

Participação das organizações da sociedade civil na cooperação Sul/Sul: em busca de um modelo de análise nos estudos em administração

YASMINE SANTOS MANSUR

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO,
BELO HORIZONTE- MG, BRASIL

ARMINDO DOS SANTOS DE SOUSA TEODÓSIO

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS / PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO,
BELO HORIZONTE- MG, BRASIL

Resumo

Este artigo se propõe a discutir a participação de organizações da sociedade civil brasileiras no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Trata-se de um artigo teórico que procura problematizar os processos de cooperação para o desenvolvimento e construir um quadro analítico capaz de dar conta da participação de novos atores, de natureza não governamental, nas relações entre países em desenvolvimento – comumente denominada de cooperação Sul/Sul (CSS) – e suas implicações para a ampliação de direitos entre populações em situação de extrema vulnerabilidade. O artigo recorre a fontes bibliográficas de diferentes campos do conhecimento. Destaca as relações internacionais, a sociologia política e a gestão social para entender as possibilidades, perspectivas e armadilhas que se configuram para os processos de cooperação para o desenvolvimento e que são moldadas pela busca de maior horizontalidade entre nações e participação de novos atores, notadamente, da sociedade civil.

Palavras-chave: Cooperação para o desenvolvimento. Cooperação Sul/Sul. Participação. Organizações da sociedade civil.

The participation of civil society in South-South Cooperation: in search of an analytical model for management studies

Abstract

This article aims to discuss the participation of Brazilian civil society organizations within the scope of development cooperation. This is a theoretical article that seeks to problematize the processes of development cooperation and to build an analytical framework able to cope with the participation of new actors, of a non-governmental nature, in the relationships between developing countries. This is commonly referred to as South-South Cooperation and the article also looks at the implications of this in terms of extending the rights of extremely vulnerable communities. The article draws on literary sources from many different fields of knowledge, especially international relations, political sociology and social management. The idea is to understand the possibilities, prospects and pitfalls that are involved in the processes of development cooperation, and which are shaped by both the search for greater horizontality among nations and by the participation of new actors, especially those from civil society.

Keywords: Development Cooperation. South-South Cooperation. Participation. Civil Society Organizations.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil sobre Sur / Sur: en la búsqueda de un modelo de análisis en los estudios de gestión

Resumen

Este artículo tiene como objetivo discutir la participación de las organizaciones de la sociedad civil brasileña en el campo de la cooperación al desarrollo. Este es un artículo teórico que tiene como objetivo discutir los procesos de cooperación para el desarrollo y construir un marco analítico para dar cuenta de la participación de nuevos actores, de naturaleza no gubernamental, en las relaciones entre los países en desarrollo comúnmente llamada cooperación Sur / Sur (CSS) y sus implicaciones para la expansión de los derechos entre las poblaciones extremadamente vulnerables. El documento se basa en las fuentes bibliográficas de diferentes campos del saber. Pone de relieve las relaciones internacionales, sociología política y la gestión social para entender las posibilidades, las perspectivas y las trampas que están configuradas para los procesos de cooperación para el desarrollo y que están moldeadas por la búsqueda de una mayor horizontalidad entre las naciones y la participación de nuevos actores, en particular, la sociedad civil.

Palabras clave: La cooperación al desarrollo. Sur / Sur. Participación. Organizaciones de la sociedad civil.

Artigo submetido em 21 de julho de 2014 e aceito para publicação em 11 de setembro de 2015.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395129371>



INTRODUÇÃO

A compreensão das vicissitudes da prática de cooperação vai além do entendimento das relações entre governos. Inclui também a discussão da gestão do desenvolvimento como prática social a partir da habilidade ou não dos governos em construir, implementar e manter programas e projetos que contemplem as necessidades de populações vulneráveis. Este artigo delinea-se a partir das complexas relações existentes em projetos de cooperação em um sistema com múltiplos atores, tais como diferentes órgãos governamentais e organizações da sociedade civil de diferentes países. O esforço desta pesquisa se concentra no entendimento dos eventos de cooperação internacional como fenômenos que mobilizam os atores não somente a partir da dimensão política, mas também socioeconômica e cultural. Assim, cabe compreender a cooperação internacional como um processo no qual estão presentes múltiplos atores e diversos interesses, valores, ideologias e modelos de gestão do desenvolvimento.

A cooperação entre países do Sul destaca-se por propor a construção de uma relação mais horizontal entre nações, em oposição aos processos de cooperação historicamente construídos por países do Norte, marcadamente centralizados e autocráticos. No entanto, à medida que os processos de cooperação entre países do Sul avança, despertam na comunidade acadêmica e nos atores envolvidos uma série de dúvidas e debates sobre como esses projetos de cooperação são implementados e como se dá a relação entre diferentes atores governamentais, não governamentais e até mesmo empresariais, participantes desse processo. Estudar a cooperação Sul/Sul (CSS) torna-se importante justamente por ser uma cooperação ainda bastante recente se comparada com outros processos de cooperação.

Percebe-se no campo de conhecimento da administração – notadamente dos estudos em gestão pública –, uma série de lacunas apontadas pela literatura nacional e internacional relacionadas ao foco deste artigo: a participação de organizações da sociedade civil na cooperação Sul/Sul. Essas lacunas estão relacionadas ao fato dos estudos oriundos da administração sobre desenvolvimento ainda serem pouco discutidos e problematizados internacionalmente e (sobretudo, no âmbito da produção

* Fonte da imagem: Flickr. Disponível em <<https://www.flickr.com/photos/drphotomoto/12689517944/>>. Acesso em 27 jul. 2016.

científica nacional) das pesquisas em gestão pública raramente tratem da difusão de políticas públicas brasileiras para outros países. Quando o fazem, mais raramente ainda tratam do papel das organizações da sociedade civil (OSCs) nesse processo. Tais lacunas têm relação também com o fato de que nos últimos anos o país alterou a forma e o foco de sua ação em cooperação internacional, aprofundando seus esforços de interação com países em desenvolvimento, notadamente, aqueles de língua portuguesa no continente africano. Todos esses elementos trazem a esta discussão relevância teórica e também interesse para os formuladores e implementadores de políticas públicas e de cooperação que visam promover o desenvolvimento através de maior interação e participação de atores não governamentais nesse processo.

Esse artigo tem natureza teórica e se propõe a compreender a cooperação para o desenvolvimento entre países do Sul. Tem como marco teórico norteador uma tríade de constructos, sendo eles, a cooperação, tratada através dos conceitos de cooperação para o desenvolvimento e cooperação sul/sul; posteriormente se discute a noção de direito a saúde e, por fim, para compreender as relações entre os atores foram discutidas as várias formas de relacionamento entre Estados e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

Para desenvolver esse tema, o artigo conta, além desta introdução e das considerações finais, com outras sessões que visam discutir: a trajetória histórica da cooperação para o desenvolvimento e suas implicações geopolíticas, os desafios da construção de processos de cooperação para o desenvolvimento mais horizontais e em bases mais participativas, marca distintiva do ideário da cooperação Sul/Sul; as diferentes formas, perspectivas e desafios para a participação de organizações da sociedade civil em políticas de desenvolvimento; e a ampliação da participação de OSCs em processos de cooperação entre países do Sul.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONTRADIÇÕES E ARMADILHAS

Para avançar na compreensão dos desafios da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no enfrentamento dos desafios ao direito à saúde, é necessário considerar que a esfera internacional possui características *sui generis* no que diz respeito à interação entre atores. Além disso, cabe lembrar que a busca por cooperação para o desenvolvimento passa pela ideia da construção de novos processos de governança global, ou seja, pela coordenação de interesses entre os atores internacionais.

A governança compreende um conjunto de ações e mecanismos de regulação que vão além dos aspectos condicionantes da guerra ou da paz. O conceito de governança nesses termos pretende englobar as ações de países, empresas e a sociedade e as relações entre atores num sistema internacional em que exista a possibilidade de cooperação e entendimento entre os Estados, assim como o não entendimento entre esses atores (BETANCOURT, 2012).

Ao mesmo tempo, governança (na perspectiva dos indivíduos) pode ser compreendida como uma forma de governabilidade, ou seja, como uma arte de governar um conjunto de conhecimentos administrativos e tecnológicos que, segundo Foucault, são capazes de organizar e instrumentalizar estratégias de indivíduos com capacidade de agir e se relacionar (BETANCOURT, 2012). No debate sobre governança, é importante estar atento ao fato de que o termo vem muitas vezes acompanhado pela ideia de boa governança, que pode mascarar e minimizar os conflitos naturais de interesse entre as comunidades (BETANCOURT, 2012).

Como podemos perceber, existem diversos significados para o termo governança: uns adaptados aos atores de mercado (ou seja, às empresas); outros, à esfera pública. Tal termo se consagra internacionalmente através do Banco Mundial e de suas dimensões sobre a cooperação para o desenvolvimento. A boa governança faria parte dos esforços de uma administração da organização social, de forma prescritiva e normativa a ser efetivada para que o Estado receba a ajuda financeira (CARRION e COSTA, 2010).

No entanto, o termo governança é bem mais abrangente do que a boa governança em si. Incorpora, além das boas práticas políticas e administrativas, a participação cidadã e a relação entre essas três esferas, de tal forma a relacionar, ou mesmo vincular, o desenvolvimento social à participação democrática, possibilitando um processo contínuo de cooperação e de acomodamento entre diversos interesses (CARRION e COSTA, 2010).

Atento a um excesso de “boa governança”, Hermet (2005) alerta para “uma tendência de se subverter a ideia de consensos sem conflitos. Ressalta que o conflito é legítimo em regimes democráticos e que a essência da discussão deve ater-se aos interesses coletivos e à melhor forma de alcançá-los.

À medida que assim entendemos a governança e que compreendemos que a CID é um processo para alcançar o desenvolvimento, cabe aqui discutir o que se entende por desenvolvimento. Alguns teóricos comparam o desenvolvimento com crescimento do Produto Interno Bruto (PIB); outros incluem quaisquer aspectos socialmente desejáveis em sua conceituação. No entanto, o que deve ser observado é que o desenvolvimento é um processo de mudança dirigida. Definições de desenvolvimento, portanto, deveriam incorporar tanto: (a) os objetivos do presente processo quanto (b) os meios para atingir esses objetivos (LELÉ, 1991).

Nas últimas décadas, importantes questionamentos aos pressupostos liberais e também neoclássicos de desenvolvimento econômico foram surgindo. A perspectiva de que o desenvolvimento econômico é insuficiente e que, em várias situações, acaba por agravar os problemas de vulnerabilidade social, sobretudo a pobreza, está por trás da ideia de desenvolvimento como ampliação das liberdades, inclusive, daquelas relacionadas ao direito à saúde. Além disso, as discussões sobre desenvolvimento sustentável realizadas por Ignacy Sachs, e também por pesquisadores brasileiros como José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, nos permitem compreender o desenvolvimento como um processo muito mais complexo e multifacetado, com dimensões que ultrapassam a mera perspectiva econômica (ABRAMOVAY, 2010; SACHS, 2004; SEN, 2010; VEIGA, 2009).

À medida que se problematiza a cooperação a partir dessa compreensão de desenvolvimento, questões como justiça e equidade social assumem a condição de categoria central, aparecendo associadas à ideia de participação social, mais especificamente pela participação local. A participação local, aliada ao saber local, além de ser um direito inerente à vida democrática, criaria a possibilidade de obtenção de mais informações sobre como lidar com os recursos locais, contribuindo para a elaboração de soluções técnicas no uso dos recursos disponíveis e para o desenvolvimento local, o que, conseqüentemente, contribui, para o próprio desenvolvimento global. (LELÉ, 1991).

Ao analisarmos os projetos de cooperação voltados para o desenvolvimento local de comunidades, é importante que se entenda o papel dos agentes de desenvolvimento e os impactos sociais, econômicos e políticos de que são capazes de gerar (SENA e WITTKAMPER, 2009). Desta feita, entender o desenvolvimento local passa pela compreensão de que este se torna sustentável e integrado às necessidades reais quando é guiado e gerido pela capacidade dos próprios cidadãos vivendo em determinado local. No entanto, esse tipo de relação mais horizontal e participativa não é o que ocorreria na maioria dos projetos de cooperação. A presença de ações pouco atreladas às institucionalidades locais, de maneira geral, e às comunidades locais, de maneira mais específica, torna a presença dos agentes externos de desenvolvimento ostensiva e distante do que seria uma parceria ideal (SENA e WITTKAMPER, 2009).

As ideias que orientam a busca por desenvolvimento e o papel da cooperação internacional se transformaram nas últimas décadas. Ao longo de vários anos se disseminaram correntes que defendem que a evolução da sociedade ocidental (Europa e América do Norte) era o modelo a ser seguido pelo restante do mundo. A CID tradicional, convencionada como Norte/Sul, se fortaleceu a partir da doutrina Truman, no final dos anos 1940, mas é somente nos anos 1960 que esse tipo de cooperação tem suas ações sistematizadas em projetos assistencialistas (SANTANA, 2013). A função da CID era proporcionar aos países menos desenvolvidos recursos para atingirem um novo padrão de desenvolvimento. Este poderia ser alcançado através do aumento da poupança interna desses países ao mesmo tempo em que era necessário fornecer as divisas necessárias para equilibrar as contas correntes com o exterior (LEWIS, 1969; SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

Nesse período, imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, a dinâmica da cooperação fora então balizada pela cooperação ou ajuda internacional em que o eixo Norte, ditava, para quem, como e quando essa cooperação deveria existir. O discurso de Harry S. Truman, ex-presidente dos EUA, apontava claramente para uma relação na qual os países “desenvolvidos” deveriam prover a ajuda necessária aos países “subdesenvolvidos”, para que estes atingissem o progresso. No entanto, esse discurso desenvolvimentista é por si um contrassenso ao próprio desenvolvimento, à medida que negligencia as necessidades dos países em desenvolvimento. Esse discurso assume então uma perspectiva colonialista que não compreende as assimetrias entre nações e nem considera a diversidade entre países.

No final dos anos 1960, o debate sobre o desenvolvimento assume uma forma ainda mais complexa, com novas nuances ideológicas ganhando destaque nas relações globais. Disputas ideológicas entre diferentes projetos, tanto internacionais quanto regionais, ficaram mais acirradas e mais presentes nas discussões sobre desenvolvimento e cooperação para o desenvolvimento realizadas no âmbito internacional. As teorias da dependência econômica da Comissão Econômica para a América

Latina e o Caribe (CEPAL) assumem a voz dos países em desenvolvimento, na medida em que sustentam que o subdesenvolvimento é resultado da natureza da relação de interdependência, que ocorreria de forma desequilibrada entre o Norte e o Sul. Para essa corrente de pensamento, a CID pode ser compreendida como um campo político em que o objetivo ou meta é o desenvolvimento através de relações de assimetria, hierarquia e dependência entre os atores, países e regiões envolvidos (MILANI e LOUREIRO, 2013; SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

O que se observa na cooperação Norte/Sul é a presença de uma série de condicionalidades impostas pelos países do Norte aos países beneficiários do Sul, o que demonstra que a ajuda prestada não é isenta de interesses e nem sempre irá coincidir com a real necessidade do país beneficiário. Essas condicionalidades são, por exemplo, a redução da intervenção do Estado e a exigência de estabilização da economia, corte de gastos e controle rígido de contas, o que indica a persistência de antigas e a consolidação de novas formas de colonialismo na relação entre países do Norte e do Sul; hoje mais ainda e de maneira subliminar (MILANI e LOUREIRO, 2013; PUENTE, 2010). A CID, especialmente a Norte/Sul, assumiria uma característica eurocêntrica, além de reproduzir uma proposta de desenvolvimento determinada pelos valores, visões de mundo, ideologias e interesses associados ao Ocidente. Assim, “A CID se reveste de ideologias forjadas e refinadas no Ocidente com o objetivo de manter e reproduzir estruturas de dominação econômica, cultural e política [...]” (MILANI e LOUREIRO, 2013, p. 234).

Um dos desafios dos projetos de CID é a gestão das desigualdades entre as organizações gestoras e as comunidades locais, além da complexidade das relações de poder, geralmente assimétricas, entre as diversas organizações e as próprias instâncias de poder dentro do Estado (SANTANA, 2013; SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013). Essa realidade está presente mesmo nas dinâmicas e processos de cooperação Sul/Sul que visam envolver comunidades de forma mais vigorosa, fazendo com que elas se tornem partícipes e responsáveis por suas escolhas durante a CSS, aprimorando o processo de participação dos atores e o reconhecimento dos líderes locais (GONÇALVES e NANJI, 2011; VALLER FILHO, 2007).

A cooperação para o desenvolvimento pode ser assim entendida como um conjunto de intervenções de caráter internacional, orientado pela troca de experiências e recursos entre os países do Norte e do Sul ou entre nação apenas do Sul. Na próxima seção, analisaremos a cooperação para o desenvolvimento chamada de Sul/Sul, que teria como proposta relações mais horizontais entre atores e que visaria atingir metas comuns seguindo critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e corresponsabilidade (AYLLÓN, 2006).

COOPERAÇÃO SUL/SUL: UMA ALTERNATIVA À COOPERAÇÃO TRADICIONAL?

Todas as ações de cooperação internacional envolvem processos de gestão que sofrem múltiplas influências. Quando a cooperação é realizada através de um modelo Norte/Sul, os países do Norte normalmente exercem sobre os do Sul um tipo de dominação que se justifica com o pretexto de levar o desenvolvimento e motivar o crescimento desses países nos moldes dos países do Norte (desenvolvidos). Todavia, atualmente, podemos observar um movimento que pende para uma cooperação que, de fato, seja colaborativa e que traga benefícios reais e sustentáveis para os países menos desenvolvidos, periféricos e semiperiféricos. Esse tipo de cooperação, conhecida como cooperação Sul/Sul, é uma tentativa de reordenamento do sistema internacional que busca abrir espaço para os países periféricos e semiperiféricos no cenário internacional (ULLRICH e CARRION, 2014).

Com cada vez mais peso e influência no cenário internacional, os países considerados emergentes pressionam as Nações Unidas por uma maior participação em órgãos de tomada de decisão, como o Conselho de Segurança, e em órgãos orientadores de políticas macroeconômicas como o Fundo Monetário Internacional (FMI). Juntamente com essa dinâmica que se configura no contexto global, discute-se qual o papel a ser desempenhado por esses novos atores, que começam a cooperar entre si, buscando equalizar suas diferenças em prol do desenvolvimento. No entanto, falar de uma cooperação Sul/Sul não é ignorar os interesses de cada Estado, nem mesmo basear qualquer análise somente do ponto de vista do governo. É fundamental fazer uma análise que considere os perfis dos atores cooperantes, dos interesses envolvidos e da viabilidade dos projetos (SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

A cooperação Sul/Sul (e, em suma, todo tipo de cooperação entre países) é, em sua essência, um esforço por poder e projeção política no campo internacional, relacionando as dimensões políticas, sociais e econômicas. Nesse sentido, observamos

que a cooperação Sul/Sul teria a intenção de tornar-se uma estratégia de cooperação de inúmeros países que a veem como um passo importante para o processo de desenvolvimento. A ideia central da CSS é a horizontalidade, que possibilitaria, mesmo existindo diferenças nos níveis de desenvolvimento entre os países, a colaboração a partir de relações mais igualitárias entre os atores. A CSS buscaria uma cooperação com base no voluntarismo e em uma relação sem condicionalidades. A proposta se basearia no consenso, ou seja, na execução de uma ação de cooperação baseada em uma negociação comum, tendo, ainda, como objetivo norteador uma melhor equação entre custos e benefícios, esforços empreendidos e resultados alcançados (AYLLÓN, 2007; CARRION, 2012; PUENTE, 2010; XALMA, 2009).

Podemos observar que as relações estabelecidas no eixo Sul/Sul são complexas e em grande parte marcadas pela indiferença entre os Estados e não pela interdependência entre eles. Pode-se dizer que a CSS possuiu atributos diferentes dos que normalmente encontramos em uma CID tradicional, ou seja, entre países do Norte, desenvolvidos, e do Sul, em desenvolvimento. Na CSS, existe a heterogeneidade política e econômica dos países do Sul, o que pode gerar consideráveis dificuldades na coordenação da ação coletiva; sem contar os diferentes interesses, ideologias e relações historicamente construídas entre os atores, que determinam a realidade em que se dá o processo de cooperação (LEITE, 2012; ROWLANDS, 2008).

Essa heterogeneidade e a baixa interdependência, características da CSS, tornam os fatores políticos objeto de grande importância, pois são estes que, muitas vezes, irão motivar a cooperação Sul/Sul (LEITE, 2012). A viabilidade e eficiência da CSS se daria justamente a partir da consideração dessa diferença econômica entre os países. Aqui, entende-se que o país com uma economia mais robusta coordenaria a CSS, acordando com os custos de forma desproporcional (OLIVEIRA; ONUKI e OLIVEIRA, 2009).

Tendo em vista essa diversidade de países considerados do Sul, Milani (2012, p. 225) destaca que o “[...] comportamento multilateral, tamanho de suas respectivas economias, inserção regional, modelo produtivo e de desenvolvimento” de cada país, torna essa temática relevante, tanto o estudo teórico quanto o empírico das iniciativas de CSS, já que muitos desses países são, simultaneamente, doadores e beneficiários de projetos da cooperação (ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

Considerando essa perspectiva, países como Brasil, China, Índia e África do Sul seriam fundamentais para o desenvolvimento dos outros países do Sul. A CSS apresentaria um componente novo à agenda de desenvolvimento social internacional, que se distanciaria dos modelos de desenvolvimento precedentes, os quais atrelavam seus projetos às diretrizes de agências internacionais como o FMI e o Banco Mundial (SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

A despeito das diferentes abordagens que problematizam a cooperação, podemos dizer que a CSS funciona como uma articulação entre países em desenvolvimento, objetivando a ampliação das possibilidades de cooperação. Para uns cria alternativas ao tradicionalismo determinista da cooperação entre Norte/Sul; para outros permite uma maior margem de negociação em foros internacionais. Ao observarmos a CSS, nessa perspectiva, percebemos que amplia os possíveis benefícios de ordem técnica, política e cultural (GONÇALVES e NANJI 2011; VALLER FILHO, 2007).

A intenção da CSS pode se dar através de uma relação cooperativa entre os atores e não a partir da relação unilinear e autocrática entre doadores e receptores. O objetivo seria estabelecer uma relação de benefícios mútuos. Assim, a CSS se daria levando em conta as necessidades das partes envolvidas, sendo importante considerar as necessidades locais e o uso de instrumentos adequados a cada projeto e população. Ignorar / Subestimar essas necessidades pode inviabilizar a CSS ou levar a resultados inadequados e/ou indesejáveis – até mesmo, contraditórios – em relação aos objetivos de desenvolvimento (GONÇALVES e NANJI, 2011; SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH; MARTINS e CARRION, 2013; VALLER FILHO, 2007).

Podemos também destacar diferentes dimensões da CSS. Uma delas diz respeito à esfera política, que se orientaria pela promoção da integração de âmbitos autônomos que possibilitassem perspectivas e práticas alternativas entre países semiperiféricos e periféricos. Já a dimensão técnica se caracterizaria por ser um processo através do qual os países semiperiféricos e periféricos adquirem capacidades individuais e coletivas através de intercâmbios cooperativos em termos de conhecimento e expertise tecnológica, os quais se traduzem, por sua vez, em projetos e programas de cooperação. Por fim, temos a dimensão econômica, no âmbito comercial, no financeiro e no de investimentos entre países semiperiféricos e periféricos, para que esses países ampliem o número de parceiros comerciais (AYLLÓN, 2012).

Assim, é importante observar que existem ainda diferentes visões nacionais sobre a CSS. O governo brasileiro, por exemplo, entende a CSS estritamente como cooperação técnica para o desenvolvimento, excluindo não apenas as transferências

financeiras voltadas para a promoção comercial (como os empréstimos realizados pelo BNDES a outros países em desenvolvimento), mas também doações que não estejam ligadas à promoção do desenvolvimento, como a assistência humanitária (AYLLÓN e LEITE, 2010; SANTOS e CARRION, 2012; ULLRICH e CARRION, 2012; ULLRICH; MARTINS e CARRION, 2013).

A política externa brasileira (PEB) dos governos Lula e Dilma, por exemplo, revelaria, segundo Ullrich, Martins e Carrion, (2013), a busca de equilíbrio entre as dimensões econômica, política e social, tanto no plano nacional como internacional; bem como neste, a ênfase na CSS. Segundo Saraiva (2007), no caso brasileiro, a CSS atual tem sido influenciada pelo liberalismo econômico, pela defesa da democracia e pela integração regional. O liberalismo seria um dos fatores que teria permitido a reinserção do Brasil de forma competitiva na economia internacional. Por outro lado, a defesa da democracia possibilitaria novos caminhos de atuação internacional. A integração regional surgiria como orientação para a formulação de políticas externas, objetivando enfrentar os desafios e percalços de uma economia globalizada (SARAIVA, 2007; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

Considerando que as estratégias de política externa de um país são influenciadas tanto pela sua história quanto pela forma como os governos veem o cenário internacional (ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013), é possível notar alterações na forma de conceber essas políticas (MILANI, 2012; ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013). O Brasil, desde o governo Fernando Henrique Cardoso busca inserir-se no cenário internacional de modo a se consolidar como novo polo de poder. Para tanto, buscaria utilizar instrumentos capazes de reforçar e ampliar suas alianças na arena mundial. Um desses instrumentos adotados seriam as diversas formas de cooperação Sul/Sul. Esse tipo de cooperação reafirma-se e ganha força nos governos Lula (2003-2010) e no mandato da presidente Dilma (ULLRICH, MARTINS e CARRION, 2013).

Como o foco da presente discussão é a CSS para a saúde, cabe aqui mencionar que diante das inúmeras dificuldades a respeito da promoção de uma saúde global, Dwyer (2005) coloca três pontos a serem observados como deveres dos Estados: o dever de não causar dano (por exemplo: o dano ambiental ou as guerras), o dever de reconstruir acordos internacionais (redefinindo as estruturas e normas que determinam situações de injustiça) e o dever de assistência. Assim, no âmbito internacional, entende-se que as questões de saúde não podem ser encaradas como problemas simplesmente nacionais, verificando-se a necessidade de um paradigma que caracterize a saúde como um verdadeiro bem público global, demandando dos Estados programas de cooperação (FIDLER, 2004), aspecto esse que trataremos na seção seguinte.

DESCENTRALIZAÇÃO E ESPAÇOS DE ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O tema da descentralização está inserido em qualquer debate sobre o processo de desenvolvimento dos países periféricos, ou mesmo, quando se discute as estratégias de governo e gestão de um país. Assim, a implementação, os obstáculos e as consequências dessa descentralização são temas que perpassam áreas de conhecimento desde a ciência política até as relações internacionais, inclusive, a gestão social. Parte da literatura associa a descentralização ao desenvolvimento econômico, político e social, partindo do pressuposto de sua relação direta com a ampliação da participação. No entanto, essa conexão não pode ser compreendida como relação de causalidade, uma vez que o fenômeno da descentralização sofre influência de múltiplos atores, que podem condicionar o modo como essa descentralização irá se desenvolver, levando a contextos nos quais problemas e armadilhas no processo participativo podem se manifestar (VIEIRA, 2012).

No cenário político, têm surgido diversas reformas objetivando a descentralização de políticas, em inúmeros países, segundo estratégias distintas. No entanto, uma mesma linha mestra parece envolver essas experiências, a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação de políticas. As instituições políticas dos países centrais começaram a partilhar responsabilidades, criando mecanismos de cogestão e parceria (BRUGUÉ, 2004; SUBIRATS, 2010). A partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. A intenção seria de reafirmar a democracia, uma vez que as diversas formas de descentralização, ao tornarem os serviços públicos mais próximos do cidadão beneficiário ou usuário da política, também (e por consequência) os tornariam mais eficientes, elevando os níveis reais de bem-estar da população. A descentralização, à medida que dota de efetivo poder as instituições locais, incentivaria a participação política, uma vez que viabilizaria a proximidade entre gestores e cidadãos, além de permitir o aparecimento de formas mais efetivas de controle sobre a agenda e as ações de governo (ARRETCHE, 1996).

Todavia, esse movimento de expansão da participação cidadã nos processos políticos encontra dois limites críticos. Primeiro de tudo, temos nos processos participativos a presença de múltiplos atores, que, apesar de estimulada, muitas vezes, não é de fato vivenciada ou materializada. Em segundo lugar, os atores que participam (principalmente as OSCs) na maioria das vezes, não participam de todo o processo em que a marca seja a cooperação ou a implementação de políticas públicas, o que acaba prejudicando a legitimidade do processo institucional na construção de um interesse coletivo (MILANI, 2003).

A proposta da descentralização tende a incentivar a responsabilidade democrática, melhorar os serviços públicos e a contribuir para a justiça social através de um conjunto de políticas, que têm como objetivo envolver os cidadãos mais diretamente na tomada de decisão local. Desta feita, o cenário que começa a surgir, segundo Brugué (2004), tem se pautado pela busca de colaboração entre Estado e cidadãos através do diálogo; do compromisso em responder às demandas complexas da sociedade, da reserva de tempo necessário para as deliberações; da capacidade dos atores participantes se colocarem no lugar dos demais e da aspiração por atenção (BRUGUÉ, 2004; PATTIE, SEYD e WHITELEY, 2004; POWER INQUIRY, 2006).

Nesse sentido, a descentralização pode ser entendida como um processo que aumentaria o poder político e tributário dos estados e municípios, ao mesmo tempo em que permitiria um movimento em direção à participação das comunidades locais, visto que várias condicionantes desse processo se pautam pelo envolvimento da sociedade civil local no processo decisório de políticas públicas.

A descentralização ocorre a partir de várias vertentes de reforma do Estado. Uma delas ligada à ampliação da participação da sociedade civil nas políticas públicas, de forma a fortalecer, reconfigurar e ampliar a garantia de direitos via ação estatal; outra, relacionada à concepção neoliberal do chamado “Estado mínimo”. Na proposta neoliberal, o governo deixaria de cumprir com atividades que não lhe seriam inerentes ou essenciais, transferindo a responsabilidade para a sociedade. A intenção seria de se aproximar do cidadão, tomado como consumidor de serviços públicos, ao descentralizar decisões e atividades para o nível local, permitindo maior contato com os cidadãos. Outra característica relevante dessa agenda neoliberal é que o Estado abandonaria as questões macroeconômicas e macroestruturais, deixando para os mecanismos de mercado a sua regulação, o que não exigiria mais a presença de grandes aparatos organizacionais governamentais no nível central, favorecendo e viabilizando também a descentralização. Por outro lado, há a proposta de redistribuição de poder, o que geraria o fortalecimento de novos atores nos processos participativos que permeiam as políticas públicas (FARAH, 2001).

A intenção no âmbito nacional é que a gestão pública vença o isolamento burocrático, desatrelando os governos estaduais e municipais do governo central. Do ponto de vista econômico, a descentralização é defendida com o argumento de que a provisão local e “sob medida” dos serviços públicos seria mais eficiente para aumentar o bem-estar da população (ANDRADE, 2006; MILANI, 2008).

A noção de descentralização pode se aproximar da de governança. Assumindo-se esse pressuposto, a descentralização passa a abranger não apenas as ações de transferência de poder, autoridade e responsabilidade entre as esferas do governo. A repartição de autoridade e de recursos no processo de idealização e implementação de políticas públicas junto à sociedade torna-se fundamental. No entanto, cabe salientar que os processos de descentralização em prol do desenvolvimento com a participação da sociedade não são simples, uma vez que as diferentes conjunturas e arranjos institucionais de cada país influenciam sobremaneira esse processo. O que podemos perceber é que a descentralização político administrativa não é uma solução única e unívoca, capaz de solucionar todos os problemas de desenvolvimento, inequidade ou falta de participação política (CAVALCANTE, 2011).

A descentralização seria então uma maneira de fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferindo poder aos gestores locais e aproximando as instituições dos cidadãos (BORDA, 1988). No entanto, existem diferentes juízos de valor envolvidos na construção de políticas públicas que necessitam ser tratadas, preferencialmente, através do diálogo e da participação (BARNES, 1999). Assim, “a preocupação com a eficiência e a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais – com ênfase na descentralização – quanto novos padrões de relação entre Estado e sociedade” (FARAH, 2001, p. 130).

Essa discussão sobre descentralização e participação aparece com maior vigor na década de 1990 e provoca questionamentos sobre quem participa e que desigualdades subsistem nesse processo, além de questões sobre a construção do interesse coletivo nos projetos de cooperação. Ao questionarmos a prática participativa adotada pela cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), estamos automaticamente questionando a noção de desenvolvimento dos processos de CID. Essa

ideia de cooperação surge após a II Guerra Mundial e é acompanhada pelo Plano Marshall e pela mimetização de políticas públicas dos países centrais nas nações periféricas. Esse tipo de cooperação vem então acompanhada de valores, visões e projetos de sociedades tradicionais, o que pode resultar em manipulação e instrumentalização da participação (MILANI, 2003).

Percebe-se que o debate da descentralização não pode ser entendido como um fenômeno monolítico, na medida em que envolve transformações políticas, econômicas e sociais. Portanto, está vinculado a uma série de interesses e atores (BYDŁOWSKI, 2011; ELSTUB, 2010; MATOS, 2011).

Diante do que foi tratado nessa seção, as diferentes perspectivas de descentralização e de reordenamento das políticas de desenvolvimento – conjugadas com uma aproximação da sociedade civil a partir de lógicas menos tradicionais (não clientelistas, assistencialistas, paternalistas e marcadas pelo nepotismo) –, a participação e o engajamento dos cidadãos tornam-se centrais, uma vez que são considerados um mecanismo essencial de contribuição para democratização do processo de tomada de decisão. As OSCs se constituem em atores importantes nesse processo por serem consideradas capazes de fornecer incentivo e apoio a iniciativas locais. Apesar dos riscos e das armadilhas, a participação pode se tornar um mecanismo que aproxime a sociedade dos Estados em prol do desenvolvimento, à medida que aprofunda o diálogo entre diferentes atores. No entanto, a fraca capacidade institucional das OSCs influenciaria negativamente a sua capacidade de participação, como, por exemplo, nos atos de monitoramento e avaliação de políticas públicas. As OSCs também podem assumir um papel importante no controle, regulação e legitimação das ações do Estado diante dos diversos projetos de desenvolvimento e ante a sociedade de maneira geral. Na seção seguinte iremos tratar mais detidamente do papel das OSCs nas políticas de desenvolvimento.

DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO DE ATORES LOCAIS NOS PROCESSOS DE DESENVOLVIMENTO

A proposta desta seção é discutir o papel da participação popular nas políticas e projetos de CID, identificando quais os principais atores normalmente envolvidos e como ela ocorre, tendo em vista sua relevância, sobretudo, para as comunidades-alvo.

Entender como as pessoas trabalham em conjunto para o benefício mútuo e para o bem maior, assim como a relação entre os cidadãos e as instituições na governança dos territórios, é uma temática importante dentro dos processos de cooperação e, especialmente, para a cooperação em saúde (GINSBORG, 2005; MELUCCI, 1996). Essa discussão remete ao tema da participação popular no desenvolvimento. No seu cerne está à disposição das pessoas para se conectarem umas às outras e cooperarem, característica esta essencial à sociedade humana e também para o bom andamento das intervenções que buscam promover o desenvolvimento de territórios marcados pelos problemas sociais e ambientais.

Normalmente, a participação cidadã emerge em contextos de crise de legitimidade ou de governabilidade (SANTOS, 2005), assumindo cada vez mais importância na atualidade à medida que o envolvimento dos cidadãos nos processos de decisão se torna uma realidade e é entendido por diferentes atores como um direito e uma pré-condição para o bom andamento das propostas de intervenção visando ao desenvolvimento (MATOS, 2011). Ela está inserida em múltiplos domínios da vida social, envolvendo diferentes atores, operando, muitas vezes, sobre uma realidade social marcada pela grande heterogeneidade de interesses (BACHATINGER et al., 2010; ELSTUB, 2010).

Atualmente, se considerarmos a linguagem da democracia que domina os círculos de desenvolvimento e seus programas – seja no âmbito local ou internacional – é comum encontrarmos discussões sobre boa governança e participação. No entanto, é preciso estar atento para o fato de que ter elementos de participação não implica compartilhar poder. Assim, nos processos políticos como a descentralização, o que começou através de uma questão política ligada ao redimensionamento de poder para os Estados e municípios, ultrapassa a dimensão técnica de organização da gestão pública e se traduz na dificuldade de colocar em prática processos realmente participativos, nos quais a sociedade civil seja também um ator com efetivo poder de incidência nesse processo (WHITE, 2000).

Para que a participação cidadã seja efetiva, é necessária uma estrutura institucional que, além de articular os cidadãos, promova um debate público pautado no bem comum e propicie a construção dos interesses e identidades para esse fim, garantindo as condições formais necessárias para tal (LÜCHMANN, 2002). Percebe-se que a participação pode assumir múltiplas formas e servir múltiplos interesses, de modo que se torna importante distinguir e analisar os diversos processos participativos, observando a quais interesses servem (WHITE, 2000).

A participação é geralmente retratada como um processo positivo. Entretanto, não se pode dizer que seja assim em todos os casos em que ocorre, pois algumas formas de participação podem acabar se constituindo em dinâmicas particularmente excludentes (CORNWALL, 2002). O problema da participação dos indivíduos nos sistemas políticos atuais aparece na análise do processo de influências das instituições sociais e se revela nas dificuldades do uso da liberdade política para o enfrentamento dos desafios de uma realidade social, ao mesmo tempo em que a participação política possui um grau de complexidade ainda maior quando requerida e exercida no contexto do desequilíbrio social, político e econômico do mundo global. Dessa forma, as dificuldades de participação política dos cidadãos e das OSCs se refletem na necessidade de lutar por autonomia e buscar espaços de participação política nos limites de cada instituição. A partir dos movimentos sociais, por exemplo, pode haver uma ruptura com a tradição paternalista de apropriação das reivindicações populares e também com a tradição clientelista, passando os cidadãos a serem os próprios agentes da construção democrática (GOHN, 2003).

Na participação, interesses e expectativas são diferentes. Trata-se de um processo dinâmico e, portanto, em constante mudança. Dessa maneira, possui limitações impostas pela sua própria dinâmica, que em suma são reflexo das relações de poder da sociedade. É importante reconhecer que a participação é um processo político. Saber quem está envolvido, em quais termos e com quais objetivos são aspectos importantes na análise da participação como dinâmica política. Podemos considerar até que ponto o processo participativo se institui como desafiador (ou não) dos padrões dominantes, podendo se constituir em mera reprodução de relações de poder já estabelecidas. Tanto a participação quanto a não participação refletem interesses e relações de poder que reproduzem a subordinação ou a luta de um grupo para romper com as dinâmicas de dominação (WHITE, 2000).

A participação não pode ser entendida apenas pela perspectiva do indivíduo, é necessário que o contexto em que se dá a participação também seja analisado. Entender a participação como “prática” permite-nos percebê-la em relação ao lugar e ao espaço em que ocorre. A literatura oferece algumas contribuições sobre a participação como uma prática. No entanto, muitas vezes, tende-se a dar ênfase ao indivíduo e a seus episódios de participação, sem que, o processo seja entendido como “fluxos” de participação através e entre diferentes lugares e espaços (CORNWALL, 2002; GAVENTA e CORNWALL, 2006; SIMMONS e BIRCHAL 2005).

Considerando as diversas formas de participação e as relações que delas emergem, torna-se importante discutir, na próxima seção, qual o papel da sociedade civil nas políticas e projetos de desenvolvimento que se pautam pela promoção da participação. Essa realidade se torna ainda mais presente nos Estados que recentemente passaram por processos de descentralização.

PARTICIPAÇÃO DAS OSCs NAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Muito se discute sobre a natureza, o papel, a relevância e a ação de organizações que representam a sociedade civil na realidade contemporânea. Diferentes termos e expressões são empregados para nomear esse tipo de organização. Organizações “não governamentais”, “não lucrativas”, “voluntárias” e do “terceiro setor” são algumas das expressões que aparecem, muitas das vezes assumidas como equivalentes ou sinônimas entre si. Neste artigo, é adotada a expressão OSC na tentativa de tratar não apenas das dimensões eminentemente gerenciais da realidade dessas organizações, mas também de compreendê-las, problematizá-las e analisá-las a partir de sua dimensão política, assumindo uma postura analítica semelhante à adotada por Alves (2004) e Sobottka (2002).

Podemos dizer que as OSCs são marcadas pela diversidade e complexidade de seu campo de atuação, o que muitas vezes resulta em inúmeras terminologias associadas a elas (ALVES, 2004, TEODÓSIO, 2003). Nesse sentido, as OSCs podem ser compreendidas como atores cada vez mais presentes nas relações com os Estados, e, para tanto, tendem a atuar, como formas emergentes de governança transnacional (NAJAM, 2000). Podem desenvolver uma relação com o Estado pautada pelo enfrentamento, oposição e controle social em bases conflitivas, pelo *advocacy* e pela defesa de direitos e/ou ainda parceria e complementariedade no ciclo de políticas públicas (TEODÓSIO, 2008).

As relações fruto da interação dos atores da sociedade civil, Estado e mercado ocorrem no campo das políticas, que por si se dão em um processo dialético e dialógico que prima pela persuasão e conciliação de interesses ou pelo acirramento dos conflitos. Desse modo, a política é vista como uma instância da vida em sociedade que se constitui a partir de relações sociais e

econômicas e que também pode moldá-las ou influenciá-las, servindo de esteio ou base para as ações e relações das OSCs na cooperação para o desenvolvimento.

Uma das vertentes dessa relação nos processos de CID é a influência que as OSCs sofrem de seus financiadores, uma vez que possuem formas de mobilização de recursos múltiplas, como por exemplo, doações e recebimento de fundos via projetos de agências bi/multilaterais e de governos. Através dessas múltiplas formas de financiamento, pode-se perceber as diversas relações que as OSCs estabelecem e que garantiriam não apenas a sua sobrevivência, mas também a realização de objetivos daqueles agentes com os quais elas interagem. O funcionamento das OSCs seria caracterizado pela interdependência entre elas e as outras organizações inseridas nas realidades onde elas atuam (LEWIS, 2001).

Através de sucessivas pressões e demandas das próprias OSCs e de movimentos sociais sobre organismos internacionais e Estados, começou-se a pensar em novas agendas de CID, nas quais a participação social passa a ocupar um papel importante. Organismos internacionais que atuam na CID, inclusive, instituições financeiras como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), começaram a reconhecer o papel das OSCs como aquelas organizações que seriam capazes de preencher lacunas em resposta às falhas do setor público ou privado (BARROS, 2011). É importante considerar que as OSCs baseadas nos países do Norte são diferentes daquelas baseadas no Sul. As OSCs do Norte têm por trás de suas ações um perfil de soberania determinado pelas diferentes concepções de intervenção dos Estados centrais. Já as OSCs do Sul, muitas vezes, caracterizam-se por uma dependência financeira em relação às internacionais, estando, desse modo, sujeitas às condições que lhes são impostas. Ainda assim, há importantes OSCs surgidas nos países do Sul que foram e têm sido capazes de exercer fluxo reserva de influência na agenda internacional e também nas próprias organizações da sociedade civil dos países no Norte. Assim, OSCs do Sul têm paulatinamente conquistando maior legitimidade perante outros atores internacionais e também junto as suas sociedades de origem, aprimorando a sua participação em projetos de cooperação para o desenvolvimento. No entanto, essa tendência não pode ser tomada como uniforme e linear, variando, sobremaneira, de acordo com a agenda ou campo de política pública da OSC, seu perfil, trajetória e contexto nacional ou regional de origem entre os países do Sul (SANTOS e CARRION, 2011).

Mesmo que esse papel atribuído às OSCs seja contraditório – porque em muitas oportunidades reproduzem interesses dos países de origem ou mesmo de empresas –, atualmente, as organizações da sociedade civil ocupam um papel importante nas políticas de CID e “propiciam o exercício de uma ‘cidadania transnacional global’ e a existência da dimensão civil no sistema de governança internacional-global” (BARROS, 2011, p. 308).

No que concerne às dinâmicas de CID, o que podemos perceber é uma presença, que parece ser cada vez mais recorrente, de uma visão instrumental das OSCs, distanciando-se do sentido de cidadania, denotando também que para os organismos internacionais e os Estados, a participação muitas vezes se constitui em um meio e não um valor em si. Assim, os compromissos com a participação não estariam vinculados aos esforços para uma real democratização nem tampouco por políticas ou projetos que de fato agreguem desenvolvimento às comunidades. Desse modo, para Barros (2011, p. 317):

“nos campos constituídos pela cooperação internacional, a polissemia da noção de participação está intrinsecamente vinculada à polissemia da noção de sociedade civil [...] Tamanha diversidade de significados não só implica ambiguidades entre os princípios fundamentais compartilhados e objetivos nos desdobramentos práticos da participação, como acirra a problemática da representação das OSC [...] em campos políticos internacionais”.

As OSCs podem ser consideradas atores que mediam interesses da sociedade civil através de demandas por políticas públicas (NAJAM, 2000). No entanto, por vezes, seus interesses colidem com os dos governos. Mesmo quando trabalham em uníssono com o Estado, demonstram em suas relações uma tensão entre sociedade civil e esfera estatal, e ainda que essa tensão faça parte da dinâmica das relações de poder de qualquer Estado democrático de direito. Najam (2000) afirma que essa tensão é importante para o jogo democrático, refletindo a independência das OSCs e ajudando a garantir a autenticidade dos interesses de ambos os atores. Cabe ainda considerar que a parceria entre esses atores também pode representar avanços na gestão dos processos de desenvolvimento, bem como na consolidação do jogo democrático. Dessa forma, destaca-se novamente a relevância de se estudar processos de cooperação Sul/Sul que incorporem o discurso das parcerias, afirmando que agora elas se dariam em bases mais horizontais do que na cooperação tradicional ou na Norte/Sul, pela simples existência de processos de colaboração na CID (NAJAM, 2000; TEODÓSIO, 2008).

Sobre essa tendência, entendemos que a participação pode ser vista como um corolário da presença de OSCs no domínio da política, tendo como efeito o reconhecimento destas organizações. No entanto, alguns governos permanecem resistentes à participação cidadã. Em alguns casos, procuram restringir as atividades das OSCs ou então regulá-las e moldá-las, ainda que não recorram para isso a instrumentos e estratégias explícitas e violentas (TEODÓSIO, 2008).

Alguns estudos classificam essas relações a partir de diferentes perspectivas de análise, tais como a de fluxos de recursos, estilos de interação organizacional e vantagem comparativa. Outros apontam que é necessário analisar a repressão, a rivalidade, a concorrência, a cooperação, a complementaridade e a colaboração entre OSCs. No entanto, essas abordagens analisam normalmente um lado dessa relação. Najam (2000) afirma que é importante refletir sobre essa relação a partir de papéis desenvolvidos pelas OSCs diante do Estado na condição de organização “suplementar”, “complementar” e “contraditória”. Ao reconhecer que a forma final das relações é resultado de decisões tomadas pelo governo, bem como das OSCs, Najam (2000) leva a um passo importante além do que oferece a maior parte da literatura sobre o assunto. Esse modelo de análise difere dos citados anteriormente, na medida em que procura não somente a codificação dos tipos de relação, mas também porque evidencia o papel das OSCs na política e se fundamenta em uma teoria de interesses institucionais estratégicos (NAJAM, 2000).

Najam (2000) elabora um modelo de análise intitulado “Quatro-C”, que tem sua estrutura baseada em interesses e preferências institucionais, seja para fins políticos ou de cooperação. Considerando então que esse modelo decorre das relações estabelecidas entre organizações governamentais e organizações da sociedade civil, que em um cenário político competem pela articulação e realização de determinados objetivos ou interesses, o modelo permite analisar até que ponto, em um determinado problema, essas metas serão similares ou não. O modelo dos “Quatro-C”, em linhas gerais, fundamenta-se em uma relação de meios e fins. Cada organização desenvolverá certo tipo de preferências, estratégias ou meios, que pretendem empregar na prossecução desses objetivos. Estes também podem ser similares ou não. Cada ator, governamental ou não, perseguiria determinados fins (objetivos) e cada um tem uma preferência de certos meios (estratégias).

O modelo também ressalta a presença de relações conflituosas e de cooptação, buscando compreender as relações entre OSC e governo em bases não colaborativas também. Em linhas gerais, o modelo desenvolvido por Najam (2000) argumenta de maneira simples sobre a natureza das relações, em vez de uma análise unilateral de interesses que se faça unicamente por fatores isolados, tais como a natureza do governo (democrático ou autoritário), estágio de desenvolvimento (avançado, industrializado ou agrário) e econômico (ideologia de mercado liberal ou economia controlada). Propõe, portanto, que se faça uma análise multifacetada desses fatores (NAJAM, 2000; TEODÓSIO, 2008).

Ao observar a relação de meios e fins, Najam (2000) estabelece quatro combinações possíveis. Na primeira delas, os atores que buscam o mesmo fim com meios semelhantes se comportam de forma a cooperar. Na segunda, em que prevalece a busca por fins diferentes com meios diferentes, a relação predominante seria a de confronto. No terceiro cenário, em que se daria a busca por fins semelhantes com meios diferentes, a relação seria de complementariedade. Por fim, na última situação em que os meios são semelhantes, mas para fins diferentes, predominaria uma relação de cooptação (NAJAM, 2000; TEODÓSIO, 2008).

O modelo dos Quatro-C não considera a simetria de poder entre ONGs e governo como um pré-requisito para a colaboração ou cooperação. Para Najam (2000), a colaboração e a cooperação são possíveis independentemente da simetria de poder. O importante é que ambos compartilhem os mesmos fins e meios. Já para os casos de confronto, o modelo englobaria não apenas atos de controle coercitivo por parte do governo, mas também o desafio da política e a posição de oposição desenvolvidas pelas OSCs através de estratégias com maior ou menor grau de conflito em diferentes arenas de interação entre os atores (NAJAM, 2000).

Nesse contexto, como vimos anteriormente, a participação tem um papel importante diante do conjunto dos organismos internacionais e das organizações da sociedade civil. Ambos a veem como elemento fundamental nos processos de ajuda ao desenvolvimento e, também, de direcionamento da vida dos indivíduos e de constituição de um dos direitos fundamentais da pessoa humana.

No que diz respeito aos benefícios econômico-sociais dos processos participativos – seja através de políticas públicas ou de projetos de CID –, um dos principais é a possibilidade da inversão de prioridade do Estado, colocando os interesses da sociedade em primeiro lugar. A intenção seria a de que o diagnóstico das necessidades fosse debatido com a comunidade, traduzindo-se em políticas públicas que agreguem desenvolvimento à mesma.

Como um dos maiores desafios dos processos de CID, podemos identificar a sua implementação e manutenção nas comunidades vulneráveis, seja por que essas comunidades têm dificuldades de se inserir com propriedade no processo participativo, seja porque as autoridades e os atores com capacidade técnica negligenciam algumas etapas desse processo. Sua implementação e manutenção tão estão entre os maiores desafios porque alguns grupos fazem mal uso dos processos participativos, fazendo destes, moeda política de troca em defesa de interesses próprios e não de interesses coletivos.

Para que as formas de participação não fiquem esvaziadas de conteúdo ou de sentido, a concepção de políticas em prol do desenvolvimento das comunidades não pode prescindir de uma análise da realidade social e do impacto das políticas existentes, da mesma forma que é imprescindível o reconhecimento da exclusão territorial de contingentes populacionais. É necessário também que se estimule o comprometimento da população, a qual precisa ser mobilizada, capacitada e estar predisposta ao debate político das realidades, a partir de relações efetivamente horizontais e não de ações tuteladas e justificadas, exatamente, pela suposta fragilidade das pessoas e grupos sociais em vulnerabilidade social (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURI, 2004; GURZA LAVALLE, CASTELO e BICHIR 2007; TATAGIBA, 2002).

Os processos de CID envolvem vários atores que se inserem em dois grandes grupos, o dos doadores e o dos beneficiários. Cada um desses atores tem interesses e objetivos próprios, que se relacionam e originam um entremeado de relações, muitas vezes, contraditório. Nesse processo ainda existe a presença de mediadores; as OSCs, que fazem parte da organização de mecanismos de monitoramento e controle dos projetos de cooperação (MILANI e LOUREIRO, 2013).

Quando falamos dos projetos de CID, da perspectiva do doador, é importante destacar que frequentemente se observa uma diferença entre idealização da operação – detectável em pronunciamentos formais e informais dos atores – e dinâmica concreta dos processos de cooperação. O desenvolvimento de projetos se dá a partir de relações de poder entre os atores, configurando abordagens *top/down* entre doadores e receptores. Os interesses dos doadores por segurança e estabilidade, além de princípios de boa governança e democracia, ofuscam o interesse pelos aspectos sociais (ABOUASSI, 2013). As propostas dos projetos de CID refletem esse distanciamento em sua idealização e, através de uma lógica complexa e contraditória de operação, refletem a pulverização das ações, bem como a baixa capacidade de propor e, também, de avaliar projetos.

Entre esses problemas, o diálogo precário entre as esferas de poder –, seja entre os poderes públicos, seja nas agências de cooperação ou nas OSCs – se junta à falta de continuidade dos projetos, devido a disputas políticas ou por ineficiência dos responsáveis. Também se soma à fragmentação da ajuda internacional para o desenvolvimento, alimentando um debate sobre o papel dessas organizações na prestação de ajuda. A fragmentação se torna evidente quando existe um número grande de doadores ou parceiros que desenvolvem diferentes projetos, tornando muito complexa a gestão do processo de cooperação, pois isso resulta em altos custos administrativos e duplica os esforços dos países que recebem essa ajuda, mas que, muitas vezes, não conseguem coordenar as ações nem elaborar relatórios com os indicadores necessários para os países doadores. Essa dinâmica, pouco eficiente, torna a CID um processo questionável. Alguns estudos ainda sugerem que a fragmentação da ajuda pode agravar a corrupção que por vezes se manifesta nesse processo. Em suma, a fragmentação da ajuda compromete seriamente a sua eficácia (MOLENAERS, JACOBS e DELLEPIANE, 2012).

A fragmentação também tem como consequência uma crescente demanda por maior transparência das ações e da gestão das OSCs. Muito se discute sobre a sua capacidade de resposta para o desenvolvimento das comunidades-alvo e de atendimento às expectativas de doadores individuais e das demandas de agências governamentais de cooperação. Considerando essa rede de dependência em que as OSCs estão inseridas, diversos autores questionam a legitimidade dessas organizações e sua capacidade de continuar constituindo alternativas aos modelos de cooperação centrados no Estado. No entanto, os doadores – sejam eles países, empresas ou organizações internacionais, como a ONU – são atores relevantes no processo de cooperação para o desenvolvimento. São capazes de moldar políticas nacionais através da negociação de prioridades com os governos, condicionando a ajuda, ao mesmo tempo em que podem estabelecer relações diretas com os atores locais, especialmente as OSCs (ABOUASSI, 2013). No entanto, essa relação não se constrói de forma simplista e linear, pois envolve não somente o aparato técnico, as ferramentas e a prática da cooperação e da implementação de projetos de desenvolvimento, sendo também moldada por interesses e culturas específicas (ABOUASSI, 2013; MOSSE, 2005, p. 230).

Outro ponto importante dessa relação seria a volatilidade do campo. As frequentes flutuações nos financiamentos geram incertezas no ambiente em torno da OSC, resultar na suspensão das relações entre as OSCs e os doadores. Em outro cenário, as OSCs podem sucumbir a interesses diversos e adaptar-se à situação, conforme defende AbouAssi (2013). No âmbito

operacional, os doadores estabelecem uma rede de parcerias, diretas ou indiretas, com atores locais, que levam, em alguns casos, à implantação de programas e estratégias que muitas vezes estão em desacordo com o ambiente local, reforçando desigualdades sociais e econômicas já existentes (ABOUASSI 2013; MOSSE, 2005). A OSC *Action Aid Internacional* alerta para o que eles chamam de “ajuda fantasma”. Os dados mostram que apenas uma pequena parte do dinheiro dos projetos contemplam as comunidades. Grande parte da verba se destinaria ao pagamento de consultores, alinhados aos próprios doadores, que avaliam ou fornecem consultoria técnica ao projeto (MENDONÇA et al., 2009).

De acordo com as discussões levantadas nesta seção e nas anteriores, algumas dimensões de análise se destacam. Envolve desde elementos relativos à estrutura e trajetória nas quais se inserem as políticas públicas e de cooperação internacional em cada país analisado até o entendimento da intermediação de organismos e OSCs internacionais na transferência de modelos e saberes voltados ao desenvolvimento local e sua relação com atores da sociedade civil nos territórios alvo de programas e projetos de cooperação para o desenvolvimento. Quanto às políticas públicas e de cooperação internacional, devem ser consideradas tanto a realidade da construção dessas políticas quanto suas formas de interação com a sociedade na provisão de serviços e garantias de direitos.

Cabe destacar também que essas dimensões de análise precisam ser articuladas em um modelo compreensivo que problematize a formulação de políticas e as interações entre atores, sejam eles governamentais, internacionais e não governamentais, de forma a desvelar relações de poder, engajamento, resistência e conflito dentro da cooperação para o desenvolvimento. Essa interação entre os atores pode alterar significativamente o conteúdo das políticas para o desenvolvimento, notadamente no que diz respeito à participação de organizações da sociedade civil, exigindo do analista dessa realidade cuidados investigativos e uma postura crítica redobrados, atitudes infelizmente nem sempre observadas na produção científica que problematiza a gestão pública a partir do campo de conhecimento da administração.

Figura 1
Modelo teórico de análise da participação de OSCs na cooperação Sul/Sul



Fonte: elaboração própria a partir da discussão teórica.

Diante do modelo teórico desenvolvido nesta discussão, pensamos que muito ainda pode ser dito, estudado e elaborado a partir de pesquisas sobre realidades específicas nas quais se materializam essas orientações das políticas de desenvolvimento. Isto é, a participação e a articulação de atores da sociedade civil nos processos de cooperação para o desenvolvimento. Acreditamos que o fenômeno da participação se encontra em permanente processo de revisitação à medida que as relações que dele surgem estão em constante mudança, sendo desafiadas por novas experiências e configurações de convívio social e sociabilidade nos tempos atuais. Isso convida a todos os interessados nessa problemática ao desenvolvimento de pesquisas ulteriores em diferentes agendas de políticas de desenvolvimento (saúde, educação, ...) e entre diferentes países do eixo Sul/Sul (Brasil, Angola, Moçambique, Cabo Verde, Haiti, ...).

Dentro do processo de CID estão presentes, seja ela Norte/Sul, ou Sul/Sul, problemas, limitações, armadilhas e riscos que envolvem a aproximação entre OSCs internacionais e locais, colocando em xeque o desenvolvimento de relações mais horizontais e participativas entre doadores, elaboradores de projetos de desenvolvimento, implementadores dos projetos e comunidades dos territórios-alvo da intervenção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das dimensões teóricas de análise levantadas nesta pesquisa, visando alcançar os objetivos propostos, e após a problematização da cooperação com foco nas relações de participação da sociedade civil na cooperação Sul/Sul, elaborou-se um modelo teórico de análise que, acreditamos, seja capaz de orientar pesquisas futuras voltadas a realidades específicas.

Em síntese, o modelo mostra como a CSS, busca suprir as lacunas de uma cooperação verticalizada, através da aproximação dos atores cooperantes, sejam eles os Estados que possuem afinidades ou interesses comuns ou as OSCs que ajudam na implementação de políticas públicas e se tornam atores estratégicos para a garantia de direitos, sobretudo, por fundamentarem sua ação na garantia e ampliação dos processos democráticos pelo alargamento da cidadania e participação popular na gestão do desenvolvimento. Nesse sentido, quando se busca analisar a cooperação entre países do Sul, é importante considerar as dimensões aqui levantadas, uma vez que ao se abordar a cooperação entre esses países urge tratar também da necessária e arriscada promoção da participação popular nos processos de cooperação para o desenvolvimento. Nesse contexto, a CSS aponta gradativamente para uma estratégia de cooperação de inúmeros países que a veem como um elemento importante no bojo de sua política externa. A proposta da CSS se basearia no consenso, ou seja, a execução de uma ação de cooperação baseada em uma negociação comum, horizontal e que vise a colaboração e uma relação mais democrática e participativa entre atores com diferentes capacidades (ALYLLON, 2007; CARRION, 2012; PUENTE, 2010; XALMA, 2009; 2011).

Sobretudo cabe entender as diferentes mazelas que atingem países em desenvolvimento, relacionadas a diferentes problemas contemporâneos como a crise ambiental, a instabilidade e os conflitos políticos, a dificuldade de financiamento de políticas públicas e as precárias condições de vida que caracterizam a trajetória de populações em situação de vulnerabilidade, fazem do estudo do direito à saúde um campo dos mais relevantes atualmente, sobretudo pela necessidade que impõe de se estabelecer diálogos interdisciplinares para o avanço da problematização dos objetos de estudo típicos desse campo de conhecimento. Estudar e buscar avançar na compreensão das relações entre os atores responsáveis pela garantia desse direito e pelo acesso à saúde de populações vulneráveis (de maneira a direcionar os projetos de cooperação de forma sustentável e abrangente para esses novos problemas da realidade social) assume grande relevância, não apenas acadêmica, mas também em termos de gestão de políticas de desenvolvimento.

Podemos destacar a relevância desta pesquisa para o campo da administração, a medida que pretende contribuir para os estudos sobre gestão do desenvolvimento (ainda poucos) no contexto acadêmico brasileiro. Acreditamos que a iniciativa de contribuir para a consolidação de uma base epistemológica da administração para o desenvolvimento encontra-se aberta para novos avanços, já que existe um vasto campo para estudo. No aspecto teórico, esse avanço pode se dar a partir de releituras da sociologia do desenvolvimento e da ciência administrativa, além de uma perspectiva que considere o desenvolvimento a partir da cooperação internacional. No aspecto prático, isso pode se dar a partir do desenvolvimento de novos modelos de gestão estabelecidos pela cooperação Sul/Sul e pela presença de novos atores como as organizações da sociedade civil (ADION, 2003; CARRION, 2012; MILANI, 2003; 2008; SANTOS e CARRION, 2012).

Em suma, a proposta deste artigo é ampliar e sistematizar a análise dos projetos de cooperação para o desenvolvimento quando entendidos a partir do referencial construído pelo campo de conhecimento da administração, conjugado com as ciências sociais e as relações internacionais. Além disso, foram abordados neste artigo a relação de dois conjuntos de atores, quais sejam, os Estados e as organizações da sociedade civil, que direcionam suas ações para o desenvolvimento. Cabe também avançar na discussão dos processos de cooperação internacional para o desenvolvimento, objetivando uma melhor compreensão sobre como a cooperação Sul/Sul pode propiciar o aprofundamento da participação popular em países em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABOUASSI, K. Get money, get involved? NGO's reactions to donor funding and their potential involvement in the public policy processes. **Voluntas**, v. 25, n. 4, p. 968-990, June 2013.
- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? **Novos Estudos**, CEBRAP, v. 87, p. 97-113, 2010.
- ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 1033-54, Set./Out. 2003.
- ALVES, M. A. O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 11, p. 141-154, 2004.
- ANDRADE, J. A. Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, v. 22, n. 64, p. 52-66, maio/ago. 2006.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.
- AVRITZER, L.; RECAMÁN, M.; VENTURI, G. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **O associativismo em São Paulo**. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.
- AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. **Carta Internacional**, v. 2, n. 2, p. 32-47, oct. 2007.
- AYLLÓN, B. Transformações globais, potências emergentes e cooperação Sul/Sul: desafios para a cooperação europeia. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 233-249, maio/ago. 2012.
- AYLLÓN, B.; LEITE, I. La cooperación sur-sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior. In: AYLLÓN, B.; SURASKY, J. (Coord.). **La cooperación sur-sur en Latinoamérica: utopía y realidad**. Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010. 69-101 p.
- BACHATINGER, A. et al. Symposium: toward more realistic models of deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. **The Journal of Political Philosophy**, Chicago, v. 18, n. 1, p. 32-63, 2010.
- BARNES, M. Researching public participation. **Local Government Studies**, London, v. 25, n. 4, p. 60-75, 1999.
- BARROS, F. Redes e participação social em campos políticos da cooperação internacional: a experiência brasileira. **Sociedade e Estado**, Brasília, DF, v. 26, n. 2, ago. 2011.
- BETANCOURT, R. Governança e desenvolvimento sustentável: conexões e contradições dentro do capitalismo. In: SEMINÁRIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – ABRI, 1., 2012. Brasília, DF: [s.n.], 2012.
- BORDA, J. **Democracia local**: descentralización del estado, políticas económico-sociales en la ciudad y participación popular. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.
- BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 29, jun. 2004.
- BYDLOWSKI, C. R. et al. Promoção da saúde e a formação cidadã: a percepção do professor sobre cidadania. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 1771-1780, mar. 2011.
- CARRION, R. M. **Em análise a contribuição dos recursos da cooperação internacional para o desenvolvimento de Cabo Verde**. Porto Alegre: UFRGS, 2012. (Projeto de Pesquisa)
- CARRION, R. M.; COSTA, P. A. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 19, n. 4, p. 621-640, oct./dic. 2010.
- CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez. 2011.
- CORNWALL, A. Locating citizen participation, **IDS Bulletin**, v. 33, n. 2, p. 49-58, 2002.
- DWYER, J. Global health and Justice. **Bioethics**, v. 19, n. 5-6, p. 460-475, 2005.
- ELSTUB, S. The third generation of deliberative democracy. **Political Studies Review**, Sheffield, n. 8, p. 291-307, 2010.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Rev. Adm. Pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.
- FIDLER, D. **SARS: governance and the globalization of disease**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- GAVENTA, J.; CORNWALL, A. Challenging the boundaries of the possible: participation, knowledge and power. **IDS Bulletin**, v. 37, n. 6, p. 122-127, 2006.
- GINSBORG, P. **The politics of everyday life: making choices, changing lives**. New York: Yale University Press, 2005.
- GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis: Vozes, 2003.
- GONÇALVES, F. C.; NANJI, I. **Cooperação Sul/Sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais**. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. Protagonistas na sociedade civil: redes e centralidades de organizações civis em São Paulo. **Dados**, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.
- HERMET, G. La governance serait-elle le nom de l'après-democratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité. In: HERMET, G.; KAZANCIGIL, A.; PRUD'HOMME, J.-F. (Org.). **La governance: un concept et ses applications**. Paris: Karthala, 2005. 17-47 p.
- LEITE, I. C. Cooperação Sul/Sul: conceito, história e marcos interpretativos. **Observatório Político Sul-Americano**, v. 7, n. 3, mar. 2012.
- LELÉ, S. M. Sustainable development: a critical review. **World Development**, Oxford, v. 19, n. 6, p. 607-621, jun. 1991.
- LEWIS, D. **The management of non-governmental development organizations**. London: Routledge, 2001.

- LEWIS, W. O desenvolvimento económico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALE, A.; SINGH, S. **A economia do subdesenvolvimento**. Tradução: Maria Celina Whately. São Paulo: Forense, 1969.
- LÜCHMANN, L. H. H. A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade. **Cadernos de Pesquisa**, n. 33, nov. 2002.
- MATOS, A. R. A importância da participação cidadã nas políticas de saúde: o caso da reestruturação dos serviços de saúde materno-infantil em Portugal. **Revista de Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 604-616, 2011.
- MELUCCI, A. **Challenging codes: collective action in the information age**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 441 p.
- MENDONÇA, P. M. E. et al. Desafios e dilemas das ONGs na cooperação internacional: uma análise da realidade brasileira. **Revista Gestão Org.**, v. 7, n. 1, p. 69-83, jan./abr. 2009.
- MILANI, C. **Mitos construídos acerca da participação no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira**. [S.l.]: CLAEH, 2003.
- MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio 2008.
- MILANI, C. R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação Norte/Sul e atuais desafios à cooperação Sul/Sul. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211- 231, maio/ago. 2012.
- MILANI, C. R. S.; LOUREIRO, J. C. S. Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro). **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 234-255, 2013.
- MOLENAERS, N.; JACOBS, B.; DELLEPIANE, S. NGOs and aid fragmentation: the Belgian case. **Voluntas**, v. 25, n. 2, p. 378-404, 2014.
- MOSSE, D. **Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice**. London: Pluto Press, 2005.
- NAJAM, A. The four-C's of third sector—government relations cooperation, confrontation, complementarity, and co-optation. **Nonprofit Management & Leadership**, v. 10, n. 4, Summer 2000.
- OLIVEIRA, A. J. N.; ONUKI, J.; OLIVEIRA, E. Coalizões Sul/Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. In: **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: IUPERJ, 2009. 157-204 p.
- PATTIE, C.; SEYD, P.; WHITELEY, P. **Citizenship in Britain: values, participation, and democracy**. [S.l.]: Cambridge University Press, 2004.
- POWER INQUIRY. **Power to the people**. The report of power: an independent inquiry into Britain's democracy. York: Joseph Rowntree Foundation, 2006.
- PUNTE, C. A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período de 1995-2005**. Brasília, DF: Fundação Alexandre Gusmão, 2010.
- ROWLANDS, D. Emerging donors in international development assistance. A synthesis report. **IDCR**, jan. 2008.
- SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- SANTANA, N. G. P. Desenvolvimento, gestão e cooperação internacional: um estudo do projeto de desenvolvimento comunitário da bacia do rio Gavião no sudeste da Bahia. **Cad. EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 207-233, jun. 2013.
- SANTOS. B. S. Crítica da governação neoliberal: o Fórum Social Mundial como legitimidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 72, p. 7-44, out. 2005.
- SANTOS C. G.; CARRION R. M. Desafios teóricos e práticos associados à cooperação internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.
- SARAIVA, M. G. As estratégias de cooperação Sul/Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SENA, R.; WITTKAMPER, L. H. Apoiando e aprendendo o papel dos agentes externos no processo de desenvolvimento local. In: LANDIM, L.; TREVISAN, M. C. (Org.). **Apoio internacional ao desenvolvimento local: experiências sociais com juventudes no nordeste**. São Paulo: Petrópolis, 2009.
- SIMMONS R.; BIRCHAL, J. A joined-up approach to user participation in public services: strengthening the “participation chain”. **Social Policy & Administration**, v. 39, n. 3, p. 260-283, June 2005.
- SOBOTTKA, E. Organizações civis: buscando uma definição para além de ONGs e “terceiro setor”. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, n. 1, p. 81-95, jun. 2002.
- SUBIRATS, J. **Políticas públicas y inclusión social**. Factores territoriales y gobiernos locales. [S. l.]: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, 2010.
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEODÓSIO, A. S. S. O terceiro setor de múltiplos atores e de múltiplos interesses: pluralidade ou fragmentação na provisão de políticas públicas? In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 27., 2003, Atibaia, SP. **Anais...** São Paulo: [s.n.], 2003.
- TEODÓSIO, A. S. S. Parcerias trissetoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil. [S.l.: s.n.], 2008.
- ULLRICH, D. R.; CARRION R. M. A atuação do Brasil na cooperação internacional para o desenvolvimento: o desafio do compartilhamento de saberes. **Desenvolvimento em Questão**, n. 20, p. 4-27, maio/ago. 2012.
- ULLRICH, D. R.; CARRION, R. M. Gestão da cooperação internacional para o desenvolvimento Sul/Sul à luz dos postulados e princípios da

gestão social. In: **ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL** (ENANPEGS), 8., 2014, Cachoeira, BA.

ULLRICH D. R.; MARTINS, B. V.; CARRION R. M. A cooperação Sul/Sul como estratégia de política externa brasileira: análise dos governos Lula e Dilma. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (ENANPAD), 37., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: [s.n.], 2013.

VALLER FILHO, W. **O Brasil e a crise haitiana**: cooperação técnica como instrumento de solidariedade e ação diplomática. Brasília, DF: FUNAG, 2007.

VEIGA, J. E. **Mundo em transe**: do aquecimento global ao ecodesenvolvimento. Campinas: Armazém do Ipê, 2009.

VIEIRA, P. R. Em busca de uma teoria de descentralização. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1409-1425, set./out. 2012.

WHITE, S. C. Depoliticising development the uses and abuses of participation. In: EADE, D. (Ed.). **Development, NGO'S, and civil society**. Oxford: Oxfam, 2000.

XALMA, C. Relatório da cooperação Sul/Sul na Ibero América 2009. **Estudos SEGIB**, Madrid, n. 4, 2009.

XALMA, C. **Report on South-South Cooperation in Ibero-America 2011**. Madrid: Ibero-American General Secretariat (SEGIB), 2011.

Yasmine Santos Mansur

Doutora em administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Mestre em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: yasmine.mansur@gmail.com

Armindo dos Santos de Sousa Teodósio

Pós-Doutorando do Programa de Ciências Ambientais da Universidade de São Paulo; Doutor em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. E-mail: armindo.teodosio@gmail.com