analisadas as diretrizes definidas pelos organismos multilaterais em torno do CAD/OECD em prol do fortalecimento do consenso em volta do novo ideário de desenvolvimento e combate à 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.

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. 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 à 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.

Este livro 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 traba-

lho, 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 – 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, o livro 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 BMZ e as agências de cooperação das igrejas da Alemanha, que garante o repasse anual de recursos oficiais para suas ações de ajuda interacional. 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 eclesíásticas 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, em um 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 eclesíásticas 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 mobili-

zação e luta social – e novas agendas de cunho positivista nascidas no interior das Nações Unidas. Tais contradições nas quais as agências eclesíásticas 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, este estudo demonstrou que, para as agências eclesíásticas 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 outra vertente da problemática na qual as agências eclesíásticas alemãs encontram-se inseridas nos últimos anos – os princípios do ideário de desenvolvimento do pós-1990 foram assimilados não apenas pelos governos, mas de forma generalizada pela sociedade. As investigações que deram origem a este livro 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 1990 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 eclesíásticas alemãs para defender suas agendas tradicionais e fortalecer seu poder de influência, este livro evidenciou o crescimento das redes de estruturas eclesiais voltadas ao desenvolvimento. Segundo as investigações, tais redes começa-

ram a surgir em 1990, 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, tentando 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 outros 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 1990 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 re-

cursos 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/OECD. 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 aos 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 homogeneização de procedimentos da gestão, como também de agendas e filosofias. Nota-se, desde a década de 1990, 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 que deram origem a este livro 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 adentra nesse 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, às particularidades do Estado alemão que ainda permite às agências eclesiásticas permanecerem fiéis a alguns fundamentos originais. Dessa forma, este estudo também revela que as características dos Estados nacionais ainda possuem significância nos tempos da globalização.

O mais evidente impacto do ideário de desenvolvimento do pós-1990 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-1990 repercutiu fortemente na gestão dessas agências. As investigações que originaram este livro evidenciaram 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 analisadas.

De fato, este livro evidencia 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 têm partido apenas do governo alemão. Com a legitimação e institucionalização das Organizações Não Governamentais para o desenvolvimento na década de 1990, 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 1990, 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-1990 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 em um “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.<sup>94</sup>

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

---

94 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.

de recursos próprios das agências das igrejas, representada pelos impostos eclesiásticos, vêm registrando queda discreta, mas constante desde o final da década de 1990, 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 permitiram concluir que o ideário de desenvolvimento do pós-1990 refletiu-se na cooperação não governamental alemã para o desenvolvimento, estratégica, administrativa ou financeiramente, em intensidade menor do que 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-1990 se reflita 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 uma espécie de “ilha de conflito” no mar do consenso. Isso fica claro quando se observa que agências como a MISEREOR e PPM ainda apoiam 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 1990, percebeu-se o adentrar da lógica da eficácia “pragmática e apolítica” nas agências eclesiais 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.



## REFERÊNCIAS

A FÉ na Alemanha: dado e números. *Made for minds*, Bonn, 21 maio, 2009. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/a-f%C3%A9-na-alemanha-dados-e-n%C3%BAmeros/a-4270137>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ALEMÃES doaram 1,3 bilhão no segundo semestre de 2004. *Deutsche Welle*, 2005. Disponível em: <[www.dw.de/dw/article/0,,1549283,00.html](http://www.dw.de/dw/article/0,,1549283,00.html)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

ALEMANHA. *Ankerländer: partner für globale entwicklung: ein positionspapier des BMZ*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2004.

ALEMANHA. *Akteure der bilateralen Zusammenarbeit Deutschlands und seiner Partnerländer*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012c. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/wege/bilaterale\\_ez/akteure\\_ez/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/bilaterale_ez/akteure_ez/index.html)>. Acesso em: 27 maio 2012.

ALEMANHA. DEUTSCHER BUNDESTAG (PARLAMENTO FEDERAL ALEMÃO). *Lei Fundamental da República Federal da Alemanha*. Berlim, 2011a.

ALEMANHA. *Deutsche entwicklungspolitik auf einen Blick: Entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011b. Disponível em: <[www.bmz.de](http://www.bmz.de)>. Acesso em: 2012.

ALEMANHA. *Deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU 2006-2010*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011e. Disponível em: <[www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html)>. Acesso em: 2012.

ALEMANHA. *Deutsche entwicklungspolitik im koalitionsvertrag von FDP, CDU und CSU: deutsche politik*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche

Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012d. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/ziele/deutsche\\_politik/koalitionsvertrag/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/deutsche_politik/koalitionsvertrag/index.html)>. Acesso em: 22 mar. 2012.

ALEMANHA. *Die entstehung der kirchlichen zentralstellen*. [2012e]. Manuscrito.

ALEMANHA. *Die entwicklungspolitik der Europäischen Union (EU): strategiepapier des BMZ Konzepte 144*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2006.

ALEMANHA. *Die schwerpunkte der deutschen entwicklungspolitik*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012h.

ALEMANHA. *Development Education and Awareness Raising: strategies 188*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2008.

ALEMANHA. *Entwicklung der deutschen ODA-Quote 1969-2010*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011c.

ALEMANHA. *Empowerment: programme der kirchlichen Zentralstellen zur Beteiligung der Armen: Synthesebericht der Serienevaluierung*. Bonn, 2009a. Disponível em: <[www.oecd.org/derec/germany/44067614.pdf](http://www.oecd.org/derec/germany/44067614.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2012.

ALEMANHA. *Geber im: vergleich 2011*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012b. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html)>. Acesso em: 25 maio 2012.

ALEMANHA. *Haushalt 2012: entwicklungspolitik mit aufwärtstrend*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012g. Disponível em: <<http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

ALEMANHA. *Kurzübersicht zum Förderbereichsschlüssel ab Berichtsjahr 2011*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011f.

ALEMANHA. *Leistungen von nichtregierungsorganisationen aus eigenmitteln an entwicklungsländer 2006-2010*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2011d. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen\\_fakten/index.html](http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/index.html)>. Acesso em: 2012.

ALEMANHA. *Mehr Privatwirtschaft für bessere Entwicklungszusammenarbeit*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, [2012i]. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/service/error/404.php?redirect=/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/april/20120427\\_pm\\_104\\_mittelstand/index.html&](http://www.bmz.de/de/service/error/404.php?redirect=/de/presse/aktuelleMeldungen/2012/april/20120427_pm_104_mittelstand/index.html&)>. Acesso em: 2 maio 2012.

ALEMANHA. *Operationsplan zur Umsetzung der Pariser Erklärung 2005 und des Accra Aktionsplans 2008 zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit*, Referat 220. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2009c.

ALEMANHA. *Perfil da Alemanha: estado e política, política externa, economia da inovação*. Frankfurt: Departamento de Imprensa e Informação do Governo Federal, 2000. Disponível em: <<https://www.tatsachen-ueber-deutschland.de/pt-br>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

ALEMANHA. *Sachstand zur zusammenarbeit des BMZ mit den kirchen*. [2012f]. Manuscrito.

ALEMANHA. *Wachstum: bildung. zusammenhalt: koalitionsvertrag zwischen CDU. CSU und FDP*, 17. Legislaturperiode. [Berlim, 2009b].

ALEMANHA. *Wir machen zukunft: machen sie mit*. Bonn: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2012a. Disponível em: <[http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Ministerium/50\\_Jahre\\_BMZ\\_Flyer.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/50_Jahre_BMZ_Flyer.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2015.

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.) *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

ANDRIOLI, A. I. A Alemanha está mais conservadora. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 17, Out. 2002. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br>>. Acesso em: 2012.

ANDRIOLI, A. I. Desenvolvimento e cooperação internacional: a solidariedade alemã com base na realidade brasileira. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 33, fev., 2004. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/033/33andrioli.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

ANDRIOLI, A. I. Um capitalismo mais humano? *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, n. 47, abr., 2005a. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/047/47andrioli.htm>>. Acesso em: 2012.

ANDRIOLI, A. I. A Alemanha, o Brasil e o conflito Norte-Sul. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, v. 50, jul., 2005b. Disponível em:

<<http://www.espacoacademico.com.br/050/50andrioli.htm>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

ANHEIER, H. K.; PRILLER, E.; ZIMMER, A. Civil society in transition: The East German third sector ten years after unification. In: ZIMMER, A. (Ed.). *The third sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.

A REPÚBLICA de Weimar. *Made for minds*, Bonn, 5 abr. 2013. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt/a-rep%C3%BAblica-de-weimar/a-890198-0>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

ARMANI, D. Breve Mapa do Contexto das ONGs Brasileiras. *Domingos Armani*, fev. 1999. Disponível em: <<http://domingosarmani.files.wordpress.com/2009/02/breve-mapa-contexto-ongs1.pdf>>. Acesso em: 31 nov. 2011.

AYLLÓN, B. 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, n. 8, jan. 2006. Disponível em: <[http://www.fiap.br/revista\\_faap/rel\\_internacionais/pdf/revista\\_economia\\_08.pdf](http://www.fiap.br/revista_faap/rel_internacionais/pdf/revista_economia_08.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

AYLLÓN, B. 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, n. 2, p. 32-47, out. 2007.

BALANCO, P. As transformações do capitalismo: elementos teóricos para a composição de uma dialética da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., Porto Alegre: *Anais eletrônicos...* Porto Alegre: Sociedade Brasileira de Economia Política, 1999. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos/download?id=275>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

BALLÓN, E.; VALDERRAMA, M. Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el contexto de la globalización. *Diálogos Consoantes*, 2004. Disponível em: <[http://www.dialogosconsonantes.org/doc\\_reflexion/las\\_relaciones\\_de\\_las\\_ONGD.pdf](http://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/las_relaciones_de_las_ONGD.pdf)>. Acesso em: 2012.

BANDEIRA, L. A. de V. M. A política externa da Alemanha: 1949 -1999. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Alemanha: visões brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

BARBANTI JUNIOR, O. Desenvolvimento e relações internacionais. In: CAMPOS, T. (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005.

BAVA, S. C. O que é e o que pode ser a Cooperação Internacional. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Encarte Especial, ago., 2011. Disponível em: <[http://captacao.org/recursos/pdfs/encarte\\_lemonde.pdf](http://captacao.org/recursos/pdfs/encarte_lemonde.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2015.

BEOZZO, J. O. (Org.). *História da teologia na América Latina*. São Paulo: Ed. Paulinas, 1981.

BORN, C. Christine Born: depoimento (16/02/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Imperialismo e interesses recíprocos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 20 jun. 1980.

BROT FÜR DIE WELT. *Den Armen Gerechtigkeit – 50 Jahre Brot für die Welt*. Colônia Vitória: Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland, 2008.

BROT FÜR DIE WELT. *Documento de estratégia para o Brasil 2010-2014*. Stuttgart: PPM-EED, 2009.

BROT FÜR DIE WELT. *Estratégia para o Brasil 2003-2007*. Stuttgart: PPM, 2002.

BROT FÜR DIE WELT. *Informe Anual 2010*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2011b.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2000*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirche in Deutschland, 2001. Disponível em: <[http://www.brot-fuer-die-welt.de/ueber-uns/index\\_1416\\_DEU\\_HTML.php](http://www.brot-fuer-die-welt.de/ueber-uns/index_1416_DEU_HTML.php)>. Acesso em: 1 jun. 2012.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2001*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2002.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2002*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2003.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2003*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2004.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2004*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2005.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2005*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2006.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2008*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2009.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2009*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2010.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2010*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2011a.

BROT FÜR DIE WELT. *Jahresbericht 2011*. Stuttgart: Diakonischen Werkes der Evangelischen Kirchen in Deutschland, 2012.

BROT FÜR DIE WELT. *Justiça para os pobres – 2000*. Stuttgart: Brot für die Welt, 2000.

BROT FÜR DIE WELT. *Plädoyer für die Fortsetzung einer arbeitsorientierten Entwicklungszusammenarbeit*. Stuttgart: Diakonisches Werk der EKD, 2007.

CAMARGO, F. Fernando Camargo: depoimento (28/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. *Áudio Digital*. Eschborn, Alemanha (via telefone), 2012.

CAMPOS, T. L. C. (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2005. p. 7-10.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Objetivos de desarrollo del milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL, 2005.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMERICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *Panorama social da América Latina 2010*. Santiago do Chile: CEPAL, 2010.

COX, R. W. Los informes Pearson y Jackson: un análisis ideológico de las doctrinas de asistencia al desarrollo. *Revista Foro internacional*, Santa Teresa, v. 13, n. 3, 51, p. 311-326, jan.\mar. 1973.

D'ARCY, F. *União Européia: instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2002.

DYLONG, H. 1949: assinado Estatuto de Ocupação da Alemanha. *Made for minds*, Bonn, [2012]. Calendário Histórico. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,306385,00.html>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

DEUTSCHES ZENTRALINSTITUT FÜR SOZIALE FRAGEN (DZI). *Leitlinien: spenden-siegel*. Berlin, 2012. Disponível em: <[http://www.dzi.de/wp-content/pdfs\\_Spenderberatung/SpS-Leitlinien.pdf](http://www.dzi.de/wp-content/pdfs_Spenderberatung/SpS-Leitlinien.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

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](http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/_pr/DZBrasilia__Artigos/Antigos/BrasilAlemanha/210111__GIZ.html)>. Acesso em: 22 jan. 2011.

EU NEWS, Bruxelas, n. 2, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cidse.org/publications/general-content/eu-news-%E2%80%93-june-2012.html>>. Acesso em: maio 2016.

ESCOBAR, A. *La Invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Santafé de Bogotá: Editorial Norma, 1998.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, set., 1991. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 1999*. Bonn, [2000]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2000*. Bonn, [2001b]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2001*. Bonn, [2002]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2002*. Bonn, [2003b]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2003*. Bonn, [2004]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2004*. Bonn, [2005b]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2005*. Bonn, [2006]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2006*. Bonn, [2007b]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2007*. Bonn, [2008]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2008*. Bonn, [2009b]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENS (EED). *Finanzen 2009*. Bonn, [2010c]. Disponível em: <<http://www.eed.de/de/de.eed/de.eed.eed/de.eed.eed.finanzen.2011/index.html#HL6>>. Acesso em: 28 maio 2012.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). ...*Hombre y mujer los creó: Los derechos de la mujer y el desarrollo: Informe de actividades 2010/2011*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, 2011.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Impact and Functioning of EED - Partner organisations: World YWCA, Tebtebba and Rede Social: Evaluation Final Report*. EED. Bonn: FAKT, 2010b.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Informe de actividades, 2000/2001*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, 2001a.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Informe de actividades 2004/2005*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, 2005a.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Informe de actividades 2006/2007*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, 2007a.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Informe de actividades 2008/2009*. Bonn: Servicio de las Iglesias Evangélicas en Alemania para el Desarrollo, 2009a.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *La tierra dará su fruto: el desarrollo rural y el derecho a la alimentación*. Bonn, 2010a.

EVANGELISCHE ENTWICKLUNGSDIENST (EED). *Missão Institucional*. Bonn: Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento, 2003a.

EVANS, P. 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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 4 abr. 2011.

FERNANDES, R. C. *Privado porém público: o Terceiro Setor na América Latina*. Rio Janeiro: Relume - Dumará, 1994.

- FERNÁNDEZ, R. *Mito y realidad de la ayuda externa América Latina al 2010: una evaluación independiente de la cooperación internacional al desarrollo*. Novo México: ALOP, 2011.
- FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. *Revista Saúde Coletiva (PHYSIS)*, Rio de Janeiro, v. 7, p. 129-147, 1997.
- FOCKEN-SONNECK, R. Reiner Focken-Sonneck: depoimento (16/02/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Stuttgart, Alemanha, 2012.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). *Un mundo mejor para todos: consecución de los objetivos de desarrollo internacional*. Washington: OECD; Nações Unidas; Grupo Banco Mundial, 2000.
- FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GALBRAITH, J. 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, A. A. Heider: depoimento (15/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. *Áudio Digital*. Aachen, Alemanha, 2012.
- HILLEBRAND, E.; OPTENHÖGEL, U. Mediadores en un mundo sin fronteras: sobre el papel de las fundaciones políticas alemanas en la política exterior. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 76, nov./dez., 2001.
- HOFFMANN, G. Adveniat lança campanha de ajuda ao Brasil. *Made for minds*, Bonn, 27 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,1793827,00.html>>. Acesso em: 11 abr. 2012.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*. Madrid: La Catarata/IUDC-UCM, 2005.
- INTERNATIONALE WEITERBILDUNG UND ENTWICKLUNG (INWENT). [Sobre a instituição]. Bonn, [2010]. Disponível em: <[www.inwent.org.br](http://www.inwent.org.br)>. Acesso em: 24 abr. 2010.
- INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD). *Documento síntese sobre harmonização: declaração de Roma sobre harmonização*. Lisboa: IPAD, 2003.
- INSTITUTO PORTUGUÊS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO (IPAD). *Harmonização e alinhamento: Plano de Acção de Portugal*. Lisboa: IPAD, 2005. Disponível em: <<http://d3f5055r2rwsy1.cloudfront.net/imagens/>>

cooperacao/eficacia\_ajuda\_paportgharmonizo5.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2016.

JANSEN, A. Opções atuais da cooperação internacional. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 3-5, jan. 1995.

JANSEN, A.; LANDIM, L. *Marchas e contramarchas da cooperação: a parceria ICCO-FASE (1983-2010)*. Rio de Janeiro: Fase, 2011.

KAISER, W. Cooperação internacional: uma segunda olhada. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 7, p. 13-17, jan. 1995.

KAUFMANN, D. 1890: criação da primeira central sindical da Alemanha. *Made for minds*, Bonn, [2005]. Calendário histórico. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/0,,329398,00.html#>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

KOALICK, M. *Kirchliche Entwicklungswerke - unverzichtbare Akteure in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit oder nur ein "Tropfen auf den heißen Stein"?* München: Seminararbeit, 2004.

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. *Distribuição de responsabilidades: o papel das entidades federais, estaduais e municipais*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_22921-1522-5-30.pdf?110610215042](http://www.kas.de/wf/doc/kas_22921-1522-5-30.pdf?110610215042)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

KRAYCHETE, E. S. *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.

KRAYCHETE, E. S. Modelo de desenvolvimento de pacto social. *Bahia Análise e Dados*, Salvador, v. 17, n. 4, jan./mar., 2008.

KRAYCHETE, E. S. Condicionantes da ajuda ao desenvolvimento e impactos em ONGs brasileiras. In: SEMANA BAIANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2., Salvador, 2011. Salvador: LABMUNDO, 2011. Arquivo digital em áudio do Laboratório de Análise Política Mundial.

LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? *Cad. CRH*, Salvador, v. 23, n. 59, maio/ago., 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v23n59/10.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2015.

LEÓN, M. V. (Org.) *Cooperación Unión Europea America Latina: balance y perspectivas*. Santiago do Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004. Disponível em: <[http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/17\\_108\\_1.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/17_108_1.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

LUBISCO, N. M. L.; VIEIRA, S. C. *Manual de estilo acadêmico: monografias, dissertação e teses*. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2003.

MATTEDI, C. R. Uma análise crítica da Teoria da Dependência: a noção de progresso e o papel das instituições formais e informais. *Revista Política e Sociedade*, Santa Catarina, n. 1, set. 2002.

MEDEIROS, A. P. C. de. As Organizações Internacionais e a Cooperação Técnica. In: MARCOVITCH, J. (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo: EDUSP, 1994.

MELO NETTO, A. C. Redes transnacionais de atores não estatais buscando soluções para problemas comuns. *Revista Rede de Humanização e Desenvolvimento*, Brasília, n. 1, v. 1, ago. 2011.

MESSNER, D.; PINGER, W. Welche Rolle für Staat und Zivilgesellschaft? *Welt-sichten*, 20 out., 2008. Disponível em: <<https://www.welt-sichten.org/artikel/4170/entwicklungshilfe-welche-rolle-fuer-staat-und-zivilgesellschaft>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

MILANDO, J. *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

MILANI, C. 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, L.; GALLICCHIO, E. (Org.). *Desarrollo Local y Gobernanza: enfoques transdisciplinarios*. Montevídeo: CLAEH/UNESCO/CAF, 2006.

MISEREOR. *Com ira e ternura ao lado dos pobres*. Aachen, 2010a.

MISEREOR. *Indicações para a realização de avaliações externas pela organização parceira de Misereor*. Aachen, 2010b.

MISEREOR. *Jahresbericht 2010: einnahmen, ausgaben, verwaltungskosten*. Aachen, 2011.

MISEREOR. *O que MISEREOR entende por efeitos: documento de posição*. Aachen, 2006.

MONTAÑO, C. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2002.

MORAES, R. *Estado, desenvolvimento e globalização*. São Paulo: UNESP, 2006.

MUÑOZ, E. E. Os novos rumos da cooperação Européia. In: SEMANA BAIANA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2., Salvador, 2011. *Anais...* Salvador: IHAC, 2011.

NASCIMENTO, H. 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 Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

NOGUEIRA, V. M. R.; SEMIONATTO, I. Pobreza e participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 66, p.145-164, 2001.

OELSCHLEGEL, A. Depoimento (11/2011). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Salvador, nov. 2011.

OLIVEIRA, A. B. P de. A questão Alemã desgasta a Pax Americana. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Alemanha: visões brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

OLIVEIRA, C. Depoimento (04/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Ruy Barbosa, abril 2012.

OLIVEIRA, N. de. *Neocorporativismo: e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. Salvador: CEAS; Loyola, 2004.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS. *About*. Bruxelas, 2011. Disponível em: <<http://www.cso-effectiveness.org>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

ORGANIZAÇÃO EM DEFESA DOS DIREITOS BENS COMUNS (ABONG). Cooperação Sul-Sul, sociedade civil e setor privado são destaques no 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. *Informe da Abong*, São Paulo, n. 494, 20 dez., 2011. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/informes.php?id=4708&it=4710>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

ORGANIZAÇÃO EM DEFESA DOS DIREITOS BENS COMUNS (ABONG). Plataforma Open Fórum lança manuais de implementação dos princípios de Istambul. *Notícias Abong*, São Paulo, 1 fev. 2012. Disponível em: <<http://abong.org.br/noticias.php?id=4823>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERECLESIALÍSTICA PARA A COOPERAÇÃO AO DESENVOLVIMENTO (ICCO). *Construindo Pontes em PMA*. Zeist, 1999.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas e estatuto da corte internacional de justiça*. São Francisco, 1945.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável*. Joanesburgo, 2002b. Disponível em: <[http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao\\_de\\_Joanesburgo\\_sobre\\_Developolvimento\\_Sustentavel.pdf](http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_de_Joanesburgo_sobre_Developolvimento_Sustentavel.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Informe de la Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo*. Monterrey, 2002a.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Resolutions adopted on the reports of the second committee*. New York, 1970.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Aid Evaluation: the experience of member of the development assistance committee and of international organizations*. Paris, 1975.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Agenda para a Acção de Acra. In: FÓRUM DE ALTO NÍVEL SOBRE A EFICÁCIA DA AJUDA, 3., 2008a, Accra. *Anais eletrônicos...* Paris, 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/58/59/41202060.pdf>>. Acesso em: 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Annex 2: List Of International Organisations Official Contributions To Which May Be Reported In Whole Or In Part As Oda*. Paris: OECD, 2010d. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/16/31724727.pdf>>. Acesso em: 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Busan partnership for effective development cooperation. In: FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 4., Busan, 2011. *Anais eletrônicos....* Paris: OECD, 2011b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Building block on public-private cooperation for broad-based, inclusive, and sustainable growth. In: FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 4., Busan, 2011. *Anais eletrônicos....* Paris: OECD, 2011c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49482182.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *DAC principles for effective aid*. Paris, 1992.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *DAC principles for evaluation of development assistance*. Paris, 1991b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). 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. *Anais eletrônicos...* Paris: OECD, 2005. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf)>. Acesso em: 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Development aid: net Official Development Assistance (ODA): net disbursements at current prices and exchange rates. Development: Key Tables from OECD. Paris, [2012a]. Disponível em: <[http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda\\_20743866-table1](http://www.oecd-ilibrary.org/development/development-aid-net-official-development-assistance-oda_20743866-table1)>. Acesso em: 12 ago. 2015.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Documentos de Referência e Linhas de Orientação do CAD: Normas de qualidade para avaliação do desenvolvimento*. Paris, 2010b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Glossary of Statistical Terms*. Paris, 2008b.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Harmonising donor practices for effective aid delivery: Good Practice Papers: a DAC Reference Document*. Paris, 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Methods and procedures in aid evaluation: a compendium of donor practice and experience*. Paris, 1986.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *ODA by type of flow: Development aid. Table 13: Comparison of flows by type in 2010*. Paris, 2010c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/statistics/home/>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Pesquisa de 2008 sobre monitorização da Declaração de Paris: ajuda mais eficaz até 2010: principais achados e recomendações*. Paris, 2008c. Disponível em: <[www.oecd.org/dataoecd/41/39/41770958.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/41/39/41770958.pdf)>. Acesso em: 9 maio de 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Principles for the evaluation of development assistance: development assistance committee*. Paris, 1991a.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Review of the DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*. Paris, 1998.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Shaping the 21st century: the contribution of development co-operation*. Paris, 1996. Disponível em: OECD<<http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf>>. Acesso em: 9 maio 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *The DAC: 50 years, 50 highlights*. Paris, 2010a. Disponível em: <[www.oecd.org/dac/46717535.pdf](http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf)>. Acesso em: 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Thematic Session on Public-Private Co-operation for Broad-based, Inclusive, and Sustainable Growth. In: *FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 4.*, Busan, 2011. *Anais eletrônicos....* Paris: OECD, 2011a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49482111.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Understanding the role of evaluation in development programmes*. Paris, 2012b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation/understandingtheroleofevaluationindevelopmentprogrammes.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

PEARSON, L.; UNESCO. El Informe Pearson. *El Correo*, Paris, v. 23, p. 6, fev. 1970.

PEDROTI, P. M. *A Cooperação Internacional na Terceira Onda de Democratização: o hibridismo da fundação Konrad Adenauer e a experiência brasileira*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo, 2005.

PEREIRA, C. S. *Modernidade, racionalização e natureza: das brechas abertas pelo Protocolo de Quioto às soluções de mercado*. 2005. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

PESSINA, F. Depoimento (10/04/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Ruy Barbosa, 2012.

PICHLER, W. A. Mudanças no sistema brasileiro de relações de trabalho nos anos 80: o fim do corporativismo autoritário. *Textos para discussão*, Porto Alegre, n. 18, 2007.

PINTO-DUSCHINSKY, M. International political Finance: the Konrad Adenauer Foundation and Latin America. In: WHITEHEAD, L. (Org). *The international dimensions of democratization: Europe and Americas*. New York: Oxford University Press, 1996.

PRILLER, E. et al. Germany: unification and change. In: ZIMMER, A. (Ed.). *The third sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. *Manual de investigação em ciências sociais*. 2.ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAUCH, T. *Entwicklungspolitik: theorien, strategien, instrumente*. Braunschweig: Westermann, 2009.

RESHÖFT, M. Malte Reshöft: depoimento (15/02/2012). Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. *Áudio Digital*. Aachen, Alemanha, 2012.

SANCHEZ, B. et al. A Repolitização em questão: o exemplo da proposta de reforma da ONU para a participação da Sociedade Civil. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS AFRICANOS E ASIÁTICOS DO BRASIL, 9., 2008. *Anais...* Rio de Janeiro: UFC; N'BLAC, 2008.

SANGREMAN, C. *A teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o estado da arte da cooperação portuguesa*. Lisboa: Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento, 2009. (Coleção Documentos de Trabalho n; 80)

SANTIAGO, B. J. *Os bastidores da União Europeia*. 2007. 297 f. Dissertação (Mestrado em Direito das Relações Econômicas Internacionais) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2007.

SANTOS FILHO, O. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, T. (Org.). *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

SCHMITTER, P.; GROTE, J. 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: CONDÉ, E. (Org.). *Pactos sociais, globalização e integração regional*. Campinas: UNICAMP, 2008.

SCHULZ, B. La mundialización, la unificación y el estado de bienestar en Alemania. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Paris, n. 163, mar., 2000.

SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL (DED). *Deutscher Entwicklungsdienst*. [2010a]. Disponível em: <<http://brasilien.ded.de>>. Acesso em: 24 abr. 2010.

SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL (DED). *Mapa: 43 anos no Nordeste*: Parcerias do DED no Nordeste em 43 anos de atuação na região. Recife, [2010b]. Disponível em: <[www.dedbrasil.org.br](http://www.dedbrasil.org.br)>. Acesso em: 23 jun. 2010.

SERVIÇO ALEMÃO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E SOCIAL (DED). *Quatro décadas de atuação no Brasil*. Recife, 2003. Disponível em: <[www.dedbrasil.org.br](http://www.dedbrasil.org.br)>. Acesso em: 17 jul. 2010.

SILVA, G. Acordo interministerial: Ministérios da Alemanha trabalhando em conjunto pelo desenvolvimento. *Notícias da Alemanha*, Brasília, 25 maio 2012a. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/\\_pr/DZBrasilia\\_Artigos/O5\\_2012/250512\\_acordointerministerial.html](http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/_pr/DZBrasilia_Artigos/O5_2012/250512_acordointerministerial.html)>. Acesso em: 23 ago. 2015.

SILVA, G. Agência oficial do desenvolvimento: Alemanha é o segundo maior contribuinte do mundo. *Notícias da Alemanha*, Brasília, 10 abr. 2012b. Disponível em: <[http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/\\_pr/DZBrasilia\\_Artigos/O4\\_2012/100412\\_cooperacao.html](http://www.brasil.diplo.de/Vertretung/brasilien/pt/_pr/DZBrasilia_Artigos/O4_2012/100412_cooperacao.html)>. Acesso em: 22 mar. 2012.

SIMÕES, P. E. M. *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*. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SOTILLO, J. Á. S. *Un lugar en el mundo: la política de desarrollo de la Unión Europea*. Madri: Ed. Catarata, 2006.

SOUZA, C. Projetos econômicos: ponto de fissão entre agencias e organizações do movimento popular? *Caderno do Ceas*, Salvador, n. 120, mar./abr., 1989.

STAHN, J. Jürgen Stahn: depoimento (12/02/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Wedel, Alemanha, 2012.

STIGLITZ, J. E. Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos. *ResearchGate GmbH*, Berlin, 1998. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/267997642\\_Em\\_Busca\\_de\\_um\\_Novo\\_Paradigma\\_para\\_o\\_Developolvimento\\_Estrategias\\_Politicás\\_e\\_Processos](https://www.researchgate.net/publication/267997642_Em_Busca_de_um_Novo_Paradigma_para_o_Developolvimento_Estrategias_Politicás_e_Processos)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

UGÁ, V. D. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 23, nov., 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Assuntos institucionais. *Legislação e publicações da EU*. Bruxelas, [2011b]. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/index\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/index_pt.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. *A União Europeia: um protagonista económico a nível mundial*. Bruxelas, [2010a]. Folheto. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication6665\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication6665_pt.pdf)> Acesso em: 22 ago. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. A União Europeia no mundo. *Tratado de Lisboa*, Bruxelas, 30 jan. [2011a]. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/external\\_relations/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/external_relations/index_pt.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. *EU Donor Atlas: Mapping Official Development Assistance*. Bruxelas: Development Strategies, 2004.

UNIÃO EUROPEIA. Coerência das políticas da UE numa perspectiva de desenvolvimento e o «conceito de ajuda pública ao desenvolvimento mais» (APD+). *Resolução do Parlamento Europeu*. Bruxelas, 2010d. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0140+O+DOC+XML+Vo//PT>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. *Código de Conduta da UE em matéria de divisão das tarefas na política de desenvolvimento*. Bruxelas: Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento europeu. Bruxelas, 2007b.

UNIÃO EUROPEIA. Código de Conduta sobre a complementaridade e a divisão das tarefas na política de desenvolvimento. *Legislação e publicações da EU*, Bruxelas, 27 out., 2011c. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/general\\_development\\_framework/r13003\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/r13003_pt.htm)>. Acesso em: 10 maio 2012.

UNIÃO EUROPEIA. *Conclusões do conselho*: quadro operacional de promoção da eficácia da ajuda. Bruxelas, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. *Declaración del Consejo y de la Comisión sobre la Política de Desarrollo de la Comunidad Europea*. Madrid: AECID, 2000. Disponível em: <[http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Instrumentos%20de%20pol%C3%ADtica%20exterior/Declaracixn\\_del\\_Consejo\\_y\\_de\\_la\\_Comisixn\\_sobre\\_la\\_Polxtica\\_de\\_Development\\_de\\_la\\_Comunidad\\_Europea.pdf](http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Instrumentos%20de%20pol%C3%ADtica%20exterior/Declaracixn_del_Consejo_y_de_la_Comisixn_sobre_la_Polxtica_de_Development_de_la_Comunidad_Europea.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. *Development and cooperation*. Bruxelas, [2011d]. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/index_pt.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2011.

UNIÃO EUROPEIA. O “consenso europeu” sobre o desenvolvimento. *Legislação e publicações da EU*, Bruxelas, 28 nov. 2007a. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:r12544>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. O Princípio da Subsidiariedade. *Legislação e publicações da EU*, Bruxelas, 3 mar. 2010b. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/aio017\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/aio017_pt.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. O Princípio da Subsidiariedade. *Fichas técnicas sobre a União Europeia*, Bruxelas, 2012. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.2.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.2.2.html)>. Acesso em: 8 ago. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado da União Europeia. *Oficial da União Europeia*, Maastricht, n. C 191, 29 jul. 1992. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12002M002>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado de Maastricht sobre a União Europeia. *Legislação e publicações da EU*, Bruxelas, 15 out. 2010c. Disponível em: <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_maastricht\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_maastricht_pt.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, Maastricht, maio, 2008. Disponível em: <[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm)>. Acesso em: 20 maio 2012.

VALDERRAMA, M. Políticas y prácticas de la cooperación entre la Unión Europea y América Latina. In: LEÓN, M. V. (Org.) *Cooperación Unión Europea America Latina: balance y perspectivas*. Santiago do Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2004. Disponível em: <[http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/17\\_108\\_1.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/17_108_1.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2016.

VENRO. *Die ersten 15 Jahre*. Bonn: Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-organisationen, 2011.

VERBAND ENTWICKLUNGSPOLITIK UND HUMANITÄRE HILFE DEUTSCHER NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN E.V. (VENRO). *Wer wir sind*. Berlin, [201-]. Disponível em: <<http://venro.org/venro/venro-ueberuns/>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

VOCK, J. A fé na Alemanha: dados e números. *Deutsche Welle*, 21 maio 2009. Disponível em: <<http://www.dw.de/dw/article/O,,4270137,00.html>>. Acesso em: 13 abr. 2012.

WADEHN, M. Manfred Wadehn: depoimento (14/02/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012.

WHITE, J. West german aid to developing countries. *International Affairs*, Londres, v. 41, n. 1, jan., 1965.

WOOD, B. et al. *Informe Final sobre la Evaluación de la Aplicación de la Declaración de París: Fase 2*. Copenhague: Instituto Danés de Estudios

Internacionales, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/48278449.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

WOLFF, L. A. Cooperação e Solidariedade Internacional na Alemanha: guia introdutório aos diferentes espectros institucionais. *Textos ABONG*, São Paulo, out. 1992.

WOLFF, L. A. Luciano André Wolff: depoimento (14/02/2012). *Áudio Digital*. Entrevistador: Maria Elisa Huber Pessina. Bonn, Alemanha, 2012.

WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS (WP-EFF). *Eficiência da ajuda: um relatório sobre o progresso registrado na implementação da Declaração de Paris - resumo executivo*. OECD/DAC, 2008. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/ExecSummaryProgressReportPortugese.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2016.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZIMMER, A. Corporatism revisited - the legacy of history and the German Nonprofit-Sector. In: ZIMMER, A. (Ed.). *The third sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.

ZIMMER, A. et al. *The third sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.

ZIMMER, A.; TOEPLER, S. Government policy and future issues - Federal Republic of Germany. In: ZIMMER, A. (Ed.). *The third sector in Germany*. Münster: Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2000.



### *Colofão*

<i>Formato</i>	<i>16 x 23 cm</i>
<i>Tipologia</i>	<i>Akhand / Tisa OT</i>
<i>Papel</i>	<i>Alcalino 75 g/m<sup>2</sup> (miolo)</i> <i>Cartão supremo 300 m/g<sup>2</sup> (capa)</i>
<i>Impressão</i>	<i>Reprografia da Edufba</i>
<i>Capa e acabamento</i>	<i>Cartograf</i>
<i>Tiragem</i>	<i>400 exemplares</i>



Este livro investiga como o ideário de desenvolvimento neoliberal, que se estabelece após 1990, repercutiu estratégica, administrativa e financeiramente nas agências não governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, utilizando como objeto empírico o caso das agências eclesiais alemãs. Destina-se aos engajados em um projeto alternativo de desenvolvimento por meio de pastorais, movimentos sociais e ONGs, as quais tiveram as agências não governamentais do norte como principais fomentadoras. Da mesma forma, destina-se aos acadêmicos que se debruçam a estudar o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), assim como aqueles que estudam as Organizações da Sociedade Civil, sua sustentabilidade e a influência do internacional sobre este universo.

ISBN 978-85-232-1571-2



9 788523 215712

labmundo  
LABORATÓRIO DE ANÁLISE POLÍTICA MUNDIAL

fapesb  
Fundação de Amparo  
à Pesquisa do Estado da Bahia

CAPES