

3.

Ação das Organizações Internacionais e das ONGs na busca pelo desenvolvimento

As Organizações Internacionais (OIs) e as Organizações Não Governamentais (ONGs) compõem, juntas, a forma não estatal mais institucionalizada de desempenhar a cooperação internacional. Elas permitem a centralização de atividades coletivas através de uma estrutura concreta e estável, além de apresentarem um aparato administrativo que apoia as ações. Nesse sentido, reforçam a existência da governança global em certa medida. Esta governança pode ser entendida por um conjunto de atividades, regras e mecanismos, formais e informais que existem em diversos níveis no mundo atual (HERZ et al, 2015, p.1-5).

São arranjos e atividades que realizam para lidar com questões e problemas. Incluem leis, normas, regras e *soft law*¹ internacionais (HERZ et al, 2015, p.1-5). Com isso, é possível afirmar que provêem meios de cooperação, servindo não apenas como facilitadoras das decisões tomadas entre os membros, mas também como maquinário administrativo que permite a transformação das decisões em ações (BENNETT, 2002, p.3). E ainda, em diversos momentos são responsáveis por atuações e projetos que buscam, entre outras questões, o desenvolvimento de certas localidades.

Mas é preciso estar atento a este desenvolvimento. Ele pode embutir em si determinados padrões não condizentes com a realidade onde atuam, ignorando distinções encontradas nas inúmeras localidades onde os projetos são executados. É preciso ser cauteloso, pois algumas OIs e ONGs partem de “receitas” baseadas em valores universalizantes e homogêneos, que podem não levar em consideração o “local” e suas particularidades.

¹ Além dos tratados e costumes no direito internacional, um terceiro recurso pode ser apontado mais recentemente: as *soft law*. Trata de questões como os direitos humanos, a proteção ao ambiente e questões bioéticas. Inclui instrumentos como declarações, recomendações, cartas e resoluções. Fora isso, normalmente são observadas como leis não obrigatórias. Mais informações disponíveis em: <<http://www.unesco.de/wissenschaft/bis-2009/invaluable-role-of-soft-law.html>>. Acesso em: 11 out. de 2015.

3.1

As Organizações Internacionais (OIs)

As Organizações Internacionais (OIs) são atores do sistema internacional formadas por Estados. Possuem personalidade jurídica do direito internacional e são responsáveis por regras, leis, resoluções de disputa, ajuda humanitária, uso da força militar e assistência ao desenvolvimento. Precisam exercer funções em diferentes Estados e necessitam ter um acordo formal intergovernamental (KARNS & MINGST, 2004, p.7). Possuem aparatos burocráticos, mas são diferentes dos Estados por não apresentarem uma autoridade soberana. Inclusive, a criação das OIs deve acontecer a partir da decisão de certos países, dependendo, assim, da vontade desses atores. Em outras palavras, para a criação de uma OI, é preciso que haja, no mínimo, três Estados do sistema internacional como membros (SEITENFUS, 2005, p.25-6).

Enquanto algumas OIs possuem poucos membros, como é o caso do Tratado Norteamericano de Livre Comércio (NAFTA), com apenas três; outras possuem uma diversidade enorme, como a União Postal Universal (UPU), com mais de 190. Podem ser atores de uma mesma região, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), ou de diferentes regiões, como é o caso do Banco Mundial (BM). Fora isso, enquanto algumas organizações são centradas em apenas um objetivo, como a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), outras possuem um leque maior de tarefas, como a ONU (KARNS & MINGST, 2004, p.7).

Em decorrência disso, Seitenfus (2005) dividiu as organizações internacionais em quatro tipologias:

1. Divisão pela natureza de seus objetivos, ações e resultados;
2. Funções que cada uma apresenta;
3. Poderes e estrutura de decisões;
4. Composição.

Na primeira, as OIs podem ter: a) objetivos políticos, se propondo a lidar com questões mais delicadas e, normalmente, conflitantes entre as partes; ou b) fins de cooperação técnica, voltadas para colaboração em áreas mais específicas. No primeiro caso podemos citar a ONU e a OEA. Já no segundo, a Organização

Mundial da Saúde (OMS), voltada para combate às epidemias, e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), que se destina a melhorar as condições de produtividade agrícola.

Já a segunda tipologia, a classificação pelas funções, pode ser dividida em: a) aproximar posições dos membros, como é o caso da Organizações de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); b) organizações que pretendem adotar regulamentos referentes ao comportamento; c) organizações operacionais, quando relacionadas à uma crise, seja por catástrofe natural ou conflitos; d) organizações de gestão, ou seja, que prestam serviço aos países-membros, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Quanto à terceira, ou seja, a tomada de decisões, podemos diferenciar entre as organizações que: a) possuem votação por unanimidade e consenso, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); b) por maioria. Sendo a maioria dividida entre quantitativa (um membro, um voto), qualitativo (diferenciação de peso nos votos dos membros) ou misto. No caso da maioria quantitativa, esta ainda pode ser dividida entre as organizações que optam pela maioria simples, ou seja, 50% mais um membro, e as que preferiram a maioria qualificada, normalmente de dois terços ou três quartos.

E, por fim, a composição, que pode ser definida por conta de critérios geográficos, como a Organização das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ou as de caráter universal, como a ONU e a Liga das Nações, que contam com países membros de qualquer lugar do mundo, sem limitações pela localização (SEITENFUS, 2005, p.44-51).

A maioria das OIs que conhecemos hoje em dia foi instituída a partir da segunda metade do século XX (BENNETT, 2002, p.1). Relacionados a esse enorme crescimento estão as duas Guerras Mundiais, o desenvolvimento econômico, a inovação tecnológica e o crescimento do sistema de Estados com a descolonização das décadas de 1950 e 1960. No entanto, esse tipo de organização começou a ganhar relevância ainda no século XIX. Além disso, há quem diga que a sua gênese encontra-se muito antes, com a Liga de Delos (478 a.C – 338 a.C), que funcionava como forma de cooperação militar entre as cidades-estado gregas; e com a Liga Hanseática (século XI a XVII), de

cooperação comercial entre as cidades do norte da Europa (ZWEIFEL, 2006, p.31).

É válido ressaltar também as grandes conferências ocorridas desde o século XVI, responsáveis por definir as relações internacionais modernas e precursoras do que conhecemos como OIs. Nesse período, houve um aumento significativo das relações entre os Estados por conta da industrialização. Podemos enfatizar o avanço nos transportes, nas comunicações, aumento do comércio, imperialismo europeu e elevação das relações econômicas (PEASE, 2000, p.18). É nesse contexto que passa a existir o Concerto dos Estados Europeus, surgido após as guerras napoleônicas com o Congresso de Viena de 1815. Diferente dos antigos encontros, aqui, a Áustria-Hungria, Grã-Bretanha, Prússia e Rússia se juntaram para abordar questões da ordem internacional: distribuição do poder no sistema; regras do imperialismo; legislação internacional; manutenção da paz entre os Estados europeus; etc. Ou seja, se reuniram para organizar seus recursos militares e coordenar as estratégias em resposta às ameaças oferecidas por Napoleão à soberania, segurança e ao próprio sistema em si (BENNETT, 2002, p.9).

No século XIX, surgem outras organizações ligadas às mudanças econômicas e ao desenvolvimento tecnológico. Essas organizações tinham, algumas vezes, objetivos práticos, com competências especializadas, como possibilitar a comunicação, como foi o caso da União Telegráfica Internacional, de 1865, e a União Geral dos Correios, de 1874. Mas surge também cooperação em áreas mais abrangentes, entre elas o Bureau Internacional de Pesos e Medidas, de 1875; a União para a Proteção da Propriedade Industrial, de 1883; a União para Proteção da Propriedade Literária e Artística, de 1890, etc. (CAMPOS, 1999, p.28-9).

Mas é a Liga das Nações, criada após a Primeira Guerra Mundial, que pode ser considerada um *turning point* das OIs - embora vista como fracasso por não ter evitado a Segunda Guerra Mundial. A Liga foi a primeira organização internacional universal com um conjunto de princípios, procedimentos e regras claramente definidos. Era uma organização voltada para a promoção da paz

mundial. Nesse momento, o conceito de segurança coletiva² é inserido pela primeira vez (CAMPOS, 1999, p.30). Nesse período, a Liga tinha dois princípios que se mantiveram na criação da ONU: resolução pacífica de contenciosos e cooperação internacional para questões econômicas e sociais. A organização foi bastante influenciada por valores americanos, arquitetados pelo antigo presidente Woodrow Wilson (1912-1921). No entanto, os Estados Unidos não se tornaram um membro da organização, uma atitude que muitos consideram ter sido um dos fatores comprometedores da mesma (PEASE, 2000, p.19-20).

Já a ONU, a mais abrangente organização internacional que temos atualmente, foi fundada em 1945, após o fim da Segunda Guerra Mundial. A organização foi desenhada para ser um centro da diplomacia multilateral na política pós-guerra. Seu papel central é a manutenção da paz e segurança internacionais, fora a busca pelo desenvolvimento de relações mais amigáveis entre seus membros, a preocupação com problemas econômicos, sociais, culturais, humanitários e direitos humanos. A organização mantém o conceito de soberania dos Estados membros (ZWEIFEL, 2006, p.47) e procura não utilizar a força, optando em primeira instância pela resolução pacífica de contenciosos. Possui seis órgãos principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança, Corte Internacional de Justiça, Conselho Econômico e Social (Ecosoc), Secretariado e o Conselho de Tutela (na verdade com as atividades extintas desde a independência do Palau, no Oceano Pacífico, e o fim dos Estados de Tutela em 1994). Juntos, buscam tratar de qualquer questão considerada relevante, seja guerra, desordem civil, controle de armas, comércio, desenvolvimento, meio ambiente ou direitos humanos (PEASE, 2000, p.20).

Portanto, as OIs podem ser consideradas atores do sistema internacional, pois apresentam certa autonomia com relação aos Estados e elaboram políticas, normas e projetos por conta própria. E mais do que isso, de acordo com o direito internacional público, também possuem personalidade jurídica. Criam espaços onde os Estados-membros não apenas podem realizar negociações, como também conseguem transformar as deliberações em prática. Fora isso, também

² O conceito se relaciona com o fato da segurança, integridade territorial e independência política dos Estados passarem a ser responsabilidade de todos os membros da organização, não mais uma questão individual de cada ator. Mais informações disponíveis em: https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/59069/Resumo_20050188.pdf?sequence=1. Acesso em: 07 nov. 2015.

conseguem, se necessário, pressionar atores através de políticas, sanções e força militar, para que esses cumpram as decisões. No entanto, para conseguirem exercer poder no sistema internacional, precisam ser reconhecidas por um grupo expressivo de atores. Essa autoridade, portanto, é conseguida à medida em que produzem bens públicos (HERZ et al, 2015, p.6-7).

Uma das dificuldades que as OIs precisam enfrentar é a questão da legitimidade. Pela enorme diferença cultural, processo de tomada de decisão, uso da força, entre outros, às vezes esse fator se agrava. A ONU, por exemplo, assim como qualquer organização, enfrenta problemas institucionais. Entre eles, podemos citar o fato de diversas vezes ela ser entendida como uma instituição representante de valores ocidentais e neoliberais, onde os maiores poderes são os que apresentam grande parte da influência, o que exclui inúmeros Estados com uma cultura distinta desta.

Com respeito a casos mais pontuais que não foram muito bem sucedidos na história das Nações Unidas, podemos citar as operações de paz na Bósnia (1995-2002) e na Somália (1992-1993/1993-1995). Nesses casos, a ONU optou por atuar sem o consenso das partes, e sem informações suficientes com respeito às questões estratégicas, políticas e éticas envolvidas. Com isso, o resultado foi uma operação que não conseguiu ser efetiva nessas localidades. Como consequência, essas ações trouxeram enormes danos tanto para a organização como para as pessoas que deveriam estar recebendo essa ajuda. Para a ONU especificamente, os prejuízos podem ser relacionados com a sua reputação, e assim, também com a sua legitimidade (BARNETT, 1995, p.37; 52-3).

Além disso, outra questão que as NU precisa enfrentar é a comunicação. Como o próprio chefe de comunicação da divisão de desenvolvimento sustentável ressalta, a ONU possui um linguajar muito exótico para grande parte da população mundial. Por conta disso, um dos desafios da organização passa a ser a comunicação de forma simplificada, para que o público entenda a contribuição da ONU e de seus encontros, reuniões e decisões (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal).

Ultimamente, acredita-se que as Nações Unidas precisem de uma reforma, mas a questão é como fazê-la. Com as enormes mudanças ocorridas na política internacional desde a sua criação, essa ideia passou a ser bastante apoiada. E apesar da ONU ser capaz de desenvolver algumas adaptações, ela

vem também se demonstrando limitada em reformas maiores. Alguns assuntos que podemos citar são as dificuldades na implementação de algumas partes da Carta, como é o caso de certos pontos do capítulo VII; novas áreas de atuação, como prevenção de crises, proteção ambiental, migração; composição do Conselho de Segurança, com apenas cinco membros permanentes com poder de veto; extinção de um dos seus órgãos principais, o Conselho de Tutela, por não haver mais áreas necessitando de supervisão; ECOSOC perdendo cada vez mais importância; entre outros (GAREIS, 2012, p.248-51).

Mas para que isso ocorra, é preciso que os Estados membros entrem em acordo (GAREIS, 2012, p.246). Por um lado, temos os países desenvolvidos querendo mais produtividade, como é o caso dos EUA, que costuma criticar a falta de efetividade (GAREIS, 2012, p.248). Esses Estados buscam redução dos programas e atividades, maior coordenação e ainda almejam permanecer no poder. A tendência deles é enxergar a ONU como um peso, um obstáculo para as suas ambições geopolíticas (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal). Por outro, se apresentam os países em desenvolvimento, que buscam mais equidade econômica e política.

Já as ONGs lutam por uma organização mais aberta e *accountable* com a sociedade civil, permitindo maior participação. É dizer que a contribuição de atores não estatais se faz urgente e necessária. Mesmo que a organização seja central para a governança global, esta não pode deixar de levar em consideração todas as outras partes que compõem o sistema, sejam elas um Estado ou não (KARNS & MINGST, 2004, p.142). Em decorrência disso, a ONU deveria incluir em seu processo de reforma a necessidade de encorajar uma maior participação da sociedade internacional (TAYLOR, 2003, p.233), já que desde a sua carta, eles mesmos mencionam a importância da sociedade civil quando falam, já na abertura em “nós, os povos das nações unidas” (Nações Unidas, 1945, p.3).

3.2

As ONGs

Antes de abordar as ONGs diretamente, é importante ressaltar o conceito de sociedade civil. Ela pode ser entendida como as relações voluntárias (BOULDING, 2014, p.24) entre indivíduos, grupos e classes sociais que se desenvolveram às margens do poder estatal. É tudo que está fora do estado e do mercado, ou seja, os grupos de *advocacy*, associações profissionais (de doutores, professores, cientistas, jornalistas), uniões trabalhistas, uniões de comércio, grupos religiosos, associações étnicas, grupos culturais, esportivos e partidos políticos (KARNS & MINGST, 2004, p.223). E ainda, segundo Bobbio (1986), se olharmos pela ótica da negação, são todas as relações não reguladas pelo Estado. Já na conotação positiva, seria a instância que possibilita mudanças nas relações de dominação, visto que permite o surgimento de grupos que lutam por contrapoderes. Sendo assim, a sociedade civil cria demanda enquanto o sistema político deve responder à ela (p.33;35-6).

O termo sociedade civil é um conceito moderno, mas pode ser buscado desde a época de Aristóteles (384 a.C – 322 a.C). No início, não havia distinção entre a sociedade civil e o estado, ou seja, a sociedade civil era um tipo de estado baseado no contrato social. E foi apenas no século XIX que passou a ser entendida como algo separado do estado. Foi Hegel (1770 – 1831) quem inseriu a ideia de sociedade civil como intermediária entre a família e o estado. Isso segue com Marx (1818-1883), que passou a significar as relações entre os indivíduos, sendo estas advindas antes ou fora da estrutura estatal (BOBBIO, 1986, p.38;41).

Na passagem do século XIX para o XX, a ideia foi mais afinada ainda. Trazida por Gramsci (1891 – 1937), passou a ser entendida como um espaço fora do mercado, do estado e da família, ou seja, local de debate político, ideológico e cultural. Para ele, seria a sociedade fundada no consenso (BOBBIO, 1986, p.40). Ressurgido nas décadas de 1970 e 1980, o termo sociedade civil serviu para fazer oposição aos regimes militares e totalitaristas da América Latina e do Leste Europeu. Como não acreditavam em uma mudança vinda de cima, dos próprios governos, a estratégia adotada passou a vir de baixo, da

sociedade, na busca por uma mudança na relação com o Estado (KALDOR, 2003, 583-4;586).

Mas foi na década de 1990 que o termo ganhou mais importância, influenciado pelo avanço da globalização e das relações transnacionais. Começa a se relacionar com duas vias distintas. Uma delas ligada aos movimentos sociais, normalmente preocupados com questões como paz, mulheres, direitos humanos e meio ambiente. E a outra veio de instituições e governos ocidentais, passando a fazer parte da agenda política e tendo como agentes principais as ONGs. No entanto, este último canal, segundo Kaldor (2003), deixou alguns desiludidos com o conceito de sociedade civil, já que acreditam que as ONGs possam ser “domesticadas” por ideias neoliberais (KALDOR, 2003, p.583;588-9). E ainda, pela ONU ter se utilizado da sociedade civil como forma de garantir a representação democrática – para além dos Estados – há quem defenda que isso tenha sido uma forma cínica de terceirização da legitimidade democrática.

Segundo Herz e colaboradoras (2015), a sociedade civil é “um espaço de atuação e pensamento ocupado por iniciativas de indivíduos ou grupos, de caráter voluntário e sem fins lucrativos” (p.193). Portanto, podem ser encontradas tanto na forma de fóruns onde indivíduos e grupos elaboram normas, como atores ou ONGs (HERZ et al, 2015, p.195). Já segundo Kaldor (2003), “é um processo por meio do qual o consenso é gerado, é uma arena onde os indivíduos negociam, lutam contra ou debatem com os centros de política e autoridades econômicas” (tradução livre. p.590).

Como evidenciado, as ONGs são, atualmente, atores centrais da sociedade civil (DAVIES, 2014, p.3). Em uma definição idealista, podem ser compreendidas como auto-governadas, privadas e organizações sem fins lucrativos que buscam melhorar a qualidade de vida dos indivíduos mais necessitados. Elas podem ser tanto domésticas quanto internacionais. Pode-se dizer que esse termo - ONG - foi utilizado pela primeira vez na Carta das NU, em 1945, na parte do ECOSOC³ (AHMED & POTTER, 2006, p.21). Antes disso, o termo utilizado era “organizações privadas internacionais” (DAVIES, 2014, p.3).

³ Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2015.

Carey (2010) define esse tipo de organização como “qualquer associação, liberal ou não liberal, não parte de um governo e dentro da sociedade, podendo ser civil ou não” (tradução livre. CAREY, 2010, p.236-7). Para Herz e colaboradores, (2015), elas são organizações voluntárias estabelecidas por indivíduos e grupos e que contam com um documento constituinte e sedes permanentes (p.195). Segundo Karns e Mingst (2004), são organizações voluntárias que possuem como membros indivíduos ou associações que se juntam por um mesmo propósito e para realizar diversos papéis e funções (p.213). E ainda, segundo o Departamento de Informações Públicas da ONU, as ONGs podem ser definidas como organizações que não buscam lucro e que se organizam a partir de cidadãos voluntários, localizadas em nível local, nacional ou internacional para endereçar questões de apoio ao bem público (United Nations Department of Public Information, 2006). Para sobreviverem, as ONGs buscam financiamento do governo, de organizações internacionais, contribuições individuais ou de empresas (PEASE, 2000, p.31).

Dentre as diversas ONGs existentes, podemos primeiramente dividi-las entre internacionais, nacionais e locais. As internacionais desenvolvem atividades fora de seu país de origem, podendo ter sido criadas por pessoas de uma ou mais nacionalidades (CAREZIA, 2005, p.1). As nacionais atuam com causas relacionadas a um determinado país, como por exemplo, a S.O.S Mata Atlântica no Brasil. E por fim, as locais apresentam uma atuação mais pontual, em uma localidade específica e mais delimitada.

Algumas ONGs advogam por uma causa particular enquanto outras são prestadoras de serviço. No primeiro caso, elas podem lutar por direitos humanos, paz e proteção ambiental, por exemplo. Dentre essas, há uma crença de que os indivíduos possam fazer a diferença, e com eles, buscam mudar comportamentos tanto dos Estados como das OIs (KARNS & MINGST, 2004; p.10;216). Estas podem realizar estudos e compartilhar com a sociedade, gerando assim, disseminação de informações e maior *advocacy* para sua causa. Já no segundo, buscam prover serviços como ajuda humanitária e desenvolvimento. Sendo o primeiro, o humanitário, voltado para emergências de curto prazo. Estas normalmente são descritas como imparciais e focadas em medidas emergenciais, voltadas principalmente para salvar vidas. Já no último, as de desenvolvimento, procuram atuar mais a longo prazo, buscando aumentar a resiliência de

determinada comunidade (DUFFIELD, 2010, p.32-3). No entanto, segundo Douzinas (2007), essa separação entre as ações de desenvolvimento e as de humanitarismo já não são tão claras como costumavam ser no passado (p.6). Outra separação possível é entre as que atuam por causas específicas, como a Anistia Internacional, que luta por Direitos Humanos, e as mais generalistas, como a Igreja Católica.

Fora isso, uma outra tipologia possível, mais centrada nas ONGs internacionais, é a divisão entre as de harmonização e as de intervenção. As de harmonização procuram demonstrar posições compartilhadas entre os seus membros. É, assim, uma maneira de coordenar políticas. Como exemplos, podemos citar a Internacional Comunista (Komintern), que operou na época em que a União Soviética existia, e o Comitê Olímpico Internacional (COI). Já as de intervenção procuram dar respostas concretas, agindo pela solidariedade. Podem atuar em campos diversificados, entre eles os direitos do homem, meio ambiente e assistência humanitária. Como exemplos, podemos ressaltar os Médicos Sem Fronteiras (MSF), Anistia Internacional e o Greenpeace (SEITENFUS, 2005, p.344-9).

Por fim, quando escolhem ser políticas, podem ser muito eficientes em realizar pressão sobre algum tema de interesse (MILLS, 2005, p.167). São capazes de trazer novas ideias e rascunhos de textos para tratados multilaterais. Também colaboram com os governos em negociações, provendo estudos e *expertise*. E ainda, podem se utilizar do chamado efeito CNN⁴ para pressionar Estados (MILLS, 2005, p.168).

Para grupos de desenvolvimento, as ONGs muitas vezes são bem vistas por já fazerem “parte” do campo onde atuam (KARNS & MINGST, 2004, p.230). São observadas como embaixadoras do nível comunitário, centradas nos indivíduos locais (DUFFIELD, 2010, p.62). Muitas ainda possuem um processo de empoderamento, dando espaço para que a voz dos marginalizados seja ouvida e auxiliando-os na demanda por políticas frente ao governo (THOMAS, 2008, p.95). Sendo assim, podemos afirmar que as ONGs auxiliam bastante no processo de participação da sociedade civil. Isso pode se dar tanto de forma

⁴ Efeito que começou na década de 1990, quando a mídia televisiva passou a ser um meio de crítica, relacionada principalmente com as crises humanitárias. Iniciou-se com a crise Curda, em 1991, passando também pela Somália em 1992 e 1993.

direta como indireta, ou seja, mobilizando ou provendo recursos e oportunidades, respectivamente (BOULDING, 2014, p.45).

No entanto, não podemos somente romantizar, é preciso lembrar que há diversos limites para a atuação das ONGs. Segundo Ghai (2001),

“não importa quão idealistas ou comprometidas, as ONGs internacionais não podem substituir o trabalho dos governos e das agências da ONU (...) Não podem cobrir todas as áreas relevantes para a integração contra a erradicação da pobreza, e nem são organizadas universalmente na cobertura dos países” (tradução livre, p.239).

Elas são diversas e variam muito em tamanho, não possuem uma agenda única e necessitam de doações alheias para atuarem. Com isso, quando conseguem doações de empresas ou governos, correm o risco de comprometerem a sua independência e identidade, sendo assim, apenas representantes dos mais poderosos já que, segundo Mills (2005), se vendem aos que possuem o dinheiro (p.168). Isso se dá pelo fato de algumas ONGs estarem mais preocupadas em atender aos doadores do que aos interesses da comunidade local. Em outros casos, há o perigo de, por exemplo, associações que agem sob regimes autoritários apenas reforçarem as relações de clientelismo ao invés de lutarem contra elas (BOULDING, 2014, p.27-8).

E a quem as ONGs representam? Frequentemente, se dizem representantes de um certo grupo de pessoas – pobres, mulheres, idosos, estudantes, crianças, população rural, desempregados, imigrantes, ou seja, os vistos como oprimidos em algum sentido. Mas como podemos ter certeza que esses grupos realmente se sentem representados por essas ONGs? Quando abordamos as ONGs internacionais, podemos afirmar que, normalmente, quem atua nessas instituições é a elite, com base no ideário do Norte Global, não diretamente ligada à população local (KARNS & MINGST, 2004, p.245).

Mesmo com todos os impasses, essas organizações mostraram para os Estados que estes não são os únicos atores e, com isso, iniciou-se a descentralização do domínio. Elas podem atuar tanto onde o poder deveria estar como também onde de fato este poder está, sendo assim, diversas vezes, parceiras do próprio governo. Além disso, as ONGs possuem um papel cada vez mais relevante, agindo desde o nível local, em comunidades específicas, até no campo internacional, passando também pelo nacional. Criam alternativas e se

engajam em debates, procuram mostrar novas possibilidades de desenho (BEBBINGTON et al, 2008, p.3). A questão é que as ONGs podem ser transformadoras, reformadoras ou até mesmo destruidoras. Por conta disso, pode ser uma categoria controversa e até mesmo heterogênea em seus objetivos, capacidades e simpatias (CAREY, 2010, p.235). Sendo assim, é bastante complicado definir tanto origens, como propósitos e até os recursos das ONGs.

Atualmente, é possível dizer que existem cerca de 6.500 ONGs internacionais, já nacionais podem chegar a milhões. No entanto, como estão localizadas, em grande parte, em comunidades locais, é difícil ter acesso ao número exato (AHMED & POTTER, 2006, p.20). Diferente das OIs, as ONGs não possuem personalidade jurídica internacional. E distintas dos Estados, não são entidades soberanas, não podem criar leis, não podem usar poder coercitivo, nem forças armadas ou polícia. Inclusive, estão sujeitas às leis do país onde atuam (KARNS & MINGST, 2004, p.11-18;213;216). Para serem entendidas como uma ONG internacional, necessitam de um documento constituinte e um secretariado internacional, localizado em um determinado Estado (HERZ et al, 2015, p.1;195). Estas últimas, normalmente possuem suas sedes em países do Norte e Ocidentais, como a Anistia Internacional em Londres, Oxfam em Oxford, Cruz Vermelha em Genebra, entre outras.

Apesar da recente importância, é preciso ressaltar que as ONGs internacionais surgiram ainda no século XIX. A mais antiga ONG internacional registrada é a Sociedade Antiescravista para Proteção dos Direitos Humanos, datada de 1839. Outros exemplos de ONGs internacionais antigas são a Cruz Vermelha e a Associação dos Homens Trabalhadores, ambas de década de 1860 (HERZ et al, 2015, p.196). Porém, mais antigas ainda são as ONGs não internacionais. Há quem diga que o primeiro registro de uma ONG foi a *Rosicrucian Order*, uma ordem fraternal educacional, datada de 1674 (JACOBSON, 1984, p.10). Outra possibilidade é a *World Evangelical Alliance*, de 1846 (FELD et al, 1994, p.25). E ainda, há quem levante a hipótese da Igreja Católica ser a primeira representante das ONGs (PEASE, 2000, p.31).

O enorme crescimento das ONGs internacionais, no entanto, se deu no século XX, principalmente a partir dos anos 1970. Quatro fatores podem ser associados a essa expansão: globalização e aumento de questões de interdependência, entre elas o meio ambiente, desenvolvimento, população,

alimentos e direitos humanos; conferências internacionais organizadas pelas NU; revolução nas comunicações; fim da Guerra Fria e aumento das democracias no mundo (KARNS & MINGST, 2004, p.226).

Mas foi a partir da década de 1980 que o projeto de desenvolvimento entra como uma das questões centrais para as ONGs. Isso refletia as lutas por independência nacional e os vários socialismos pelo mundo, os debates presentes sobre a dependência, bem como as alternativas para a agenda neoliberal do final da década e início dos anos 1990. Foi aí que surgiu a noção de desenvolvimento alternativo (BEBBINGTON et al, 2008, p.10-3). Com isso, Korten (1990) divide as ONGs em três gerações até a década de 1990. Primeiro, as ONGs comprometidas com ajuda, socorro, alívio e atividades de bem-estar. Depois, as que promoveram desenvolvimento local e de pequena escala, empoderaram comunidades locais e quebraram a dependência frente à assistência humanitária. Por último, atividades para alcançar mudanças políticas e estratégicas (p.123-4).

Atualmente, podemos dizer que as ONGs ainda mantêm o papel tradicional de alívio em questões de desastre e fome. No entanto, outros papéis, como desenvolvimento social, política (*advocacy*, colocação de temas na agenda e educação pública), monitoramento de acordos internacionais, pressão em atores estatais e interação com organizações internacionais ganham enorme relevância. Seu papel também se ampliou e muitas ONGs passaram a atuar como intermediárias entre os locais e doadores, sejam nacionais ou internacionais (AHMED & POTTER, 2006, p.37;42)

A colaboração entre ONGs e autoridades governamentais estatais parte de um duplo interesse, tanto das ONGs em influenciar a formulação e implementação de políticas sociais, quanto dos Estados em “terceirizar” serviços. Isso, no entanto, pode gerar críticas. Esse fator pode ser uma forma de escape do Estado, ou ainda, apenas uma maneira de fornecer serviços que carregam consigo uma visão de mundo específica, com ideias liberais e condições impostas para que os projetos sejam desenvolvidos (HERZ, et al, 2015, p.197). Em outras palavras, é dizer que, precisamos ser cautelosos, já que alguns Estados podem se utilizar de ONGs para os seus próprios fins (MILLS, 2005, p.161). Tendo isso em vista, não podemos ser ingênuos sobre as ONGs. Algumas podem ser entendidas como grupos de auto-interesse (CAREY, 2010, p.237), ou seja, é dizer que nem todas as organizações da sociedade são civis

como parecem, e nem todas as organizações não governamentais são não governamentais como se dizem (SANTISO, 2001, p.223). E ainda, que dificilmente encontraremos alguma ONG neutra e imparcial atuando pelo mundo (DOUZINAS, 2007, p.18; MILLS, 2005, p.162).

Já com as OIs, as ONGs podem atuar em cooperação de diversas formas. Entre elas, na formulação de normas e políticas públicas, implementação de decisões ou políticas, em conferências, trazendo novas questões para a agenda, disseminando *expertise*, monitoramento das normas internacionais, disseminação de informações e desenvolvimento de projetos. No entanto, essa participação nem sempre é fácil. Enquanto a ONU é a organização internacional mais acessível para participação das ONGs, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) se mostram mais fechados (AHMED & POTTER, 2006, p.77).

Dentro do âmbito da ONU, por exemplo, foi criada a resolução A/67/290, de 2013 (Assamblea General, 2013, p.5), que busca dar mais acesso à sociedade civil nos fóruns de discussão sobre o desenvolvimento sustentável. Essa participação costuma ser interessante já que a sociedade civil pode levantar assuntos normalmente não discutidos pelas organizações internacionais, seja por serem consideradas questões delicadas, complicadas ou por serem vistas como politicamente incorretas. No entanto, a participação desses grupos ainda fica restrita, já que são apenas observadores, dependendo sempre dos votos dos Estados membros, que ainda possuem primazia. E mesmo assim, um outro complicador dessa participação, como ressalta Chandavarkarn, chefe de comunicação da divisão dos objetivos de desenvolvimento sustentável, é que nem sempre os grupos participantes dão sugestões úteis e produtivas. Diversas vezes, se utilizam desse espaço para criar discussões polêmicas e ideológicas, não necessariamente frutíferas. Então, um grande desafio passa a ser assegurar que a participação seja mais prática, já que ela é fundamental (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal)

Essa atuação em conjunto pode ser bastante criticada. Enquanto alguns acreditam que isso possa ser um elemento de democratização da política internacional, outros dizem que esse fato não passa de um instrumento para manutenção da hegemonia da cultura ocidental e dos ideais capitalistas, que

apenas reforçam as desigualdades econômicas e sociais (KARNS & MINGST, 2004; WILLET, 2010 *apud* HERZ et al, 2015, p.198-9).

Por fim, é válido dizer que ainda há uma vontade do Ocidente de construir um estilo ocidental de democracia liberal em outros países do mundo. No entanto, locais com culturas diferentes dos valores eurocêntricos ou com divisões profundas, provavelmente não terão esses projetos bem sucedidos. Sendo assim, as ONGs podem ajudar a criar uma via para adaptação ou oposição às missões imperiais. Mesmo com menos recursos e poder, normalmente possuem maior credibilidade por focarem em projetos de longo prazo e que levam em consideração as características locais. Portanto, para serem bem-sucedidas, precisam ter paciência (CAREY, 2010, p.252;255;257).

Podemos afirmar que raramente as ONGs trabalham de forma solitária. Com parcerias, podem reforçar seu poder, compartilhar informações e ter maior alcance dos seus objetivos. Para as instituições internacionais, inclusive, se torna bem interessante a associação com grupos dentro do país onde atuam para obtenção de maior impacto e, assim, conseguem endereçar com mais eficiência seus esforços frente aos problemas e necessidades (KARNS & MINGST, 2004, p.217).

3.3

O Desenvolvimento: do surgimento à crítica

Segundo Reyes (2001), o termo desenvolvimento pode ser entendido como uma condição social dentro de uma nação, onde as necessidades autênticas da população são atendidas de forma sustentável. Grupos sociais devem ter acesso a organizações, serviços básicos como educação, moradia, saúde, alimentação e, fora isso, suas culturas e tradições devem ser respeitadas. Em termos econômicos, ainda devem ser providas oportunidades de emprego; serem oferecidas, no mínimo, as necessidades básicas; e uma distribuição positiva da riqueza nacional (p.109).

De acordo com Ban Ki-Moon, atual Secretário Geral das Nações Unidas,

Desenvolvimento, no final das contas, se relaciona com as pessoas. Suas aspirações e ambições devem desenhar nossas políticas e objetivos. Estou determinado a assegurar que tanto o que um fazendeiro na Tanzânia quanto um estudante no Vietnã ou uma mãe em Honduras dizem, seja ouvido pelo coração da ONU em seu escritório central (KI-MOON, 2013⁵)

Ao abordar o desenvolvimento, podemos citar quatro teorias que, segundo este mesmo autor (2001), são as principais: modernização, dependência, Sistema Mundo e globalização. A primeira delas surge na década de 1950, depois da Segunda Guerra Mundial (CARMENT et al, 2011, p.9) período em que há a emergência dos Estados Unidos (EUA) como superpoder, comunismo se espalhando e independência de diversos países antes colônias da Europa. Essa teoria surge para facilitar a visão e o discurso de que as sociedades modernas são mais produtivas. Essa modernização deve ser um processo homogêneo e convergente entre as sociedades; é um processo de americanização e europeização (sociedades vistas como prósperas economicamente e estáveis democraticamente); é irreversível, uma vez começado, não há como parar; é o progresso, algo desejável; e, por fim, é evolutivo, não revolucionário (REYES, 2001, p.110-2).

Nesse período, acreditavam que os países do chamado Terceiro Mundo deveriam, portanto, receber ajuda na forma de capital, tecnologia e *expertise*. E como eram tradicionais, teriam que adotar valores ocidentais para se tornarem modernos. No entanto, essa teoria passa por diversas críticas na década de 1960. Primeiro porque o desenvolvimento não necessariamente é unidimensional. Segundo por apresentar apenas um modelo como solução. Fora isso, ainda há o fato de buscarem eliminar as tradições dos países então chamados de Terceiro Mundo (REYES, 2001, p.110-2).

Já a teoria da dependência acredita que a economia dos países dependentes é condicionada pelo desenvolvimento das economias dominantes. Sendo assim, estes últimos podem se expandir por conta própria, mas os primeiros, ou seja, os dependentes, só consegue esse feito como reflexo dos predominantes (SANTOS, 1970, p.231-36). Por isso, de acordo com os autores

⁵ Discurso do Secretário Geral da ONU, Ban Ki-Moon, sobre a agenda pós 2015. Disponível em: http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2013/06/26/un-secretary-general-hails-post-2015-agenda-as-most-inclusive-global-development-process-.html. Acesso em: 24 out. 2015.

como Cardoso e Faletto (2004), o desenvolvimento dos países da América Latina não se daria pelo fechamento da economia. Ao contrário, deveriam estar inseridos no mercado internacional e ligados às economias desenvolvidas (p.9-12;45). A crítica a essa teoria, no entanto, reside no fato dela não possuir evidências suficientes para as suas conclusões (REYES, 2001, p.115) e por não ter captado mudanças na década de 1980, entre elas, a eleição de Ronald Reagan nos Estados Unidos, o neoliberalismo na América Latina, início do período de hiperinflação e crise da dívida externa desses países.

Decorrente da teoria da dependência, a do Sistema Mundo surge a partir dos anos 1960, quando o capitalismo tomava nova forma ao redor do mundo. Os países do chamado Terceiro Mundo apresentavam novas condições que visavam a melhoria de seus padrões de vida e sociais. E ainda, o sistema financeiro internacional vivencia transformações, incluindo características mais flexíveis, com posturas governamentais menos influentes. Além disso, com novos sistemas de comunicação, comércio, sistema financeiro internacional e transferência de conhecimento e militar, o nível internacional se torna mais dinâmico, contribuindo para que a análise apenas no ambiente estatal não explique as mudanças relacionadas ao desenvolvimento (REYES, 2001, p.115-8).

Segundo Wallerstein (2010), principal autor dessa teoria, o capitalismo é a grande característica da economia mundo. Todos os Estados, de um jeito ou de outro, estão ligados à economia. Tanto que em função dos níveis de economia, os Estados são incluídos em diferentes grupos: centro, periferia ou semiperiferia, havendo uma enorme diferença entre os centrais e os periféricos. Para o autor, o capitalismo produz e necessita da desigualdade. Por isso, para os países centrais existirem, é preciso ter o semiperiférico e os periféricos, pois são esses que sustentam os centrais. Essa questão, portanto, nos mostra que a periferia está altamente integrada ao sistema (WALLERSTEIN, 2010, p.225-236). Sendo assim, da mesma forma como a teoria da dependência, a teoria do sistema mundo demonstra uma preocupação com o desenvolvimento desigual que caracteriza o capitalismo global.

Por fim, a teoria da globalização surge em um momento de maior integração, principalmente das transações econômicas. No entanto, diferente da teoria do Sistema Mundo, possui foco nos aspectos culturais e da comunicação.

Mais do que laços econômicos, financeiros e políticos, os estudiosos da globalização acreditam nos laços culturais entre as nações.

Defendem que o sistema de comunicação global começa a ter mais importância e, com isso, as nações interagem de forma mais expressiva; a comunicação se difunde não apenas pelos países mais desenvolvidos, como também nos menos, e, assim, provoca impacto e mudanças nos padrões culturais, econômicos e sociais; minorias dentro das nações são afetadas por conta dessa nova comunicação, mesmo que ainda não sejam totalmente integradas no sistema mundial; elementos culturais ditam as estruturas sociais e econômicas em cada país. Em decorrência disso, podemos ressaltar que a cultura é determinante para todas as sociedades; a análise não deve ser centrada apenas no nível estatal; e ainda, a comunicação poderá conectar não apenas os grupos dominantes, mas também os não. Vale ressaltar, por fim, que a teoria da globalização se assemelha à da modernização no sentido de enxergar os EUA e a Europa como direções a serem seguidas, ignorando formas alternativas existentes (REYES, 2001, p.118-20).

Fora essas quatro teorias de desenvolvimento, podemos também dividir entre uma linha mais “ortodoxa” e outra mais “crítica”. A ortodoxa se relaciona com a questão liberal e ocidental. Possui suas raízes no economista Adam Smith (1723-1790) e defende que os seres humanos agem de forma racional para maximizar seus próprios interesses. Como resultado, os mercados produzem, distribuem e consomem bens, o que possibilita que os indivíduos melhorem o seu próprio bem-estar. A competição entre os mercados possibilita que os produtos sejam vendidos com preços baixos, o que estimula o crescimento econômico e a eficiência da economia. Nesse contexto, as instituições servem apenas para prover a ordem na sociedade, facilitando o livre mercado (KARNS & MINGST, 2004, p.360).

Atualmente, os ortodoxos optam por medir o desenvolvimento através de estatísticas econômicas. Para essa visão, o desenvolvimento de um país vem associado a medidas como o Produto Interno Bruto (PIB). Envolve a transformação de sociedades tradicionais, agrárias, em sociedades urbanas, consumidoras. Para os defensores desse tipo de desenvolvimento, os mercados são entendidos como solução para a pobreza e para o subdesenvolvimento porque provaram serem mais efetivos para a diversificação, industrialização e

produção. Fora isso, os mercados conseguem distribuir recursos e gerar riquezas. Com isso, segundo essa perspectiva, os pobres deixarão de ser pobres quando a economia crescer e se expandir. Ainda nessa concepção, os obstáculos ao desenvolvimento são o crescimento populacional, a corrupção e o gasto excessivo dos governos. Sendo assim, acreditam que o desenvolvimento deva ser acompanhado de reformas do mercado e diminuição da intervenção estatal (PEASE, 2000, p.158-9).

No entanto, dizer que desenvolvimento é o mesmo que crescimento econômico gera uma gama de problemas para a qualidade de vida dos indivíduos, já que as questões sociais como saúde, educação e longevidade ficam de fora nesse cenário (CARMENT et al, 2011, p.151-2). Além disso, diversas medidas adotadas na política liberal causam uma dependência eterna dos países em desenvolvimento frente aos de capitalismo liberal (KARNS & MINGST, 2004, p.361). E ainda, o desenvolvimento ortodoxo não conseguiu apresentar soluções para vários países, inclusive levando alguns a um PIB pior em 2006 se comparado ao de 1966. Como exemplos, podemos citar a República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Costa do Marfim, Libéria, Madagascar, Níger, Serra Leoa, Zâmbia e Zimbábue (CARMENT et al, 2011, p.9).

O desenvolvimento deveria, então, contar tanto com as necessidades materiais quanto com as não materiais. Isso permitiria que as diferentes sociedades obtivessem padrões diversos de progresso, não apenas com valores ocidentais. O PIB não consegue enxergar as discrepâncias internas de um país, algo que muitas vezes é mais grave do que comparar um Estado com o outro. No Brasil, por exemplo, as distinções podem ser gritantes dependendo da região, e até mesmo dentro da mesma cidade. No Rio de Janeiro, por exemplo, a Zona Sul chega a ter Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) maior até do que o da Noruega, país com melhor classificação nesse ranking (ARIAS, 2006, p.18). Por conta disso, mais uma vez ressaltamos a importância da consideração do “local” (BAIOCCHI et al, 2011, p.5-6).

Além disso, a visão ortodoxa também ignora a história colonial de muitos países em desenvolvimento. São lugares que passaram por exploração das antigas metrópoles, o que gera experiências bem distintas dos países africanos, americanos e asiáticos frente aos europeus e até mesmo aos Estados

Unidos. De acordo com Frank (1966), o subdesenvolvimento inclusive se explica pela exploração do capitalismo. Nessa visão, o capitalismo teria florescido por conta do trabalho, recursos e mercados vindos da periferia. E ainda, esses países continuam sendo explorados na atualidade pelo neocolonialismo. Seguem fornecendo matéria-prima e trabalho a baixo custo para o mercado global (PEASE, 2000, p.160).

Por fim, uma terceira linha do desenvolvimento pode ser encarada como uma desconstrução. Não busca apenas criticar, mas pretende encontrar alternativas. Essa visão se baseia em Foucault (1926 – 1984) e entende o desenvolvimento como um discurso, um sistema de sabedorias, de práticas, tecnologias e relações de poder que ordenam e limitam as ações no campo. Por esse olhar, o conceito é entendido como um discurso de poder do Ocidente. Por conta disso, seria importante encontrar uma alternativa ao desenvolvimento e não apenas um desenvolvimento alternativo (LEWIS & MOSSE, 2006, p.4).

3.3.1

O desenvolvimento de forma problematizada

Escobar (1995), em suas análises, mostra que o desenvolvimento é, na verdade, um discurso situado, uma construção histórica problemática arquitetada pelo Ocidente. O desenvolvimento traz consigo diagnósticos do que não é desenvolvido. São criadas diferenciações entre os espaços observados como primitivos, estagnados, desprovidos de comida, saúde e capital em contraposição aos desenvolvidos, caracterizados como os que possuem recursos em abundância, tecnologia e conhecimento técnico (ESCOBAR, 1995, p.35-40). Traz ainda um tom moralista, implicando não apenas na “má” governança dos países em desenvolvimento, mas também no Ocidente como modelo de boa governança (KAPOOR, 2008, p.30).

Já que os países ricos são apontados como os “poderosos”, com sabedoria e experiência na tomada de decisões, o resultado encontrado é uma sucessão de estratégias de desenvolvimento, todas dentro do mesmo escopo de discurso. Sendo assim, o desenvolvimento tornou-se universal - único caminho

que deve ser traçado e como curso normal de progresso (ESCOBAR, 1995, p.35-42). No entanto, apresenta políticas de ajuste vindas de países de fora, com arranjos diferentes do “local” (BHUTA, 2008; p.525). São modelos propagandeados como de senso comum, mas que na realidade apresentam interesse de apenas alguns atores (MOSSE & LEWIS, 2005, p.7).

É dizer, nas palavras de Finnemore (1996), que a estrutura normativa internacional é criada para servir aos mais poderosos (p.316). Sendo assim, essas ações podem ser vistas como uma forma de poder (SABARATNAM, 2013, p.9). E ainda, é preciso apontar que algumas organizações internacionais disseminam valores liberais de acordo com as suas próprias culturas. E mesmo utilizando o discurso de oferta do bem, podem causar enormes danos (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p.173). Seria o transplante de valores e instituições do núcleo democrático liberal para a política doméstica dos países periféricos receptores que, em suas concepções, devem se parecer mais com o centro (PARIS, 2002, p.638-9).

Quanto a isso, podemos afirmar que um dos problemas está exatamente no fato de que grande parte das agências que lidam com o desenvolvimento, bem como as ONGs internacionais que atuam na mesma área, têm os seus escritórios centrais e recebem fundos, principalmente, de democracias industrializadas da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Em diversos casos, tanto a divisão de membros como os processos de tomada de decisão tendem a favorecer os interesses das democracias liberais. Podemos citar a OTAN como exemplo, composta apenas de democracias liberais e a Turquia; ou o FMI, que dá maior peso aos membros mais ricos; e ainda, o Conselho de Segurança da ONU, com apenas cinco membros permanentes com poder de veto, sendo três deles os Estados Unidos, a França e a Grã-Bretanha - países do Norte Global.

Fora isso, diversas formas de ajuda implicam, de certa maneira, em condicionalidades. Isso significa que, ao ajudar, o doador coloca algumas condições para o receptor. Isso demonstra que, muitas dessas condições pretendem apenas beneficiar o próprio doador, não sendo então, uma ação simplesmente altruísta. Isso pode gerar inúmeros danos para quem recebe, não se mostrando, no final das contas, algo positivo para quem de fato precisaria.

3.3.2

Condicionalidades na ajuda ao desenvolvimento

Kapoor (2008) defende que a ajuda internacional, muitas vezes vista como um “presente”, ou seja, um ato puro de generosidade, é contaminada, mesmo que de forma não intencional. O ato de dar um presente implica em reconhecimento, seja simbólico, agradecimento ou expectativa de agradecimento. Isso cria um paradoxo: são relações assimétricas, que demonstram desigualdades, poder e patronagem (MOSSE & LEWIS, 2005, p.20), onde ocorre uma construção romantizada do doador, visto como generoso e benevolente, ao passo que o receptor pode ser identificado como frágil e indefeso, além de pobre e arcaico. Sendo ainda, visto como vítima e dependente do altruísmo do Ocidental. Esse presente, portanto, garante a superioridade de quem dá (DOUZINAS, 2007, p.19).

Isso gera oposições binárias como rico/pobre, desprivilegiado/experto, auto-suficiente/subordinado, o que ajuda na criação do estereótipo (KAPOOR, 2008, p. 79-85). Trabalhar com o desenvolvimento ainda significa um olhar do Norte - superior - frente ao Sul Global, e também, a aceitação do estilo ocidental como norma (KAPOOR, 2008, p.42). Nas palavras de Bourdieu (1997), isso seria a “dominação simbólica”, onde o recipiente recebe um presente atrelado a uma subordinação ou admiração (p.205).

Essas relações, como Chakrabarty (2000) demonstra, datam desde o período colonial, mas perduraram para além do fim da dominação formal. Segundo este autor, a história do Ocidente continua influenciando e moldando os países vistos como menos desenvolvidos. A Europa se torna, portanto, um modelo. O conhecimento e o saber histórico produzidos pelos países menos desenvolvidos passam a ser marginalizados, ou seja, considerados subalternos. Isso, segundo o autor, é irônico, já que os europeus produzem uma teoria de desenvolvimento capaz de abarcar toda a humanidade, mas na realidade ignoram parte da mesma, exatamente a parte que habita o mundo externo à Europa Ocidental e que recebe a ajuda destes. Mesmo assim, a experiência europeia é apresentada como universal, baseando-se na ideia que o autor chama de

“provincialização da Europa”. No entanto, mesmo que isso seja inadequado, é indispensável, segundo Chakrabarty (CHAKRABARTY, 2000, p. 3-26).

Segundo Kapoor (2008), a contribuição se tornou prática comum desde a década de 1950. E é através desta ajuda internacional que o receptor acaba por se encontrar atrelado ao doador, pois muitas vezes esses acordos bilaterais impõem certas regras que demandam dos receptores a aquisição de bens e serviços de uma região específica, que normalmente inclui a do doador. Não apenas isso, como também o fato de que, normalmente, quem recebe mais recurso são os que promovem os interesses dos grandes grupos econômicos. É o caso dos que estão, na realidade, promovendo uma agenda geopolítica das grandes potências e não um desenvolvimento verdadeiro (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal; KAPOOR, 2008, p. 48;79-85).

E ainda, há alguns acordos entre os chamados países do Norte com os países do Sul Global, que trazem em seu bojo obrigações como arcar financeiramente com certa etapas do programa, o que na verdade traduz-se numa redução da ajuda. Ou também, uma parte da ajuda vinda na forma de empréstimo, o que pode gerar débitos exorbitantes. Fora isso, muitos programas de desenvolvimento envolvem processos com demandas técnicas, *deadlines*, orçamentos e prioridades que diversas vezes não fazem sentido para o campo. E pior, condições que embutem em si questões ideológicas, normalmente associadas a valores liberais ocidentais (KAPOOR, 2008, p. 48;79-85).

Mas não são apenas os países do Sul Global que estão habituados com os benefícios e criam uma dependência frente à ajuda (CARMENT et al, 2011, p.152). Os países do Norte também se encontram viciados na simbologia psicológica dessa doação. Para que sejam vistos como “bons”, necessitam da existência do sofrimento de outros. É dizer que não há o salvador sem a vítima. (DOUZINAS, 2007, p.12). Estes normalmente gostam de publicizar a ajuda para multiplicar a audiência (KAPOOR, 2008, p.87), sendo vistos como altruístas e preocupados com o próximo. Fora isso, ainda podem embutir nesses programas os seus próprios ideais, o que, no final das contas, traz benefícios a si.

Por conta disso, vale ressaltar que as concepções universais devem ser rompidas por outras histórias marginalizadas pela academia Ocidental. As narrativas do Sul Global podem ser muito relevantes para se pensar e problematizar o presente (CHAKRABARTY, 2000, p.3-26). E não apenas as

experiências, mas também as necessidades que cada um acredita ter, as ideias para o desenvolvimento e até mesmo ingerência na contribuição que vem de fora, ou seja, tudo deve ser analisado também pela ótica dos países emergentes – e não apenas pela visão Ocidental.

Falar para, sobre e até representar o outro, nem sempre é suficiente para dar voz a esses que não estão no centro de poder e que recebem essa ajuda para o desenvolvimento. Não há garantia nenhuma que serão ouvido. Por conta disso, uma saída é a participação, que Kapoor (2008) intitula de desenvolvimento participativo, mas que, segundo ele, mesmo assim ainda apresenta limitações. Essa forma de ajuda, segundo o autor, implica em descartar o desenvolvimento *mainstream* neocolonial, com valores centrados no Ocidente e com processo de tomada de decisão centralizado. Como saída, esta opção se centra em políticas *bottom-up* e mais inclusivas, que podem vir, entre outras opções, do *ownership* do país com programas que envolvam a sociedade civil na agenda, e que ainda reflitam os interesses da comunidade (KAPOOR, 2008, p.60-75).

3.3.3

Possíveis mudanças no uso do desenvolvimento

Em 2000, foram lançados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM ou *Millennium Development Goals* ou MDGs em inglês) pelas NU. Até 2015, a comunidade global deveria diminuir sua proporção de cidadãos que vivem com menos de um dólar por dia e também os indivíduos que sofrem de fome. Fora isso, melhorar os índices de alfabetização e reduzir em três quartos a mortalidade materna. Ainda diminuir as epidemias de HIV/AIDS e malária, promovendo igualdade de gênero e melhorando as condições de vida das habitações (FASULO, 2015, p.189). Esse é apenas um exemplo de como as OIs estão bem comprometidas com as questões de desenvolvimento atualmente. Através de conferências, encontros, relatórios e campanhas, buscam aumentar a consciência das pessoas para problemas específicos e construir pressão política e moral que promovam os programas de desenvolvimento, conseguindo financiamento e ajuda (FREY et al, 2014, p.1-2).

No entanto, as OIs têm enfrentado ataques recentemente. Entre eles, protestos anti-globalização e acusações de que projetos trazidos por algumas organizações, como por exemplo o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), apresentam programas de ajuste que só pioraram algumas situações de pobreza pelo mundo. Outra questão é que cada “local” possui as suas próprias necessidades e condições, e muitos desses planejamentos ignoram as diversidades culturais. Mas dentro do grupo crítico, há os mais otimistas e os mais pessimistas. Enquanto os primeiros acreditam numa possível melhora da atuação das OIs no que diz respeito ao desenvolvimento, os segundos aparentam estar totalmente desiludidos (FREY et al, 2014, p.2).

Nos estudos de paz e de segurança, já há uma mudança quanto à visão das organizações regionais e locais. Essas organizações são cada vez mais vistas como parceiras da ONU em diversas áreas de conflito, além de darem contribuições cruciais para a resolução de tensões. Muitos argumentam que essas organizações possuem vantagens sobre as internacionais por conta da geografia, cultura e proximidade histórica, o que, bem ou mal, pode ajudar com maior representatividade e inclusão. Para as NU também pode haver diversos benefícios: aumento da flexibilidade e eficiência, mais informações, maior aceitação, redução de custos, entre outros. E ao mesmo tempo, para as organizações regionais e locais, pode ser interessante se tornar parceiras da ONU também para obtenção de maior credibilidade, bem como pela obtenção de recursos (MCKENZIE, 2001, p.151-2).

Já para o desenvolvimento, um exemplo dessa tentativa de mudança é o fato da própria ONU ter optado por realizar uma revisão interna após diversas críticas recebidas. Historicamente, havia uma desconfiança muito grande com relação à participação dos atores locais dentro do âmbito das Nações Unidas, mas estes também são parte integrante do cenário internacional e a ONU parece estar tentando modificar essa relação excludente (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal).

Tanto que essa postura já aparece nos novos objetivos de desenvolvimento. Foram aprovados em setembro de 2015 e valerão até 2030. Estes passaram a ser chamados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS ou *Sustainable Development Goals* ou SDGs em inglês) e, diferente dos ODM, têm aplicação universal, não apenas para os países em desenvolvimento. Com isso, a ONU

acredita ter criado um processo mais participativo do que o antecessor, já que não foi idealizado somente através de um processo técnico e com um grupo fechado de tecnocratas, como foram os ODMs. Dessa vez, procuraram englobar a participação social e os próprios governos. Realizaram consultas entre 2012 e 2013⁶, escreveram rascunhos entre 2013 e 2014 e, desde então, se mantiveram em negociações com os governos para aprovação, passando por votação em setembro de 2015 e adotados de forma unânime pelos 193 países membros.

A agenda inclui três dimensões de desenvolvimento: social, econômico e ambiental, bem como aspectos relevantes e relacionados com a paz, justiça e efetividade das instituições. Acrescenta-se a isso que os oito objetivos passaram para 17 e agora envolvem: acabar com a pobreza e com a fome, alcançar segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável; assegurar não apenas vidas saudáveis e bem estar, como também a educação de qualidade, inclusiva e equitativa; atingir a igualdade de gênero; uso sustentável da água e saneamento para todos; acesso à energia; crescimento econômico sustentável e inclusivo; infraestrutura; redução da desigualdade; cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis; consumo e produção sustentáveis; combate à mudança climática; uso sustentável dos oceanos e recursos marinhos; uso sustentável do ecossistema, combate à desertificação, reversão da degradação e a perda da biodiversidade; promoção de sociedades pacíficas e inclusivas; e fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável. E ainda, dentro dos oito objetivos, podemos contar com 169 metas, que devem ser monitoradas e revisadas através de indicadores globais (Sustainable Development, 2015)

Como desafio, a ONU reconheceu que a prestação de contas (*accountability*) e a participação não eram apresentadas de forma adequada, e que seria necessária uma mudança tanto na inclusão como nas informações com respeito aos dados. Buscaram, portanto, incluir o objetivo de número 11, que como lembra Rabinovitch (2015), trata especificamente de questões locais, ao dizer que as cidades e os assentamentos humanos devem ser mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esses objetivos, no geral, ainda pretendem trazer indicadores mais robustos e dados desagregados. No entanto,

⁶ Para mais informações sobre a consulta participativa, acessar: <http://data.myworld2015.org>.

representantes da própria organização, como Sally-Anne Way, responsável pelos Desenvolvimentos do Milênio no *Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)*, afirmam que a *accountability* permanece uma fraqueza da organização (WAY, apresentação oral, 2015). Não apenas isso, como Chandavarkarn também questiona o peso maior ainda dado às grandes ONGs internacionais, financiadas por poderosos grupos econômicos. Segundo o chefe de comunicação dos objetivos sustentáveis, ainda se faz necessário dar mais voz para os atores locais e nacionais, tornando-os assim, um contrapeso às ONGs internacionais maiores (CHANDAVARKARN, 2015, informação verbal).

Como Rocha e Camargo (2011) apontam, a linguagem pode não ser transparente em determinados momentos. Questões ideológicas estão permanentemente presentes nos discursos (p.3). Isso nos mostra que nem sempre o que é proferido pode de fato ser encontrado na prática. Além disso, é possível ressaltar que, diversas vezes, há a revelação de algo que está por trás do que é dito, algo que não se mostra transparente e que precisa ser descoberto. São nas marcas discursivas que podemos decifrar esses sentidos. Portanto, é preciso atrelar os significados internos e externos dos textos e discursos. (ROCHA & CAMARGO, 2011, p.4-5; 8). Com isso, podemos dizer que o que é proferido talvez não se materialize no exercício dos projetos. O discurso em si pode ser o início de um passo importante nessa mudança e tentativa de uso da participação de atores locais, mas para que essa guinada seja observada na prática, ainda há necessidade de mais modificações.

Outro ponto relevante para as organizações atuantes no Sul Global é a legitimidade. Segundo Thomas Franck (1990), essa legitimidade é a propriedade de uma regra ou regulamento instituído, que exerce uma força para a observância daqueles endereçados normativamente por conta da crença de que a norma ou a instituição opera de acordo com os princípios aceitos do processo de direito (p.24). Com muitos atores e o aumento de uma sociedade civil internacional demandando voz, a questão de quem participa levanta essa indagação sobre a legitimidade. Sendo assim, é possível salientar que uma instituição é legítima quando o seu poder é justificado em termos morais e outras crenças, e quando os sujeitos em questão concordam em respeitar as regras estabelecidas. E ainda, podemos afirmar que as OIs necessitam de legitimidade para cumprir suas práticas e o seu papel. (ZAUM, 2013, p.8-9).

Essa legitimidade pode vir tanto de cima quanto de baixo, ou seja, dos que definem as regras ou dos que cumprem. Vinda de baixo, traz o reconhecimento da legitimidade institucional. E nesse mundo plural e diverso onde vivemos, repleto de atores tanto estatais quanto não estatais, conseguir legitimidade de diferentes atores pode ser uma tarefa árdua, já que envolve diversos interesses, expectativas e referências. Mas obter a legitimidade das ONGs e da sociedade civil pode ser um ponto positivo para as OIs. Possuem *advocacy*, mobilizam redes e ativistas, promovem normas particulares e ainda podem complementar os esforços das OIs e dos seus membros (ZAUM, 2013, p.10-8).

Por um lado, as OIs podem ser vistas como legítimas porque são observadas como atores racionais, técnicas e a serviço de valores compartilhados - na maioria das vezes liberais. Por outro, enfrentam problemas por nunca terem sido vistas como exemplos totalmente democráticos de tomada de decisões, falta de *accountability* e transparência. Elas promovem uma visão particular de mundo, normalmente liberal, o que não deixa de ser um ato de poder. Isso, portanto, influencia na credibilidade, já que esta depende da visão dos envolvidos nos processos. Em outras palavras, é dizer que esses atores precisam encarar as OIs como próprias, corretas e bem sucedidas. Caso contrário, essas organizações passam a ser percebidas como não consistentes com a comunidade em questão (BARNETT & FINNEMORE, 2004, p.157; 165-6).

Um exemplo dessa questão foram os ataques ao FMI e ao BM após as medidas de ajuste adotadas em países como o Brasil, o México e a Rússia na década de 1990. Com o chamado Consenso de Washington⁷, para terem crescimento econômico, os países deveriam usar gastos públicos em prol do crescimento; ter disciplina fiscal; cumprir privatizações; liberalizar o mercado; obter investimento internacional direto; e realizar reforma tributária (KARNS & MINGST, 2004, p.360). Recentemente, por decorrência desses fatos, ambas as organizações passaram a reconhecer que o consentimento é essencial para as suas ações. Um exemplo é o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de

⁷ Encontro realizado em 1989 entre funcionários do governo norteamericano com organismos financeiros internacionais para pensar e avaliar as reformas econômicas dos países da América Latina. Deste encontro saiu um receituário que buscava o desenvolvimento e ampliação do neoliberalismo nos países em questão. As ideias principais envolviam a abertura econômica e comercial, uso de uma economia de mercado e o controle fiscal macroeconômico.

2011, do Banco Mundial, que aborda o empoderamento das capacidades nacionais. Sendo assim, mesmo que ainda não em grau suficiente⁸, estão em busca processos mais participativos para aumentar a credibilidade, e assim, melhorarem os procedimentos. Também se levamos em consideração a ONU e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), por exemplo, podemos citar a tentativa de uso das novas tecnologias para compartilhamento de informações de forma mais transparente. No entanto, permanecem ainda obscuros os processos de tomada de decisões. Em consequência, diversas organizações continuam tendo a sua legitimidade questionada (BARNETT & FINNEMORE, 2004 p.171).

3.3.4

A transparência e a *accountability*

Quando projetos sociais são desenvolvidos por organizações internacionais, mas executados por ONGs ou parceiros nacionais, há ainda a questão da transparência e da prestação de contas (*accountability*). Essas organizações intermediárias entre o “local” (as comunidades), e o “internacional” se configuram como uma ponte entre ambos, o que pode ser um ponto delicado no processo.

Como Chayes e Chayes (1995) propõem, dois problemas fundamentais para a cooperação multilateral e a governança global são exatamente a transparência e a *accountability*. A transparência – geração e disseminação de informação sobre requerimentos do regime e performance das partes – é um elemento quase universal para a administração da estratégia. Ela influencia na interação entre as partes e na direção do comprometimento (p.22). Ao gerar essa transparência, as organizações se tornam mais acreditadas para o público alvo (MCRAE & HUBERT, 2001, p.255).

⁸ O FMI é uma organização que possui pesos diferentes de voto para os seus membros de acordo com as contribuições financeiras, algo que limita a participação de diversos atores. Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido comandam mais de 40% dos votos (KARNS, 2004, p.371). Fora isso, apesar de terem começado a compartilhar informações antes secretas em sua página *online*, ainda permanecem fechados no que diz respeito às deliberações internas.

Já a *accountability*, segundo Barnett e Finnemore (2004), é importante para legitimar a ação das organizações, e assim, separar esse tipo de ação de uma dominação. Ele possui uma dimensão tanto interna quanto externa. Enquanto o interno se refere ao agente ser *accountable* com o alvo, o externo significa o agente se explicar para terceiros sobre os seus atos. Isso se torna cada vez mais importante tendo em vista o crescimento tanto em poder como em escopo das OIs. Com isso, se faz necessário que elas justifiquem seus atos para a comunidade internacional. No entanto, isso não é uma tarefa fácil, já que existem diversos atores no cenário internacional, cada um com uma expectativa distinta (p.170-1).

Por conta disso, um dos problemas com a *accountability* é que organizações de ajuda e outros governos do Norte Global tendem a analisar informações de projetos realizados no Sul de acordo com sua própria ótica de mundo, ou seja, com a sua cultura. Isso faz com que os dados quantificados por doadores internacionais nem sempre façam sentido para as populações locais. Devemos também imaginar que os locais ainda podem não estar acostumadas com a transparência e *accountability* exigidos pelos doadores ocidentais (MAC GINTY, 2011a, p.4), o que talvez gere problemas no desenrolar dos projetos.

Também vale ressaltar o que Lewis e Mosse (2006) chamam de *brokers*. Esses atores precisam agir como interface entre duas visões diferentes de mundo. Por conta disso, apresentam um papel relevante nas negociações, relações e representações. Precisam significar as populações locais, suas necessidades e, ao mesmo tempo, os financiadores externos. Em decorrência disso, são centrais para os projetos de desenvolvimento. São responsáveis por envolver entidades bastante heterogêneas – pessoas, ideias, interesses, eventos e objetos – em uma ordem conceitual e material de um projeto bem sucedido (LEWIS & MOSSE, 2006, p.10;12-4). Sendo assim, a *accountability* pode ser um grande problema para planos que contam com ajuda externa. Diversas ONGs tendem a ser mais *accountable* com os doadores estrangeiros do que com os cidadãos, sendo que, na verdade, o que muitas delas se dizem fazer, é aumentar a participação dos locais (SANTISO, 2001, p.224).

3.4

Há solução para o uso do desenvolvimento?

O desenvolvimento foi e, muitas vezes, continua sendo uma estratégia *top-down* e etnocêntrica. Isso causou grandes exclusões, principalmente das pessoas receptoras da ajuda. A cultura local muitas vezes não é levada em consideração já que o sistema utilizado é visto como aplicável universalmente. No entanto, isso destrói as diferentes organizações sociais, pois busca levar todo mundo para um mesmo nível de desenvolvimento. E ainda, os próprios países em desenvolvimento começam a se observar como inferiores, subdesenvolvidos, e até mesmo passam a duvidar de seus valores e culturas (ESCOBAR, 1995, p.44;52).

Mas por que a cultura tem importância para o desenvolvimento? Pois é na cultura que as ideias, tanto do passado quanto do futuro, estão enraizadas e podem ser alimentadas. É possível aumentar a capacidade de aspiração, levando em consideração a cultura local, o que significa encontrar um aliado. Com isso, os subalternos conseguem apresentar contestações na tentativa de alteração da sua própria realidade, levando em consideração o que faça sentido para eles. É preciso exercer a “voz”, o debate, a contestação e a oposição. Assim, podemos buscar uma forma mais plausível para alterar a realidade (APPADURAI, 2004, p.60;66).

Como acima salientado, parte do mundo seguiu e persegue o modelo europeu de civilização e modernização. Essas localidades são consideradas como o “outro”, compõem Estados com sociedades que não foram ouvidas na produção planetária de conhecimento, apenas encobertos pela epistemologia ocidental. Essas populações subalternas, que segundo Spivak (2010) são as com status inferior, não são, por isso, escutados. Na verdade, até podem se manifestar no sentido concreto da ação, mas muitas vezes não têm suas demandas atendidas e suas necessidades ouvidas pelo poder público. Para a autora (2010), o subalterno é aquele que pertence “às camadas mais baixas da sociedade, constituídas pelos modos específicos de exclusão dos mercados, da representação política e legal, e da possibilidade de se tornarem membros plenos

no extrato social dominante” (SPIVAK, 2010, p.12). E ainda, “é um efeito do discurso dominante” (SPIVAK, 2010, p.20).

Além disso, Spivak (2010) também distingue dois tipos de representação, sendo uma o “falar por” no sentido de representação política e o outro a “representação”, como aparece na arte e na filosofia. Quanto aos subalternos, não é interessante apenas que alguém fale por eles, mas que estes mesmos se articulem e consigam ser ouvidos, já que nem todos são iguais, ou seja, não fazem parte de um grupo monolítico ou estanque, e sim, são heterogêneos. Por isso, há a importância de não ter alguém se pronunciando em nome deles (p.30-3). Em oposição, o que se faz necessário é participação direta destes.

Desde a década de 1970, começa a haver um apelo maior para a participação dos articuladores locais, algo que parece óbvio. Já que discorremos sobre melhora na habitação, educação e saneamento para os locais, por que não envolvê-los (BOLNICK, 2008, p.33-4)? Já que são os beneficiários, por que não aprofundar com eles quais são as necessidades e interesses? E ainda, ouvir se a reforma foi ou não bem-sucedida. (SCHEYE & PEAKE, 2005, p.238). É dizer que a marginalidade é indispensável para um entendimento crítico do desenvolvimento (BERG & UFFORD, 2005, p.196). No entanto, essa participação pode vir de diferentes formas.

Uma das formas é o que Kapoor (2008) chama de desenvolvimento participativo. O autor reconhece que existe um desenvolvimento alternativo, mas não sem limites (KAPOOR, 2008, p.91). Dentro desse desenvolvimento participativo, uma das maneiras é o *Participatory Rural Appraisal (PRA)* (em português, o Diagnóstico Rural Participativo). Esta forma de participação permite que o “local” (tanto rural como urbano) se expresse, compartilhe e analise seus conhecimentos e condições de vida, para assim planejar e agir. Pode ser entendido como uma crítica às formas *top-down* dominadas pelos *outsiders* e *experts*. Busca valorizar o “local” e empoderar os subalternos, para que os próprios determinem grande parte das suas agendas de desenvolvimento. Os *outsiders*, nessas ocasiões, devem se manter apenas como facilitadores do processo que visa incluir os grupos marginalizados, bem como enfatizar no aprendizado (KAPOOR, 2008, p.50).

Para um planejamento participativo acontecer, ele deve estar baseado no princípio da descentralização e no desenvolvimento de ações conjuntas.

Portanto, precisa do envolvimento das pessoas. Deve ser uma tarefa que movimente a contribuição mútua, o diálogo e a complementaridade entre os envolvidos, buscando sempre a mobilização do potencial humano.

A segunda forma seria o *ownership*, onde o Estado e/ou as agências de desenvolvimento procuram o envolvimento da sociedade civil para a definição da agenda e para a concepção de políticas (KAPOOR, 2008, p.60). É o desenvolvimento que abarca soluções caseiras e aprimoradas localmente (REICH, 2006, p.3). Segundo Rabinovitch (2015), *senior advisor* da ONU,

“quando as pessoas estão envolvidas no processo, elas naturalmente participam mais e melhor. Quando a população é engajada, ela se sente co-proprietária daquilo, ou seja, há uma equação de co-responsabilidade e isso é muito importante. (...) Se a população se sente dona daquilo, há uma tendência que isso continue institucionalizado apesar das mudanças de gestão que acontecem.” (informação verbal)

No entanto, esse termo, apesar de reconhecido recentemente, não possui uma definição consensual, o que gera questionamentos sobre a forma de aplicação e interpretação. Mesmo assim, podemos ressaltar, por exemplo, o glossário da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que define o *ownership* como o exercício efetivo de uma autoridade sobre políticas e atividades de desenvolvimento, incluindo as que dependem - inteira ou parcialmente - de recursos externos (OECD, 2007). Sendo assim, um controle total dos atores locais se mostra complexo e, portanto, o *ownership* se relaciona mais com as capacidades e responsabilidades das diferentes partes interessadas, não apenas com um dos lados (REICH, 2006, p.5).

Isso demonstra que o *ownership* não pretende interromper toda a ligação e avaliação dos doadores, mas investe em processos mais concentrados na mãos, voz e participação dos locais. A concepção, desenho e implementação dos projetos necessitam se centrar nos beneficiários. As agências responsáveis por levarem o projeto adiante devem possuir raízes no “local” onde o mesmo é desenvolvido. Além disso, é importante haver transparência e *accountability* com todas as partes interessadas. Assim, é possível perceber que não é fácil a realização do *ownership* na prática. É um termo que necessita de cuidados para não encobrir as relações assimétricas existentes. De qualquer forma, pode ser

importante para a relevância, efetividade, impacto e sustentabilidade de um projeto (MOLUND, 2000, p.4;9;13).

É dizer, em outras palavras, que um projeto só pode ser considerado relevante quando vai de acordo com as políticas e prioridades de um “local”. A própria experiência demonstra que essas atividades são insustentáveis se concebidas apenas por *outsiders* e implementadas localmente. E, no caso, é exatamente o que o *ownership* busca trazer: uma relação com essas preferências da localidade. Os locais devem ser integrados também no desenho e processo de decisão. Isso é crucial até mesmo para a sustentabilidade dos mesmos (REICH, 2006, p.6).

Quando os doadores se retiram e os locais não compreendem o projeto como parte, torna-se um processo complicado a manutenção do mesmo. Mas quando os próprios locais sentem que o projeto pertence a eles, possuindo o desejo de levar adiante, podem lutar por isso. Mesmo assim, vale ressaltar que o *ownership* por si só não é condição suficiente para a efetividade e impacto do projeto. É preciso levar em consideração diversos outros pontos (MOLUND, 2000, p.13;15).

E mesmo nesses processos, é preciso ter cuidado com as relações de poder. A escolha de parceiros locais pode refletir princípios, valores e interesses dos *outsiders*. Por exemplo, o facilitador de um diagnóstico participativo é quem decide o objetivo dos encontros, ele que inclui/exclui convidados, é quem faz a agenda, é o responsável por escolher quem vai se pronunciar, sobre o que e por quanto tempo. Outro perigo é a participação inadequada. Uma forma onde isso possa acontecer é quando os beneficiários são consultados apenas depois do programa já ter sido desenhado e dos objetivos já terem sido estabelecidos. Ou ainda, quando os votos são contabilizados através de maioria, não por deliberações envolvendo disseminação de informação, debate e inclusão das visões minoritárias. Sendo assim, é preciso ter cuidado com o consenso. Ele pode suprimir algumas tensões e diferenças internas (KAPOOR, 2008, p.64;66-7; REICH, 2006, p.13).

O espaço de participação ainda pode incluir o que Foucault chama de panoptismo. Mesmo *se* o subalterno falar, ele pode (assim como qualquer indivíduo) estar apenas agindo através de um papel que imagine esperarem dele – seja a própria comunidade, o facilitador do processo ou a agência financiadora.

É uma forma de autopoliciamento (RAINBOW, 1984, p.239). Por isso, é preciso não romantizar o subalterno. Isso pode, ao invés de dar voz, acabar por silenciá-lo (KAPOOR, 2008, p.51-3). E ainda, como já mencionado, o “local” pode apresentar relações sexistas, racistas, homofóbicas, xenofóbicas, ser corrupto, entre outras.

Não só isso, como também é válido destacar que, como defendem Baiocchi et al (2011), é difícil isolar a questão da participação para demonstrar como e porque ela faz a diferença (p.1). E ainda, apesar de haver saída, ela pode continuar sendo complicada, já que assim como em qualquer grupo, o subalterno também possui as suas heterogeneidades. Uniformidade de interesses seria algo idealístico. Portanto, um hibridismo leve e doce não existe, cada um possui diferentes considerações e isso não facilita (MCRAE & HUBERT, 2001, p.255). Além disso, há casos em que o “local” foi o próprio gerador de problemas (SCHEYE & PEAKE, 2005, p.243;6). Com isso, podemos afirmar que nenhuma alternativa é isenta de problemas. No entanto, como estamos inseridos nessa realidade, precisamos encontrar algumas saídas que, apesar de imperfeitas, sejam viáveis e mais condizentes com as experiências e vontades locais. Como Kapoor (2008) defende, não é dizer que tudo é ruim, mas afirmar que tudo pode ser perigoso (p.72). Qualquer intencionalidade pode ser modificada, mas é apenas para tomar cuidado, não necessariamente para descartar essas novas possibilidades.

Utilizando as ideias de Kapoor (2008) e as transpondo para as favelas, podemos dizer que uma das metodologias interessantes para serem aplicadas nessas localidades é o desenvolvimento social de base. Desenvolvimento social por si só são “os processos de mudança que levam a melhoras no bem-estar humano, nas relações sociais e nas instituições sociais, e que são equitativos, sustentáveis e compatíveis com princípios de governança democrática e justiça social” (UNRISD, 2011, p.2). Já o desenvolvimento social de base se relaciona com as ações pensadas, desenvolvidas e dirigidas pela própria comunidade. Com isso, as iniciativas permanecem no cerne do “local”, já que foram desenvolvidas pelos próprios. E ainda, essa mobilização comunitária se mostra enérgica para levantar a voz dos marginalizados (JOVCHELOCITCH & PRIEGO-HERNANDEZ, 2015, p.5).

Para Kapoor (2008), duas opções possíveis seriam a multilateralização ou então a ajuda realizada através de ONGs. Em sua concepção, organizações multilaterais podem agir como mediadoras entre o doador e o receptor. Isso faz com que o doador tenha pouco para afirmar sobre as decisões, enquanto que os receptores veem a ajuda como multilateral e não apenas advinda de um só país, mas sim de uma comunidade de nações. Mesmo assim, nem sempre a ajuda multilateral é benigna. Kapoor (2008) mostra a diferença entre as que vêm de Organizações Internacionais como Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), que seriam positivas – mas não isentas de problemas - e as do Banco Mundial, vistas como malignas por predicar políticas neoliberais, ter processo decisório centralizado principalmente em doadores Ocidentais, sem representação igualitária, entre outros fatores. (KAPOOR, 2008, p.92-3).

Outra via pode ser a prática tendo ONGs como mediadoras entre os doadores e os receptores, sendo o controle do doador reduzido ou até mesmo eliminado. Esta opção permite uma maior troca direta entre indivíduos e são menos vinculadas às lealdades nacionais. Mesmo assim, ainda é preciso ter cuidado. Há algumas interessadas apenas em *business*, outras com prestação de contas insuficientes e ainda as que dependem de financiamento e politicamente de doadores, o que faz com que levem sempre em consideração o interesse destes (KAPOOR, 2008, p.93).

É válido refletir que, após todas essas observações realizadas, o fruto dos receptores deve ser regulado e vigiado e, acima de tudo, discutido pela própria população impactada. Mesmo que haja um poder hegemônico envolvido, o mesmo não é inatingível, sendo sempre passível de resistência. Por conta disso, a hibridização pode ser uma boa saída. É importante a participação democrática, aumento dos mecanismos de prestação de contas, publicização das políticas e vigilância constante.

Importante ressaltar mais uma vez que a ajuda internacional deve levar em consideração as diferentes culturas, religiões e histórias de cada nação. O discurso liberal desenvolveu esforços para traduzir princípios em práticas nos países do Sul Global. Os países localizados no norte, em sua maioria, chamam atenção por desejarem que os pós-coloniais se adéquem a modelos idealizados por si próprios, o que acaba por gerar tensões. Assim, se faz necessária uma

leitura alternativa e híbrida para aplicação de programas e projetos nessas localidades (NAIR, 2002, p.255-6).

O discurso liberal apresenta um compromisso com o capital, o que gera implicações práticas (NAIR, 2002, p.258). As ideias Ocidentais são, em sua maioria, manifestadas no discurso da modernização em vista de um único modelo que deve ser aplicado a todas as nações, não se adequando a realidades díspares. Isso cria uma representação do outro como atrasado e que necessita da ajuda internacional como um guia, já que os países do Norte têm noção sobre a evolução que deve ser seguida. No entanto, o problema está no fato de que muitas organizações internacionais e ONGs com matrizes nesses países são baseadas no discurso liberal de progresso, sem levar em conta a ordem desigual, capitalista e até mesmo neocolonial, o que muitas vezes torna os projetos “surdos” e “cegos” frente às ideias e críticas alternativas (NAIR, 2002, p.273, 281).

Apesar de sempre terem sido marginalizados e dificilmente se sentirem parte do processo, de sofrerem com estereótipos e estigmas, é importante lembrar que, os locais são os que mais conhecem, os que mais podem ajudar a identificar fraquezas e que, possivelmente, terão respostas criativas e adequadas para a realidade local. Por isso, trazer eles para o centro da discussão e de todo o processo de desenho com relação a cada ajuda internacional pode ser um modelo mais interessante e mais agregador, tanto para quem entrará com os recursos, como para os que irão receber.

Sendo assim, o desenvolvimento deve vir de ambos os lados, tanto da elite quanto dos subalternos, ou seja, tanto do Ocidente quanto dos locais no Sul Global. Para haver mudanças, precisamos tanto das ações do Norte como as agências do Sul, no nosso caso, especificamente dos moradores das favelas. Mas nunca devemos esquecer os perigos (KAPOOR, 2008, p.149). E ainda, lembrar sempre que o desenvolvimento não deve ser visto como um modelo pronto e finalizado, mas como algo em constante crítica para novas adequações e adaptações.