

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Sociologia

**Democracia, Desenvolvimento e Cooperação Internacional:
O caso da Nicarágua**

Ana Marcela Valenzuela Sarria

Porto Alegre

2010

Ana Marcela Valenzuela Sarria

**Democracia, Desenvolvimento e Cooperação Internacional:
O caso da Nicarágua**

Monografia apresentada junto ao
Curso de Ciências Sociais da
Universidade Federal do Rio
Grande do Sul como requisito
parcial à obtenção do título de
Bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva

Porto Alegre
2010

Agradecimentos

Este trabalho, na verdade, foi minha desculpa para me reconectar com meu país depois de muitos anos de distância. Então, ele é só uma partezinha de um processo bem maior, e muito pessoal. No entanto, este não é um espaço para depoimentos nem terapias, até porque a academia adora dizer que somos objetivos, apesar de a maioria das pessoas nela escrever muito sobre si mesmo em seus trabalhos. Neste espacinho, vou tentar agradecer às pessoas que se atravessaram nesse caminho, que seguraram algumas pontas, que me ensinaram muitas coisas, e também algumas que nunca se envolveram em nada que tivesse a ver com este trabalho, mas não são menos importantes por isso.

Começamos pelos últimos então. Gosto de dizer, porque é verdade, que na faculdade conheci pessoas que me ensinaram muito mais que muitos professores. Tem muitas dessas pessoas que não sabem disso, e não é aqui que vão descobrir, porque além de que elas não vão ler, não vou fazer lista. Mas as gurias, as super gurias, merecem ter seu nome nos agradecimentos de quem acabou mesmo sendo a primeira de nós (mas não vai ser a única) a se formar como cientista social. Então, meu super valeu à Ana, Andri, Gutcha, Joana, Mari, Nati, Paula e Pri. Cada uma num momento, num caminho, num carinho. Um brinde.

Alguns ajudaram a fazer com que tudo fizesse sentido, pelo menos por um tempo. Ao Gui, por todos os afetos. Ao Márcio Barcelos, pela sintonia, e por acreditar na sociologia. À Rita pela paciência no ouvir, e pela pertinência no comentar. À Luana, pelo incentivo constante.

Aos amigos libertários, que ajudam a enxergar uma ampliação de possibilidades, inspiram constantemente e tiram da utopia seu sentido de impossibilidade, construindo derivas e protopias.

Ao Gustavo, pelo companheirismo e carinho de todas as horas, pelas provocações que nunca deixam cair no conforto e, sobretudo, por ensinar e viver liberdade e autonomia, o que nunca é fácil. Mas quem disse que seria?

Aos meus pais, por tudo, mas especialmente por me ensinar a questionar, a criticar, e também a ponderar e ‘sociologar’. Ao Papy, por compartilhar interesses e por levar a vida leve. À minha mãe, por me entender incrivelmente, e por ter mantido sempre a Nicarágua viva em mim.

Às minhas irmãs, Marina, Emília e Paola, que (como disse a Emília na sua vez) “não tiveram nada a ver com o trabalho, mas eu amo muito”. Ao meu tio Edgard e minha tia Silvia,

que também me ensinaram a sentir a Nicarágua. Aos meus primos e minhas primas, que mesmo de longe, sempre acompanham a caminhada. A mi Abuela y a mi Abuelo, que juntos marcaron mi infancia, y despues, cada uno de su manera, marcaron mi vida com las suyas. Ao meu tio Roberto, que permanece vivo na inspiração que provoca, e na necessidade de lembrar sempre, de ser coerente, de lutar sempre para que não tenha sido em vão.

Na Nicarágua, muitas pessoas foram essenciais. Ao Rafael, por me acolher como uma filha, confiar sempre, rir sempre e ensinar tanto. Ao Pablo, por me adotar, me explicar e, sobretudo, por sua incansável mania de inspirar as pessoas e acreditar na juventude. À Maria José, por ser a juventude em quem não tem como não acreditar. À Martha, por me ajudar a entender a dimensão do retorno. À Maria Ivette, por me adotar e por ser tão guerreira e tão doce. À Carolina, por ser minha irmã. A ela e à Ana Lucía, por manter a sintonia ao longo de tanto tempo, e por assumir o compromisso de seguir construindo, literalmente. À Glória, que talvez não saiba, mas é uma inspiração importante. À Tamara, que apesar do pouco tempo, contribuiu com todo carinho. Ao Tupac, por me mostrar outra interpretação possível, ainda que não compartilhada. Ao Roberto, pela companhia silenciosa através da janela, pelo suporte logístico e pelas pistas essenciais para estas ideias. À Tia Pinita e ao Tio Miguel, não só pelos almoços, mas principalmente pelas conversas, pelo cuidado, pelo interesse e pelo carinho.

A toda a equipe do Fondo Común, Maria Andrea, Alice, Marielos, Mara, Enrique e Gabriela, pelo incentivo, por compartilhar comigo e pela confiança. A toda a equipe da Oxfam, especialmente a Benita, D. Gladis, Aurita, Loleth, Roberto, Luis, Claudia pelos almoços anedóticos que me ensinaram mais do que eles imaginam. Às meninas da Asodel, que me mostraram que dá pra fazer.

Às colegas da UCA, Cristhian e Sneyling, por fazer ser mais divertida a ideia de desenvolver.

De volta para cá, quero agradecer a todo o pessoal do “grupo de ação coletiva”, por manter o debate interessante e divertido.

Finalmente, agradeço à professora Soraya, pelo carinho e por me possibilitar um importante espaço de aprendizado, apostando em mim todo esse tempo. E ao meu orientador, professor Marcelo, que faz ser tão fácil tratar de igual para igual, sem, no entanto, deixar de ensinar constantemente.

Ah! E por último, à internet, e a todas as pessoas que contribuem para alimentá-la de informação, textos, livros, independentemente dos tais direitos autorais. Aos que contribuem para que o conhecimento seja coletivo.

A todxs elxs: muchas gracias!

Sumário

| | |
|---|----|
| Agradecimentos..... | 3 |
| Sumário..... | 5 |
| Lista de Tabelas..... | 6 |
| Lista de Figuras..... | 7 |
| Lista de Abreviaturas..... | 8 |
| Abstract..... | 9 |
| Introdução..... | 10 |
| 1. O mundo do desenvolvimento..... | 22 |
| 2. A Nicarágua..... | 40 |
| 3. O Programa Fondo Común | 51 |
| 4. Projetos locais, encontros e desencontros..... | 66 |
| 5. Considerações finais, mas não conclusivas..... | 82 |
| Referências Bibliográficas | 86 |

Lista de Tabelas

| | |
|--|----|
| TABELA 1 - Critérios de escolha das organizações..... | 17 |
| TABELA 2 – Entrevistas..... | 18 |
| TABELA 3 – Projetos do Fondo Común..... | 53 |
| TABELA 4 – Orçamento total do Fondo Común 2006 - 2010..... | 53 |

Lista de Figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Distribuição de projetos do FC..... | 54 |
| Figura 2 – Principais enfoques dos projetos..... | 55 |
| Figura 4 – Fachada da sede da Red de Mujeres de Condega..... | 68 |
| Figura 5 – Entrevistada fundadora da Red de Mujeres de Condega..... | 73 |

Lista de Abreviaturas

BCN – Banco Central da Nicarágua

BID – Banco Interamericano do Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CINCO – Centro de Investigación de la Comunicación

CPC – Conselho de Participação Cidadã

CPICH – Coordinadora de Pueblos Indígenas Chorotega

CSE – Conselho Supremo Eleitoral

DFID – UK Department for International Development

FC – Fondo común de apoyo a la sociedad civil para la gobernabilidad democrática de Nicarágua

FMI – Fundo Monetário Internacional

FSLN – Frente Sandinista de Libertação Nacional

GAP – Grupo de Apoyo Presupustario

INIFOM – Instituto de Fomento Municipal do Governo Central

MAM – Movimento Autônomo de Mulheres

ODM – Objetivos do Milênio

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSC – Organização da Sociedade Civil

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RMC – Red de Mujeres de Condega

ST – Secretaria Técnica

UE – União Européia

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

USAID – United States Agency for International Development

Resumo

Este trabalho busca analisar as diferentes concepções de desenvolvimento e democracia existentes entre diferentes atores que fazem parte de um programa de ajuda para o desenvolvimento, a partir da análise de um programa de cooperação internacional levado a cabo na Nicarágua, em que participam vários países europeus, ONG's internacionais e organizações da sociedade civil local. Considerando que estes atores têm diferentes referências, discursos e ações em relação ao que entendem por desenvolvimento e democracia, busco perceber como a relação entre essas concepções se influenciam mutuamente e como se resolve a disputa por esses significados. A discussão proposta se insere no debate sobre os mecanismos de atuação das agências de cooperação internacional e ajuda para o desenvolvimento, e especialmente sobre o papel destes na conformação de uma "ordem global" ancorada essencialmente em valores de democracia e desenvolvimento fortemente marcados por valores ocidentais.

Abstract

This paper explores the different democracy and development conceptions between different actors who are part of an aid development program, from the analysis of an international cooperation program carried out in Nicaragua, involving several European countries, international NGOs and local civil society organizations. Considering that these actors have different references, discourses and actions about what they mean by development and democracy, seek to understand how the relationship between these concepts influence each other and how to resolve the dispute over these meanings. The proposed discussion is part of the debate about the mechanisms of international aid action agencies and development aid, and especially about their role in shaping a "global order" essentially anchored on values of democracy and development strongly marked by occidental values.

Introdução

Este trabalho busca analisar as concepções de desenvolvimento e democracia presentes em organizações nacionais que trabalham em projetos de promoção de desenvolvimento na Nicarágua, sob financiamento da cooperação internacional para o desenvolvimento. Os organismos de cooperação internacional têm presença de longa data no país e operam, por sua vez, com um discurso próprio sobre desenvolvimento e democracia, que também é analisado no trabalho. Assim, busco analisar em que medida, e como, as relações entre as instituições financiadoras internacionais e as organizações de sociedade civil geram os discursos e as práticas presentes nos projetos de desenvolvimento executados no país.

A pesquisa se dá no âmbito do programa *Fondo común de apoyo a la sociedad civil para la gobernabilidad democrática de Nicaragua* (o qual chamaremos de FC), executado por diversas agências de cooperação bilateral e ONGs internacionais nesse país centro-americano. O programa consiste em financiar e dar suporte técnico a projetos de organizações (ONGs, associações, institutos, redes, etc.) nicaragüenses que visem “fortalecer a sociedade civil”, promover espaços de participação cidadã, demandas de direitos e mecanismos de controle social de políticas, nos níveis municipal, regional e nacional.

A hipótese inicial do trabalho é de que existem diferentes possibilidades de relação entre as organizações de sociedade civil (OSC) nicaragüenses e a cooperação internacional, nas quais existem margens para divergências e disputas sobre as concepções trabalhadas de desenvolvimento. Nesse sentido, haveria a possibilidade de certas organizações locais proporem concepções e práticas diferentes daquelas trazidas pela cooperação, apesar de estarem em diálogo. A intenção é evitar cair na armadilha de dizer apenas que a cooperação determina a atuação das organizações locais devido à alta quantidade de recursos repassados. Ao descrever e analisar cada uma das esferas que compõem um programa de cooperação internacional na Nicarágua, busco evidenciar a complexidade das relações que o constituem, para evidenciar que muitos fatores influenciam na definição dos discursos e práticas adotadas nos projetos de promoção de desenvolvimento.

A investigação que compõe este trabalho surgiu a partir de minha experiência como voluntária no programa Fondo Común no ano de 2007. Durante seis meses, participei da estrutura responsável por administrar seu funcionamento, acompanhando os projetos financiados e auxiliando em questões burocráticas. Na Nicarágua, chamou-me a atenção a importância econômica e política que a cooperação internacional tem, uma vez que se constitui como a princi-

pal fonte de recursos tanto da sociedade civil, assim como de muitos setores do governo. Para quem vive no sul do Brasil, esta é uma realidade pouco conhecida, e sua dimensão resulta impressionante. Estando inserida no âmbito dos doadores, entrei em contato com uma série de materiais e participei de uma série de eventos nos quais percebi uma discursividade mais ou menos padronizada sobre mecanismos de redução de pobreza, participação, democracia e desenvolvimento, enunciados por pessoas de diferentes nacionalidades que relatavam projetos semelhantes em diversos países do mundo.

Por outro lado, eu via na Nicarágua um país emblemático na relação com a cooperação internacional, tanto por sua história recente, na qual a Revolução Sandinista foi um chamariz da atenção e da solidariedade internacional, quanto pelos índices de pobreza extrema persistentes, que o encaixam na lista de países prioritários para o financiamento de programas de desenvolvimento. Isto despertou-me a curiosidade de entender como e o quanto esse discurso se aplicava à/na Nicarágua.

Apresento mais detidamente a maneira como surgiu e se conformou o problema de pesquisa e as hipóteses norteadoras do trabalho na segunda seção desta introdução. Estas consistem, essencialmente, em propor que existem diferentes concepções de desenvolvimento e democracia entre a cooperação e as organizações locais, e que certas características destas podem ser consideradas critérios que contribuem para uma maior dependência ou autonomia em relação à cooperação. Numa seção seguinte, ainda na introdução, exponho a metodologia utilizada, na qual explicito a divisão da análise em duas dimensões, que correspondem aos dois capítulos finais do trabalho. A primeira é uma dimensão mais macro, na qual é analisado o FC em suas características estruturais, no papel que assumem os doadores e suas relações com o governo. Na segunda, mais micro, são apresentadas e analisadas algumas OSC financiadas pelo programa de acordo com os critérios de engajamento, nível de estruturação e diferenciação cultural da organização, que são considerados critérios pertinentes na definição de seu posicionamento em relação ao discurso do desenvolvimento.

A ênfase da análise se dá nas instituições que fazem parte do programa, qual seja, agências bilaterais doadoras de recursos, ONGs internacionais administradoras de recursos e organizações de sociedade civil nicaragüenses receptoras dos recursos. No entanto, é importante chamar a atenção para o papel que o governo nicaragüense tem neste contexto, uma vez que todo o programa e os projetos analisados estão voltados para promover o “fortalecimento da democracia”. As relações dos atores analisados com o Estado, e as posturas assumidas por este, são parte essencial para a compreensão de como se definem os discursos e práticas que visam promover o desenvolvimento no país. Porém, por falta de tempo e espaço, neste traba-

lho o Estado nicaraguense é colocado principalmente como interlocutor destes projetos, sem receber a merecida análise que eu gostaria.

Outro elemento metodológico relevante neste trabalho é a interdisciplinaridade necessária para abordar esta discussão. A análise exige levar em conta conhecimentos notadamente das Relações Internacionais, Ciência Política, Sociologia e Antropologia. De fato, a análise da cooperação internacional está presente um pouco em cada uma dessas áreas do conhecimento, sem constituir especificamente uma sub-área de nenhuma delas. Ao longo do trabalho, faço um esforço para contemplar as considerações de cada uma dessas áreas, mas certamente faço uma opção por priorizar a abordagem proposta pela Antropologia, ou, como chama Mosse (2005), por uma “sociologia etnográfica”. Não se trata apenas de valorizar o método etnográfico, mas também de analisar a prática da cooperação através de categorias próprias desta área do conhecimento, especialmente ao colocar as ideias de desenvolvimento e democracia, tão caras à racionalidade ocidental, na categoria de “crenças” que orientam práticas que não necessariamente primam pela racionalidade pretendida. Outra escolha nesse sentido é a posição adotada enquanto pesquisadora, na qual me coloco subjetivamente em relação ao “meu campo”, especialmente através da fala em primeira pessoa, visando com isso evidenciar que o “dado” não é “tão dado assim”, mas buscando justificar minhas escolhas analíticas ao longo do trabalho.

A maneira como está organizado este trabalho busca evidenciar o percurso do discurso de desenvolvimento adotado pela cooperação, partindo de sua elaboração no circuito internacional, até sua chegada nos países financiados. Início, assim, com um panorama macro sobre desenvolvimento e a constituição do campo da cooperação, para depois contextualizar a Nicarágua e apresentar as organizações locais analisadas. Esta opção tem a ver com a maneira como me pareceu mais pertinente para enfatizar o caráter importado dos conceitos de desenvolvimento e democracia, porém não pretende diminuir a possibilidade de agência das organizações locais nesse processo.

No primeiro capítulo, apresento o surgimento e as características do discurso de desenvolvimento que embasa a ação da cooperação internacional, evidenciando seu caráter normativo e universalista. Abordo a noção de desenvolvimento como parte de um sistema de crenças fundantes do pensamento ocidental (Escobar 1996, Rist 1996, Ribeiro 2008). Posteriormente, contextualizo o surgimento da prática da cooperação internacional e suas modificações ao longo dos anos, assim como as novas tendências de alinhamento e harmonização dos recursos visando melhores resultados. Na última parte do capítulo, evidencio as diferenças existentes entre as diversas instituições que conformam o campo da cooperação.

No segundo capítulo, apresento alguns elementos da história recente da Nicarágua que me parecem relevantes para a compreensão do contexto político nacional, no qual está inserido o FC e as organizações de sociedade civil do país. Esta seção é relevante não apenas para situar as relações analisadas, mas também para apontar a relevância do papel do governo no contexto analisado, conforme ressaltado anteriormente. Ao longo do capítulo, situo também o histórico da entrada e da presença da cooperação internacional no país, apresentando, numa segunda seção, dados sobre a importância econômica e política desta.

No terceiro capítulo, passo para a primeira dimensão de análise. Apresento a estrutura que conforma o FC e de que maneira ele está em consonância com o discurso e as práticas da cooperação apresentadas no primeiro capítulo. Posteriormente, relato e analiso um caso específico ocorrido em 2008, que evidencia tensões e conflitos tanto no âmbito dos doadores que conformam o programa, quanto em sua relação com a política interna do país. Nesse contexto, o conceito de sociedade civil aparece como elemento de disputa, ideia que desenvolvo na última seção do capítulo.

No quarto e último capítulo do trabalho, relato minha experiência em campo, apresento as organizações analisadas e os dados resultantes das entrevistas realizadas. Mais adiante, abordo os dois principais resultados decorrentes da pesquisa. O primeiro deles é a evidência de que minha hipótese principal de pesquisa, qual seja, que haveria a possibilidade de diferentes concepções de desenvolvimento e democracia nas organizações locais em relação àquelas propostas pela cooperação, comprovou-se parcialmente equivocada. Considero que existe uma confluência nas concepções dos atores nacionais e internacionais sobre esses conceitos chave da pesquisa, apesar da existência de nuances. Mesmo que os critérios de diferenciação propostos impliquem em diferenças de atuação entre as organizações, o compartilhamento da lógica desenvolvimentista permanece em todas elas. O segundo resultado se refere à parte parcialmente acertada da hipótese da pesquisa, através da evidência de que certas práticas da cooperação internacional funcionam como mecanismos de imposição da lógica ocidental moderna, que em alguns sentidos destoa da realidade nicaraguense.

Finalmente, as considerações finais trazem algumas possibilidades explicativas para os resultados, que mais que conclusões, são pistas que apontam para a necessidade e possibilidade de outros problemas de pesquisa.

A realidade analisada levantou uma série de elementos dos quais tratei de dar conta neste trabalho. Possivelmente, alguns desses elementos são abordados sem a devida profundidade na análise, permanecendo insuficientemente explorados. Optei por apresentá-los mesmo assim para expressar a complexidade da problemática de pesquisa escolhida, e mesmo se não os ex-

ploro o suficiente, faço um esforço para explicitar claramente sua relevância para o trabalho. Espero dar conta do recado.

A Pesquisa

Este trabalho é resultado de minha experiência como voluntária de um programa de cooperação internacional na Nicarágua, no ano de 2007. Ao longo dos dois anos seguintes, já de volta ao Brasil, priorizei um aprofundamento teórico que me possibilitasse transformar as experiências vividas numa pesquisa sociológica. Posteriormente, em 2010, retornei por dois meses à Nicarágua, já com esta problemática de pesquisa, a fim de aprofundar as observações e realizar entrevistas de acordo com os critérios apresentado na próxima seção.

Durante o período no qual trabalhei no Fondo Común como voluntária, minha função era auxiliar a responsável administrativa do programa, no que fosse necessário. Eu estava vinculada à Secretaria Técnica (ST) do programa, estrutura responsável pela operacionalização administrativa e financeira do Fondo Común. Inicialmente, devido ao excesso de trabalho burocrático a ser feito, permaneci um tempo auxiliando na inserção de resumos dos projetos financiados no sistema operacional da Oxfam GB, ONG à qual está ligada a ST. À medida que o tempo foi passando, acabei auxiliando principalmente na área de gestão do conhecimento do programa, que consistia em entrar em contato com as organizações financiadas e programar com elas oficinas que fossem de seu interesse, assim como intercâmbio entre organizações que trabalhassem com temas semelhantes.

Este trabalho me permitiu uma boa inserção tanto entre organizações de cooperação internacional, quanto entre as organizações de sociedade civil nicaragüenses. Pude participar de várias reuniões, oficinas e atividades promovidas por diversas organizações, além do cotidiano do programa. Isto possibilitou uma observação participante que levantou uma série de questionamentos, que por sua vez me possibilitaram elaborar meu problema de pesquisa.

O caráter universalizante da noção de desenvolvimento, assim como seus desdobramentos nas concepções de democracia e governabilidade, foi um elemento que me chamou a atenção no período em que trabalhei como voluntária no programa Fondo Común, em 2007. A impressão que tive, naquele momento, foi de que ponderava no cotidiano do programa um discurso muito pautado por essa lógica de progresso, na qual se considerava que certos elementos deveriam ser ensinados à população para que ocorresse um desenvolvimento político. Esse desenvolvimento político, que se expressaria através de mecanismos de participação, levaria à governabilidade, que por sua vez seria um indicador de democracia.

Ao longo do tempo em que trabalhei no programa, tive certo contato inicialmente com os projetos escritos das organizações financiadas, os quais tinha que resumir para inserir no sistema operacional da Oxfam. Chamou-me a atenção a similaridade na redação dos projetos, a recorrência dos termos utilizados: governabilidade, incidência (em políticas públicas), participação (cidadã)¹, direitos, democracia, desenvolvimento. Também chamou-me a atenção a recorrência das propostas que continham: capacitações sobre direitos, fortalecer a instância tal de participação, promover a participação dos líderes, componente de gênero, etc.

Aos poucos, tive a oportunidade de conhecer projetos pontuais de algumas OSC financiadas pelo FC, e pude perceber a heterogeneidade existente entre elas, tanto em termos de tamanho e estrutura, quanto em relação à abordagem que efetivamente adotavam em sua prática. Nesse sentido, inquietou-me pensar que uma gama muito ampla de organizações, na execução de seus projetos, atuassem quase uniformemente conforme tinha visto em seus projetos.

Ao elaborar o projeto que orientou esta pesquisa, meu principal problema estava pautado pela reflexão a respeito das diferentes concepções de desenvolvimento, de forma comparativa entre a cooperação internacional e as organizações locais. Considerando que o FC (como parte da cooperação internacional massivamente presente na Nicarágua) fosse portador de um discurso globalizante e normativo sobre desenvolvimento, meu objetivo era buscar perceber se havia, entre as organizações locais que faziam parte do programa, concepções diferenciadas das ideias de desenvolvimento e democracia, e se fosse o caso, como se expressavam através de discursos e práticas críticas ao modelo proposto pela cooperação. Nesse sentido, a intenção era analisar se, e como se dá, na relação entre agências de cooperação e organizações locais, um processo de imposição, transposição, transferência, tradução ou crítica de certos pressupostos e lógicas internacionais.

A ideia central está pautada por duas considerações. A primeira, é que um dos argumentos da crítica à cooperação internacional (Mosse 2005) – no mesmo sentido da crítica à globalização – é de que as relações de desiguais de poder e a dependência econômica que ela gera nos países do sul levam à imposição de uma agenda de ação e de maneiras de executar projetos nesses países. No entanto, apesar da evidente e marcada assimetria nas relações de poder entre organizações doadoras e receptoras, acredito que os longos anos de existência dessa relação ensinaram algumas coisas, especialmente às últimas, no sentido de usar este contexto para seu proveito. A dependência da sociedade civil local a partir do financiamento de organizações in-

¹ As expressões “incidência política” e “participação cidadã” são muito utilizadas em projetos e discursos nesta área de projetos de desenvolvimento. Apesar de não serem muito recorrentes nesses termos no Brasil, elas equivalem à ideia de inserir temas e demandas no ciclo de políticas públicas e nos mecanismos de participação da população em instâncias institucionais de diálogo com o Estado, para elaboração e controle de políticas públicas.

ternacionais “não quer dizer que é impossível aumentar seu espaço de autonomia e criatividade” (Sorj 2005, p. 4).

É nesse sentido que é relevante também uma segunda consideração: a Nicarágua é um país extremamente marcado pelo processo histórico da Revolução Sandinista. Muitas das pessoas que trabalham em organizações da sociedade civil – eu me arriscaria a dizer que a maioria delas – participou ativamente do processo revolucionário. Este, por sua vez foi, como já ressaltamos, muito marcado por uma lógica socialista em seu discurso e em sua atuação, carregando uma herança bastante distinta daquela que origina e sustenta o atual discurso do desenvolvimento. Portanto, há todo um arcabouço e outras referências que estes acessam quando se referem a progresso e desenvolvimento social.

A principal preocupação não é apenas perceber o quanto as organizações internacionais doadoras de recursos têm a capacidade de definir o(s) sentido(s) em que, e a(s) maneira(s) como serão trabalhados estes temas; ou, em contraposição, o quanto as organizações locais nicaraguenses têm autonomia para operar de acordo com concepções próprias de democracia e desenvolvimento. Evitando assumir uma postura dicotômica que considere que há uma via de mão única, de imposições de valores e ações por parte da cooperação internacional sobre a sociedade civil local, prefiro abordar as relações e os nuances em que se percebem disputas e influências mútuas, que levam a uma convergência – ou não – de valores e concepções entre essas organizações (Mosse 2005).

Metodologia

As considerações contidas no problema de pesquisa aplicavam-se à cooperação internacional como um todo, até porque quando se trabalha num projeto do qual fazem parte diversos organismos cooperantes, sabe-se sobre e convive-se com outros projetos que não aqueles diretamente relacionados com o programa no qual se trabalha. Além do mais, a relação entre doadores e receptores era um tema comum, inclusive porque a maior parte das pessoas que trabalhavam comigo já tinham trabalhado em outros projetos e programas de cooperação, conhecendo e citando as similaridades e diferenças entre eles. Inclusive, é necessário sempre levar em conta as diferenças, que serão explicitadas, entre as instituições de cooperação internacional.

Portanto, delimitei desde um primeiro momento o programa Fondo Común como meu objeto de pesquisa. Assim, meu primeiro passo de análise neste trabalho consiste numa abordagem macro sobre o programa FC, apresentando sua estrutura e seu funcionamento, para em

seguida, analisar em que medida ele apresenta elementos que contribuem para a compreensão das relações entre as diferentes esferas que constituem a cooperação internacional. Os dados referentes a esta etapa do trabalho são resultantes, em sua maioria, de observações e anotações em diário de campo, permanecendo na proposta da “sociologia etnográfica” (Mosse 2005, p. 11). Também contribuem para esta etapa a leitura de documentos oficiais do programa e de projetos das organizações locais. Além disso, foram realizadas entrevistas com os responsáveis de duas embaixadas doadoras de fundos, assim como com um representante de uma das ONGs internacionais integrantes do Consórcio de ONGs e com o responsável da Secretaria Técnica do FC, ligado à Oxfam GB. Para o caso específico do episódio analisado na seção 3.3, foram especialmente relevantes as informações publicadas nos meios de comunicação, pois este foi o principal âmbito no qual se deu o confronto em questão.

No entanto, o FC continua sendo muito amplo como objeto empírico, pois se constitui de muitas relações diferentes, e engloba um leque muito grande de projetos e de organizações nicaragüenses com os quais trabalha. Portanto, para uma análise mais micro, que busca detectar em que medida existem diferenças nas relações que as OSC estabelecem com os doadores, e como se expressam essas diferenças, delimitarei um conjunto de projetos de acordo com determinados critérios que apresento a seguir.

Como já foi mencionado, a principal hipótese adotada é a de que existem diferentes possibilidades de relações entre as organizações nicaragüenses e a cooperação internacional, especialmente no que diz respeito à dependência/autonomia das primeiras em relação à segunda na definição dos temas e dos mecanismos de intervenção na realidade local. A partir disto, e tomando como objeto as organizações vinculadas ao FC, determinei três critérios das OSC que considero ter relevância na definição do grau de autonomia nessa relação:

- Nível de estrutura organizacional (tamanho, pessoal, tempo de trajetória, solidez dos projetos)
- Grau de engajamento (em determinado tema ou posição política)
- Caráter de clara diferenciação cultural (entre as pessoas da organização e/ou aquelas com as quais trabalha)

Considerando esses critérios, escolhi, entre todas as organizações vinculadas ao FC, cinco delas, buscando um cruzamento entre os dois primeiros critérios da seguinte maneira:

TABELA 1 - Critérios de escolha das organizações

| | | | |
|-------------|---|-----------------------|--------|
| | | Nível de estruturação | |
| | | + | - |
| Engajamento | + | Org. A | Org. B |
| | - | Org. C | Org. D |

O critério referente à diferenciação cultural permaneceu separado dos dois primeiros, como outra explicação possível para certas variações na relação estabelecida com os organismos de cooperação internacional. Inclusive porque poucas das organizações vinculadas ao FC abrangem questões identitárias específicas.

A partir desta escolha das organizações, foram realizadas entrevistas com os envolvidos nos projetos realizados através dos fundos do FC. Também foram realizadas observações de atividades promovidas no âmbito de projetos relacionados com as temáticas de democracia, participação e governabilidade.

Para facilitar a identificação das entrevistas, faço na tabela a seguir uma relação das entrevistas realizadas ao longo do trabalho, não apenas nas organizações nicaraguenses, mas também com pessoas de embaixadas e ONGs internacionais que fazem parte do programa:

TABELA 2 – Entrevistas

| Nº | Data | Organização | Critério no qual se enquadra | Pessoa entrevistada |
|----|----------|---------------------------|---|---|
| 1 | 17/03/10 | Embaixada Da Dinamarca | Comitê de Doadores | Funcionária encarregada da cooperação, nicaraguense |
| 2 | 14/02/10 | Embaixada Da Finlândia | Comitê de Doadores | Funcionário encarregado da cooperação, finlandês |
| 3 | 26/02/10 | Trocaire | ONG do Consórcio | Gerente de projetos na área de democracia e governabilidade |
| 4 | 23/02/10 | Oxfam GB | ONG líder do Consórcio/Secretaria Técnica | Gerente do Programa Fondo Común |
| 5 | 25/02/10 | Capri / Condega | + Estrutura + Engajamento | Coordenador Regional de Projetos |
| 6 | 11/03/10 | Capri / Manágua | Idem | Presidente da ONG |
| 7 | 25/02/10 | Red de Mujeres de Condega | - Estrutura + Engajamento | Fundadora e presidente da organização. |
| 8 | 15/03/10 | Grupo Fundemos | + Estrutura - Engajamento | Coordenadora de projetos |
| 9 | 09/03/10 | Hagamos Democracia | - Estrutura - Engajamento | Coordenador de projetos |
| 10 | 02/03/10 | CPICH | Diferenciação cultural | Presidente da associação |

Fonte própria.

A descrição mais detalhada de elementos que caracterizam tanto as entrevistas como os entrevistados estão presentes no terceiro e quarto capítulo deste trabalho, no qual me dedico a apresentar a análise decorrente desta pesquisa.

A escolha das organizações de acordo com os critérios anteriormente apresentados também foi algo complicado de ser fazer, uma vez que contava inicialmente apenas com os documentos dos projetos selecionados pelo FC, os quais eram muito semelhantes entre si. Como já mencionei anteriormente, a estrutura dos projetos obedece a uma estrutura pré-estabelecida na convocatória, contendo um marco lógico no qual têm que estar presentes objetivos, atividades, indicadores, variáveis e resultados esperados, encadeados numa seqüência lógica². Isto cria uma seqüência de textos muito parecidos, nos quais nem sempre é fácil perceber as especificidades e novidades de cada proposta. Com o projeto, é acrescentado um perfil da organização executora, mas este, apesar de permitir ter uma idéia do tamanho e estrutura de cada organização, não permite visualizar, obviamente, nada que indique o grau de engajamento da organização.

Portanto, recorri ao conhecimento anterior que eu tinha de alguns projetos, devido ao trabalho de 2007, assim como a observações de oficinas promovidas pelo FC na qual participaram várias das organizações financiadas. Numa oficina sobre rádio, por exemplo, percebi na descrição que um rapaz fez de sua organização e dos programas de rádio que executavam, a auto-afirmação da identidade indígena e o quanto este era um elemento importante em seu trabalho. Após consultar com os membros da ST que tem um melhor conhecimento da totalidade dos projetos, selecionei este como o projeto representante da diferença cultural claramente marcada.

Esta pré-seleção me ajudou a diminuir o leque de possibilidades de projetos, buscando enfocar naqueles que eu sabia serem mais emblemáticos das características que eu buscava. No entanto, ainda permaneciam mais de quatro organizações em meu espectro³. Assim, recorri novamente aos membros da ST, que além de serem aqueles com os quais eu tenho maior inserção, são quem trabalha diretamente com todas as organizações nos diferentes lugares do país. Estas pessoas se dispuseram a fazer uma reunião na qual, frente à apresentação de meus critérios de seleção, e minha primeira seleção, ajudaram-me a reduzir mais ainda o espectro de possibilidades. A definição final de quais seriam os projetos analisados contou ainda com um critério relacionado à factibilidade da pesquisa, considerando o tempo e os recursos disponíveis, inviabilizando assim, por exemplo, a escolha de projetos na costa atlântica do país.

² Este elemento será problematizado mais adiante.

³ Considerando que já estava escolhido o projeto caracterizado pela forte diferenciação cultural.

Às organizações finalmente selecionadas, solicitei a possibilidade de participar de alguma atividade que eles promovessem, preferencialmente, mas não necessariamente, no âmbito do projeto realizado com o FC. No entanto, isto não foi possível na maioria delas, devido a desencontros de agenda, já que algumas estavam em etapas que envolviam atividades mais burocráticas, como fechamento de projetos ou assinatura inicial de convênio. Assim, consegui participar apenas de três oficinas realizadas no âmbito dos projetos, que de qualquer forma também deram subsídio para esta pesquisa.

Nas entrevistas com as organizações locais, os principais elementos que busquei encontrar estavam relacionados à estrutura e trajetória da organização, sua relação com diferentes organizações de cooperação internacional, suas relações com outras organizações nacionais, tanto da sociedade civil como do governo, e as concepções presentes sobre democracia e desenvolvimento.

Inicialmente, questionava sobre dados referentes à composição da organização, a sua trajetória, assim como das pessoas nela envolvidas. Também nesse início, investiguei sobre o ano de surgimento, a estrutura da organização, no sentido de tamanho, número de pessoal, número de projetos que coordena no momento, e existência ou não de planejamento estratégico. Nesse sentido, enfoquei ainda no que é que considerariam ser sua principal estratégia de atuação, no caso tanto no plano estratégico, se existir, quanto nas temáticas trabalhadas.

Posteriormente, as perguntas direcionavam-se mais a sua relação com a cooperação internacional, que projetos tem sido financiados, e por quem, ao longo de sua trajetória. Com isto, pretendia apreender se existia uma mudança de temática, de estratégia ou de abordagem por parte das OSC em função dos recursos disponíveis por parte da cooperação. Ou seja, se por exemplo uma organização entrava numa nova temática, que não fosse exatamente o que ela já trabalhava, só para poder acessar recursos da cooperação e manter-se funcionando. Outra questão levada em conta aqui é que a trajetória das OSC se constrói, em geral, muito ligada ao financiamento internacional desde sua conformação, ou seja, estas organizações têm geralmente uma longa trajetória de relação com diversos organismos de cooperação. Neste ponto, incluía-se também considerações sobre o trabalho diretamente com o FC, considerando suas especificidades neste campo da cooperação.

Finalmente, busquei saber como é a relação entre as organizações locais, se essas relações existem e como se dão, principalmente em termos regionais e temáticos. Incluí ainda uma questão sobre as relações das organizações com os governos municipal e nacional.

Ao longo da entrevista, o enfoque passava por abordar estas questões problematizando sua relação e seu impacto no sentido de desenvolvimento e democracia. Caso estas questões

não emergissem ao longo da entrevista, ou passassem de maneira demasiadamente periférica, incluía uma questão sobre o quê, efetivamente, a pessoa considerava como “democracia” e “desenvolvimento”, e o quê leva ou como se chega a eles.

Estas questões estiveram explícitas em meu roteiro de entrevista, mas também permearam minhas observações e conversas informais tanto com pessoas das organizações selecionadas, como de outros envolvidos nesse meio.

No caso das entrevistas com os representantes das organizações de cooperação internacional, tanto das embaixadas quanto das ONGs internacionais, o roteiro de entrevista foi semelhante na ênfase na trajetória, na tentativa de entendimento do funcionamento da organização e nas concepções de democracia e desenvolvimento destes. No entanto, nestas entrevistas foi possível focar um pouco mais no Fondo Común em si, buscando entender também seu histórico e as relações que o conformam, o que está presente principalmente no terceiro capítulo do trabalho.

1. O mundo do desenvolvimento

Neste capítulo, pretendo tratar, ainda que brevemente, o surgimento e estabelecimento da ideia de desenvolvimento enquanto norteadora da economia e política no contexto internacional da contemporaneidade. Abordarei principalmente o surgimento e a consolidação de um sistema internacional, formado por uma série de atores estatais e não estatais, promotores de desenvolvimento em nível mundial através de políticas e projetos. Tais promoções se dão fundamentalmente através de financiamento de políticas e projetos, ações subscritas na chamada cooperação internacional, nas quais governos dos países considerados desenvolvidos, notadamente situados no hemisfério norte, e agências internacionais (também desses países) trabalham pela disseminação de certos modelos de desenvolvimento nos países considerados subdesenvolvidos, geralmente localizados no hemisfério sul. Tal deste sistema de promoção do desenvolvimento implica na adoção de uma ordem econômica e política internacional que se pretende “universal”, mas que, no entanto, tem como base modelos políticos e econômicos euro referenciados consolidados ao longo do século XX.

A principal intenção aqui é deixar clara a vinculação da idéia de desenvolvimento com concepções fundantes no pensamento ocidental. Enfatizo, ainda, como o caráter universalista e normativo – característico da cooperação internacional – opera com a intenção de levar tais modelos de desenvolvimento a todos os cantos do planeta. Este sistema internacional será também descrito aqui com vistas a explicitar e analisar suas incongruências, suas ambigüidades e fragilidades, evitando percebê-lo como um todo homogêneo e globalizante, no sentido de ser igual ou ter o mesmo efeito em todos os lugares onde é aplicado.

Na primeira parte do capítulo, exponho mais detalhadamente os pressupostos constituintes do conceito de desenvolvimento, bem como outros que o acompanham constantemente, especialmente as ideias de democracia, governabilidade e participação. Estas são apresentadas como parte do vocabulário que tem como lócus o campo da cooperação internacional, e dos projetos de desenvolvimento. Estes termos são essenciais para a manutenção de um discurso que se esforça por positivá-los constantemente em qualquer esfera em que sejam defendidos. Também são apresentados outros elementos importantes na consolidação deste discurso capaz de embasar modelos de desenvolvimento, dando-lhe uma coesão aparente muito forte.

Na segunda parte, apresento o contexto de surgimento e consolidação das instituições de cooperação internacional, enfatizando seu papel essencial para a disseminação da noção de

desenvolvimento. Assim, exponho também seus mecanismos de funcionamento, sua lógica de atuação e as tendências recentes de articulação na busca de resultados.

Na terceira parte, ressalto as diferenças existentes entre as instituições que trabalham com cooperação internacional, relacionadas principalmente com suas fontes de financiamento e suas vinculações institucionais, ressaltando a relevância de se ter ou não caráter estatal.

1.1 O discurso que sustenta

As últimas duas décadas foram o cenário de transformações nas relações de forças internacionais, de reordenações estruturais em um período pós-guerra fria, assim como de consolidação de um modelo político e econômico norteado pelas definições do Consenso de Washington. Novos atores além dos Estados do Norte, como instituições financeiras e agências internacionais de desenvolvimento, ganharam voz e força para proferir discursos normativos sobre como os Estados “em desenvolvimento” deveriam organizar-se política e economicamente. A crescente globalização ajudou a potencializar os efeitos e ampliar a disseminação desses discursos e práticas baseados num ideal de desenvolvimento econômico e político na maioria dos países do mundo.

Estas ações estão amparadas na idéia de promoção do desenvolvimento, assumindo uma postura ocidental normativa, globalizante e homogeneizante, na qual estão presentes uma série de metas a serem alcançadas pelos países “em desenvolvimento” caso queiram vir a ser, em algum momento, “desenvolvidos”. Inserem-se aí ideais econômicos e políticos, nos quais “modernização econômica e modernização política são [...] associadas, a primeira se identificando ao progresso do mercado, a segunda ao progresso da democracia parlamentar” (Pee-mans 2004, p.299, tradução livre*). A idéia de desenvolvimento promovida principalmente pelas agências financeiras internacionais, está amplamente em consonância com os discursos de diversos governos dos países do norte, e abrange a necessidade de reformas políticas baseadas em modelos (neo)liberais de democracia e governabilidade.

Apesar de ter se fortalecido nas últimas duas ou três décadas, a ideia de desenvolvimento passa a ser denominada dessa forma a partir da Segunda Guerra Mundial⁴. Este foi, inclusive,

* No original: “*Modernisation économique et modernisation politique sont désromais associées, la première s’identifiant au progrès du marché, le second progrès de la démocratie parlementaire.*”

⁴ A data marcada por alguns autores como surgimento internacional da palavra “desenvolvimento” para falar de padrões de vida a serem alcançados, e principalmente padrões econômicos que os países deveriam ter, é tida como sendo em janeiro de 1949, num discurso do presidente estadunidense Harry Truman, no qual ele contrapunha esses padrões àqueles dos países “subdesenvolvidos”. A principal proposta nesta fala seria basear o desenvolvimento nos conceitos de trato justo e democrático, enfatizando a importância da produção para a paz e a prosperidade mundial. (Escobar 1996, Rist 2002)

um dos únicos tópicos nos quais os discursos do dois blocos da guerra fria coincidiam: a necessidade de levar desenvolvimento ao “terceiro mundo” (Rist 2007, p. 486). Surgindo sem muitas definições aprofundadas, o conceito geralmente tinha seu significado imbricado na ideia de progresso, que supostamente seria capaz de levar melhores condições de vida a margem destes sistemas sócio-econômicos.

Da maneira como é comumente proferida, esta ideia consiste fundamentalmente em propor um mundo em que existe a possibilidade de progresso, no sentido evolutivo do termo, no qual haveria um suposto aperfeiçoamento do sistema capitalista, que estaria acompanhado do fortalecimento das instituições políticas, identificadas com princípios democráticos, e com maior distribuição de riquezas; portanto, um mundo no qual as pessoas poderiam viver melhor. Assim, estabilidade e crescimento econômico, institucionalidade democrática e boas condições de vida no sentido de acesso generalizado da população a serviços básicos de educação, saúde, saneamento⁵, etc, seriam alguns dos requisitos necessários para ser considerado um país desenvolvido.

Este aperfeiçoamento seria, ainda segundo uma visão ideal de desenvolvimento, possível em qualquer país que atuasse “corretamente” na promoção de todos os quesitos acima mencionados. São apresentados como modelo principalmente os países europeus e norte-americanos, que estariam numa etapa avançada em termos de progresso, tendo atingido, segundo esse discurso, boa parte de seus objetivos, e sendo portanto chamados de “países desenvolvidos”, em contraposição àqueles “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos”, localizados principalmente na América Latina, África e Ásia, que estariam numa etapa anterior dessa evolução.

Percebe-se, portanto, uma enorme imprecisão na definição do que vem a entender-se por desenvolvimento, e estas explicações tendem a se referir a “uma série de crenças e suposições sobre a natureza do progresso social, mais do que a qualquer outra coisa mais precisa” (Rist 2007, p. 485, tradução livre^{*}). A ideia de que se trata de uma crença “moderna generalizada e firmemente enraizada” (idem, p. 487, tradução livre^{*}), também está presente em Ribeiro, que considera que a noção de desenvolvimento “parte de um amplo sistema de crenças marcado por matrizes culturais do Ocidente” (Ribeiro 2008, p. 119). Dessa forma, estes autores sugere-

⁵ Um importante parâmetro de desenvolvimento dos países, nesse sentido, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), usado pela ONU para medir a qualidade de vida das pessoas nos países. O índice baseia-se em três dados: o PIB per capita, a longevidade e a educação. Ele tem com isso o mérito de inserir à noção de desenvolvimento estas duas últimas categorias, para completar a medição econômica representada pelo PIB, que foi durante muito tempo usado o principal indicativo internacional de desenvolvimento de um país. Para mais informações: <http://www.pnud.org.br/idh/>

^{*} No original: “*a set of beliefs and assumptions about the nature of social progress rather than to anything more precise*”.

^{*} No original: “*generalised and firmly rooted modern belief*”.

rem que, apesar de surgir em meados do século XX, a ideia de desenvolvimento pode ser pensada enquanto uma continuidade de ideais iluministas, baseando-se na ideia de progresso e reforçando uma ideologia universalista. O autor insiste no fato de que “sua importância para a organização de relações sociais, políticas e econômicas fez com que antropólogos o considerassem como “‘uma das idéias básicas da cultura européia ocidental moderna’, ‘algo como uma religião secular’, inquestionada, já que ‘se opor a ela é uma heresia quase sempre severamente punida’” (Ribeiro 2008, p. 117).

Especialmente por causa do esforço constante de positivação dado à palavra desenvolvimento, “que deriva tanto de sua existência supostamente ‘natural’, quanto de sua inclusão num grupo de crenças inquestionáveis” (Rist 2007, p. 488, tradução livre*), sua disseminação foi ampla na segunda metade do século XX, aplicando-se a diversos projetos levados a cabo tanto por governos, como por agências internacionais, ONG’s, universidades e os mais diversos atores. As críticas ao modelo de desenvolvimento ao longo dos anos se deram principalmente no sentido de adicionar outros adjetivos a ele, como desenvolvimento alternativo, sustentável, participativo, etc, mas dificilmente aparecendo a possibilidade de romper com o próprio ideal de desenvolvimento. Escobar aponta para esse fato como uma colonização da realidade por esse discurso historicamente construído (Escobar 1996, p. 23).

No mesmo sentido, pode-se dizer que o discurso do desenvolvimento opera no sentido de justificar que certos países sintam-se autorizados a (ou mesmo responsáveis por) tomar ações que definem a política e a economia de outros. Esta lógica pode ser vista como uma continuidade de uma lógica colonialista (Escobar 1995 apud Ribeiro 2008), pois estabelece determinados padrões econômicos e políticos supostamente universais, mas dos quais apenas certos países são “guardiões”, ou, em outras palavras, responsáveis por fazer que estes padrões se estabeleçam em todos os países.

Essa relação é vista por alguns como sendo principalmente uma expressão de interesses econômicos dos “países desenvolvidos”, uma vez que

a principal intrusão da ajuda [para o desenvolvimento] é especialmente evidente (e agora explícita) em relação a estados que são fracos, “falidos”, pobremente integrados no, ou excluídos do, mercado global, onde a pobreza é concebida como perigosa ameaça à segurança, remediada através da assertiva promoção das prescrições neoliberais. (Mosse 2005, p. 9, tradução livre*)

* No original: “*which derives both from its supposedly ‘natural’ existence and from its inclusion in a cluster of unquestionable shared beliefs*”

* No original: “*The greater intrusion of aid is especially evident (and now explicit) in relation to states that are weak, ‘failing’, poorly integrated into, or excluded from, global markets, where poverty is constructed as a dangerous threat to security, remedied through the assertive promotion of neoliberal prescriptions.*”

Assim, fazer com que os países atinjam e mantenham determinados padrões econômicos, assim como mantenham certa estabilidade política, não é encarado aqui como um “favor” ou “boa vontade” dos doadores de recursos para o desenvolvimento para que as pessoas destes países tenham vidas melhores. Financiar o desenvolvimento é, segundo esta abordagem, sobretudo criar e manter novos mercados consumidores para os produtos dos países do norte, além de constituir alianças políticas e zelar pela segurança interna dos países financiadores.

No entanto, de quem estamos falando quando nos referimos ao “desenvolvimento” como uma entidade? Rist (2002) chama a atenção para o quanto, a rigor, esse “desenvolvimento” não existe, pois trata-se de dar nome a uma série de condições ideais de vida que na realidade não se concretizam em lugar algum. No entanto, o autor chama atenção para o fato de que

Sim, o desenvolvimento existe, em algum sentido, através das ações que ele legitima, através das instituições que mantém vivas e dos sinais testemunhando sua presença. Como poderíamos negar que existem países desenvolvidos e em desenvolvimento, projetos de desenvolvimento, ministérios de cooperação para o desenvolvimento, um Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, um Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (melhor conhecido como Banco Mundial), institutos de estudos sobre desenvolvimento, ONG's responsáveis por promover o desenvolvimento, e muitas outras instituições e atividades com o mesmo objetivo nesse sentido. (Rist 2002, p. 10-11, tradução livre*)

Especialmente nos últimos vinte anos, deu-se a consolidação de uma “indústria do desenvolvimento” (Powell & Seddon 1997), na qual fica evidente o papel dos atores acima mencionados, principalmente ligados a países europeus e norte-americanos, na promoção desse modelo de desenvolvimento através de suas agências governamentais e de instituições multilaterais⁶. São eles os que fazem, efetivamente, que exista e se operacionalize essa noção de desenvolvimento. São os que explicitam os conflitos existentes na definição de como a disseminação de um conceito tão impreciso afeta tantas vidas em todo o planeta, impondo-se muitas vezes a outras formas de sociabilidade e produção.

É importante ressaltar, no entanto, o quanto o discurso do desenvolvimento se esforça ao máximo para apagar os conflitos existentes ao longo do processo. A ideia central é considerar que existe uma maneira de todos viverem bem, e é isto que se busca, sem considerar muitas vezes as disputas necessárias para definir o que é esse “viver bem”, ou quem define o que é melhor para quem. Eis, aí, uma evidência da postura colonialista do conceito. Identificam-se

* No original: “*development does exist, in a way, through the actions that it legitimates, through the institutions it keeps alive and the signs testifying to its presence. How could it be denied that there are developed and developing countries, development projects, development co-operation ministers, a United Nations Development Programme, an International Bank for Reconstruction and Development (better known as the World Bank), institutes for development studies, NGOs responsible for furthering development, and many other institutions and activities with the same stated aim.*”

⁶ A conformação e o funcionamento desta “indústria” será mais detalhadamente apresentada no próximo sub-capítulo.

os “problemas” a serem resolvidos nos países “sub desenvolvidos”, através de uma avaliação que segue padrões observados em países “desenvolvidos”. Esta avaliação, é geralmente guiada por padrões observados nos países “desenvolvidos”. Estes problemas são geralmente caracterizados pela falta de algumas coisas consideradas “elementares”. Assim, questões formuladas em torno de problemas como pobreza, autoritarismo, corrupção, machismo, analfabetismo, má qualidade de vida, são encaradas como a causas últimas a serem combatidas, e não consequências, perdendo-se assim a dimensão de suas relações causais.

A diplomacia é um dos principais aspectos nas relações pessoais e institucionais no campo da “indústria do desenvolvimento”, especialmente nas agências bilaterais e multilaterais de cooperação. Este é um dos motivos que leva ao amplo alcance de projetos de desenvolvimento, pois existe uma tendência ao não questionamento das razões que levam às desigualdades e injustiças que esses projetos visam combater, o que lhes permite ser mais palatáveis para todo tipo de financiamento e apoio.

As desigualdades econômicas, as condições de trabalho, a concentração de riquezas, assim como certas arbitrariedades políticas, raramente são questionadas a fundo como modelo de produção ou de organização político-social. Fala-se de redução de pobreza sem questionar o processo pelo qual se constituiu essa pobreza; fala-se em direitos humanos sem questionar que concepção de “humano” é essa, na qual alguns acabam sendo “mais humanos” que outros, em termos de condições de trabalho, condições de vida, acesso à saúde, entre outros; fala-se de combater a AIDS sem questionar profundamente a questão das licenças de grandes laboratórios farmacêuticos, e assim por diante. Os “problemas” apontados pelo discurso do desenvolvimento são afastados do contexto no qual resultaram, omitindo a relação dos mesmos com o sistema econômico e social global mais amplo.

Os temas que têm gerado maior polêmica e conflitos são, provavelmente, aqueles relacionados com o meio ambiente e modos de vida sustentáveis, uma vez que se vêem obrigados a questionar o modelo de produção capitalista e a sociedade de consumo que o sustenta. Mas mesmo assim, há uma série de medidas ambientalistas que podem facilmente ser englobadas pelo capitalismo, como pode-se perceber cada vez mais pelas iniciativas de grandes empresas em projetos de reciclagem ou “produção sustentável”, e muitas delas passam a ser inclusive financiadoras de ações que buscam o “desenvolvimento sustentável”. É evidente também que o aspecto diplomático é a principal regra em negociações internacionais, como foi possível perceber no encontro de Copenhague em 2009.

Isto nos leva a uma característica importante do discurso do desenvolvimento. Entre as concepções básicas liberais e ocidentais que o acompanham, encontra-se a lógica de que o Es-

tado é quem deve mediar e resolver os problemas da população, enquanto o mercado se auto-regula de acordo com as ofertas e demandas de consumo. Por isso é essencial para a lógica de desenvolvimento como um todo, a institucionalidade e estabilidade política, preferencialmente democrática. O crescimento do mercado, enquanto uma esfera autônoma, seria um indicador de desenvolvimento de determinada nação ou sociedade. Portanto, e conjugando a isto este “caráter diplomático” da cooperação internacional, raramente alguma ação de promoção do desenvolvimento através de projetos ou programas internacionais reivindicarão algo de empresas ou atores do setor privado, pois estes também estão no leque daqueles com quem se deve manter “relações”. Os “problemas sociais” devem ser resolvidos no âmbito do Estado, o que justifica que a maior parte dos recursos da cooperação seja destinado diretamente a ajudas orçamentárias de governos com poucos recursos. E é o que justifica também que a maior parte dos projetos de organizações não-governamentais financiados sejam voltados à demanda aos governos locais para obter serviços e direitos.

A promoção do desenvolvimento ao redor do mundo gerou um vocabulário próprio, no qual certas palavras são recorrentes e mesmo exaustivamente usadas para conformar o panorama completo de requisitos para que um país ou povo seja considerado desenvolvido. Assim, palavras como desenvolvimento, democracia, participação, cidadania, empoderamento, redução de pobreza, passam a ser usadas indiscriminadamente, a tal ponto que se esvaziam de significado. Elas são usadas não apenas no cotidiano dos projetos de desenvolvimento, mas também nos crescente números materiais de divulgação, sites, estudos e sistematizações promovidos e publicados no âmbito da “indústria do desenvolvimento”⁷.

O termo *buzzwords* é usado na literatura em inglês para definir essas palavras (Cornwall 2007). Eade sugere que essas palavras têm uma "multidão de significados e nuances, dependendo de quem está usando e em que contexto [...] [e geralmente elas] parecem expressar uma coisa, mas são usadas na prática para dizer algo bastante diferente, ou de fato não têm real sentido" (Eade 2007, p. 168). A autora aponta também a capacidade do vocabulário sobre desenvolvimento de ser “ao mesmo tempo descritivo e normativo” (ibidem, tradução livre*). Outro elemento importante levantado por esta interpretação vem ao encontro da capacidade de

⁷ Chama-nos a atenção, além do uso comum de palavras que remetem a uma sociedade ideal nos termos modernos, a existência de padrões estéticos de abordagem do desenvolvimento. Num percurso por sites de agências de cooperação, tanto governamentais quanto não governamentais, podemos perceber um apelo imagético ao que eu chamaria de uma “pobreza bonita” ou mesmo “poética”, carregadas de caráter emotivo e enfatizando a etnicidade dos “ajudados” pelos projetos de desenvolvimento. Este é um tema que mereceria maior atenção, em minha opinião.

* No original: “*a multitude of meanings and nuances, depending on who is using it and in what context [...]. Or these words appear to convey one thing, but are in practice used to mean something quite different, or indeed have no real meaning at all.*” E “*it is simultaneously descriptive and normative*”.

colonização do discurso da qual falava anteriormente: a autora ressalta o quanto os “conceitos e a linguagem do desenvolvimento internacional estão embebidos na cultura de doadores [de recursos] da Europa do norte e da América do norte e das agências multilaterais que eles controlam largamente.” (Eade 2007, p.467, tradução livre*)

Dentre as palavras que podem ser consideradas *buzzwords* estão alguns adjetivos combinados frequentemente com a palavra desenvolvimento, ao tratar de incorporar uma série de críticas e lacunas presentes nesse conceito tão amplo e inconsistente. Alguns exemplos são “outro desenvolvimento”, “desenvolvimento participativo”, “desenvolvimento socialista” (Escobar 1996), ou, mais recentemente desenvolvimento sustentável, local e etnodesenvolvimento. Ao longo da existência do conceito, muitos destes adjetivos foram incorporados, especialmente como reação às evidências de que a promessa de progresso rumo ao bem estar generalizado não se concretizou.

O fato de este discurso ser hegemônico não pode, no entanto, nos levar a pensar que ele é também homogêneo. Diversos atores estão envolvidos no processo de disseminação do conceito, desde estados nacionais, passando por agências multilaterais, até ONG’s e organizações de países do sul nos quais se pretende gerar desenvolvimento. Ao longo desse processo, as relações e diferentes concepções que as pessoas e instituições têm deste conceito entram em disputa, e se traduzem em ações muito variadas e até mesmo contraditórias. Mosse chama a atenção para uma “manutenção de uma disjuntura característica (e necessária) entre racionalizar a política e o mundo da prática”, uma vez que “o potencial hegemônico da ajuda internacional está sempre limitada por esta autonomia da prática da política (e da política da prática)” (Mosse 2005, p. 23, tradução livre*)

Passados 60 anos de seu surgimento, e especialmente duas ou três décadas de sua aplicação massivamente através de projetos que envolveram enormes somas de dinheiro, o fracasso do desenvolvimento, no sentido de promover melhoras nas vidas das pessoas e relações mais igualitárias e justas, é notável. As desigualdades sociais aumentaram em todo o mundo, o acesso a serviços e direitos permanece difícil em muitos países e mesmo o modelo de crescimento econômico mostrou-se insustentável com a crise econômica de 2008.

No entanto, uma das características do discurso do desenvolvimento é a “capacidade de produzir desculpas por erros cometidos, de reciclar formulações e de criar novas panacéias”

* No original: “*how deeply the concepts and language of international development are embedded in Northern European and North American donor cultures and the multilateral agencies that they largely control*”

* No original: “*maintenance of a characteristic (and necessary) disjuncture between rationalising policy and the world of practice*”. E: *The hegemonic potential of international aid is always limited by this autonomy of practice from policy (and policy from practice)*”.

(Ribeiro 2008, p. 114). Assim, apesar das evidências de que o modelo de desenvolvimento proposto não está operando da maneira como foi concebido, o fato de ele fazer parte, como dizíamos anteriormente, de um conjunto de crenças que fundamenta a lógica ocidental, romper com esta ideia não se apresenta como uma saída fácil. Apesar do crescimento das análises críticas na literatura, especialmente na sociologia e na antropologia (Escobar 1996, Perrot 2008, Rist 2002, Ribeiro 2008), a tendência nas instituições financiadoras da cooperação internacional tem sido reformular as condições e modalidades de recursos, ignorando as possibilidades de questionamento do modelo de desenvolvimento proposto e insistindo que o problema é a maneira como esses projetos são promovidos e financiados. Veremos evidências disso no sub-capítulo a seguir.

1.2 Práticas articuladas

A cooperação para o desenvolvimento surgiu ainda na primeira metade do século vinte, a partir de organizações de auxílio mútuo em alguns países, que foram se estendendo para outros países mais necessitados. Após a segunda guerra mundial, a cooperação entre países se fortaleceu, inicialmente para a reconstrução da infra-estrutura destruída em decorrência da guerra na Europa, mantendo-se e expandindo-se posteriormente, especialmente em função das transformações na geopolítica a partir da criação das Nações Unidas e do crescimento de um sistema multilateral e supranacional de cooperação.

O leque de instituições que conformam o que chamamos de cooperação internacional é muito amplo, abrangendo organismos ligados ao sistema das Nações Unidas; instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); agências governamentais de cooperação bilateral (geralmente as próprias embaixadas); ONGs que atuam com fundos de doações individuais, empresariais ou de governos; ONGs confessionais ligadas a igrejas; fundações privadas. As modalidades de transmissão de recursos variam, podendo ser feitas através de empréstimos, doações e perdão de dívida externa, sendo que as condições dessas transações variam de acordo com a instituição doadora. Atualmente, esses recursos são uma das principais fontes de recursos de muitos governos de países do sul e também da quase totalidade de organizações não governamentais nesses países.

Em geral as instituições de cooperação internacional caracterizam-se por serem originais de países do hemisfério norte, cuja ação se dá predominantemente nos países do sul, e sua atuação se pauta pela promoção do desenvolvimento e crescimento econômico nestes países.

A quantidade de recursos que movimentam vem crescendo gradualmente, tendo aumentado em 46% num período de cinco anos, entre 2003 e 2008⁸ (OECD 2008). Este fenômeno tem fortes implicações na correlação de forças que se estabelece entre as organizações doadoras e as receptoras. Longe de ser uma coincidência, esta analogia com as desigualdades econômicas e dos índices de desenvolvimento entre esses países é apontada por uma série de autores como uma evidência que caracteriza estas práticas como mecanismo de reprodução e manutenção dessas desigualdades (Sorj 2005, Pérez-Baltodano 2006, Silva 2008). Apesar dos esforços para a consolidação de um discurso de igualdade entre as organizações envolvidas no processo, principalmente proferido por parte das instituições doadoras, é importante problematizá-lo e percebê-lo como um campo de poder (Ribeiro 2008).

Hoffman chama a atenção para a existência de continuidades entre a lógica que orientou ações de diversos grupos já existentes anteriormente à 2ª Guerra Mundial e a lógica de atuação dos projetos de desenvolvimento, especialmente através da cooperação, que se consolidou muito fortemente no pós-guerra. Segundo ela, as abordagens da “antropologia do desenvolvimento”, e também das produções teóricas produzidas no âmbito da cooperação, adotam o pós Segunda Guerra como um marco para o “surgimento” do “aparato institucional do desenvolvimento”, o que significaria, segundo a autora, assumir implicitamente a existência de alguma novidade nessa abordagem. A mudança do discurso poderia ser considerada uma forma de amortizar as evidências nas desigualdades das relações de poder, sendo que “o que se pode ressaltar como “novidade” foi justamente o tratamento destes atores [da cooperação] como uma unidade, algo que se ancorou, por um lado, em mecanismos acionados por Estados nacionais e organismos internacionais que passaram a promover sua atuação, e, de outro, pela aceitação destes atores em serem tratados como tal” (Hoffman 2008, pág. 45).

É inegável, no entanto, que o campo da cooperação internacional foi crescendo e se aprimorando na segunda metade do século XX, sendo essencial para a consolidação do “contexto de mobilização dos países do ‘Norte’ para promover o ‘desenvolvimento’ nos países do ‘Sul’”⁹ (Hoffman 2008, p. 14). Esse contexto se aprofundou na medida em que se acirravam as disputas geradas na Guerra Fria, aumentando a importância da cooperação para a constru-

⁸ Segundo dados da OECD, em 2003 o total de financiamento pra o desenvolvimento, público e privado, em todo o mundo, totalizava US\$ 136,225 bilhões , tendo passado para US\$ 294,753 em 2008. Desse total, a o principal aumento de financiamento se deu no continente africano (especialmente na região subsaariana) e na Ásia (especialmente na Ásia central) (dados OECD). Estes dados incluem os recursos movimentados por agências oficiais de governos e multilaterais, assim como pelo setor privado, no qual estão incluídos bancos, mas também ONGs e fundações privadas. Dados disponíveis em <http://stats.oecd.org/index.aspx>.

⁹ Segundo O’Neill, os primeiros países a criar agências oficiais de cooperação foram a Inglaterra (1935) e a França (1940), visando cooperar com projetos nos países que deixavam de ser suas colônias naquela época. (O’Neill 2004).

ção de alianças e a também como garantia de que os países receptores de ajuda mantivessem certos valores em sua política e sua economia, tanto por parte do bloco capitalista, quanto do socialista.

Ao longo dos anos 1960 até os anos 80, as doações caracterizavam-se por serem feitas de maneira menos controlada, no sentido que cada repasse dependia muito das condições de cada instituição doadora, e muitas delas não tinham muitos mecanismos de controle sobre o destino final dos recursos doados. No entanto, na medida em que o grande volume de recursos mobilizados foi se mostrando ineficiente, ou pelo menos insuficiente para a diminuição da pobreza e das desigualdades mundiais, uma série de considerações e questionamentos foram gerando fortes transformações nos mecanismos de cooperação.

A partir de meados dos anos 2000 começou a se delinear uma “nova arquitetura da ajuda” (Mosse 2005, tradução livre¹⁰), na qual os principais países doadores estabeleceram uma série de metas e novos mecanismos de atuação. Em 2002, realizou-se em Monterrey uma Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pelas Nações Unidas e contando com a presença de chefes de Estado de 50 países, e representantes de instituições financeiras multilaterais, da OMC, de ONG’s internacionais e do setor privado (ONU, 2002). Desta conferência, resultaram um conjunto de acordos internacionais, chamados Consenso de Monterrey, pautando uma agenda internacional na qual as principais metas estão em consonância com os Objetivos do Milênio (ODM) reforçados pela ONU em 2000¹¹. Os principais acordos foram no sentido de reforçar a necessidade de que os países doadores comprometam um total de 0,7% de seu Produto Interno Bruto (PIB) para a cooperação internacional, visando objetivos comuns, entre os quais principalmente a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Em termos de práticas, ressalta-se a importância de uma postura de *ownership* (que daqui por diante chamaremos de apropriação) em relação aos receptores de recursos, e de *accountability* (o qual trataremos como prestação de contas) dentro dos projetos financiados.

Em 2005, outra reunião foi realizada, em Paris, na qual foram afinadas as orientações enquanto à atuação da ajuda internacional buscando eficácia, sempre no sentido de “construir mais desenvolvimento”. Neste encontro, estabeleceu-se a Declaração de Paris para a Eficácia

¹⁰ No original “*new architecture of aid*”

¹¹ Os Objetivos do Milênio consistem numa lista de oito objetivos a serem alcançados até 2015 pelos 191 Estados membros da ONU. São eles: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. Atingir o ensino básico universal; 3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. Reduzir a mortalidade na infância; 5. Melhorar a saúde materna; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

da Ajuda¹², nos quais os principais objetivos são: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua.

Trata-se, portanto, de uma busca por otimização de recursos por parte dos doadores, no quesito de harmonização e alinhamento, a partir da alegação de que muitos projetos sobre as mesmas temáticas e nos mesmos lugares são executados por diferentes agências de cooperação, aumentando os gastos burocráticos e duplicando esforços. Eyben chama a atenção para o vício que esta medida gera ao levar que “doadores ajam juntos e portanto exerçam grande poder sobre os receptores” (Eyben 2007, p. 642, tradução livre*). A autora também aponta para o quanto, na medida em que a “harmonização” supõe ausência de confronto tanto entre os doadores, quanto entre estes e os receptores, esta lógica “fortalece o hábito de longa data dos doadores de fingir que a pobreza não é política” (idem, p. 643, tradução livre*).

No que se refere às medidas de apropriação e responsabilidade mútua, elas consistem em estabelecer uma relação na qual o receptor de recursos é colocado como “parceiro”, sendo responsável por decidir em que setores (especialmente os governos) serão investidos os recursos da cooperação. Da mesma forma, os receptores ficam sendo co-responsáveis pelo cumprimento efetivo dos resultados. Mosse destaca o quanto esta medida evidencia uma “mudança de 'presente' para 'contrato’” (Mosse 2005, p. 2, tradução livre*). O autor propõe diversas possibilidades de interpretações desta mudança, já que

a ênfase na 'parceria' e 'apropriação local' pode ser considerado como instrumental (melhorando a eficiência da ajuda), como política (dando visibilidade, suporte e legitimidade para a ajuda) ou como governamental (um cavalo de Tróia, permitindo uma maior penetração internacional em escolhas nacionais de desenvolvimento) (Mosse 2005, p.10, tradução livre*)

O maior repasse de recursos a organizações não governamentais e governos locais em detrimento de governos nacionais também faz parte destas mudanças no cenário da cooperação. Isto se baseia na ideia de que parte da falta de “resultados” dos recursos investidos até o momento nos chamados países em desenvolvimento se deve aos altos índices de corrupção existentes nas esferas governamentais, especialmente nos governos nacionais. Portanto, uma maneira de aumentar os “resultados” seria investir no fortalecimento de organizações de sociedade civil, especialmente ONG's, consideradas mais recomendadas

¹² Disponível em: http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html

* No original: “*donors ganging together and thus exerting greater power over the recipient*”

* No original: “*strengthens long-standing donor habits of pretending that poverty is not political*”

* No original: “*shift from 'gift' to 'contract'*”

* No original: “*the emphasis on 'partnership' and 'local ownership' can be regarded as instrumental (improving aid efficiency), as political (shoring up flagging support/legitimacy for aid) or as governmental (a Trojan horse, enabling deeper international penetration into national development choices.*”

devido à “[...] virtude de seu enfoque participativo e democrático” (Mercer 2002, p. 6, tradução livre*). Portanto, fortalecidos, estes atores poderiam realizar um controle das ações governamentais, através de sua participação em instâncias decisivas e orçamentárias, impulsionando assim uma “boa governança” (Bebbington & Riddell 1995, Mercer 2002). Os governos municipais também são um foco crescente de investimentos, seguindo uma lógica de descentralização que facilitaria o acompanhamento e controle dos recursos doados, e portanto a visibilidade dos resultados.

Muitas são as críticas a uma visão virtuosa da sociedade civil, tanto na literatura nacional quanto internacional (Silva 2007, Nogueira 2003, Mercer 2002, Bebbington & Riddell 1995, Chandhoke 2007). As ressalvas se fazem no sentido de complexificar a análise de sua constituição e seu papel nas definições das políticas dos diferentes países. Sorj sugere que “em lugar de procurar um modelo universal de sociedade civil, precisamos reconhecer que existem sociedades civis” (2005, p. 8), no entanto isto parece especialmente difícil na aplicação do conceito ao campo da cooperação internacional, uma vez que esta tende a atuar, como já ressaltamos, a partir de modelos universalistas e normativos. Como resalta Mercer, “as novas palavras de ordem no discurso do desenvolvimento internacional [...] são agora sociedade civil, democracia, boa governança e capital social, e todas elas derivam da experiência histórica ocidental, e são empregadas como se seu significado fosse universal e inequívoco” (2002, p. 7, tradução livre*).

Simultaneamente, cresce o número de projetos e programas voltados para o fortalecimento das organizações e práticas que possibilitem uma “boa governança” que é “definida como a boa gestão do desenvolvimento” (Peemans 2004, p. 305). Esta prioridade se ampara na lógica de que é a fraqueza da sociedade civil e dos mecanismos de controle social nos países “em desenvolvimento” o que possibilita e mantém os índices de corrupção e má gestão por parte dos governos. Portanto, apesar de seguirem os investimentos em projetos voltados para saúde, educação, produção, e outras áreas, a consolidação de um “espaço democrático” passou a ser um dos principais investimentos a partir dos anos 90, supostamente com o intuito de garantir, inclusive, a melhor aplicação dos recursos em todas as áreas de políticas públicas.

Além da governança, outros temas foram se consolidando como preferenciais nos projetos de desenvolvimento, estando presentes em todos os países que recebem financiamento. Certas questões como igualdade de gênero, questões geracionais, modos de vida sustentáveis,

* No original: “(...)NGOs are significant bolsterers of civil society by virtue of their participatory and democratic approach.”

* No original: “The new watchwords in international development discourses [...] are now civil society, democracy, good governance and social capital, all of which derive from western historical experience, and all of which are employed as if their meaning were universal and unequivocal”.

vão além dos projetos que tem seu foco especificamente nesses temas, estando presentes, sempre que possível, como exigência “transversal” a qualquer outro tema que seja trabalhado.

A publicação de textos, dados, sistematizações e demais referências sobre o tema é uma preocupação sempre presente nos programas de desenvolvimento. A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, instituição surgida em 1961 e que, atualmente, congrega 31 países, principalmente os mais ricos do mundo¹³, disponibiliza em seu site grande parte de suas publicações, que diz serem uma média de 250 publicações anuais sobre temas relacionados com desenvolvimento. Este é apenas um exemplo, ao qual poderíamos acrescentar também a grande quantidade de materiais produzidos pelas agências ligadas às Nações Unidas e todas as outras instituições que atuam no âmbito da cooperação internacional.

A produção de estudos e dados sobre o desenvolvimento é também uma preocupação nos projetos financiados pela cooperação. Referindo-se especificamente à Nicarágua, mas indo ao encontro da realidade verificada em outros países, Pérez-Baltodano (2006) afirma que esta “condicionalidade teórica e a dependência intelectual” não se limita apenas ao âmbito dos projetos para o desenvolvimento, mas afeta também a produção teórica do país, especialmente através da prática de consultoria e produções técnicas para organizações internacionais, que constitui uma das principais fontes de emprego entre profissionais qualificados do país. A dependência econômica seria também o principal motivo que leva as organizações da sociedade civil a “adotar o vocabulário conceitual, as premissas e os marcos teóricos da cooperação internacional” (ibidem, p. 10). Para Eade, trata-se de um processo que

ilustra claramente a noção de hegemonia cultural de Gramsci, onde os valores da cultura dominante [...] captura a ideologia, auto-entendimento e organização [...] daqueles que tem suas vidas mais significativamente afetadas pelas políticas internacionais de desenvolvimento (Eade 2007, p. 467)

Numa análise bastante interessante sobre cooperação internacional, Silva propõe entender esta prática nos termos da teoria sobre a dádiva, no sentido proposto por Marcel Mauss, entendendo-a como uma “estratégia de gestão de relações de poder [...] [em que estão presentes] táticas relacionadas à construção de vínculos de identidade, aliança e honra entre [os atores nesse campo]” (Silva 2008). Esta proposta vai ao encontro daquelas que tratam sobre construção de hegemonias, mas possibilita uma nuance no sentido de entender os mecanismos usados para que certas concepções de mundo sejam adotadas nos países receptores. Não se trata apenas de dependência econômica, já que, apesar de

¹³ Nos anos 1990 associaram-se à OECD um conjunto de países que não entraria nessa categoria, de “mais ricos do mundo”, mas que se comprometem com “a democracia e a economia de mercado”, que são as prerrogativas da organização. São eles: Eslováquia, Hungria, México, Polônia, República Tcheca e, mais recentemente (2010) o Chile. Dados retirados do site: <http://www.oecd.org/>

o repasse ‘gratuito’ de recursos [ser] justificado com base em argumentos de solidariedade e compromisso social, [...] [ao país receptor] cabe a obrigação de receber e o peso da dívida contraída, embora os recursos sejam ofertados como fundos perdidos, [não é de] uma dívida monetária, mas de um penhor moral (Silva 2008, p. 145)

Indo ao encontro dessa interpretação, Eyben ressalta o quanto “a lógica da dádiva constantemente recorda as desigualdades, poder e patronagem que a nova ajuda busca apagar. As relações de dádiva são simultaneamente negadas e reafirmadas” (Eyben 2005 *apud* Mosse 2005, p. 20, tradução livre*)

1.3 Algumas Diferenças

Como já foi ressaltado anteriormente, existem diversas instituições que trabalham na esfera de cooperação internacional para promoção do desenvolvimento. No entanto, até agora elas foram tratadas como um todo, ressaltando os elementos que compartilham. Nesta seção, apontaremos para algumas diferenças existentes entre os atores que conformam este campo, pois a compreensão de por quê a “implementação do desenvolvimento”, apesar de ser hegemônica, não é homogênea é muito importante para a análise que proponho. Ao considerar as diferentes relações e contextos nos quais se aplica e se pratica o discurso do desenvolvimento, podemos perceber algumas das disputas em torno deste conceito tão vago, evidenciando os conflitos que tanto se esforçam por apagar.

As principais diferenças existentes entre as organizações que atuam na cooperação internacional estão relacionadas à origem de seus recursos, às maneiras como os investem e a seus posicionamentos político-ideológicos. Farei a seguir uma breve tipificação, certamente insuficiente para uma análise mais densa, mas que tem como intenção dar um panorama desse campo, principalmente para uma melhor compreensão do caso estudado.

O Sistema das Nações Unidas é emblemático da complexidade do sistema internacional de coordenação entre países. Ele é constituído por diversas agências, comissões, organizações setoriais, instituições financeiras e escritórios, totalizando 84 instâncias que o operam com orçamentos e estruturas separados¹⁴. Destes, aproximadamente um terço deles poderia ser considerado instituição que atua na cooperação internacional, constituindo um leque ainda diverso de atuações: programas específicos, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), entre outros, operam principalmente no

* No original: “*the logic of the gift constantly recalls the inequalities, power and patronage that new aid policy seeks to erase. The relationships of the gift are simultaneously denied and reasserted.*”

¹⁴ Cf. Informações disponíveis no site: http://www.onu-brasil.org.br/conheca_organos.php

financiamento de ajuda humanitária e programas e projetos de desenvolvimento com governos e organizações de sociedade civil dos países “em desenvolvimento”, cada um deles ligados a temas específicos, como infância e gênero, mas geralmente voltados para áreas sociais.

Também fazem parte do sistema ONU as instituições financeiras multilaterais como o BM e o FMI. Estes órgãos canalizam seu financiamento principalmente em forma de empréstimos, voltados essencialmente para a macro-economia, visando garantir o bom funcionamento do sistema financeiro internacional. No entanto, estas instituições têm, e tiveram especialmente nos anos 90, um papel importante na definição de políticas sociais nos países do sul, uma vez que impunham como condição para os empréstimos uma série de ajustes relacionados, por exemplo, à diminuição do Estado, ou ao sistema educacional. Estes foram elementos essenciais na consolidação do que Peemans (2004) chama de “nova ordem internacional”, caracterizada pela ascensão de um modelo econômico e político neoliberal. Ao longo dos anos 2000, o BM e o FMI tiveram um papel essencial no fortalecimento do conceito de governança, anteriormente mencionada, que se origina da lógica empresarial, de boa gestão e *accountability*.

A ajuda bilateral consiste na transferência de recursos diretamente de governo para governo, ou de governos estrangeiros para organizações de sociedade civil. Alguns países do norte têm agências específicas em suas embaixadas, que tratam apenas de assuntos de cooperação, como é o caso da Inglaterra com o DFID e dos Estados Unidos com a USAID. No entanto, muitos países têm suprimido essa estrutura como forma de otimizar recursos, colocando o trabalho de cooperação a cargo da embaixada geral, como é o caso da Dinamarca, Finlândia e Noruega que recentemente suprimiram suas agências de cooperação, respectivamente a Danida, Finida e Norad. A cooperação bilateral é marcada pelas particularidades da política externa de cada país, sendo, portanto, uma questão diplomática, o que influencia na definição de suas áreas de atuação, tanto territoriais quanto temáticas. De acordo com a “nova arquitetura da ajuda” resultante da Declaração de Paris, a orientação é que de que cada país atue no máximo em três áreas temáticas e estabeleça uma menor quantidade de países onde concentrará maior financiamento.

Há três formas pelas quais as agências bilaterais repassam recursos a um país receptor de financiamento. Uma delas é em forma de empréstimos, as outras duas são doações a fundos perdidos. Destas duas últimas, uma consiste em colocar os recursos diretamente no orçamento geral da república, possibilitando que o governo o execute da maneira que lhe parecer mais adequada, seja em gasto com infra-estrutura, com questões econômicas, sociais, etc.. A outra consiste em estabelecer certos projetos, notadamente na área social, mas às vezes também na

área produtiva, no qual deve haver um orçamento previamente aprovado que diga detalhadamente no que serão comprometidos os recursos. A esta última modalidade aplica-se a relação de apropriação e parceria presente na Declaração de Paris, e, portanto são os países receptores que decidem quais as áreas prioritárias de apoio, para as quais elaboram projetos que serão, por sua vez, executados conjuntamente com os cooperantes.

Os Estados Unidos, atualmente o país com maior quantidade bruta de contribuição em forma de cooperação internacional¹⁵, caracteriza-se por atuar sem se aliar a outros países, guardando a possibilidade de definir suas prioridades sozinho. Sua atuação se volta principalmente a investimentos em infra-estrutura, saúde e governança e sociedade civil (OECD 2008). O Japão, outro doador de peso¹⁶, também costuma trabalhar separadamente de outros doadores, enfatizando seus investimentos no setor econômico e no alívio da dívida externa que os países têm com ele. Seu investimento se dá, majoritariamente, diretamente com outros governos.

Os países europeus são mais propensos a trabalhar em conjunto, e também têm uma maior propensão a trabalharem diretamente com instituições não estatais do que os países anteriormente mencionados. Os países escandinavos e alguns países da Europa do norte, como Reino Unido, Alemanha, Suíça e Holanda, consideram-se “*like minded*”, ou seja, compartilham de certos valores, e prioridades no que diz respeito ao destino dos recursos, às temáticas trabalhadas e à maneira de trabalhá-las. Isto fez com que, no processo recente de harmonização e alinhamento, passassem a trabalhar juntos em diversos países¹⁷.

Outro tipo de instituição que tem uma forte presença no campo da cooperação são ONGs internacionais, que constituem um mundo associativo muito diversificado, que trabalha a ampla gama de temas e representa grupos sociais muito distintos. No entanto, também têm suas origens concentradas nos países do norte, notadamente europeus. Suas origens vão desde associações de trabalhadores, organizações ligadas à igreja, organizações voltadas para ajuda humanitária, até fundações privadas, ligadas a grandes empresas. Nesse sentido, no contexto da Nicarágua, dois autores chamam a atenção para a possibilidade de diferenciação uma ideia de “cooperação solidária” referindo-se ao primeiro grupo, e “não solidária”, referindo-se ao segundo grupo (O’Neill 2004, Nepal 2006).

¹⁵ Apesar de constituir a maior quantidade bruta de recursos, os Estados Unidos são um dos que dão proporcionalmente menos recursos em relação a seu PIB (28 665.33

¹⁶ O Japão se mantém nos últimos anos oscilando entre a segunda e a terceira posição em termos de investimento bruto em cooperação internacional. (OECD 2008)

¹⁷ Segundo entrevista com a representante da embaixada da Dinamarca na Nicarágua, realizada em 21 de março de 2010, apenas na América Central, estes países atuam juntando seus fundos em programas comuns em todos os países em que atuam na região: Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua.

Entre as ONGs internacionais que conheço melhor¹⁸, pois têm atuação na Nicarágua, seus recursos provêm majoritariamente de arrecadações junto a cidadãos de seus países de origem, sendo que algumas delas trabalham também com fundos dos governos e de empresas de seus países. O'Neill (2004) chama a atenção para a importância das exigências do “público financiador” no sentido de resultados e prestação de contas, a fim de saber se o investimento está dando resultados. O que por sua vez justifica uma série de exigências que as ONGs fazem às organizações a quem repassam recursos nos países receptores, como veremos no capítulo 4.

¹⁸ Como por exemplo todas as que fazem parte do FC, como o grupo Oxfam, a irlandesa Trocaire, e a holandesa SNV, mas também a sueca Fórum-Syd, a dinamarquesa IBIS e o grupo Save the Children.

2. A Nicarágua

Este capítulo pretende contextualizar a história recente da Nicarágua, especialmente focando os acontecimentos políticos e a formação da sociedade civil do país. Trago aqui os elementos que considero mais relevantes para a compreensão das especificidades do país e de sua relação com a cooperação internacional. Como foi enfatizado no capítulo anterior, as diretrizes da ajuda internacional são definidas em acordos e encontros que pensam o desenvolvimento numa escala global, colocando os “países pobres” ou “em desenvolvimento” como um grupo com características e problemas semelhantes a serem resolvidos de maneira semelhante por parte da cooperação. Assim, pobreza, corrupção, falta de acesso a direitos, autoritarismos governamentais, baixos índices de educação e saúde têm, cada um deles, receitas para serem combatidos: fortalecimento da sociedade civil, capacitações sobre direitos, construção de escolas, campanhas educativas sobre temas de saúde, etc.

No entanto, as relações de força existentes entre grupos políticos de cada país, sua história, suas relações com outros países, características culturais diferentes, a presença de diversas etnias, as religiões predominantes e as minoritárias; cada um destes fatores influi de maneira definitiva na maneira como se dá a aplicação dos projetos que contam com recursos da cooperação internacional. Apesar de sua pretensão globalizante, o projeto hegemônico de desenvolvimento vê-se seguidamente confrontado e desafiado pelos diferentes contextos em que ele busca ser implementado.

Praticamente todos os materiais referentes à cooperação na Nicarágua, produzidos por embaixadas e ONGs internacionais, começam com a seguinte frase (ou pequenas variações dela) “a Nicarágua é um dos países mais pobres da América Latina”. Esta é a principal razão objetiva pela qual se justifica a presença massiva de organizações internacionais das mais diversas¹⁹ no país. Esta é, formalmente, também a razão pela qual o país é um dos que mais recebeu recursos no continente nos últimos 20 anos (juntamente com a Bolívia, também um dos países mais pobres da região) e permanece sendo um dos países que mais recebe doações, apesar da prioridade dada pela cooperação a países na África e na Ásia.

¹⁹ Conforme estudo realizado pelo Serviço Alemão de Cooperação Social-Técnica (ded) e pelo Serviço Holandês de Cooperação ao Desenvolvimento (SNV) em 2004, nesse ano haviam aproximadamente 88 organismos aos quais as organizações locais poderiam aplicar projetos para serem financiados. Destes, a maioria (62) eram instituições de fundos privados, como ONGs internacionais, grupos religiosos e associações internacionais, seguidos pelos organismos oficiais de governos estrangeiros (23). Os países com maior número de organismos, tanto privados quanto governamentais, eram Suécia, Suíça, Holanda, Alemanha, Bélgica, Noruega, Finlândia e Espanha.

Inicialmente, falaremos dos aspectos de sua história recente que também ajudam a entender este fenômeno. É necessário ressaltar, obviamente, que traçarei um panorama muito geral, apresentando acontecimentos históricos sobre os quais não aprofundarei mais do que o necessário para a compreensão do contexto que nos interessa para esta pesquisa. Infelizmente, por falta de tempo e de espaço, esta contextualização tratará principalmente de ocasiões e elementos que, em algum momento podem inclusive parecer desconectados, mas sua apresentação será justificada pela seção seguinte.

Num segundo momento, enfatizo a importância econômica que a cooperação tem no país, e, conseqüentemente, sua importância política. A partir da eleição do FSLN para a presidência, em 2006, tem havido uma série de modificações nas tendências da cooperação no país (Schulz 2007), que refletem as tendências internacionais da “nova arquitetura da ajuda”, mas também estão relacionadas a decisões tomadas pelo governo. Este dado adquire especial relevância devido à recente retirada da cooperação, ou ao menos severa diminuição desta, por parte de diversos países estrangeiros cooperantes de longa data na Nicarágua.

2.1 Política recente

A consolidação da democracia e da sociedade civil nicaragüense, apesar de terem paralelos com os processos latino americanos, tem certas especificidades, principalmente devido à Revolução Sandinista ocorrida no país entre 1979 e 1989. Esta experiência foi o resultado de uma violenta resistência à ditadura da família Somoza no país, que teve duração de 44 anos, passando por três ditadores. O sucesso da tomada do poder por parte das forças revolucionárias se deu através de diversas forças políticas e econômicas aglutinadas na Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN). Nos últimos anos da década de setenta, o FSLN incluía diversas tendências marxistas, guerrilheiros, intelectuais, além de certos setores mais progressistas da burguesia e da igreja, que se encontravam também sufocados pela excessiva centralização de poder, violências, arbitrariedades e ineficiência do governo ditatorial. O processo de derrubada do ditador foi conflituoso e sangrento, resultante de uma guerra civil que deixou cerca de trinta mil mortos.

A Revolução Sandinista autodenominou-se democrática, popular e antiimperialista e representou uma idéia de transformação social. Nela, seria possível chegar à justiça social – através da redistribuição da riqueza até então concentrada na mão de poucas famílias ligadas à família Somoza – e à democracia, praticamente inexistente na história do país, marcado por invasões estrangeiras e ditaduras.

Ao longo dos dez anos que durou a revolução sandinista, a Nicarágua enfrentou embargo econômico e uma guerra fortemente provocada e financiada pelos Estados Unidos, preocupados em destruir, ou quando menos deslegitimar um Estado com viés socialista num continente fortemente dominado, nesse momento, por regimes ditatoriais também apoiados por esse país (assim como o dos Somoza na Nicarágua). A década de oitenta, na qual transcorrem estes fatos, é o momento crucial de transição para o final da guerra fria, e a Nicarágua representa, nesse momento derradeiro, um aliado da União Soviética e a “ameaça comunista” no continente. Neste sentido, a deslegitimação de um processo democrático em construção na Nicarágua, contrapondo-o ao modelo democrático liberal, é uma das principais justificativas para atacar o país centro-americano.

O período da revolução sandinista permanece controverso na definição da teoria política sobre a América Latina, não havendo consenso a respeito de se esse regime pode ser entendido como democrático ou autoritário. Em seu texto “A Terceira Onda” (1994), clássico na concepção hegemônica da democracia (Santos & Avritzer, 2002), Samuel Huntington considera que na Nicarágua a substituição de um regime autoritário por um democrático se deu apenas “em fevereiro de 1990, [quando] o regime marxista-leninista (...) caiu com a derrota eleitoral (...)” (Huntington 1994, p.33). Apesar disso, o governo sandinista cumpriu com certas exigências “procedimentais”, como as eleições em ocorridas em 1984 e em 1989, a manutenção de outros partidos e, ao menos formalmente, a liberdade de imprensa. Outros autores propõem o conceito de semidemocracia para “conceitualizar regimes históricos que não se enquadram muito bem em uma classificação dicotômica” entre democracia e ditadura, e nos quais “as imperfeições na prática democrática prejudicam mas não destroem completamente a efetividade das instituições eleitorais” (Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán, 2001, p. 680). Assim, apontam o caso das eleições nicaraguenses de 1984 como uma “violação parcial” à democracia, na qual “a fraude influi mas não distorce completamente os resultados eleitorais ou as eleições se realizam em condições substancialmente desiguais” (idem, p.658).

Apesar das controvérsias, não se pode negar o caráter autoritário e centralizador que o regime sandinista assumiu em muitos momentos e sentidos ao longo desses dez anos. Mesmo com as propostas de manter uma economia mista, e não completamente estatizada como em outros países socialistas, e mantendo a existência do pluripartidarismo, o governo sandinista manteve uma estrutura de Estado-partido semelhante a outros regimes socialistas. Uma das principais características da conformação da sociedade civil nicaraguense no momento de seu surgimento é a sua vinculação muito próxima com a estrutura da Frente Sandinista, e portanto, também com o Estado. Nos primeiros anos da revolução, houve o surgimento de muitas or-

ganizações setoriais ligadas à FSLN, seja vinculadas diretamente a sua estrutura, seja por serem resultantes de espaços militantes e defensores do processo. Apesar das queixas em relação à burocratização e à crescente centralização do poder por parte do núcleo central do partido, a relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado-partido permaneceu muito próxima nesse período (Serra Vázquez 2007, p. 41).

Em termos de ajuda internacional, já havia presença incipiente de organizações nos anos 70, notadamente de origem cristã (como Cáritas e Alfalit) e com atuação em questões humanitárias, apesar do regime ditatorial. Estas inclusive tiveram “um papel chave na canalização da ajuda externa de emergência e reconstrução quando do terremoto de 1972, já que organismos internacionais desconfiavam com razão da transparência do governo” (Serra Vázquez 2007, p. 37). Ao longo dos anos oitenta, a cooperação e presença da comunidade internacional aumentaram, chegando a totalizar 120 ONGs internacionais com presença no país, e mobilizando aproximadamente US\$ 700 milhões por ano (ibidem, p.44). A ajuda oficial provinha de governos que tinham afinidade com as causas da revolução, estando aí incluídos não apenas países do bloco soviético, mas também países europeus com tendências sociais democratas, como Espanha, Suíça e Suécia, entre outros. Outra modalidade de apoio internacional muito comum nesse período eram as brigadas de solidariedade organizadas em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil, em que “internacionalistas”²⁰ iam passar períodos no país, principalmente auxiliando em campanhas de alfabetização e corte de café²¹.

Em meados da década de 1980, inicia uma guerra contra ex-apoiadores do regime somozista e opositores do regime sandinista, chamados de os “contra”, que, financiados e apoiados logisticamente pelo governo dos Estados Unidos, organizaram-se para entrar no país pela fronteira com Honduras. Ao longo dos anos seguintes, esta guerra foi tornando gradualmente muito mais uma guerra civil do que uma resistência a um ataque externo. Isto se deve a diversas causas, que incluem inúmeros equívocos e arbitrariedades cometidos por parte da Frente Sandinista em relação à população do norte do país, em sua maioria camponeses que tiveram terras expropriadas, e da costa atlântica, majoritariamente indígenas que foram removidos de suas terras. Paralelamente a esse processo, agudizou-se a crise econômica, causada principalmente pelo embargo econômico também imposto pelos Estados Unidos, e também devido a problemas internos de produção. Em 1989, realizaram-se as segundas eleições presidenciais do país, na qual a FSLN perdeu para uma grande coalizão política liderada por Violeta Chamorro, que representava principalmente a elite e o setor empresarial que havia inicialmente

²⁰ Como eram chamados na Nicarágua.

²¹ Um dos principais produtos de exportação nicaragüense.

apoiado a revolução para derrubar Somoza, mas que não se sentia contemplada pelas políticas de cunho socialista.

Em 1990, a presidente eleita, Violeta Chamorro, assumiu um governo que teve a difícil tarefa de promover a reconciliação num país abalado por anos de guerra, extremamente polarizado politicamente, assolado por grandes níveis de pobreza e com uma economia extremamente frágil. Seu governo deu início a um período de introdução do país a uma economia neoliberal, passando de uma economia fortemente estatizada à privatização geral dos serviços, e seguindo as condicionalidades das instituições financeiras internacionais para receber seus empréstimos, reduzindo drasticamente o tamanho e as funções do Estado.

Estas transformações tiveram implicações também no âmbito das organizações da sociedade civil, verificando-se nesse período a criação de muitas ONGs, redes de organizações, movimentos, que em grande medida eram resultantes de estruturas e pessoas antes ligadas à FSLN, mas também de outros setores da sociedade que não tiveram voz e organização ao longo dos anos 80. Nesse sentido, a quantidade de organizações da sociedade civil foi aumentando gradualmente, na mesma medida em que aumentavam sua heterogeneidade e suas áreas de atuação. Nessa época também ficou mais evidente a dependência das organizações de sociedade civil em relação à cooperação internacional. Acabado, ou ao menos drasticamente diminuído, o financiamento antes possível graças ao Estado-partido, as fontes de recursos concentraram-se na ajuda externa, nesse período já significando um volume muito alto de dinheiro.

Ao longo dos anos 90 houveram ainda dois fatos importantes que marcaram a conformação da sociedade civil nicaragüense: um deles foi a ruptura e saída de parte considerável dos militantes do FSLN, especialmente após o congresso do partido em 1994, e o outro, a passagem do furacão Mitch em 1998. Em grande medida, o primeiro deveu-se a desacordos em relação à continuidade do partido fora do contexto revolucionário. Enquanto uma ala, ligada principalmente ao vice-presidente nos anos 1980, Sérgio Ramirez, considerava a necessidade de reestruturação e renovação da estrutura do partido, revisão crítica dos dez anos de governo sandinista, e uma maior adaptação ao contexto pós-guerra fria, tanto no discurso como nas práticas, outra ala ligada ao ex-presidente Daniel Ortega permaneceu com um discurso mais ortodoxo, mantendo a idéia de “revolução” e defendendo a manutenção da estrutura vertical da FSLN. Também nesse período foi possível perceber uma concentração de poder e riqueza por parte de algumas figuras do partido, notadamente o ex-presidente Daniel Ortega, evidenciando casos de prevailecimento de postos políticos para enriquecimento pessoal. Em congresso do partido realizado em 1994, a ala ligada a Daniel Ortega prevaleceu nas votações internas, levando uma quantidade significativa de quadros políticos a romper com o partido. (Mojica

2007). Ao longo dos anos 90 e 2000, seguiu acontecendo uma gradual modificação do partido, com a saída de militantes históricos e uma maior aproximação de setores empresariais e do clero.

Muitas das organizações de sociedade civil que surgiram neste período são conformadas por pessoas que participaram ativamente no partido no período revolucionário e acharam nesta outra forma de organização uma possibilidade de dar continuidade a seu trabalho. É o caso, por exemplo, de muitas organizações feministas, que durante os anos 1980 queixaram-se da tendência do FSLN de manter a postura comunista que considera a discussão de gênero um elemento secundário “na luta”. Este é um aspecto de grande importância para a compreensão das rivalidades e disputas atuais entre o governo atualmente conformado pelo FSLN, como veremos mais adiante.

Já o furacão Mitch foi um acontecimento que causou grande impacto e mobilização devido aos estragos que causou, uma vez que afetou regiões muito pobres e povoadas do país. À demora e ineficiência da resposta do governo contrapôs-se a ação imediata de diversos setores da sociedade civil para o auxílio das pessoas afetadas, assim como da ajuda humanitária internacional (Pérez-Baltodano 2006). Os altos níveis de corrupção do governo de Arnoldo Alemán, sucessor de Violeta Chamorro eleito em 1996, notadamente referentes a desvio de recursos doados para ajuda aos danificados pelo furacão, levaram ao surgimento de uma série de organizações de sociedade civil, e a uma forte mobilização por parte das já existentes, civil exigindo maior transparência na administração pública e participação da sociedade civil no controle dos gastos públicos. É nesse momento que surgem algumas redes e coordenações que visam articular as organizações de sociedade civil que trabalham com temas semelhantes no país, notadamente em temas ligados a participação e democracia, como é o caso da *Coordinadora Civil*, a *Rede Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local*, entre outras.

O governo que sucedeu ao de Alemán, apesar de ter no comando seu ex-vice-presidente, Enrique Bolaños, teve uma atuação mais voltada à institucionalização do Estado, melhorando o diálogo com a sociedade civil e estabelecendo certos espaços de diálogo e controle. É nesse contexto que, em 2003 foi aprovada a Lei de Participação Cidadã, que implementa e regulariza espaços de participação na formulação e acompanhamento de políticas públicas nos níveis municipal, distrital e nacional, num sentido de descentralização de certas decisões. O principal legado desta lei é conformar conselhos municipais e departamentais²² consultivos, dos quais deveriam participar representantes de todas as esferas da sociedade. No entanto, a lei não im-

²² Distrital aqui refere-se aos departamentos, que equivalem a uma instância regional, que junta diversos municípios. Poderíamos colocá-los de maneira equivalente aos estados brasileiros, no entanto eles não constituem uma esfera própria de governo.

põe a obrigatoriedade de formação destes conselhos nos territórios. A aprovação dessa lei é importante pois é a primeira regulação existente de esferas consultivas nesses moldes, e também porque é resultante de um debate amplo entre as organizações de sociedade civil trabalhando com o tema de incidência política.

Em 2006, Daniel Ortega elegeu-se novamente para a presidência da república, na quarta eleição a disputar o cargo nos 16 anos que permaneceu fora dele. O discurso com que assumiu apela muito à memória da revolução sandinista, apesar das atuais alianças com o clero e com importantes setores do Partido Liberal Conservador. Internacionalmente, seu esforço foi por aliar-se à Venezuela e à Bolívia, associando-se à ALBA²³ e manifestando-se publicamente em apoio de Hugo Chávez numa série de encontros internacionais²⁴. Em relação à questão da democracia e da participação, seus discursos criticam fortemente o processo de democratização estabelecido nos governos neoliberais, segundo ele representativa de interesses de poucos. Seu foco permanece, assim, em chamar para a construção de uma democracia participativa direta, com envolvimento e decisões populares.

No entanto, o que se verificou no primeiro ano de mandato foi a implementação de uma estrutura de participação paralela àquela criada pela lei de 2003. Esta estrutura consiste em comitês de participação municipais e regionais extremamente ligados à estrutura da Frente Sandinista, e ignoram e deslegitimam completamente os conselhos locais que vinham sendo constituídos desde a aprovação da Lei de Participação. A justificativa apresentada para sua criação baseou-se no discurso de criar uma estrutura que fosse **mais** popular que a já existente, alegando que esta não representava efetivamente a população. No entanto o processo de implantação dos Conselhos de Participação Cidadã (CPC) propostos por Ortega foi, em muitas ocasiões, arbitrário, sectário, e inclusive violento.

Outro episódio importante de ser relatado para a compreensão geral do contexto analisado é a criminalização do aborto, ocorrido em 2006. Aparentemente, um fato político como este estaria limitado ao âmbito específico das reivindicações dos direitos das mulheres. No entanto, este fato tornou-se um episódio político com grande relevância no país por uma série de motivos. Permitido há mais de cem anos no país, o aborto terapêutico – que se refere a casos

²³ A ALBA – “Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos” – é uma aliança comercial proposta pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, e criada em 2004 em conjunto com o presidente cubano Fidel Castro. A intenção é contrapor-se à proposta da ALCA, Área de Livre Comércio das Américas, lançada pelos Estados Unidos. Posteriormente, somaram-se ao tratado a Bolívia (2006), a Nicarágua (2007), Equador, São Vicente y las Granadinas e Antigua y Barbuda (2009). Fonte: <http://www.alianzabolivariana.org/>

²⁴ Na Cúpula Ibero-Americana de 2007, ocorrida no Chile, o presidente Daniel Ortega juntou-se a Hugo Chávez em uma discussão deste com o rei Juan Carlos da Espanha, episódio que teve ampla repercussão midiática. Fonte: Jornal O Globo 10/11/07 (<http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/>). Acessado em 25/06/2010.

de estupro e riscos de vida para a mãe ou para a criança – foi tornado crime com o apoio da bancada sandinista. Esta foi, claramente, uma manobra para fortalecer a aliança com a igreja e ganhar votos em um país extremamente católico, nas vésperas de uma eleição que finalmente o FSLN ganharia. A partir desse momento, e somado com um caso anterior no qual o presidente Daniel Ortega foi acusado de abuso sexual por sua enteada²⁵, as organizações feministas – que deram apoio jurídico à acusadora – foram colocadas no patamar de inimigas políticas do atual governo. Este é um dado relevante pois muitos dos projetos financiados pelo programa que analisamos trabalham no âmbito da defesa de direitos das mulheres, e são portanto diretamente afetadas por esta inimizade política, como veremos mais adiante. Também devido a esta medida do governo, alguns governos internacionais decidiram retirar seu financiamento no país, como veremos na seguinte seção.

Finalmente, o último episódio que me parece relevante apresentar aqui, é a existência de uma série de acusações de fraude eleitoral nas eleições municipais ocorridas em 2008. Antes das eleições, o *Consejo Supremo Electoral* (CSE) não autorizou uma série de observadores nacionais e internacionais a se cadastrarem para fiscalizar o processo eleitoral. Menos de vinte e quatro horas depois de fechadas as urnas, iniciaram as primeiras denúncias de fraude por parte dos fiscais da oposição. Os resultados oficiais apontaram para uma ampla vitória do FSLN, que teria ganhado em aproximadamente 65% dos municípios. *Ética y Transparencia*, Uma ONG nacional que há muitos anos trabalha com observação eleitoral, apesar de não ter sido credenciada como observadora, levantou dados a partir das acusações colocadas por fiscais, e apontou para irregularidades em 32% das sessões eleitorais (Nitlápán 2008). Nos dias seguintes, houve violentos enfrentamentos nas ruas entre a oposição que denunciava a fraude e os grupos partidários do FSLN²⁶.

Estes últimos fatos são demasiadamente recentes e vão muito além do que nos propomos a analisar nesta pesquisa. No entanto, fazem parte do contexto em que estão sendo executados os projetos avaliados, e têm tido influência no desenrolar desses projetos. A estrutura do FC, assim como as organizações de sociedade civil, viram-se, em mais de um momento, obrigadas a reavaliar o contexto em que estão atuando, e se adaptar a ele, ou mesmo confrontá-lo para a

²⁵ Em 1998, Zoilamérica Narvaez, filha do primeiro casamento de Rosário Murillo, esposa de Daniel Ortega desde 1978, colocou uma acusação na justiça contra Daniel Ortega, acusando-o de abuso sexual ao longo de vinte anos. Na mesma época, ela disponibilizou publicamente um testemunho no qual relata todo o processo iniciado quando ela tinha 11 anos de idade, e que permaneceu até em ligações telefônicas na vida adulta. Esta acusação teve fortes repercussões na política nacional, e inclusive foi retomada em manifestações de feministas no Paraguai quando da posse do presidente Lugo, na qual estava prevista a participação de Daniel Ortega. Em 2008, Zoilamérica retirou formalmente a queixa, alegando que partidos políticos tomaram sua história para fazer campanha, e que era necessário um processo de reconciliação nacional.

²⁶ Fonte: El Nuevo Diario, 13/11/2008: “Caos y violencia”. Em: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2008/11/13/nacionales/89390>. Consultado em 25/06/2010.

execução do programa. Além disso, a realidade política do país é de extrema importância para entender as concepções que as diferentes organizações da sociedade civil possam ter de democracia e desenvolvimento, uma vez que elas assumem diferentes posições num processo de disputa desses sentidos.

2.2 A importância da cooperação no país

Como foi mencionado na seção anterior, a cooperação internacional na Nicarágua inicia, com grande peso, a partir da década de 1980, juntamente com a revolução sandinista. Ao longo dessa década, não há um registro claro da quantidade de recursos internacionais destinados ao país, tanto porque a tendência de maiores exigências com prestações de conta das agências cooperantes é mais recente, quanto pelo caráter emergencial que implicavam uma série de ações num contexto de guerra e grave crise econômica. Da mesma forma, boa parte da cooperação foi feita também em forma de pessoas indo ao país para trabalhar nas brigadas de solidariedade, o que constituía uma dificuldade de contabilizar o total de dinheiro envolvido nesses processos.

No entanto, ao longo dos anos 90 as tendências foram se modificando, tanto internacionalmente como internamente, e há, desde então maior registro do volume de recursos recebidos pelo país. Segundo dados do Banco Central da Nicarágua, entre 1994 e 2004, apenas a Ajuda Oficial ao Orçamento²⁷, a cooperação internacional significou, em média, 20% dos fundos totais do governo central. Apenas no ano de 2004, esse total foi de 29%. Esses dados não incluem muitos outros tipos de financiamentos, como aqueles destinados através de projetos e programas para o governo, os recursos destinados diretamente a prefeituras, ou aqueles destinados a organizações não governamentais. Segundo estimativas de O'Neill, o setor de ONGs internacionais contribuiu em 2003 com uma quantia de US\$ 130 milhões.

Dados de 2008 apontam que o total de cooperação oficial, ou seja, apenas de países e instituições multilaterais, sem incluir ONGs e fundos privados, tanto em forma de doações como de empréstimos, totaliza nesse ano US\$ 1, 055 bilhões, enquanto o PIB do país no mesmo ano era de US\$ 6,3 bilhões, ou seja, isto representa o equivalente a 25% do PIB (BCN 2008). Desse total, aproximadamente 40% foi destinado ao governo, enquanto 60% foi para o que o banco chama de “setor privado”, que inclui principalmente projetos com ONGs e outras organizações de sociedade civil, apoios ao setor produtivo e construção de infra-estrutura. Do total

²⁷ Aquela na qual o governo pode decidir o destino dos recursos.

destes recursos, aproximadamente 60% são repassados em forma de empréstimos, e 40% em forma de doações.

No entanto, o ano de 2008 constitui uma mudança nas tendências da cooperação, pois até o ano anterior as porcentagens referentes à quantidade de recursos recebidos pelo governo e pelo setor privado eram invertidas. Ou seja, 60% (ou mais) do total da cooperação era destinada ao governo. Esta mudança se explica pela retirada de alguns cooperantes europeus importantes que repassavam recursos ao governo, e pela entrada de recursos da Venezuela e da Alba, sendo que estes se destinam principalmente ao setor privado. Isto não alterou o total de valores recebidos, pois a quantidade retirada foi coberta pela nova fonte, mas a modalidade de cooperação foi alterada.

A entrada de recursos venezuelanos tem sido um fator de discórdia no país, pois não há nenhum tipo de prestação de contas pública desse dinheiro. No documento do Banco Central da Nicarágua, consta o valor total recebido em 2008 (US\$ 147,2 milhões) com a descrição de “projetos vários”. A discriminação destes gastos tem sido uma das principais reivindicações da oposição.

Portanto, a importância econômica da cooperação internacional na Nicarágua é muito grande, o que lhe confere também certa importância política. Nos últimos dois anos, especialmente em função das evidências de fraude nas eleições municipais, alguns países têm anunciado a retirada ou o congelamento temporário de sua cooperação²⁸. Além das fraudes nas eleições municipais, alguns governos apontaram outras irregularidades

Desde 2008, o *Grupo de Apoyo Presupuestario* (GAP), grupo de países responsáveis pelo apoio no orçamento do país, declarou que três países participantes decidiram não seguir com os recursos nessa instância. Da mesma forma, a União Européia (EU) decidiu congelar este apoio até que as condições democráticas do país se estabilizassem.

O primeiro a retirar sua ajuda completamente, em 2009, foi a Suécia, um dos países com maior país que cooperava com a Nicarágua há 30 anos, desde a tomada de poder pelos sandinistas em 1979. Neste ano (2010), a Dinamarca, também um cooperante de longa data, anunciou também sua retirada do país. Isto implica na retirada também de suas embaixadas no país. A estratégia de retirada, no entanto, se dá de maneira gradual, e se refere essencialmente à cooperação com o governo. Apesar de algumas declarações de seus representantes sobre os “problemas na evolução da democracia”²⁹ na Nicarágua, o principal argumento para a retirada

²⁸ La Prensa: “Suecia pide fortalecer la democracia”. 21/02/2010, Em: <http://www.laprensa.com.ni/2010/02/21/politica/16965> Consultado em 25/06/2010.

²⁹ Folha de São Paulo: “EUA negam conspiração contra presidente da Nicarágua” em 24/04/2009. Em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u555877.shtml> Consultado em 25/06/2010.

é a transferência dos recursos para países da África e da Ásia. Muito mais diplomático, certamente.

3. O Programa Fondo Común

O *Fondo Común de Apoyo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil* existe na Nicarágua desde meados de 2005. O período em que trabalhei em sua estrutura, em 2007, permitiu-me perceber a relevância deste programa para uma compreensão geral do panorama nicaraguense e do “mundo da cooperação”. Principalmente porque ele evidencia uma série de elementos da “nova arquitetura da ajuda”, assim como as relações decorrentes de sua aplicação, e também da interação com uma realidade com experiência de longa data em projetos de cooperação e desenvolvimento.

Neste capítulo, descreverei mais detidamente a estrutura e o funcionamento do programa, buscando mostrar ao longo do texto como essas observações se relacionam com o panorama mais amplo dos projetos de desenvolvimento e cooperação internacionais anteriormente apresentados. Em seguida exponho e analiso alguns desdobramentos encontrados na relação do programa com a política nacional, evidenciados através de um episódio específico ocorrido em 2008. Nesta ocasião, certos conflitos ficaram latentes, e permitiram perceber uma série de aspectos interessantes relacionados à posição da cooperação internacional na política interna, assim como certos conflitos entre a sociedade civil e o Estado.

3.1 Apresentação da estrutura e funcionamento

O “*Fondo Común de Apoyo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática en Nicaragua*” tem uma estrutura complexa na qual as organizações que nele participam assumem diferentes responsabilidades. Seu objetivo, como o próprio nome explicita, é promover ações que visem fortalecer a atuação da sociedade civil na Nicarágua, mais especificamente em temas relacionados a participação, incidência em políticas públicas, controle social e direitos humanos. O programa atua por meio de financiamento e apoio técnico a projetos propostos e executados por organizações nacionais variadas, selecionadas através de uma convocatória pública aberta a inscrições de projetos de organizações de qualquer região do país. Estas organizações, por serem de caráter variado, como associações, redes, e não apenas ONGs, são tratadas, no jargão dos projetos de cooperação, como Organizações da Sociedade Civil (OSC).

A ideia de criar o FC surgiu em meados de 2005 por iniciativa das agências de cooperação bilateral da Inglaterra (DFID) e da Dinamarca, que posteriormente convidaram outros países europeus a somarem-se ao programa. Atualmente, nove agências bilaterais de países euro-

peus (Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Luxemburgo, Inglaterra, Noruega, Suécia e Suíça) participam do FC, constituindo o comitê de doadores, responsável por colocar a maior parte dos recursos do programa. Esta é a instância que tem a última palavra nas decisões importantes referentes ao programa, desde aquelas relacionadas a posicionamentos públicos, até a definição dos projetos que serão selecionados. As operações do programa iniciaram em 2006.

Devido à grande quantidade de dinheiro em questão, e à necessidade de uma equipe específica para geri-los, os doadores contrataram um consórcio de ONGs internacionais para assumir a administração e execução dos recursos. Este consórcio é formado por quatro ONGs internacionais: Oxfam GB, Trocaire, SNV, e Oxfam Novib³⁰, que contribuem com recursos logísticos e humanos, sendo portanto também doadoras. Entre elas, a ONG Oxfam Grã Bretanha é a que sedia fisicamente o programa e aquela à qual está vinculada a Secretaria Técnica (ST) que realiza o trabalho de gestão dos recursos, prestação de contas, definição preliminar dos projetos a serem financiados, contato com as organizações financiadas, avaliação dos projetos vinculados ao programa, entre outras funções operacionais e administrativas.

A ST é, portanto, a instância mediadora entre os doadores e as OSC, pois é com ela que estas últimas estão diretamente em contato, para as quais entregam seus relatórios e para a qual se direcionam caso tenham qualquer queixa, sugestão ou convite para o FC. Igualmente, é com a ST que o comitê de doadores e os demais membros do consórcio se reúnem periodicamente para saber do andamento dos projetos e das ações do programa como um todo. A ST é responsável por tomar as decisões operacionais do programa, no entanto muitas decisões, especialmente as referentes a mudanças significativas de aplicação de recursos nos projetos, devem ser consultadas com o comitê de doadores, responsável pela maior parte das decisões importantes do programa. Da mesma forma, as seleções durante as convocatórias são feitas previamente pelo consórcio, mas cabe ao comitê de doadores dar a última palavra sobre os projetos selecionados.

Até este momento, foram realizadas quatro convocatórias abertas, nas quais foram selecionados 90 projetos no total para serem financiados. No ano de 2009 foi aberta outra modalidade de convocatória, chamada de “continuidade”, na qual organizações que já executavam projetos financiados pelo FC podiam propor projetos que desse continuidade àqueles já realizados. Esta modalidade implicou também em um processo seletivo, no qual foram selecionados 14 projetos. Em 2008 foi experimentada outra categoria de projetos, chamados “de urgência”, que visava apoiar processos pontuais de certas organizações que já trabalhavam com o

³⁰ Seus países de origem são, respectivamente, Grã-Bretanha, Irlanda e Países Baixos (as últimas duas).

FC, mas esta não teve continuidade devido à crise nas relações entre o FC e o governo, da qual falaremos mais adiante. Assim, essa modalidade permaneceu apenas com três projetos pequenos e rápidos.

O número total de projetos não representa o total de organizações financiadas, pois algumas organizações executam mais de um projeto financiado pelo FC. Não apenas aquelas selecionadas para continuidade, mas também existe o caso de uma mesma organização ter tido dois projetos selecionados nas quatro convocatórias. Também há casos nos quais os projetos são executados por redes nacionais ou locais que incluem dezenas de organizações, mas para fins formais dos projetos, consta apenas o nome da rede. A totalidade de OSC que são ou foram financiadas e apoiadas pelo FC é, portanto, de 83. Do total de projetos, 56 deles já foram finalizados em sua execução, e 51 deles permanecem ativos, de acordo com a tabela a seguir:

TABELA 3 – Projetos do Fondo Común

| Convocatória | Total de projetos | Finalizados | Ativos |
|--|--------------------------|--------------------|---------------|
| Primeira (2006) | 26 | 25 | 1 |
| Segunda (2007) | 32 | 28 | 4 |
| Terceira (2008) | 19 | 0 | 19 |
| Quarta (2009) | 14 | 0 | 14 |
| Continuidade (2009)³¹ | 14 | 0 | 14 |
| Projetos de urgência³² | 3 | 3 | 0 |
| Total | 108 | 56 | 52 |

Fonte: dados relatados em reunião sobre o estado de execução do Fundo em fevereiro de 2010.

A tabela a seguir expõe a quantidade de dinheiro comprometida no funcionamento do FC desde o seu início, em 2006, até o final de 2010:

TABELA 4 – Orçamento total do *Fondo Común* 2006 - 2010

| Componente | Orçamento da Fase 2006 – 2010 (em US\$) | Porcentagem |
|-------------------|--|--------------------|
|-------------------|--|--------------------|

³¹ Na última convocatória, foi inserida esta modalidade de continuidade de projetos que eram da primeira e da segunda convocatória e foram considerados bem sucedidos.

³² Esta foi uma modalidade inserida em 2008 para pequenos projetos rápidos. Por motivos que serão relatados mais adiante, esta modalidade não continuou além dos três projetos utilizados para testá-la.

| | | | |
|----------------------------------|--|----------------------|-------------|
| I | Administração | 1.915.476,00 | 12% |
| II | Assistência Técnica e Monitoramento / Assistência Legal | 531.439,00 | 5% |
| III | Gestão do Conhecimento | 491.812,00 | 4% |
| Subtotal (I + II + III) | | 2.338.726, 00 | 20% |
| IV | Fundo para Projetos | 9.073.137,00 | 80% |
| | 1ª Convocatória | 1.786.038,00 | |
| | 2ª Convocatória | 2.883.492,00 | |
| | 3ª Convocatória | 211.444,00 | |
| | 4ª Convocatória | 1.200.000,00 | |
| | Projetos de Continuidade | 1.000.477,00 | |
| | Urgência / Assistência pontual | 111.686,00 | |
| Total (I + II + III + IV) | | 11.411.863,00 | 100% |

Fonte: dados gentilmente cedidos pela Secretaria Técnica do FC, em junho de 2010.

Dos projetos propostos, a maioria enfoca sua atuação em promoção de espaços de participação, principalmente os conselhos municipais de desenvolvimento. Para isso, a estratégia da maioria dos projetos é a formulação de programas de capacitação, seja para as pessoas que já participam desses espaços, seja para o incentivo para que novas pessoas participem. A intenção desta participação é gerar uma “incidência política”, ou seja, a influência na promoção de políticas públicas, garantindo que sejam contempladas certas populações específicas e direitos. A maioria (55%) dos projetos (Figura 1) está elaborado para trabalhar no nível municipal, ou em localidades específicas de certos municípios, e o restante se propõe a ter alcance nacional, seja por atuar em diversas regiões do país, seja por visar incidir em leis e espaços de decisões de alcance nacional.

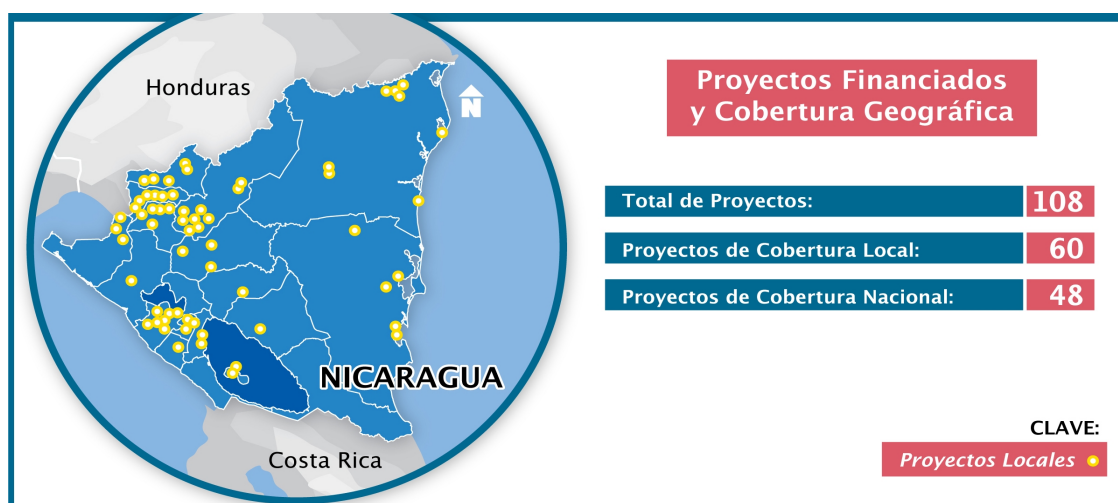
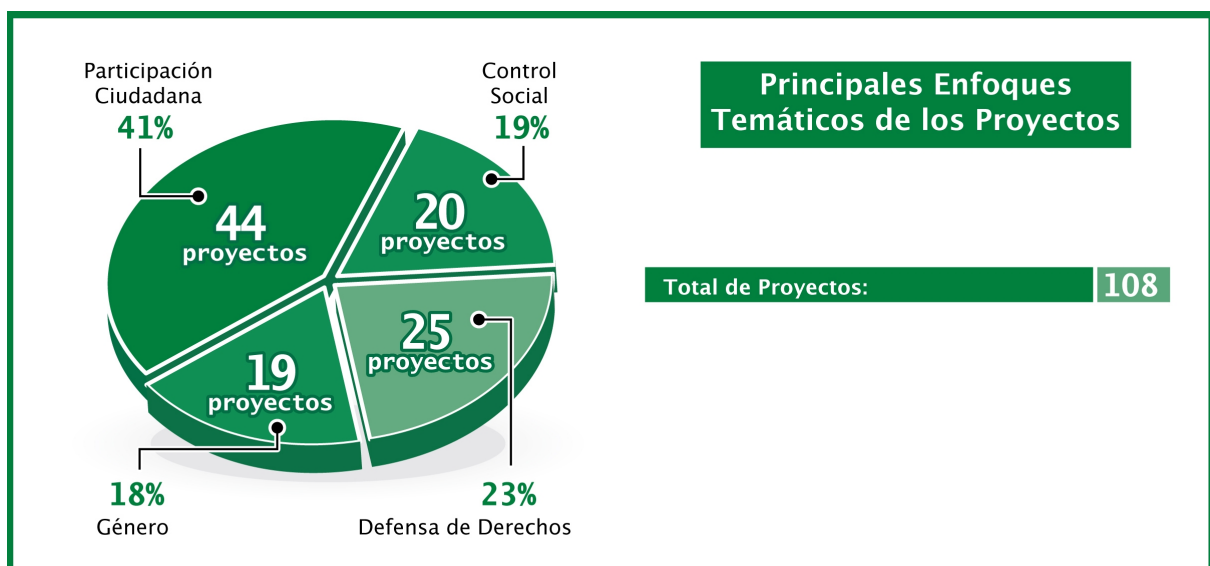


Figura 1 – Distribuição de projetos do FC.

Fonte: Figura cedida pela Secretaria Técnica do Fondo Común.

Muitas das organizações têm uma atuação com temas e públicos específicos, entre os quais se destacam (Figura 2) a promoção dos direitos e da participação das mulheres, a promoção de liderança juvenil e direitos das crianças e adolescentes, direitos humanos, direitos de populações indígenas, direitos de pessoas com necessidades especiais e direitos do consumidor. Os principais mecanismos de atuação são a promoção de capacitações para construção de uma “cultura participativa”, através do ensino de leis e direitos à população; estímulo à participação da população em conselhos municipais e regionais; campanhas de comunicação, principalmente através de rádios locais, focando o estímulo à participação e a promoção de direitos; fortalecimentos de alianças e redes; formulação e proposição de leis setoriais. Um aspecto importante a ser ressaltado é que uma grande quantidade de projetos são voltados exclusiva ou parcialmente ao fortalecimento interno da organização que os propõe, tanto no sentido de possibilitar capacitações das próprias pessoas que constituem a organização ou rede, quanto no sentido de adquirir materiais necessários para o funcionamento da organização.

Figura 2 – Principais enfoques dos projetos.



Fonte: Tabela cedida pela Secretaria Técnica do Fondo Común

No que se refere aos mecanismos burocráticos de prestação de contas, o comitê de doadores estabeleceu uma série de regras que consistem numa tentativa de contemplar as exigências de todas as embaixadas de maneira simplificada. No entanto, como a Oxfam GB é a agência líder do consórcio, à qual está ligada formalmente a operacionalização do programa, a ST tem que incorporar também as normas de prestação de contas da ONG. Isto leva a uma constante presença de auditorias no programa, inclusive auditorias separadas por parte dos países do comitê de doadores. As normas burocráticas de prestação de contas, por sua vez, transferem-se

às exigências feitas às OSC na prestação de contas de cada projeto, para garantir bons resultados nas auditorias. As implicações destes mecanismos serão retomadas mais adiante.

Na formulação inicial do programa, pretendia-se além de financiar e apoiar tecnicamente os projetos propostos pelas OSC, consolidar mecanismos de troca entre estas organizações, no sentido de compartilhamento de conhecimentos e consolidação e fortalecimento de redes. A proposta principal desse componente, chamado Gestão de Conhecimento, seria a consolidação de um Fórum de Sociedade Civil, que se encontraria de maneira regular para debater os principais temas considerados relevantes pelas organizações, desde que relacionados com os temas de governabilidade e democracia. Deste fórum participariam como convidados membros do Estado e de outras agências cooperantes que tivessem interesse e relação com a temática, no entanto estes não teriam direito a voto. Portanto, esta seria uma instância que teria a intenção de “facilitar o debate nacional em torno da agenda da sociedade civil de cara à governabilidade baseada na capacidade de criar sinergia com os atores do Estado” (Documento Base, 2006)

Este Fórum, no entanto, nunca foi consolidado da maneira planejada. Apesar da existência de um encontro grande nesse sentido em 2006 e em 2007, não houve periodicidade, e este espaço não se consolidou como espaço de debate permanente. O componente de Gestão do Conhecimento acabou se constituindo principalmente de oficinas pontuais organizadas pela ST em temas de interesse das OSC, como comunicação, e também de promoção de alguns intercâmbios pontuais entre organizações que atuam com temas semelhantes.

Inicialmente, na etapa de formulação do programa, estabeleceu-se um período de três anos que seria uma fase piloto, testando o funcionamento do programa. Esta fase acabou se alongando para cinco anos, tanto por avaliações positivas de projetos executados, quanto por atrasos no alcance de metas iniciais. A proposta era que posteriormente fossem revisados os resultados e problemas, em vista a uma reformulação se fosse necessário. A ideia por parte de alguns doadores era de que, ao longo deste período, algumas OSC se destacassem no Fórum de Sociedade Civil, e se mostrassem aptas e interessadas a assumir a Secretaria Técnica do programa. Esta proposta visava fazer com que a gestão dos recursos passasse, portanto, diretamente a uma organização local, retirando assim as ONGs internacionais do processo. (cf. entrevista com representante da embaixada da Dinamarca, em 17/03/2010).

Estando no quinto ano desde o início do funcionamento do programa, o comitê de doadores encontra-se num momento de reelaboração para uma segunda fase do programa, com várias mudanças. No final deste ano, haverá uma nova licitação para definir uma nova Secretaria Técnica, e tudo indica (cf. conversa informal em junho, com o coordenador do programa) que

não haverá a possibilidade de que organizações nicaragüenses se candidatem, ao menos não sem ter uma proposta em conjunto com uma organização internacional. O consórcio atual de ONGs internacionais, especialmente a Oxfam GB, já decidiu não candidatar-se novamente, apesar de se comprometer a fazer o processo de transição para a seguinte organização. Para a compreensão desta ruptura, contribuem diversos fatores, que serão relatados mais adiante.

3.2 A relevância do programa

Há uma série de aspectos nos quais o programa analisado evidencia os processos latentes na consolidação na chamada “nova arquitetura da ajuda”. Sua proposta é emblemática pois contempla a proposta de alinhamento e harmonização, a preferência pelo financiamento a organizações da sociedade civil, com o intuito de fortalecê-las como mecanismo de controle e de “boa governabilidade”, e a modalidade de aliança com ONGs internacionais em consórcio e a definição dos receptores de recursos como “parceiros”. Compreender o FC como um ator que compartilha do discurso globalizante do desenvolvimento de acordo com o que foi exposto no primeiro capítulo tem, nesta pesquisa, o objetivo metodológico contrapô-lo à lógica dos atores nicaragüenses que atuam também na promoção do desenvolvimento, buscando encontrar certas diferenças e desencontros entre estas esferas.

O formato como está composto o FC, com muitos doadores confluindo num mesmo programa, definindo conjuntamente diretrizes de atuação e financiamento, é um dos desdobramentos possíveis da política internacional de harmonização. Eyben chama esta estrutura de fundo-cesta (“*basket fund*”), que “é quando vários doadores colocam seu dinheiro num único fundo que é administrado pelo receptor, sem que a contribuição de cada doador seja ‘tornada um projeto’ ou destinada para atividades específicas” (Eyben 2007, p. 641, tradução livre*). Este é, portanto, um dos mecanismos possíveis para se adequar à proposta de otimizar o uso dos recursos e assim ampliar a eficácia da ajuda. Tendo iniciado sua execução em 2006, o FC é um exemplo de resposta rápida à definição destes novos critérios, uma vez que, segundo a representante da Dinamarca, entrevistada em 17/03/2010, o programa iniciou com a proposta de dois países doadores, e os demais participantes foram fortemente motivados a participar devido à necessidade de se adequar à Declaração de Paris. Concomitantemente ao FC, também foi criado na Nicarágua o “Fundo para a Equidade e os Direitos Sexuais e Reprodutivos” (FED)³³, do qual fazem parte praticamente os mesmos doadores, mas que tem seu financia-

* No original: “A ‘basket fund’ is when several donors put their money into a single fund that is managed by the recipient, without each donor’s contribution being ‘projectised’ or earmarked for specific activities.”

³³ São doadores do FED o UNFPA (Fundo das Populações das Nações Unidas), e as embaixadas dos seguintes

mento voltado para projetos que trabalhem, como diz seu nome, com temas relacionados a gênero e sexualidade.

Outra tendência clara na prática da cooperação internacional, que pode ser percebida nas estratégias adotadas pelo FC, é o deslocamento das transferências dos recursos do financiamento de governos para organizações de sociedade civil (Bebbington & Riddell 1995, Mercer 2002). A principal justificativa para isso é que “ONGs são vistas por muitas agências e membros do público como sendo mais eficientes e com melhor relação de custo-benefício em seu serviço que governos, dando melhor uso para o dinheiro, especialmente para alcançar pessoas pobres” (Edwards & Hulme 1996, p. 961, tradução livre*). Isto não significa que se tenha parado com a ajuda oficial bilateral entre governos, que continua ocorrendo tanto em forma de doações diretas aos orçamentos nacionais, quanto por meio de programas de capacitação e assessoria aos governos.

O documento base do FC diz que:

O trabalho das organizações de sociedade civil, como voz crítica e parceria construtiva para o Estado, segue sendo fundamental no desenvolvimento de uma democracia estável, representativa, livre de corrupção e justa; que assegure o bem-estar de todos seus habitantes, com melhores condições sociais e de respeito dos direitos humanos. As organizações da sociedade civil têm um importante papel de controle social, e contribuem de maneira decisiva para a construção da cidadania e de sujeitos de desenvolvimento capazes de incidência em nível local, nacional e global, todas estas contribuições que incidem significativamente nos esforços por reduzir a pobreza e avançar na busca do bem comum. (*Documento Base FC 2006*, p. 3, tradução livre*)

Podemos ver aqui não apenas uma justificativa de por quê investir na sociedade civil, mas um exemplo de aplicação da lógica do desenvolvimento apresentada no primeiro capítulo deste trabalho. Percebe-se a relação entre os diferentes conceitos, de desenvolvimento, democracia, participação e governabilidade, encadeados de maneira a buscar um bem comum, e sobretudo, reduzir a pobreza.

O documento que baseia a criação do FC também enfatiza na importância da governabilidade, entendida como “a capacidade de uma sociedade de encontrar consenso e dirimir suas

países: Alemanha, Áustria, Finlândia, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido e Suécia.

* No original: “NGOs are viewed by many agencies and members of the public as more efficient and cost-effective service providers than governments, giving better value-for-money, especially in reaching poor people.”

* No original: “La labor de las organizaciones de la sociedad civil, como voz crítica y como contraparte constructiva para el Estado, sigue siendo fundamental en el desarrollo de una democracia estable, representativa, libre de corrupción y justa; que asegure el bienestar de todos sus habitantes, con mejores condiciones sociales y de respeto de los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil juegan un importante papel de control social, y contribuyen de manera decisiva a la construcción de la ciudadanía y de sujetos de desarrollo con capacidad de incidencia en el nivel local, nacional y global, aportes todos que inciden significativamente en los esfuerzos por reducir la pobreza y avanzar en la búsqueda del bien común.”

diferença, na construção de um projeto de nação” (Documento Base 2006, p. 4, tradução livre*), como uma das premissas necessárias para compreender a intenção do programa. A definição acima contém também os elementos do discurso do desenvolvimento, incluindo uma visão idealizada da sociedade, excluindo a perspectiva do conflito.

Apesar de o documento tomar o cuidado de acrescentar a ressalva de que “governabilidade não é manter o sistema intacto, mas sim a capacidade do sistema de renovar-se constantemente; não é a ausência de conflito social, mas sim a definição e acordo sobre mecanismos para solucionar as controvérsias sociais; (...)” (Documento base 2006, p. 5, tradução livre*), a ideia continua acompanhada da premissa de que existem instituições e condições que garantam a possibilidade de diálogo que possibilitem chegar a esse consenso. Esta já seria, por si só, uma visão idealizada e/ou normativa de qualquer sociedade, mesmo aquelas dos países doadores, mas constitui-se num desencontro maior ainda se considerarmos que em muitos dos países receptores as instituições democráticas são fracas – e muitas vezes sua consolidação é financiada principalmente pela própria cooperação internacional³⁴.

3.3 O confronto evidenciado

Apesar da tendência da cooperação internacional de tentar evitar o confronto, tratar com temas relacionados com promoção de democracia é sempre arriscado, especialmente em países com governos pouco institucionalizados e conflitos internos inerentes. E quem brinca com fogo, geralmente acaba se queimando...

Em setembro de 2008, o governo nacional nicaraguense lançou nos meios oficiais de comunicação uma acusação a duas organizações da sociedade civil, acusando-as de receber dinheiro para desacreditar o presidente Daniel Ortega³⁵. As organizações em questão eram o MAM (Movimento Autônomo de Mulheres), uma organização feminista engajada, entre outras coisas, na demanda pela legalização do aborto, e CINCO, organização voltada para elaboração de materiais de comunicação. A acusação consistia fundamentalmente em dizer que estas organizações faziam uma triangulação com organismos internacionais para fazer lavagem de dinheiro.

* No original: “*la capacidad de una sociedad de encontrar consensos y dirimir sus diferencias, en la construcción de su proyecto de nación*”

* No original: “*governabilidad no es mantener intacto el sistema, sino la capacidad del sistema de renovarse constantemente; no es la ausencia de conflicto social, sino la definición y acuerdo sobre mecanismos para solucionar las controversias sociales*”

³⁴ Segundo Schulz, o orçamento do ministério da educação e do ministério da saúde contam, cada um deles, com 40% de seus recursos totais de operação originários da cooperação internacional. (Schulz 2007, p.2)

³⁵ Reportagem completa em: <http://www.lavozdelsandinismo.com/nicaragua/2008-09-04/el-triangulo-de-la-injuria/>

Este caso é relevante para nós porque ambas as organizações eram, naquele momento, financiadas pelo FC, e as acusações tiveram repercussões diretas em toda a estrutura do programa, chegando mesmo a fazer com que o funcionamento deste ficasse paralisado durante alguns meses devido aos processos judiciais decorrentes das acusações. Este caso também possibilitou, devido a seus desdobramentos, evidenciar certos elementos importantes não só na relação entre cooperação internacional, governo e sociedade civil nicaragüense, mas também na diferença de posicionamentos entre as agências bilaterais do comitê de doadores e as ONGs internacionais do consórcio.

Após a acusação feita num artigo publicado pelos meios de comunicação, o governo procedeu a colocar uma ação formal através do Ministério de Governo (Migob), entidade responsável de dar e controlar as licenças das ONGs do país. Este, por sua vez, procedeu a chamar todas as ONGs com pendências em suas licenças formais. No entanto, em relação a algumas ONGs, entre as quais se incluíam as duas primeiras acusadas, foram emitidos mandatos judiciais que autorizavam os fiscais do ministério a confiscar materiais de contabilidade e jurídicos destas organizações. Estes mandatos foram cumpridos com especial truculência no caso do MAM e do CINCO.

As acusações de lavagem de dinheiro baseavam-se, principalmente, na modalidade de financiamento através da qual uma organização que não tivesse pessoa jurídica poderia estabelecer um convênio em conjunto com outra, que tivesse pessoa jurídica, e se comprometesse a responder legalmente pelos recursos movimentados. Após uma série de buscas e enfrentamentos legais e judiciais, o governo nicaragüense não conseguiu comprovar, em nenhum dos casos, evidências de lavagem de dinheiro, ficando comprovado que esta modalidade de financiamento cumpre com as exigências do próprio Migob.

Mais do que judicial, este caso foi claramente marcado por questões políticas. As organizações acusadas, em sua grande maioria, são organizações que se posicionam publicamente em oposição ao governo central. Outra manobra, presente no discurso publicado pela mídia oficial, foi estabelecer relações entre o repasse de recursos de organizações a interesses estadunidenses, acusando-os intromissão na política interna nicaraguense.

Estes fatos exigiram um posicionamento por parte do FC, pois a própria Oxfam estava sendo citada nos meios de comunicação e sendo acusada de lavagem de dinheiro. A primeira reação da ONG foi assumir todas as implicações judiciais como instituição, tomando a providência de “baixar o perfil”³⁶ do coordenador da ST, visando evitar ataques pessoais

³⁶ A expressão se refere à retirada do protagonismo da pessoa diretamente implicada no problema, enfatizando a importância da instituição ao colocar na linha de frente o mais alto escalão da organização. Assim, inicialmente foi o chefe geral de país da Oxfam GB quem assumiu toda a responsabilidade em nome da

diretos àquele. Nesse meio tempo, o consórcio de ONGs executoras do FC reuniu-se com o comitê de doadores, solicitando um posicionamento público que explicasse os propósitos e o funcionamento do FC e respondesse às calúnias publicadas pelo governo em relação aos fundo estadunidenses e à acusação de lavagem de dinheiro. No entanto, o comitê de doadores esquivou-se desse responsabilidade, dizendo que criariam uma comissão para debater o tema, e permanecendo sem tomar nenhum posicionamento público após isso. Frente a esta postura do comitê de doadores, o consórcio optou por publicar uma carta na qual repudiava a ação do governo e apoiava a Oxfam.

Este momento foi crucial para demonstrar o quanto a preocupação dos doadores em relação à diplomacia e às relações institucionais prevalece sobre a necessidade de posicionamento político, pois trata-se de manter sempre as boas relações com o governo e uma postura pública que não comprometa outros pontos de negociação com esse governo. Apesar de terem auxiliado o FC em termos de apoio jurídico e através de reuniões e conversas com órgãos do governo, a intervenção dos doadores deu-se discretamente, zelando da melhor maneira possível pelas relações diplomáticas. Esta postura foi bastante criticada por parte do consórcio e das OSC acusadas, que expressaram sentir-se desamparadas frente a esse processo. O representante de uma das ONGs do consórcio diz:

Então isso criou, pra mim pelo menos, uma desconfiança total em relação ao compromisso da parte dos doadores. Eles têm uma agenda muito particular, política, que vai mais além do fundo, com o governo. E não estavam dispostos a pôr em perigo essa relação. Mesmo quando isso significava ataques direto às organizações que estavam administrando, segundo eles, esses fundos. Então tu te dá conta que não existia um compromisso real, de sócio, porque se tu és sócio numa empresa, ou em qualquer tipo de projeto, eu vou estar do teu lado. E eles não fizeram isso, eles abandonaram.* (cf. Entrevista realizada em 26/02/2010)

Estes conflitos em relação à necessidade de posicionamento político não foram exclusivos desta ocasião, mas certamente este foi o momento em que eles estiveram mais evidentes. Outro relato breve ilustra essas divergências entre as diferentes instâncias do FC:

No final de 2007, o programa FC se colocava a necessidade de reavaliar o contexto no qual se dava sua atuação, pois passado um ano do governo de Daniel Ortega, certas mudanças

ONG, e posteriormente, sempre que possível, os coordenadores regionais e mesmo internacionais da instituição estiveram no país para tratar do caso. Devido a essas situações, a ONG Trocaire, também integrante do consórcio, mantém uma política na qual o diretor de cada programa de país deve ser estrangeiro, diminuindo assim a possibilidade de ataques pessoais por parte de opositores nacionais.

* No original: “Entonces eso creó, a mí por lo menos, una desconfianza total hacia el compromiso de parte de los donantes. Ellos tienen una agenda muy particular, política, que va más allá del fondo, con el gobierno. Y no estaban dispuestos a poner en peligro esa relación. Aún cuando eso significaba ataques directos a la organización que estaba administrando, según ellos, esos fondos. Entonces vos te das cuenta que no existía un compromiso real, de socio, porque si vos sos mi socio en una empresa o en cualquier tipo de proyecto, yo voy a estar a la par tuya. Y ellos no lo hicieron, ellos abandonaron.”

conjunturais começavam a aparecer. Em novembro desse ano, participei de uma reunião do consórcio, na qual realizada uma nova análise de conjuntura pelos presentes, representantes das ONGs internacionais que fazem parte do FC, e foi colocado que era necessário um posicionamento político mais claro do programa, uma vez que este atuava no âmbito do fortalecimento da sociedade civil, e esta vinha sendo atacada pelas decisões do governo central, especialmente pela criação dos CPC³⁷.

Na semana seguinte, tive a possibilidade (não muito comum para “meros voluntários”) de participar de uma reunião com todo o comitê de doadores e toda a secretaria técnica do FC. Nela, foram expostas as questões debatidas na reunião do consórcio, assim como o balanço financeiro geral do programa, que apresentava alguns atrasos nos desembolsos de alguns recursos, devidos a problemas de prestação de contas de algumas das OSC. Terminada a apresentação, os comentários dos doadores voltaram-se quase que exclusivamente para as questões administrativas e financeiras, mencionando como apenas “interessante” a análise de conjuntura feita pelo consórcio. Antes de finalizar a reunião, o coordenador da ST chamou novamente a atenção para a necessidade de se fazer uma avaliação sobre o contexto e tomar certas decisões em relação a um posicionamento público mais firme. A representante da Dinamarca, então coordenadora do coque o comitê de doadores respondeu que se montaria uma comissão de dois ou três representantes de países doadores para escrever um documento sobre o tema. Não voltou a tocar-se no assunto nos seguintes meses.

Estes acontecimentos evidenciam dois elementos importantes de serem ressaltados: um, é que “participação e parceria tornam-se jargões da moda que não conseguem mascarar o fato de que todos, no drama desenvolvimentista, sabem onde se localiza o poder máximo nas tomadas de decisões.” (Ribeiro 2008, p. 15). E o outro, é a evidência das diferenças entre as posições de atores de cooperação internacional situados em diferentes posições, conforme foi apontado na seção 1.3.

As agências bilaterais atuam com muito menos flexibilidade em termos políticos, enfocando seu trabalho em executar da maneira mais eficaz possível os recursos comprometidos, sendo que esta noção de eficaz inclui a ausência de conflitos políticos. Quando questionada sobre se as acusações de 2008 afetaram as relações da embaixada com o governo, a representante da embaixada da Dinamarca diz:

esta crise nos afetou, claro que nos afetou. Porque fez que o fundo se paralisasse. Deixasse de funcionar por alguns meses, porque tinham que entregar documentos para a fiscalização, resolvendo questões jurídicas, essas coisas. Mas não, não afetou

³⁷ Mencionados no capítulo 2.

nenhuma das embaixadas, por quê nos afetaria? Nossa relação com o governo permaneceu a mesma.* (cf. entrevista em 17/03/2010)

Por sua vez, a flexibilidade das ONGs internacionais, que não estão atreladas a uma estrutura estatal que precisa zelar por sua política internacional, permite que estas assumam uma postura de maior enfrentamento em casos como estes. O que não significa ausência de preocupações diplomáticas, como foi o caso das precauções tomadas pela Oxfam, pois elas também têm uma imagem internacional a zelar.

3.4 Sociedade Civil, um conceito em disputa

Tanto o caso das disputas evidenciadas em decorrência do caso de 2008, quanto as concepções presentes no documento base do FC, me levam a sentir a necessidade de fazer uma ressalva em relação ao conceito de sociedade civil aqui utilizado. Não pretendo, aqui, entrar no mérito da conceitualização que a sociologia tem feito desse termo, mas sim percebê-lo como um conceito êmico, constantemente em disputa.

O conceito de sociedade civil usado no âmbito do programa e dos projetos avaliados faz parte de uma gama de conceitos trabalhados operacionalmente no campo de produção de conhecimento dos projetos de desenvolvimento. Assim como outros conceitos que são amplamente discutidos e polivalentes, é frequente vê-lo definido, nos estudos e nas pesquisas feitas “sob encomenda”, em um ou dois parágrafos, nem sempre citando algum autor de referência. Como podemos ver na definição expressa no documento base do FC, que considera que se entende por sociedade civil

... a relação da cidadania com o estado. Essa relação é de interdependência. A ação da Sociedade Civil tem como meta incidir na ação do Estado, o qual é o depositário dos instrumentos públicos para administrar o bem comum. Desta maneira a Sociedade Civil atua nos espaços públicos, tem propósitos dirigidos para o bem comum, se desenvolve na interrelação com a institucionalidade pública.

A ação da sociedade civil na sua relação com a esfera pública não disputa o papel do Estado, tampouco pode se circunscrever à necessidade de manter uma ordem estabelecida, mas dever incluir alternativas viáveis e responsáveis para aprofundar os processos democráticos e conseguir o desenvolvimento humano sustentável para todos, o qual envolve especialmente a luta contra a pobreza, numa relação de interdependência com a institucionalidade pública. (*Documento Base* 2006, p.6)

* No original: “*esa crisis nos afectó, claro que nos afectó. Porque hizo que el fondo se paralizara. Dejara de funcionar por algunos meses, porque tenían que entregarle documentos a la fiscalía, resolver cuestiones jurídicas, esas cosas. Pero no, no afectó ninguna de las embajadas, por que nos afectaría? Nuestra relación com el gobierno quedo siendo la misma.*”

Portanto, trata-se de uma descrição bastante idealizada e normativa do que se considera “a” sociedade civil nicaraguense, e principalmente esta é sempre colocada em contraposição a um Estado com a qual ela deve interagir de uma maneira “interdependente”. Esta visão ilustra a questão anteriormente mencionada sobre as razões que justificam a priorização cada vez maior de financiamento de ações de sociedade civil.

Assim, há uma espécie de consenso na utilização desse termo no linguajar diário das pessoas que trabalham tanto nas instituições de cooperação internacional, quanto nas organizações locais. Daí o fato de que todas as organizações receptoras de doações do FC serem chamadas, tanto em documentos oficiais quanto no dia a dia, de OSC: Organizações de Sociedade Civil. Isto abrange uma grande diversidade de atores, sendo a maioria delas ONGs, mas havendo também associações comunitárias, institutos de pesquisa, redes de organizações, cooperativas, e inclusive os próprios conselhos municipais e departamentais nos quais há a participação de diversas representações não governamentais. Utiliza-se inclusive uma modalidade de financiamento na qual organizações que não têm pessoa jurídica podem estabelecer acordos com outra organização que a tenha, estabelecendo assim um contrato tripartite, em que ambas assinam o recebimento dos recursos, ficando a primeira responsável pela execução do projeto, e a segunda pela prestação de contas da execução dos recursos. Esta modalidade amplia significativamente as possibilidades de que organizações de pequeno porte e/ou recente formação tenham acesso a recursos da cooperação.

A principal disputa em torno do conceito de sociedade civil, no entanto, tem se dado nos últimos quatro anos especialmente na relação com o governo nacional. As principais diretrizes do governo central foram, desde o princípio de sua administração, estabelecer certos limites e restrições na relação com organizações que não fossem consideradas aliadas. O confronto foi colocado em discursos oficiais (Prado-Ortiz 2010), principalmente em relação àquelas organizações com fortes vínculos com a cooperação internacional, e mais especificamente àquelas financiadas por recursos estadunidenses, considerado “ingerencistas e imperialistas”.

Esta disputa faz-se evidente quando, por ocasião da crise de 2008 o governo sandinista usa, em seu jornal oficial, o título “Los Grandes Bisnes de la Sociedad 'Sí-Vil””, fazendo um jogo de palavras no qual a palavra “civil” transforma-se em “sim-vil”.

Os discursos do presidente Daniel Ortega fundamentaram-se fortemente na ideia de “participação popular direta”, na qual as organizações de sociedade civil são apresentadas como intermediadoras desnecessárias, por não serem efetivas “representantes do povo”. Nesse

sentido, apenas certas organizações “de base”, mais especificamente aquelas ligadas à Frente Sandinista, mantêm, em seus discursos, efetivas e legítimas como interlocutoras do Estado.

4. Projetos locais, encontros e desencontros

Até agora apresentei uma análise macro do programa FC em si, seu funcionamento e como ele está inserido no contexto político da Nicarágua, evidenciando seu papel como programa de cooperação internacional que visa promover o desenvolvimento de acordo com o cenário internacional da ajuda.

O que busco apresentar neste capítulo é uma análise mais micro de como essa estrutura se traduz no cotidiano de atividades de uma série de organizações nicaraguenses, e como se dá a interação destas com o discurso e a promoção do desenvolvimento. A partir da pesquisa empírica realizada, trago alguns elementos de como esta realidade condiz com o que me propus a analisar em meu problema de pesquisa ou não.

Há uma série de outros elementos que se atravessam no âmbito das observações, que extrapolam o limite do FC, mas estes também constituem o complexo cenário com o qual o programa se vê obrigado a interagir. Este contexto é relevante pois

a política da ajuda internacional harmonizada e imposta não é estruturada nem executada independentemente dos diferentes objetivos, interesses, ambições, relações sociais e paixões de muitas pessoas e instituições presentes na ‘longa cadeia de organizações’ do desenvolvimento. (Mosse 2005, p. 24, tradução livre*)

Portanto, na medida em que exponho aqui um pouco mais sobre “a ponta local” dessa “longa cadeia de organizações”, analiso também de que maneira seus posicionamentos e suas relações com o programa FC respondem a minhas perguntas de pesquisa.

4.1 As organizações investigadas

Nesta seção, farei uma breve apresentação das OSC que fizeram parte desta pesquisa, conforme apresentado na seção sobre a metodologia do trabalho. A ordem de apresentação se dará conforme o quadrado onde apresento os critérios de seleção das entidades. Devido às limitações de espaço, a descrição contará com os principais dados de cada organização de acordo com as categorias de análise propostas, ou seja, os temas com os quais trabalham, sua localização geográfica, sua experiência com cooperação e sua data de surgimento, para posteriormente fazer-se uma análise conjunta das características comuns.

* No original: “*harmonised and imposed international aid policy is neither framed nor executed independently from the different goals, interests, ambitions, social relationships and passions of the many people and institutions brought together in development’s ‘long chain of organisation’.*”

A organização que estaria situada na localização A do quadrado, ou seja, com alto nível de estruturação e alto grau de engajamento, é uma ONG chamada Capri, que tem sede em Manágua e no norte do país³⁸. Na capital, a organização trabalha com o conceito de desenvolvimento comunitário com projetos voltados principalmente à infância e a mulheres, enquanto que no norte, local onde ocorre o projeto com o FC, trabalha-se com participação cidadã principalmente em áreas rurais. O trabalho no norte do país ocorre em três municípios³⁹, com uma orientação comum: promover a organização comunitária para que a população se aproprie dos mecanismos de demanda à prefeitura, elaborando planos de desenvolvimento micro-regionais e reivindicando-os nas esferas de participação municipais. Este trabalho busca também articular-se com as esferas de educação e produção a



Figura 3 – Capri Condega

través de outros projetos.

Esta é uma organização que surgiu no final dos anos 80, por iniciativa de um estadunidense residente na Nicarágua, como um centro de pesquisa, avaliação e apoio na formulação de projetos, ou seja, um centro de estudos que se encarregava de avaliar projetos executados por outras organizações, assim como as apoiava a elaborá-los. Ao longo dos anos 90, tornou-se uma executora de projetos, proposta elaborada por ONGs internacionais que apreciavam a qualidade de seu trabalho. Em meados de 1990, iniciou-se o trabalho na zona norte do país num projeto com desmobilizados de guerra, e permaneceram posteriormente realizando outros projetos. Ao longo desses 20 anos, a ONG trabalhou com aproximadamente 12 organismos diferentes de cooperação internacional, com muitos deles em mais de um projeto (cf. entrevista em 11/03/2010). Devido a sua longa trajetória e seu alto grau de comprometimento nos trabalhos realizados, a Capri é muito respeitada entre as ONGs nicaragüenses, e faz parte de uma série de redes e espaços de coordenação de organizações de sociedade civil nicaragüense.

A organização situada na posição B – ou seja, menor nível estrutural e alto grau de engajamento – chama-se Red de Mujeres de Condega (RMC), e trata-se de uma associação de mulheres que trabalham os temas de violência de gênero e promoção de participação das mulheres nas instâncias participativas do município, localizado na região norte do país. A RMC dá

³⁸ Devido a essa estrutura, foram entrevistadas duas pessoas desta organização, uma responsável por uma das sedes no norte, que trabalha há 15 anos na ONG, e a diretora geral de toda a organização, que está nela há 18 anos.

³⁹ Palacagüina, Pueblo Nuevo e Condega.

apoio jurídico e psicológico a mulheres vítimas de violência e promove momentos de formação em comunidades rurais e no perímetro urbano sobre sexualidade e gênero, além de incentivar a formulação e reivindicação, por parte de líderes comunitários, de leis que contemplem demandas específicas das mulheres.

A RMC surgiu no início dos anos 1990, a partir do apoio de uma ONG internacional britânica, chamada Womankind, que lhes deu suporte para conseguir ter pessoa jurídica e iniciar a trabalhar com mulheres vítimas de violência. Ao longo de sua trajetória, a RMC contou com o apoio de aproximadamente 7 organizações internacionais para financiar suas atividades, mas Marta⁴⁰, uma das mulheres fundadoras da rede, ressalta o quanto a organização tem dificuldades para manter-se financeiramente e fazer tudo o que gostariam:

Temos problemas sérios de fortalecimento institucional, por exemplo, só se temos projetos é que temos dinheiro para contratar alguém de maneira temporária. Mas realmente, o trabalho aqui é permanente. Nós precisamos por exemplo de uma gestora, é urgente, porque vêm casos [de violência doméstica] de todos os lados. E não podemos despachar as pessoas sem ajudá-las. (entrevista em 24/02/2010, tradução livre*)



Figura 4 – Fachada da sede da Red de Mujeres de Condega

Em vista dessas dificuldades, as mulheres que trabalham na associação às vezes recorrem a doações privadas, trabalho voluntário e mesmo divisão dos gastos entre elas mesmas. Marta chama a atenção também para o quanto a falta de financiamento para fortalecimento interno, como elaboração de plano estratégico, por exemplo, dificulta a elaboração de novas propostas para receber financiamento, uma vez que “o que os organismos fazem é te dar para o que se vê. Para o que não se vê, eles não te dão”^{*}.

A RMC trabalha em conjunto com órgãos do governo para o encaminhamento de casos judiciais de mulheres vítimas de violência, e mantém boa relação com a maior parte destas instâncias. Também estão inseridas em diversas redes nacio-

⁴⁰ Os nomes dos e das entrevistados foram trocados.

* No original: “*tenemos problemas serios de fortalecimiento institucional, por ejemplo, solamente si tenemos proyecto es que tenemos dinero para contratar a alguien de manera temporal. Pero realmente, el trabajo aquí es permanente. Nosotros necesitamos por ejemplo de una gestora, es urgente, porque nos vienen casos de todos lados. Y nosotros no podemos despachar a la gente sin ayudarles*”.

* No original: “*los organismos lo que hacen es darte lo que se ve. Para lo que no se ve, no te dan.*”

nais e regionais de organizações feministas, o que em algumas ocasiões facilita o acesso a certos organismos financiadores de projetos.

A organização posicionada no quadrante C – maior nível de estrutura e menos grau de engajamento – é uma ONG chamada Grupo Fundemos, criada em 1995 com o propósito de “contribuir para o fortalecimento da democracia na Nicarágua como sistema de vida”^{*} através do “fortalecimento da sociedade civil e do Estado de Direito” (cf. entrevista em 15/03/2010). Sua sede é em Manágua, mas atuam em diversos municípios de país, a partir de alianças com outras organizações locais, principalmente promovendo de capacitações sobre legislação e “valores democráticos”, fortalecimento de Conselhos Municipais de Desenvolvimento e trabalhando conjuntamente com governos municipais para garantir mecanismos de prestação de contas por parte destes. No entanto, Letícia, funcionária da ONG há cinco anos, ressalta que o trabalho com as prefeituras tem se complicado a partir deste ano, relatando que os prefeitos com os quais trabalhavam “ligaram dizendo que não iam poder dar continuidade ao projeto porque tinham alertado eles que todos os processos de fortalecimento das prefeituras teriam que ser canalizados através do INIFOM, que é o instituto de fomento municipal [do governo central]”^{**} (cf. entrevista em 15/03/2010).

Ao longo de sua trajetória, o grupo Fundemos teve financiamento de oito organismos de cooperação internacional, dos quais provem os recursos que garantem o funcionamento da organização. Sua interação com outras organizações nicaraguenses que trabalham com os mesmos temas limita-se principalmente aos projetos em que participem juntos, sem haver muita articulação para propor atividades conjuntas.

A organização referente ao quadrante D – menor nível de estrutura e menor grau de engajamento – chama-se Hagamos Democracia, e trata-se de uma ONG que trabalha principalmente no acompanhamento das atividades legislativas, encarregando-se de redigir boletins informativos sobre essas atividades, a fim de promover maior transparência e controle do governo. O projeto que realizaram com financiamento do FC foi em 2007, mas no momento em que realizei esta entrevista, todos os quatro membros que trabalhavam na época não estavam mais na instituição. Assim, a pessoa entrevistada não tinha participado da execução desse projeto especificamente. Isto evidencia, de alguma forma, o caráter de “pouca estruturação” da parte

* No original: “*contribuir en el fortalecimiento de la democracia en nicaragua como sistema de vida*”

** No original: “*Nos llamaron diciendo que iban a poder darle continuidad al proyecto porque le habían alertado que todos los procesos de fortalecimientos de las alcaldías tendrían que llevarse a cabo a través del INIFOM, que es el instituto de fomento municipal.*”

executiva da organização, apesar da junta diretiva e os associados da ONG manterem-se e possibilitarem o seguimento das atividades num mesmo sentido.

Desde sua criação, em 1995, a ONG recebeu o financiamento de nove organismos de cooperação, a maioria deles de organismos oficiais de ajuda bilateral. Sua relação com outras organizações nacionais não é muito ampla, mantendo-se principalmente no âmbito de colaboração em caso de formulação de propostas de leis por parte de outras organizações nacionais trabalhando no tema de transparência e anticorrupção.

Finalmente, a organização selecionada por sua especificidade cultural-identitária é uma associação indígena chamada CPICH, Coordinadora de Pueblos Indígenas Chorotega. Criada em 1996 a partir da participação de seus membros num projeto financiado por diversos doadores, a organização reúne representantes de cinco povos indígenas⁴¹ do norte do país.

É interessante ressaltar que, devido ao processo colonizador europeu mais concentrado no litoral do Pacífico, o extermínio dos indígenas e a mestiçagem na região foi muito maior do que na costa atlântica. Os consecutivos processos de perseguição e violência fizeram com que os indígenas das diversas etnias presentes na região deixassem de falar as línguas autóctones, e o ideário de “identidade nacional” foi conformado em cima da ideia de constituição de uma população mestiça. Estes fatores foram essenciais para que, na constituição de 1987, atualmente vigente no país, os grupos indígenas do pacífico e norte do país não fossem reconhecidos enquanto populações com direitos diferenciados devido a especificidades étnicas, como o foram os grupos indígenas da Costa Atlântica. Isto passa a ser relevante pois uma das principais reivindicações dos povos Chorotega, juntamente com outros povos da região do pacífico e norte do país, é a aprovação de uma lei, cujo projeto está em avaliação há anos, que reconhece direitos específicos principalmente em relação à posse da terra por parte dos indígenas, assim como a questões relacionadas com autodeterminação e autogoverno.

Ao longo de seu tempo de existência, a CPICH tem trabalhado com o financiamento de uma série de organismos internacionais, apesar da ressalva de Amanda – ex-presidente da organização e uma de suas fundadoras, do povo Mozonte – sobre o fato de que “existe preconceito de que não sabemos administrar, que somos povos indígenas, que não vamos fazer bem a prestação de contas”^{*} (cf. entrevista em 02/03/2010). No entanto, nestes 14 anos receberam financiamento de dez organizações internacionais, além de três instâncias do governo nacional. Sua articulação se dá principalmente com outras organizações indígenas, e sua atuação

⁴¹ Mozonte, San Lucas, Cusmapa de El Carrizal, Totogalpa y Litelpaneca

^{*} No original: “*Hay prejuicio de que no sabemos administrar, que somos pueblos indígenas, que no vamos a rendir bien las cuentas.*”

nos projetos se dá no sentido de fortalecer a organização da associação, fazendo processos de formação de lideranças indígenas, especialmente jovens, reuniões de articulação dos líderes e participação em instâncias de diálogo com o poder público para exigir acesso a direitos.

Podemos perceber, com isto, que a importância econômica da cooperação internacional no país explicita-se na atuação das organizações de sociedade civil, já que todas as organizações entrevistadas dependem da ajuda da cooperação internacional para manterem-se funcionando, e isto acontece desde seus surgimentos.

Considero importante fazer algumas considerações sobre a generalidade de algumas afirmações em que me refiro à cooperação internacional como um todo ou a diversos outros organismos que financiam projetos na Nicarágua. É muito difícil analisar a relação entre as organizações locais e a cooperação internacional querendo focar em apenas um programa de cooperação. A análise específica do Fondo Común nos traz certas contribuições numa análise nesse sentido, mas não pode ser separada da existência de outros fundos de cooperação, que pautam conjuntamente a maneira como as organizações locais se relacionarão com ele. Principalmente porque o FC é muito recente, e a maioria das OSC locais já trabalham ou trabalharam com outros doadores, o que as leva a estar constantemente comparando as exigências, os procedimentos, dificuldades e facilidades nessas relações.

Isto provoca, inclusive, certa possibilidade de escolha destas organizações locais no momento de decidir a que editais concorrer ou não. Por exemplo, percebem que o financiamento da União Europeia implica em demasiadas restrições e poucos repasses diretos para a organização, uma vez que estes projetos têm que ser, em sua maioria, mediados por ONG's internacionais que acabam absorvendo a maior parte dos recursos em gastos administrativos. Esta modalidade de financiamento deixa, segundo Amanda, pouco espaço para o protagonismo da organização local, o que não ajuda a fortalecer a atuação dos profissionais de pequenos projetos, por exemplo, que em geral são jovens de municípios do interior, que, por outro lado, são fortalecidos numa modalidade de projeto que aposte neles.)

4.2 A confluência dos discursos

Ao longo da apresentação das organizações, incluí alguns elementos que apontam para o que tratarei nesta seção: o compartilhamento existente da concepção de desenvolvimento entre as organizações nicaragüenses e o discurso hegemônico internacional. Minha proposta nesta pesquisa era encontrar elementos que apontassem para desencontros nessas concepções, buscando nas organizações locais a possibilidade de, na prática, promover outro tipo de ações

além daquelas concebidas pela cooperação internacional. O objetivo era perceber o confronto e as tensões entre as demandas culturais, sociais e institucionais do ideário que orienta o programa e o contexto nicaragüense. No entanto, a análise dos dados aponta para uma confluência maior do que eu esperava entre esses discursos.

É claro que poderíamos dizer que o fato de estas organizações optarem por trabalhar com a cooperação internacional é, em si mesmo, um fator relevante que indica este compartilhamento de valores e concepções. No entanto, existem estudos nos quais se aponta para a possibilidade de “burlar” a lógica dos projetos de desenvolvimento, ou, em outras palavras, encaixar-se na esfera do discurso destes projetos, mas, na prática, fazer outras coisas (Mosse 2005). Perrot expõe, por exemplo, um caso de “uma organização indígena que redige suas demandas com termos que levam em conta a identidade da organização doadora. Ela propôs a um organismo religioso ecumênico de apoiar o ‘ecumenismo indígena’. O projeto real dizia respeito na verdade à formação de líderes indígenas.” (Perrot 2008, p. 224).

Também podemos considerar a possibilidade de que seria necessário um trabalho de campo mais aprofundado, com maior tempo e densidade de convivência e observações, para conseguir identificar elementos de ruptura entre o discurso internacionalmente proferido sobre desenvolvimento e aquele adotado e praticado pelas organizações nacionais. De fato, esta pesquisa teve especialmente limitações de tempo para o trabalho de campo, que não permitiram este aprofundamento.

Outra consideração importante, seria ressaltar que a sociedade civil nicaragüense é muito mais ampla do que o leque de organizações financiadas pelo FC, e mesmo este leque é mais amplo do que a seleção aqui feita para esta análise. Quanto à primeira afirmação, considero realmente importante levar em conta que em nenhum momento pretendo estender esta análise à totalidade das organizações de sociedade civil do país. Em relação à segunda, considero que, apesar da existência de algumas exceções, a amostra selecionada contempla de maneira emblemática características da maior parte das OSC financiadas pelo FC. É importante levar em conta também que elementos referentes a outras organizações além das selecionadas, como visitas de campo, relatos, participação em reuniões, fazem parte do material que possibilitou esta análise. Portanto, arrisco-me a estender estes comentários às “organizações de sociedade civil financiadas pelo FC”.

A lógica apresentada no primeiro capítulo, de que para “atingir” o desenvolvimento e reduzir a pobreza é necessário promover a democracia e a governabilidade, está presente como pressuposto nos projetos analisados. A maioria das ações baseia-se na seguinte seqüência lógica: primeiramente, o Estado deve garantir todos os serviços e direitos que fazem com que um

país seja considerado desenvolvido. Portanto, a sociedade civil, que consiste em tudo aquilo que não é o Estado e tampouco o mercado, ou seja “a cidadania”, uma vez fortalecida – no sentido de institucionalizada e devidamente capacitada, conhecedora de todos seus direitos – deve reivindicar do Estado que este cumpra seus deveres, respeitando a institucionalidade do sistema representativo. Nesta seqüência, tanto as forças econômicas, nacionais e internacionais, quanto as divergências e interesses políticos permanecem praticamente ignorados. Trata-se de construir governabilidade, no sentido que atrela a ordem social à ausência de conflito, supondo possibilidades de negociações e acordos em favor de todos numa “administração conjunta” (Pérez-Baltodano 2006).

Acredito que esta definição, de uma das entrevistadas, resume bem estes elementos:



estou sendo... correspondendo esta cidadania com este governo, não pode haver desenvolvimento.* (cf. Entrevista do dia 25/02/2010)

A democracia e o desenvolvimento são duas coisas que são diferentes e estão intimamente ligadas. [...] Para mim, a democracia é o poder que desde eu, cidadã, posso ter com os tomadores de decisões. [...] A governabilidade a fazem os governados e os governantes. Então a democracia é para mim esse espaço de comunicação, de decisão entre eu como cidadã, mas este [o governo] como a outra parte. Então tem como uma corresponsabilidade, eu não vou desenvolver este país se eu não

Figura 5 – Entrevistada fundadora da Red de Mujeres de Condega

O gesto expressado na foto complementa o momento da fala sobre a necessidade de interação e complementaridade entre a sociedade civil e o Estado. Este mesmo gesto me foi repetido por outras pessoas, em outras ocasiões, para referir-se ao mesmo tema.

Os critérios que estabeleci para classificar as organizações, e que poderiam, segundo minha hipótese, levar a diferentes posicionamentos frente a esse discurso, não se mostraram tão

* No original: “*La democracia y el desarrollo son dos cosas que son diferentes y están intimamente ligadas. [...] Para mí la democracia es el poder que desde yo ciudadana puedo tener con los tomadores de decisiones. [...] La gobernabilidad la hacen los gobernados y los gobernantes. Entonces la democracia es para mí ese espacio de comunicación, de decisión entre yo como ciudadana, pero este (el gobierno) como la otra parte. Entonces como hay una corresponsabilidad, yo no voy a desarrollar este país si yo no estoy siendo, correspondiendo esta ciudadanía con este gobierno, no puede haber desarrollo*”

significativos nesse sentido. No entanto, a partir deles, foi possível perceber diferenças na modalidade de trabalhos que as organizações executam, principalmente no critério definido como “nível de engajamento”. Aquelas organizações estabelecidas como “mais engajadas” apresentam um maior comprometimento com as localidades nas quais trabalham, preocupando-se mais a longo prazo com determinadas populações, e não apenas propondo atividades pontuais de formação, mas sim trabalhando com processos educativos longos. Percebe-se também, nesse critério, uma maior articulação com outras organizações que trabalham em temas semelhantes, não apenas no sentido de realizar atividades conjuntas, mas principalmente de fazer parte de redes de debate e grupos que se posicionam publicamente em conjunto em certos temas políticos. Já o critério de estrutura organizativa mostra-se mais relevante no sentido de possibilitar acesso a determinadas redes de financiamento mais do que outras, apesar de este acesso estar marcado também muito fortemente pelas redes nas quais estas organizações estão inseridas⁴².

No entanto, todas as organizações, independentemente dos critérios que estabeleci, apresentaram uma confluência com o discurso do desenvolvimento e da democracia praticamente nos moldes do discurso hegemônico. Aparecem as variáveis aplicadas ao conceito de desenvolvimento, especialmente desenvolvimento local, rural e comunitário. No caso da organização indígena, ao referir-se à visão ocidental de gênero presente normalmente nos projetos, Amanda aponta que “é o que o tem vindo se impondo a nós do desenvolvimento. Nós falamos do desenvolvimento, mas com identidade, ou seja, o etnodesenvolvimento. Ou seja, podes ir te desenvolvendo, podes ir te preparando, mas não perder tua identidade”* (cf. entrevista em 02/03/2010).

As atividades propostas nos projetos evidenciam este compartilhamento: formações sobre legislação, formação de líderes, sempre no sentido de ensinar sobre, ou criar as, vias pelas quais se demandará do Estado seus direitos. Existe sim, entre as organizações, certo debate e inclusive disputas em torno das modalidades de ações necessárias para a construção de uma democracia, no sentido principalmente de temas ligados ao que constitui uma “democracia hegemônica” ou ações que englobem mais uma “democracia participativa” no sentido proposto

⁴² Não necessariamente por um caráter discricionário, mas principalmente por possibilitar “votos de confiança” no caso de lacunas formais institucionais. As redes também são importantes no sentido de ficar sabendo de processos seletivos que nem sempre são feitos por convocatória, como o FC, mas principalmente por afinidade temática, principalmente no caso de ONGs internacionais.

* No original: “*Es lo que se nos ha venido imponiendo del desarrollo. Nosotros hablamos del desarrollo pero con identidad, o sea, del etnodesarrollo. O sea, te podes ir desarrollando, te podes ir preparando, pero no perder tu identidad.*”

por Santos e Avritzer (2002). No entanto, estas disputas não chegam a conformar uma ruptura em relação ao discurso do desenvolvimento.

O compartilhamento generalizado da ideia de desenvolvimento está ligado tanto à amplitude do conceito, ligado a sua característica de *buzzword* (Cornwall 2007), quanto à sua posituação constante. Trata-se de uma “suposição inquestionada [...] de que ‘desenvolvimento’, seja lá o que for, pode levar a uma melhoria na situação das pessoas pobres” (Hayter 2005 *apud* Rist 2007, p. 486, tradução livre*). O compartilhamento do conceito é, portanto, também o compartilhamento da crença, principalmente se considerarmos que

as crenças se situam mais além de toda contestação, elas não podem ser confundidas com a ideologia: uma ideologia se discute [...], enquanto que as crenças sociais – como os direitos humanos e o desenvolvimento – constituem um tipo de certeza coletiva da qual as modalidades são discutíveis, e da qual podemos duvidar privadamente, mas da qual é inconveniente duvidar publicamente. (Rist 1996, p. 41, tradução livre*)

Considero algumas explicações possíveis para o prevalecimento do discurso hegemônico de desenvolvimento neste contexto: primeiro, a América Latina é, historicamente, fortemente marcada pela mentalidade ocidental eurocentrica trazida, imposta pela colonização e assimilada ao longo destes séculos como própria. As desigualdades em relação aos países do norte na produção de conhecimento não é exclusiva da área do desenvolvimento, e os espaços de formação de profissionais, especialmente universidades latino-americanas, estão imbuídas de uma lógica extremamente ocidental produzida nesses países. Os conhecimentos e lógicas sociais de grupos autóctones e/ou etnicamente diferenciados das noções eurocêntricas têm sido historicamente relegados a serem menos valorizados, considerados “tradicionais” pejorativamente, como “não dotados de racionalidade”. Este processo não é diferente na Nicarágua, onde as desigualdades sociais têm obviamente implicações diretas no (não) acesso à educação. Como consequência disso, a maior parte dos profissionais que trabalham no campo do desenvolvimento passa por processos de formação acadêmica e profissional na qual essa lógica já impera como hegemônica.

Outra expressão desse fenômeno é a presença da cooperação internacional no país de longa data, e a importância econômica que ela tem no país fazem com que haja poucas opções

* No original: “*unquestioned assumption [. . .] that “development”, whatever it was, could lead to improvement in the situation of poor people*” (Hayter 2005: 89)

* No original: “*les croyances se situent au-delà de toute contestation, elles ne doivent pas être confondues non plus avec l’idéologie: une idéologie se discute [...] alors que les croyances sociales – comme les droits de l’homme et le développement – constituent une sorte de certitude collective dont les modalités sont discutables ou dont on peut douter en privé, mais il est inconvenant de discuter publiquement le bien-fondé.*”

de atuação fora deste espectro de desenvolvimento. Não me refiro apenas no sentido de considerá-lo um mercado de trabalho, o que é inevitável, mas também no sentido de que a cooperação apresenta-se como única alternativa, para muitas pessoas, de viabilizar e concretizar ações que busquem construir relações mais justas e igualitárias na sociedade em que vivem. E se a isso chama-se “desenvolvimento”, qual é o problema? Existem margens de manobra, em relação às abordagens adotadas e ao perfil das organizações financiadoras, conforme a diversidade entre elas que já foi apresentada.

De fato, uma de minhas questões nas entrevistas visava saber se as organizações tinham mudado de temática ao longo dos anos, buscando encontrar com isso um movimento no sentido de “se adaptar aos recursos disponíveis”. No entanto, não encontrei essa variação em nenhuma das organizações. Isto pode se dever a vários fatores, mas considero que um fator importante é a existência de tantos recursos para diversos temas, possibilitando certo grau de “especialização” da atuação das organizações.

Outra consideração necessária para analisar a confluência nos discursos de desenvolvimento, são algumas condições que geram um ambiente propício para que este discurso tenha tanta força. É relevante levar em conta que a política nacional é extremamente marcada por uma polarização (ao menos aparentemente) ideológica, relações personalistas e pela concentração de poder em determinadas figuras políticas. A partir disso, são constantes casos de corrupção e irregularidades em relação aos procedimentos mínimos que constituem uma democracia hegemônica, o que fortalece a ideia de que a construção de “pelo menos” esta, já ajudaria muito para solucionar certos problemas do país.

Em mais de uma ocasião, em conversas informais com pessoas que trabalham no campo da cooperação no país ou dos projetos de desenvolvimento sobre sua atuação, tratei de questionar a lógica do desenvolvimento e sua prometida eficácia, provocando com diversas críticas. Em mais de uma ocasião, algumas pessoas concordaram comigo, e expuseram exemplos e reflexões questionando os preceitos desse discurso. Isto não impedia, no entanto, que algumas horas depois, estar mesmas pessoas proferissem em seus trabalhos discursos completamente condizentes com o ideal de desenvolvimento. Considero que são, como coloca Rist (1996), as limitadas possibilidades de duvidar da crença apenas no âmbito privado.

4.3 Linguagem da burocracia ou burocracia da linguagem?

Apesar do compartilhamento do discurso ligado ao desenvolvimento, anteriormente mencionado, são perceptíveis empiricamente uma série de mecanismos pelos quais acontece certa imposição de valores e práticas que claramente destoam com a realidade local. Estes consistem muito mais em práticas burocráticas que supõem um funcionamento de sociedade, de relações, e que encontram constantemente barreiras no momento da execução dos projetos, e que constituem situações apontadas como “dificuldades” para “aplicar” o desenvolvimento. Poderíamos dizer que isto se dá no sentido de que “mesmo se a política global não produz as ordens que ela descreve [...], seus efeitos, trazidos através de fluxos diretos de recursos, são reais, especialmente para aqueles compelidos a assimilá-los, ou entre os que estão excluídos deles.” (Mosse 2005, p. 24, tradução livre*).

Ao longo do longo caminho que o dinheiro percorre até chegar aos projetos locais de desenvolvimento, parte dele vai ficando em procedimentos burocráticos, salários de funcionários administrativos, taxas de transferências bancárias, material de escritório. Esta também é uma das preocupações dos doadores ao propor o processo de harmonização, reduzir os gastos em escritório e administração de recursos. No entanto, a grande quantidade de dinheiro permanece, e a enorme quantidade de trabalho necessário para administrá-lo também. Mais do que dinheiro, o que fica no meio do caminho percorrido desde a doação até a execução dos gastos são horas de trabalho, horas de burocracia, infinidade de mecanismos para garantir a possibilidade de prestar contas sobre esses recursos, meses de revisão de projetos, seleção de acordo com determinados critérios, indicadores, variáveis, relatórios, auditorias, avaliações: uma enorme quantidade de energia gasta para possibilitar que o dinheiro e as ideias cheguem sãos e salvos à “ponta”, às pessoas a quem se destinam.

A “promoção do desenvolvimento” tem em na execução de atividades de formação, capacitação, debate, conceitualização, apenas uma parte de seu trabalho, e não necessariamente a maior parte dela. É necessário, em todo momento, ser pragmático e eficiente, o que se aplica também à produção teórica produzida ou financiada por agências de desenvolvimento, pois estas operam sempre na lógica da sistematização de dados, suposição de certos pressupostos, conceitualização rápida e simplificação de análises.

Mas, e na prática, como isso dialoga com a realidade na qual esse dinheiro finalmente chega? Ou ainda, como são os mecanismos de chegada desse dinheiro? Esta última seção deste trabalho propõe que os procedimentos e exigências burocráticas inerentes aos processos de

* No original: “*But even though global policy does not produce the orders it describes [...], its effects, brought through directing resource flows, are real, especially for those compelled to buy into them, or who are excluded from them.*”

cooperação internacional e aos projetos de desenvolvimento, na medida em que supõem relações modernas, contratuais, racionalizadas, que não necessariamente existem na realidade local, são um dos principais mecanismos de construção dessas relações.

O primeiro elemento importante nesse processo, é a questão do vocabulário. Existe a necessidade de que as organizações locais que queiram receber fundos internacionais aprendam a “falar a língua” da cooperação, como ficou evidente na seção anterior. Mais do que apenas palavras, a adoção de um vocabulário específico vem carregado de ideias e significados. Ribeiro ressalta o quanto “a relação entre língua escrita e poder é ainda mais evidente, sendo a escrita central para o desenvolvimento de Estados e burocracias, tornando possível, entre outras coisas, apresentar regras como artefatos impessoais” (Ribeiro 2008, p. 12).

A partir do momento em que se compartilha a linguagem, é possível elaborar propostas de trabalho conjunto. No entanto, há uma série de formas necessárias para que estas propostas possam ser realizadas. A redação de um projeto de desenvolvimento é um processo complexo, que exige um aprendizado no sentido não apenas do vocabulário correto, mas também de encadeamento de ideias, para a construção de um marco lógico no qual objetivos transformam-se em resultados esperados, que por sua vez são medidos através de indicadores que representam atividades concretas. Esta elaboração exige uma série de preparações, pois

O planejamento é o coração da iniciativa racional de desenvolvimento. Ele depende do estabelecimento de regras e instruções escritas que precisam ser seguidas — se é que eficiência, objetivos burocráticos e prestação de contas devem ser atingidos. Os projetos são os artefatos que sumarizam a necessidade de controle sobre tempo, pessoas e recursos. Práticas contábeis, definições legais, planos, objetivos racionais e o uso de tecnologias são altamente dependentes do compartilhamento do mesmo horizonte cultural e de certos níveis de educação formal. (...) (Ribeiro 2008, p.13)

Tanto é, que esta é uma preocupação constante entre financiadores e financiados. O FC garante que, àquelas propostas que parecem interessantes na pré-seleção realizada nas convocatórias, mas que não cumprem com o formato necessário, seja destinado um apoio técnico para a elaboração do projeto que irá para a seleção final.

Da mesma forma, este elemento apareceu numa reunião à qual assisti em 22 de fevereiro de 2010, realizada entre a comissão da União Europeia e 15 organizações de sociedade civil nicaraguense para validar a estratégia de ação da cooperação europeia no país. Nesta ocasião, o tema das dificuldades e especificidades implicadas na elaboração de projetos e relatórios foi um dos temas abordados, sendo que os representantes das OSC queixaram-se que nos textos das convocatórias de algumas instituições não se consegue identificar os critérios de seleção

mais importantes, o que faz com que não saibam em que temas focar os projetos com vistas a que sejam aprovados. Ainda em relação a este tema, os representantes da UE apresentaram nessa reunião sua proposta de trabalhar mais com autoridades locais, ou seja, governos municipais, mas expressaram a dificuldade que enfrentam porque o pessoal das prefeituras não domina a linguagem necessária para fazer os projetos para solicitar financiamento. A sugestão dos representantes das OSC foi que a UE criasse um pequeno fundo de apoio para elaboração de projetos.

Passado a etapa de formulação e aprovação, ou não, do projeto, passa-se à necessidade de que este seja executado de acordo com as regras estabelecidas, no sentido de prestação de contas, tanto financeiras, quanto de execução das atividades. A partir da terceira convocatória, o FC tomou o cuidado de realizar uma oficina com todas as novas organizações financiadas para explicar detalhadamente os mecanismos de prestação de contas. Isto porque a experiência das duas convocatórias anteriores demonstrou que havia um grande desgaste na exigência do cumprimento de formatos adequados, mesmo mandando um guia às organizações. No início de 2010, participei da reunião referente às organizações da quarta convocatória.

Entre estas exigências, encontra-se: a necessidade de administrar uma conta bancária e contabilidade específica para o projeto financiado pelo programa; apresentar nota fiscal de todos os gastos realizados na execução das atividades; apresentar lista de presença com assinatura e número de documento dos participantes de cada uma das atividades promovidas⁴³; evitar ao máximo, mas se necessário justificar a contratação de serviços de familiares; entre outras coisas. No entanto, há uma série de elementos que se atravessam a essas exigências: quase todas as organizações nacionais dependem quase que exclusivamente de financiamento internacional, o que demandaria grande esforço administrativo se cada um dos financiadores exigir que abram uma conta própria; muitos projetos são realizados em zonas rurais ou urbanas com abundância de serviços informais, que não fornecem notas fiscais; uma parte dos participantes de atividades promovidas a partir dos projetos são pessoas analfabetas, dificultando a assinatura das listas, mas sobretudo uma grande quantidade dessas pessoas não possuem documentação; contratar familiares é uma prática comum na maioria dos lugares por garantir apoio mútuo entre os próximos, além de constituir-se como única opção em algumas comunidades e municípios pequenos.

⁴³ Participando de reuniões e atividades promovidas pelas OSC, cheguei a assinar três listas de presença num mesmo evento, pois havia, no caso, recursos provenientes de três projetos utilizados para a promoção daquela atividade.

É verdade que existe flexibilidade em muitos destes itens por parte dos doadores, existindo a possibilidade de negociação em muitos aspectos, e a busca conjunta de soluções. Por exemplo, a contratação de familiares pode ser justificada por ser a opção mais barata, no entanto é sempre necessário que esta justificativa conste nos relatórios, caso contrário o valor pode ser extornado se for identificado numa auditoria sem ter sido notificado. Quanto às listas de presença, pode-se colocar a data de aniversário da pessoa, assim como sua digital. Ou ainda, no caso das notas fiscais, papéis informais constando a data, o serviço e os valores tratados são suficientes em casos onde não existe a possibilidade de se obter notas fiscais.

Apesar das possibilidades de adaptação e incorporação de soluções, há determinadas exigências que não podem ser mudadas, pois, na fala da gerente financeira do FC “tem que ser assim, porque os doadores pedem assim, e o dinheiro é deles”. Uma delas, que considero interessante, é que no máximo 50% dos recursos podem ser destinadas à operacionalização do projeto, no sentido de salários de pessoal e custos administrativos da organização, enquanto, conseqüentemente, no mínimo 50% tem que ser destinado a atividades diretas, ou seja, reuniões, capacitações, compra de materiais, etc.

As exigências acima relatadas, apesar de terem em sua maioria a intenção de gerar “boas práticas” na administração dos recursos, evitando desvios e usos indevidos, expressam a suposição de existência de uma série de características nas realidades em que se inserem. A burocracia pressupõe a existência de relações modernas, na qual o contrato se estabelece como principal condição nas relações, legitimando sua racionalidade. Pressupõe também uma lógica pautada na necessidade de resultados concretos, dando portanto uma sobrevalorização ao fato de alcançar ou não os objetivos inicialmente propostos (ou outros melhores) no início do projeto como demonstração de eficácia. Trata-se do planejamento e do obediência às regras anteriormente mencionadas. Essas relações e essa lógica, no entanto, não necessariamente existe, e seu não cumprimento é tratado nas avaliações dos projetos como extremamente negativas. Isto se expressa também na fala de funcionários de programas de cooperação, e muitas vezes das próprias organizações locais que seguem à risca as exigências.

No entanto, uma de minhas entrevistadas ressalta que a falta de cumprimento de prazos e procedimentos acontece também por parte das organizações doadoras:

Já nos aconteceu de que nós mandamos a informação, eles não lêem, tem momentos que como que não tem ninguém que nos dá seguimento, e depois de tipo um mês de que insistimos de que o quê aconteceu com o relatório que mandamos, que eles perderam, que mandemos de novo. Já tivemos também, então isso mostra que não só os

indígenas temos debilidades, também as ONG existem essas debilidades.* (Amanda, entrevista de 02/03/2010)

Finalmente, um elemento muito importante levantado por diversas pessoas com quem conversei e convivi, é o fato da compartimentação gerada pela lógica de projetos. Uma fala que resume outras é “o que acontece é que nós acompanhamos processos, não projetos pontuais. Formulamos para processos, não formulamos projetos”* (cf. Entrevista em 25/02/2010). No entanto, os financiamentos dificilmente estendem-se a longo prazo. Os que o fazem são principalmente aqueles provindos de ONG’s internacionais que optam por trabalhar com determinada organização indefinidamente, até que avaliam que seu trabalho chegou a bons resultados, ou têm de se retirar por algum outro motivo. Porém estas não representam a maior fonte de recursos, portanto a maior parte dos trabalhos da OSC tem que ser formulado através de projetos, apesar de que “o ciclo limitado dos "projetos" induz a fragmentação, ao invés de trazer o que Tarrow (1994) chama de "trabalho sustentável", no qual os laços estabelecidos com membros e organizações são mantidos em bases regulares.” (Jad 2007, p. 623).

* No original: “*Ya nos ha pasado de que nosotros mandamos la información, no la leen, hay momentos que como que no hay nadie que nos está dando seguimiento, y después de como un mes de que insistimos de que que pasó con el informe que se mandó, que se les perdió, que volvamos a mandar. Ya hemos tenido también, entonces eso muestra que no solo nosotros los indígenas podemos tener debilidades, también las ONG existen esas debilidades*”.

* No original: “*Lo que pasa es que nosotros acompañamos procesos, no proyectos puntuales. Formulamos para procesos, no formulamos para proyectos.*”

5. Considerações finais, mas não conclusivas

Este trabalho buscou seguir o percurso feito pela ideia de desenvolvimento – e da ideia de democracia que está atualmente atrelada a ele – desde sua formulação em altas esferas governamentais e da política internacional, até sua aplicação num país centro-americano. Ao longo do caminho, muitos elementos foram analisados buscando uma melhor compreensão de como se dá a atuação da cooperação internacional que visa disseminar esses conceitos, e sua relação com os países, localidades e pessoas com as quais se encontra.

Trago aqui, como considerações finais, duas questões que apontam para pistas, possibilidades explicativas que dialogam com os resultados encontrados. A primeira, é uma possibilidade relevante para se pensar sobre algumas razões que levam à adoção massiva do discurso do desenvolvimento como panacéia dos problemas, especialmente na Nicarágua. A segunda, uma suspeita de explicação sobre a qual esta pesquisa não possibilitou maiores investigações.

A revolução sandinista marcou na Nicarágua um momento de muitas esperanças de transformação, no qual uma grande parte da população envolveu-se em ações motivadas pelas esperanças de construir uma vida melhor. Internacionalmente, esta, que foi a última revolução socialista do século XX, também gerou muitas expressões de solidariedade e apoio. Este momento foi marcado pelo uso de um vocabulário imbuído de termos relacionado a “luta”, como “guerra de classes”, “combate contra o inimigo” no caso da guerra, e também à ideia de transformação, enfim, de revolução.

Este processo implicou num forte envolvimento pessoal por parte de toda a população, seja aquela que estava a favor, seja aquela que estava contra ele. Muitas vidas foram comprometidas em nome desses projetos de sociedade, não apenas aquelas que foram sacrificadas na guerra, mas também a de milhares de pessoas que deixaram de lado muitos projetos pessoais para engajar-se no processo coletivo do momento, que tiveram que migrar, que perderam familiares e amigos, que perderam tudo o que tinham. Cabrera aponta para o caráter “multi-lutos” da sociedade nicaragüenses, que se deve também a perdas por fenômenos naturais, ou às dificuldades de uma vida marcada pela pobreza, mas que se deve principalmente ao processo histórico sócio-político marcado por autoritarismos e violências que geraram perdas não processadas como luto, nem individualmente, muito menos coletivamente (Cabrera 2002).

Parte desses lutos constitui-se também nas frustrações geradas pela percepção de que, apesar de todo esse processo, de todo esses sacrifícios, poucas coisas mudaram em relação à desigualdade, à pobreza e às injustiças existentes no país. Isto afeta muito fortemente aquelas

pessoas que trabalham nos processos analisados neste trabalho, uma vez que “aqueles que hoje promovem por todo o país processos de desenvolvimento estão, em sua maioria, afetados por situações traumáticas”* (Cabrera 2002).

Nesse sentido, uma das possibilidades explicativas em relação ao abandono da linguagem marcada pelas ideias de “luta”, “transformação”, “revolução”, é que estas estão ligadas não apenas a processos muito dolorosos e difíceis, mas que também se mostraram insuficientes para modificar as estruturas que mantêm as desigualdades e injustiças que se busca combater. Não significa que exista uma avaliação geral de que “a revolução não serviu para nada”, ou algo nesse sentido. De fato, o debate sobre as conseqüências da revolução continua marcado por considerações muito pessoais daqueles que estiveram envolvidos⁴⁴, tanto a favor como contra, além de seus símbolos e suas referências continuarem sendo um elemento importante de disputa no espectro político atual. Cabrera considera que “de 1990 para cá, os nicaragüenses não temos sido capazes de tomar uma distância crítica da história que vivemos”*, no sentido de produzir um debate coletivo sobre o período, e conseqüentemente mantendo rivalidades e polarizações do período. Nesse sentido, o atual governo utiliza-se bastante da memória do período, e das diferenças ideológicas que o marcaram, para posicionar-se no espectro político atual, de maneira que muitas vezes é considerada inclusive anacrônica.

Estas não são características exclusivas da Nicarágua, sendo compartilhadas em grande medida com a esquerda latinoamericana e mundial. A diluição da polarização política característica da guerra fria, o desaparecimento da União Soviética, e a forte disseminação do modelo neoliberal provocaram o esvaziamento de parte do discurso que sustentava as posições da esquerda. Também o caráter autoritário assumido nos regimes socialistas consistiu num ponto de ruptura e reconsideração desse discurso.

Nesse sentido, o discurso liberal de democracia e desenvolvimento, carregado de possibilidades de “acordo”, “pacificação”, “boa governança através do consenso”, etc., passa a ser uma opção mais palatável para buscar soluções referentes a mais justiça e igualdade. Apesar de saber que estes discursos se originam e atuam conjuntamente com a imposição de

* No original: “*Quienes hoy promueven por todo el país procesos de desarrollo están en su mayoría afectados por situaciones traumáticas*”

⁴⁴ A literatura e análises mais densas sobre o processo revolucionário têm sido feitas principalmente em relatos biográficos de escritores nicaragüenses que ocuparam posições políticas durante a revolução, assumindo diferentes avaliações, que vão desde relatos fortemente críticos e desiludidos, a exaltações do processo. Chamo a atenção para três deles: “Adiós Muchachos”, de Sergio Ramirez, de 1999; “La Revolución Perdida”, de Ernesto Cardenal, de 2003, e “El país bajo mi piel”, de Gioconda Belli, de 2001. Para uma análise mais teórica, não apenas da revolução, mas da história política do país, indico “Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, Pensamiento Político y Estructuras de Poder en el Desarrollo Histórico de Nicaragua”, de Andrés Pérez Baltodano, de 2003.

* No original: “*de 1990 para acá los nicaragüenses no hemos sido capaces de tomar una distancia crítica de la historia que hemos vivido*”

uma ordem econômica neoliberal, muitas pessoas e organizações originárias de uma vertente mais esquerdista os adotam, buscando, de alguma maneira, “humanizá-los”, “melhorá-los”. Essa passa a ser, então, a estratégia de muitos grupos, incluídas muitas das pessoas que trabalham nos projetos pesquisados, segundo indicam suas trajetórias.

No entanto, esta pesquisa não tem o alcance suficiente para estabelecer padrões de trajetórias e para fazer uma análise discursiva “da esquerda” como um todo, nem mesmo da nicaraguense. Apesar de acreditar que este é um fator importante para a adoção e da manutenção do discurso de desenvolvimento, mesmo num país que há pelo menos vinte anos é massivamente financiado nesse sentido e ainda assim apresenta poucos “resultados” significativos, não me arrisco a afirmar esta análise como conclusiva. Fica a pista.

Me arriscarei a fazer outra afirmação sem a sustentação de uma pesquisa empírica específica sobre o caso, e por isso a apresento como consideração final, abrindo brechas para futuros trabalhos. Considerando que no nível das organizações que trabalham promovendo desenvolvimento há uma confluência muito grande na lógica de atuação com o discurso internacional sobre desenvolvimento, aonde está, então, o descompasso que impede que esta lógica se expresse em forma de “desenvolvimento efetivo” entra as pessoas? Porque, como diz Cabrera, “neste país [Nicarágua] não tem uma comunidade que não tenha recebido uma oficina de alguma coisa. Todo mundo foi ‘oficinado’: oficina de gênero, de meio ambiente, de participação cidadã... Todas as realidades, e também todas as ‘modas’ que a cooperação sugere – ou às vezes impõe – foram tema de oficinas por todo o país”* (Cabrera 2002).

Acredito que o principal descompasso entre os pressupostos dos projetos de desenvolvimento e a realidade nicaraguense encontra-se na relação direta com as pessoas, podendo se dar tanto pelo método de abordagem das organizações, quanto por questões culturais das comunidades. Cabrera aponta para dois fatores explicativos muito relevantes, com os quais estes projetos têm muita dificuldade de interagir: um é o quanto o machismo está arraigado nas relações pessoais e na formação da população. E o outro, relaciona-se à dificuldade desses projetos de lidar com aspectos pessoais, emocionais, considerando que “ignorar a história pessoal evidencia um modelo de capacitação da qual a esquerda não se livrou e que se baseia em negar a pessoa, negar o individual, negar o subjetivo, que concebe a pessoa como um degrau numa cadeia de transmissão que trabalha por um projeto soletivo, sempre maior”* (Cabrera 2002).

* No original: “*en este país no hay comunidad que no haya recibido un taller de algo. Todo mundo ha sido “tallereado”: talleres de género, de medio ambiente, de participación ciudadana... Todas las realidades, y también todas las “modas” que la cooperación sugiere -o que a veces impone- han sido temas de talleres por todo el país.*”

* No original: “*Ignorar la historia personal evidencia un modelo de capacitación del cual la izquierda no se*

Outro fator relevante, nesse sentido, é a falta de correspondência existente entre aquilo que se ensina nas oficinas e capacitações dos projetos de desenvolvimento, e o que efetivamente as pessoas enfrentam, especialmente com as instituições do Estado. Por exemplo, apesar de as capacitações de gênero trabalharem no sentido de incentivar as denúncias de violências domésticas, há um índice muito grande de impunidade nos casos denunciados⁴⁵. Portanto, o Estado e as instituições das quais supostamente deve-se exigir os serviços e direitos, não existem, ou não funcionam da maneira como estão previstos, o que, em si, quase inviabiliza o resultado dos projetos. O próprio caso da criação dos CPC por parte do governo central, passando por cima de toda a estrutura legalmente estabelecida de comitês de participação, explicita isso. Assim, as maneiras que as pessoas encontram para seguir suas vidas, conseguir suas coisas, relacionar-se, passam por outras necessidades e outros códigos que extrapolam as posturas normativas adotadas nesses projetos.

O tempo e as circunstâncias em que se deu esta pesquisa não me possibilitaram investigar mais a fundo estes dois últimos elementos, mas considero que eles constituem possibilidades explicativas ricas de serem investigadas mais adiante...

ha liberado y que se basa en negar a la persona, negar lo individual, negar lo subjetivo, que concibe a la persona como un eslabón en una cadena de transmisión que trabaja por un proyecto colectivo, siempre mayor.”

⁴⁵ Segundo notícia de 04 de junho de 2010, dos 827 casos denunciados em dez municípios que têm fiscalização de violência contra a mulher, em 70% não houve juízo devido à não captura do acusado. Dos casos julgados, 45% dos acusados foram declarados não culpados. Em El Nuevo Diálogo de 04/06/2010: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2010/06/04/nacionales/125623>

Referências Bibliográficas

- BEBBINGTON, Anthony, RIDDELL, Roger. The direct funding of southern NGOs by donors: new agendas and old problems. In: *Journal of International Development*. Vol. 7, No. 6, pp. 879-893. 1995
- CABRERA, Martha. Vivimos y sobrevivimos en un país multidelos. In: *Revista Envio*, n. 249, Dezembro 2002.
- CHANDHOKE, Neera . 'Civil society', In: *Development in Practice*, v. 17 n. 4, pp. 607 – 614. 2007
- CORNWALL, Andrea. Buzzwords and fuzzwords: deconstructing development discourse. In: *Development in Practice*, Volume 17, Numbers 4–5, August 2007, pp 471 – 484
- EADE, Deborah. 'Editorial', In: *Development in Practice*, v. 17 n.4, pp. 467 – 470. 2007
- EDWARDS, Michael & HULME, David. Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations. In: *World Development*, Vol. 24, No. 6, 1996, pp. 961-973
- ESCOBAR, Arturo. *La Invención Del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción Del desarrollo*. Bogotá: Norma, 1996.
- EYBEN, Rosalind. 'Harmonisation: how is the orchestra conducted?', In: *Development in Practice*, v. 17 n.4, pp. 640 – 646. 2007
- HOFFMAN, Maria Barroso. Fronteiras étnicas, fronteiras de Estado e imaginação da nação: um estudo sobre a cooperação internacional norueguesa junto aos povos indígenas. Tese de Doutorado, PPGAS/Museu Nacional, 2008
- HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda: A democratização no final do século XX*. Ed. Ática, 1994
- JAD, Islah. NGOs: between buzzwords and social movements. In: *Development in Practice*, Volume 17, Numbers 4–5, August 2007, pp 622 – 629
- MAINWAING, Scott & BRINKS, Daniel e PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. In: *DADOS— Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 4, 2001, pp. 645 a 687
- MERCER, Claire. NGOs, civil society and democratization: a critical review of the literature. In: *Progress in Development Studies*. v. 2, n. 5, 2002, pp. 4-22
- MOJICA, Orson. La metamorfosis del FSLN. In: 1857, nº 1, septiembre-diciembre, 2007, PP 19 – 33

- MOSSE, David. Global Governance And The Ethnografy Of International AID. In: *The AID Effect: giving and governing in international development*. London: Pluto Press, 2005
- NAPAL, Nestor. La cooperación solidaria en los tiempos del mercado In: Revista Envío Numero 288, 2006
- NITLÁPAN. Elecciones Municipales: Una Crisis Anunciada - Perdió Nicaragua. In: Revista Envío, N. 320, 11/2008
- NOGUEIRA, Marco A., Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n. 52, 2003.
- O'NEILL, Sally. En el mundo hay dos países mimados por la cooperación y uno es Nicaragua In: *Revista Envío*, Nicaragua, N. 268, Julio 2004. Disponível em <http://www.envio.org.ni/articulo/2171>
- PEEMANS, Jean-Philippe. *Le développement des peuples face à la modernization du monde: Les theories du développement face aux histories du développement 'réel' dans la seconde moitié du XXème siècle*, Ed. L'Harmattan, 534 p., 2004
- PÉREZ-BALTODANO, Andrés. Cooperación internacional y sociedad civil: el alto precio de una relación. In: *Revista Envío*, n. 291, junho/2006
- PERROT, Dominique. Quem impede o desenvolvimento "circular"? (Desenvolvimento e povos autóctones: paradoxos e alternativas). In: *Cadernos de Campo*, São Paulo, n. 17, p. 1-348, 2008
- POWELL, Mike & SEDDON, David. NGOs & the Development Industry . In. Review of African Political Economy No.71:3-1,1997
- PRADO ORTIZ, Silvio. *Libro blanco de las relaciones estado-sociedad civil*. Managua: EDISA, 2010
- RIBEIRO, Gustavo L. . Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. In: *Novos Estudos*. CEBRAP, v. 80, p. 109-125, 2008.
- RIST, Gilbert. *Le Développement: Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Sciences Po, 1996
- _____. The history of development: from western origins to global faith. Zed Books Ltd, London and Room 400, New York, 2002
- _____. Development as a buzzword In: *Development in practice* v. 17 n.4, pp. 485-491. 2007
- SANTOS, Boaventura de Souza, AVRITZER, Leonardo. "Introdução: para ampliar o cânone democrático". In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHULZ, Nils-Sjard. Nicaragua: Un duro despertar en el laboratorio de la eí Cácia de La ayuda. In: FRIDE – Comentario, noviembre, 2007

SERRA VÁZQUEZ, Luis Héctor. *La sociedad civil nicaraguense: sus organizaciones y sus relaciones con el Estado*. Managua: Espirales, 179 p., 2007

SILVA, Kelly Cristiane da. A cooperação internacional como dádiva: algumas aproximações. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, Apr. 2008 . Available from http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132008000100006&lng=en&nrm=iso. (Acessado em 02 de Junho de 2009)

SILVA, Marcelo K, Dos objetos às relações: esboço de uma proposta teórico metodológica para a análise dos processos de participação. In: DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.), *Democracia, sociedade civil e participação*, Chapecó: Argos, 2007. (pp. 477-498)

SORJ, Bernardo. Sociedades Civis e Relações Norte/Sul: ONGs e Dependência. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Working Paper 1, 2005. <http://www.centroedelstein.org.br/WorkingPapers.asp> (Acessado em junho de 2009)

Lista de Documentos Citados:

Documento Base do Programa *Fondo Común de Apoyo a la Sociedad Civil para la Gobernabilidad Democrática de Nicaragua*, Novembro 2006

OECD 2006. Paris Declaration. Acessível em:

http://www.oecd.org/document/22/0,3343,en_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html

(Acessado em junho de 2009)

_____ 2008: http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=REF_TOTALODA (Acessado em junho de 2009)

_____ 2008: Panorama de l'aide au développement 2008. Disponível em:

[http://books.google.com.br/books?](http://books.google.com.br/books?id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d)

[id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d](http://books.google.com.br/books?id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d)

[%C3%A9veloppement&source=bl&ots=SXcjK6V4rb&sig=VM1wAMtDVHUIyIfazkVKtID](http://books.google.com.br/books?id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d)

[RM38&hl=pt-BR&ei=GNQmTImfOoH7lwf3tPH7DA&sa=X&oi=book](http://books.google.com.br/books?id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d)

[_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBUQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=GR99bivYyYgC&printsec=frontcover&dq=Panorama+de+l'aide+au+d) (Acessado em junho e julho de 2010)