

ontrac

Nº 33, Maio de 2006

**Boletim do Centro Internacional de Pesquisa e Treinamento
de ONGs**

CONTEÚDO

**Ponto de vista Harmonização da Cooperação: Desafios para a
Sociedade Civil**

Publicações do INTRAC

**A Declaração de Paris sobre a efetividade da Cooperação: uma visão
geral**

A União Européia e sua política orientada para apoio orçamentário

Notícias de fortalecimento institucional

**Conferência do INTRAC sobre Sociedade Civil e Fortalecimento de
Capacidades. Mudanças, Desafios e Desenhando o futuro.**

A harmonização da cooperação e assuntos de gênero: os desafios

Treinamentos do INTRAC

Pessoas do INTRAC

Neste número:

Brian Pratt destaca os desafios que a adoção da Declaração de Paris e seu foco em harmonização da Cooperação apresentam para a sociedade civil; Linda Longvist oferece uma visão geral da Declaração de Paris no tema Efetividade da Cooperação; Janice Giffen ressalta as recentes mudanças do programa de assistência da União Européia e as implicações para o financiamento das organizações da sociedade civil. Indrani Sigamany explora as potenciais implicações da harmonização da cooperação no trabalho de desenvolvimento focado em gênero.

**Ponto de vista Harmonização da Cooperação: Desafios para a
Sociedade Civil**

É o presente foco na harmonização da cooperação, como colocado na Declaração de Paris, uma outra tentativa de marginalizar a sociedade civil

dos processos de desenvolvimento? É ela uma evidência a mais de que a maioria das agências oficiais multilaterais ou bilaterais não mais considera a sociedade civil como um ator maior do desenvolvimento, tratando a contribuição do setor como instrumental no melhor dos casos, e no pior dos casos como apenas marginal?

Nos anos recentes nos temos visto muitas tentativas de re-estabelecer o estado como o único motor para o desenvolvimento. Este movimento é uma reação a agenda do estado mínimo que predominou ao final da guerra fria quando o setor privado reinou supremo. O que nos estamos vendo agora é um aumento da ênfase no papel do estado – como o foco de novas formas de cooperação para o desenvolvimento. Nos já tivemos muitas iniciativas deste tipo desde a metade dos anos 1990, incluindo os Programas Estratégicos de Redução da Pobreza (sigla em inglês PRSP), amplo apoio a programas e apoio ao orçamento geral. A última destas iniciativas é o movimento em direção a harmonização da cooperação (ver o artigo de Linda Lonnqvist neste número).

O movimento dirigido à harmonização parece derivar de duas áreas. A primeira é a necessidade de melhorar a administração pública da cooperação, com o reconhecimento que a ajuda externa pode enfraquecer a administração pública: correntemente, a cooperação apresenta aos governos recipientes um leque de diferentes, às vezes incompatíveis e competidoras formas de avaliação, aprovação, relatórios e procedimento de avaliação. A harmonização busca reduzir os custos de transação para ambos os governos, recipientes e doadores. O segundo fator é a idéia de que a harmonização da cooperação, sendo ela vinculada à melhoria das condições de governabilidade/transparência irá, eventualmente, fortalecer a eficácia da assistência externa através da redução do desperdício.

Do ponto de vista do governo recipiente e dos doadores maiores, a harmonização da cooperação tem vantagens claras: entretanto, nossa preocupação é que existe pouca, se alguma, referência à sociedade civil na crescente e unânime voz e materiais dos doadores sobre harmonização da cooperação. As poucas menções são somente obliquas, referências à sociedade civil como sub-contratadas de governos locais, com exceções nos casos em que o estado seja muito frágil e onde a sociedade civil pode ter um papel maior.

Implícito nos debates sobre harmonização da cooperação está que toda a assistência internacional (incluindo a assistência das ONGs) deve ser canalizada através dos governos locais e ser parte de um programa unificado de cooperação, implementado pelo governo dentro de uma estrutura única e coerente.

Críticos deste modelo notam que o conceito de harmonização está construído sobre muitas hipóteses que bem podem ser contenciosas e, portanto, apontam os seguintes problemas.

- 1) Planos nacionais de desenvolvimentos não são sempre produtos de processos democráticos, e podem não ser representativos da visão de todos os atores do desenvolvimento.
- 2) Considerando os muitos governos instáveis existentes no mundo é provável que alguns que recebem apoio orçamentário, dentro do novo modelo de harmonização, sairão livres de controle dada à corrupção existente e/ou as estruturas não democráticas.
- 3) O foco em uma simples cesta de cooperação (harmonização da cooperação) torna os pobres mais vulneráveis a mudanças políticas engendradas ambas pelo Estado e doadores. A história já nos deu muitos exemplos de populações que foram penalizadas por causa de seus governantes, mas a história também mostra como a sociedade civil tem conseguido avançar sobre o espaço vazio deixado pelo estado falidos muito mais rápidos que o próprio estado e os doadores oficiais são capazes de fazê-lo.
- 4) Mesmo quando o governo recipiente é democrático, outros sentem que não é o papel e nem necessariamente a prioridade da sociedade civil se dedicar a atingir os objetivos acordados nos planos de governo. Isto porque, por definição, grupos da sociedade civil terão suas próprias bases às quais eles representam e trabalham em favor. Por exemplo, as prioridades de uma federação de pessoas com deficiência visual serão claramente diferentes ao da saúde universal ou da perspectiva do bem estar social do governo nacional. É o intercâmbio entre estas prioridades e grupos de interessados que contribui para uma democracia genuína na diversidade. Até que ponto este intercâmbio estará sendo permitido?
- 5) A sociedade civil não deve existir para assistir o governo a realizar suas metas na medida em que isto a reduz a um instrumento do estado, vinculado a metas definidas externamente. Ainda quando as políticas de governo sejam em favor dos pobres e da democracia, a sociedade civil deve ser valorizada por sua diversidade e independência, não por ser uma extensão do estado.
- 6) É verdade que, e freqüentemente, a resposta da sociedade civil pode ser a de prover serviços no curto prazo, mas isto pode ser muito importante em situações de crise. A sociedade civil tem também mantido abertos espaços democráticos por muitos anos sob regimes opressivos, e freqüentemente, em condições extremadamente difíceis.

Então, porque a questão da harmonização de cooperação oficial é importante para as ONGs? A resposta está na falta de clareza desta iniciativa sobre o papel da sociedade civil no desenvolvimento.

Se olharmos, por exemplo, os planos de financiamento da União Européia, nosso entendimento é que (veja o artigo de Janice Giffen nesta edição) a partir de 2007 não haverá mecanismo de co-financiamento com Ongs européias. Ao contrário, todos os fundos serão repassados através dos escritórios da EU nos países (delegações) e terão que se alinharem com os planos estratégicos acordados entre a delegação e o país recipiente. Isto poderia estar de acordo com o novo empurrão para a harmonização da

cooperação de promover uma maior apropriação dos governos sobre os programas da cooperação. O que está em jogo não é apenas como as ONGs Europeias enfrentam esta redução de fundos (embora possa ter severas conseqüências para aqueles que recebem uma parte importante do seu orçamento através do programas de co-financiamento, conhecido como B7000); de maior preocupação são as conseqüências para o desenvolvimento de uma sociedade civil local, autônoma e independente nos países recipientes da ajuda. Por exemplo, as políticas da Declaração de Paris, como ilustradas pelo plano da União Européia, têm dificuldade em mostrar o real valor da sociedade civil dentro de um contexto de desenvolvimento.

Escrito por Brian Pratt

Diretor Executivo, INTRAC

E-mail: bpratt@intrac.org

Notas e referências

Para maiores informações sobre a Efetividade da cooperação na Declaração de Paris ver <http://www.aidharmonisation.org/> ou <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ReviewofProgressChallengesOpportunities.pdf>

Publicações INTRAC

NOVO: Documento Praxis No 7: ‘Construindo capacidades analíticas e adaptativas para a eficácia organizacional’

Por Mia Sorgenfrei e Rebecca Wrigley, com desenhos de Bill Crooks.

“Eu apreciei a natureza indagatóriacorajosa e muito necessária. Gostei da apresentação de exemplos práticos, da vida real, de diferentes partes do mundo”

Organizações da sociedade civil (OSCs) trabalham em contextos complexos e em continua mudança. Isto tem varias conseqüências para sua efetividade. Este documento sugere que ao ajudar as OSCs a entender e fortalecer capacidades analíticas e adaptativas nos podemos contribuir para aumentar sua efetividade. Os autores oferecem uma revisão interdisciplinar do pensamento corrente sobre capacidades adaptativas e analíticas, aproveitando de análises de campos tais como mudança e aprendizagem organizacional, gerenciamento estratégico, pensamento sistêmico e teoria da complexidade. O documento propõe considerações práticas que podem guiar futuros esforços para desenvolver as capacidades adaptativas e analíticas das OSCs.

Outros documentos de Praxis Disponíveis:

'Realities of Change: Understanding How African NGO Leaders Develop', por Rick James com Julius Oladipo, Moses Isooba, Betsy Mboizi e Ida Kusiima (também disponível em Francês e Russo).

'Building Organisational Resilience to HIV/AIDS: Implications for Capacity Building', por Rick James (também disponível em Francês, Espanhol, Chinês e Russo).

'Organisational Learning in NGOs: Creating the Motive, Means and Opportunity', por Bruce Britton (também disponível em Francês, Espanhol, Chinês e Russo).

'Rising to the Challenges: Assessing the Impacts of Organisational Capacity Building', por John Hailey, Rick James and Rebecca Wrigley também disponível em Francês, Espanhol, Chinês, Russo e Árabe).

Você pode baixar de graça estes documentos no seguinte endereço:

http://www.intrac.org/pages/praxis_papers.html.

Você pode comprar uma copia impressa de qualquer destes documentos por £5.95 (on line no endereço www.intrac.org ou pelo fax + 44 (0)1865 201852).

Para maiores informações sobre as publicações do INTRAC por favor visite nossa página web: www.intrac.org ou envie um correio eletrônico para swindsor-richards@intrac.org para requerer uma cópia do nosso catálogo de publicações 2006.

A Declaração do Paris sobre a efetividade de Cooperação: uma visão geral

'Se implementada, [a Declaração de Paris] ...vai reduzir obstáculos burocráticos, o custo de implementação da cooperação, condicionalidades irracionais, reuniões intermináveis, e mau uso de talentos de alto nível nos países recipientes em reuniões sobre a cooperação, visitas e missões. Vai remover condicionalidades desnecessárias, cooperação vinculada, demoras na implementação e estruturas institucionais paralelas.'

Ministro de Finanças de Tanzânia, jornal The Guardian (Tanzânia), 10 de março de 2005¹

'Doadores poderão estar mais perto ao facilitar interações entre estados e suas sociedades, antes que estar preso a abordagens fragmentadas apoiando governos ou grupos da sociedade civil, com a exclusão de outros.'

Richard Manning, Coordenador, OECD Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, Setembro de 2005¹

¹ Guest Column, p. 16, Capacity.org Issue 26, September 2005 (9) documento em inglês

Visão geral e contexto

O objetivo estabelecido na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Cooperação é adequar a cooperação para o desenvolvimento em grande escala com os requerimentos específicos dos países recipientes, melhorar a apropriação destes processos por parte destes países, favorecer o alinhamento, a harmonização, o gerenciamento por resultados e a transparência mútua. Destas áreas, alinhamento e harmonização da cooperação são os mais relevantes para as OSCs. O impulso a agenda de eficácia da cooperação vem da Reunião das Nações Unidas em Monterey, em 2002, sobre financiamento para o Desenvolvimento, onde doadores bi e multilaterais acordaram aumentar tanto a efetividade quanto o volume da cooperação. Com isto, o apoio orçamentário geral e a cesta de financiamento se tornaram os mecanismos preferidos da cooperação. Este momentum foi levado adiante em 2003, em Roma, no Fórum de alto nível sobre Harmonização, que procurou dar apoio à implementação dos objetivos do milênio. Seguiu-se, em 2005, a declaração de Paris sobre a eficácia da cooperação com objetivos mais concretos, por exemplo, a coleta de dados iniciais para definir metas quantitativas de implementação, abarcando compras governamentais de países parceiros e gerenciamento financeiro, e a implementação de planos de ação desenvolvidos em Roma. O próximo marco na agenda sobre a eficácia da cooperação será a realização do terceiro Fórum de Alto Nível, em 2008. O grupo de trabalho sobre a eficácia da cooperação, no Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OECD, é o órgão encarregado da implementação da Declaração de Paris, através da implementação das metas para 2010.

A agenda sobre a eficácia da cooperação lida especificamente com a cooperação de doadores governamentais e grandes instituições multilaterais para com os governos do Sul – e não se refere a ONGs. Inclui umas poucas organizações da sociedade civil tais como coalizões continentais e grandes fundações. Contudo, é provável que o processo de centralização de fundos para o desenvolvimento não venha a priorizar a sociedade civil como um ator do desenvolvimento. Deverá também diminuir o papel da sociedade civil como contrapeso ao estado. Uma coalizão de ONGs tornou pública uma declaração pedindo metas mais ambiciosas para a Declaração de Paris², o que traz uma perspectiva das OSCs.

Eficácia da Cooperação: a agenda

Oficialmente, o objetivo da Declaração de Paris é o de diminuir os custos de transação que o país recipiente enfrenta na administração dos fluxos financeiros. O alinhamento da cooperação focaliza a implementação da cooperação nas prioridades dos países parceiros, e assegura que os países tenham a capacidade estratégica e financeira de implementá-los. Procura fazer a implementação da cooperação mais rápida e diminuir a cooperação

² Declaração das ONGs sobre Harmonização e Alinhamento da Cooperação, fevereiro de 2005.

vinculada³, que beneficia mais ao país doador que o recipiente. Interessante, no entanto, é que as metas e prazos para diminuir a cooperação vinculada permanecem muito vagos – existe apenas uma menção de 'progresso contínuo no decorrer do tempo'. A *harmonização da cooperação* visa que os doadores coordenem suas atividades e eliminem duplicação de esforços.

A tabela abaixo lista as metas mais relevantes da agenda sobre a eficácia da cooperação. O dado inicial para as metas de desempenho têm sido ajustadas através da coleta de dados numéricos realizada em 2005. Isto significa que metas tais como 'reduzir' ou 'cortar pela metade' podem ser monitorados com bastante precisão. Todavia, essas metas têm sido criticadas por terem sido construídas a partir de dados do PRSP do Banco Mundial e, por tanto, tendenciosas em favor do próprio Banco Mundial⁴.

Metas de cooperação selecionadas pela Organização Econômica para o Desenvolvimento - Departamento de Assistência ao desenvolvimento, 2010⁵

Indicador	Meta para 2010
ALINHAMENTO – Doador/parceiro país temas	
Fluxo da cooperação está alinhada com as prioridades nacionais	Reduzir pela metade a proporção de cooperação não relacionada aos orçamentos dos governos parceiros (não menos que 85% deve constar no orçamento)
Fortalecer capacidades com suporte coordenado (por exemplo: assistência técnica)	Não menos de 50% da cooperação técnica de acordo com as estratégias de desenvolvimento nacionais.
Fortalecer capacidades evitando Unidades paralelas de implementação de projetos	Reduzir em dois terços o número de Unidades paralelas de implementação de projetos (unidades fora dos ministérios, apoiando projetos ou programas financiados por doadores).
Tornar a cooperação mais previsível	Diminuir pela metade a proporção da cooperação não desembolsada no ano fiscal programados

³ Cooperação Vinculada ou atada se refere a cooperação que somente pode ser usada para a compra de bens e serviços (exemplo: compra de alimentos em situação de emergência, assistência técnica) ao país doador, favorecendo a economia do mesmo.

⁴ Declaração das ONGs sobre Harmonização e Alinhamento da Cooperação, fevereiro de 2005.

⁵ Adaptado da Declaração de Paris sobre Efetividade da Cooperação: Metas sugeridas para os 12 indicadores de progresso. Fórum de Alto Nível, Paris, 28 de fevereiro a 2 de março de 2005.

Cooperação vinculada	Contínuo progresso no decorrer do tempo
HARMONIZAÇÃO - questões entre doadores	
Uso de arranjos comuns	66% da cooperação (desde 43%) é provida através de abordagens com base em programas (por exemplo, apoio orçamentário, cestas de financiamento e Abordagens por setores amplos)
Missões coordenadas e trabalho analítico	40% das missões dos doadores envolvendo reuniões com funcionários serão em conjunto (feitas por mais de um doador) e 66% do trabalho analítico é feito em conjunto.

O comitê de assistência ao desenvolvimento reconhece que o progresso no alinhamento dos programas dos doadores é provável que seja complexo e leve tempo⁶. Um problema inicial é o de transformar os indicadores em realidade. Mas além dos muitos problemas de implementação, a Declaração de Paris deixa a mostra a tendência de centralizar a cooperação para o desenvolvimento: consolidando o fluxo da cooperação para as autoridades centrais. Isto, cada vez mais, vai tirar a sociedade civil da arena política na medida em que as tornará dependentes de fundos governamentais. ONGs do Norte podem ver seus financiamentos re-direcionados para os governos do Sul e as ONGs do Sul podem se ver mais subordinadas as prioridades de seus governos, obscurecendo as fronteiras entre 'não-governamental' e 'organizações'.

Escrito por Linda Lönnqvist

Pesquisadora, INTRAC

E-mail: llonnqvist@intrac.org

A União Européia e sua política orientada para o apoio orçamentário

O programa de assistência ao desenvolvimento da União Européia tem mudado nos últimos 30 anos, e no final dos anos 90, tinha mais de 90 linhas orçamentárias diferentes com mais de 30 regulações. Dentre delas, muito do financiamento para a sociedade civil e ONGs estava na linha orçamentária de co-financiamento, com alguma 'cooperação descentralizada' recentemente disponível para parceiros locais. Contudo, com a introdução de Novas Perspectivas Financeiras, parte do processo de reorganização da política de desenvolvimento da União Européia, o numero de instrumentos disponíveis para assistência ao desenvolvimento foi reduzido a seis. A Diretoria Geral de

⁶ Richard Manning, chair of the DAC Working Party on Aid Effectiveness. Guest Column, p. 16, Capacity.org Issue 26, September 2005

Relações Exteriores (DG Relex)⁷, que é o órgão responsável pela assistência ao desenvolvimento, e pelas relações com a maior parte do mundo, está priorizando a canalização dos fundos através dos orçamentos dos países recipientes, de acordo com a nova abordagem harmonizada de apoio aos orçamentos. Contudo, o DG Desenvolvimento⁸ tem argumentado, com sucesso, a inclusão de outros instrumentos temáticos que podem, em determinadas circunstâncias, prover uma fonte alternativa de financiamento para os grupos da sociedade civil.

Os seis instrumentos principais disponíveis no documento Novas Perspectivas Financeiras

Três dos instrumentos são horizontais: Apoio Macro- econômico, Estabilidade e Segurança e Ajuda Humanitária. Os outros três são geográficos: o instrumento de pré-acesso dos países; o acordo de vizinhança e parceria europeia, o instrumento para a cooperação econômica e a cooperação para o desenvolvimento, concebidos para prover apoio para políticas particulares identificadas pela UE para regiões geográficas específicas.

A modalidade para financiamento dentro dos instrumentos geográficos será baseada nos Documentos estratégicos por país, e o Programa Indicativo Nacional, que serão feitos pelos governos recipientes em discussões com a União Europeia. Por tanto, os instrumentos geográficos dão prioridade ao desenvolvimento de relações entre a União Europeia e os governos nacionais. Eles estão focalizados na abordagem harmonizada atual, que busca desenvolver apropriação destes processos e a responsabilidade dos governos nacionais, e coincide com o modelo tido como necessário para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio. Dentro deste modelo, os grupos da sociedade civil local são encorajados a entrar em negociações com o governo para acordarem um papel para eles nas estratégias de desenvolvimento nacional e para acessar financiamento dentro do Programa Indicativo nacional - PIN.

Instrumentos Temáticos

Se um programa da sociedade civil não pode ser implementado através de um instrumento geográfico, então – dependendo em que área do mundo o programa esteja⁹ – a organização poderá se candidatar a um dos sete instrumentos temáticos, que incluem:

1. Democracia e Direitos Humanos
2. Desenvolvimento Social e Humano
3. Meio Ambiente e manejo sustentável dos recursos naturais
4. Segurança Alimentar
5. Atores não estatais no desenvolvimento
6. Migração e Asilo
7. Cooperação com países industrializados

⁷ Diretoria Geral para Relações Exteriores da CE

⁸ Diretoria Geral para o Desenvolvimento, responsável pelo desenvolvimento de políticas e pela assistência aos países africanos, do caribe e do pacífico

⁹ Somente o primeiro destes estará disponível para os países IPA, os primeiros seis estarão disponíveis para os países ENPA DC&CE e os sete para os países industrializados na DC&CE.

A natureza e abrangência destes instrumentos estão sendo elaborados atualmente e há oportunidades planejadas para consulta, através de várias comunicações¹⁰. O primeiro edital para projetos será em 2007. Enquanto que a existência destes instrumentos temáticos deve ser bem-vinda, é claro que, pela linguagem utilizada, a preferência da União Européia é de apoiar iniciativas da sociedade civil através do PIN. Por exemplo, o DG Relex fala da necessidade de demonstrar o valor agregado de fazer um programa temático, por exemplo, mostrando que ele será mais eficiente e ou mais efetivo operando por fora das estratégias nacionais e, sendo possível o que o programa seja financiado geograficamente, assim será feito.

Todavia, na primeira das comunicações sobre os programas temáticos, o DG Desenvolvimento toma o cuidado de salientar a importância das fontes alternativas de financiamento para a sociedade civil e outros atores não-estatais. Esclarece também que o valor agregado dos atores não estatais `esta na sua independência do estado, da sua proximidade e compreensão que tem sobre os grupos sociais com os quais trabalham e de sua capacidade para articular seus interesses específicos'¹¹. Agrega que estes instrumentos temáticos devem `ajudar a construir a confiança entre o estado e os atores não-estatais, por exemplo, em relação à discussão de políticas, provisão de serviços, etc., para facilitar a integração progressiva dentro de programas geográficos onde este ainda não seja o caso''

Apesar do fato de que o DG Desenvolvimento apóie a necessidade da existência de uma fonte alternativa de financiamento através dos programas temáticos, a expectativa é que a proporção de fundos alocados aos instrumentos temáticos não seja muito grande. A prioridade para os instrumentos geográficos corresponde com o modelo de apoio orçamentário, mas também coincide com a preferência da União européia por instrumentos orientados por políticas. Todavia, os valores declarados pela União Européia de promover a boa governança estão em risco de se perderem na concentração de esforços nos instrumentos geográficos.

Escrito por Janice Giffen

Especialista Sênior em fortalecimento de capacidades, INTRAC

E-mail: jgiffen@intrac.org

Notícias de fortalecimento institucional

¹⁰ As comunicações irão definir o tamanho, provendo uma análise dos temas, sua racionalidade, princípios e prioridades. A primeira comunicação sobre os atores não estatais no Desenvolvimento foi produzida em janeiro de 2006 e o processo de consultas está sendo feito. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic & Social Committee – on the Thematic Programme Non-State Actors and Local Authorities in Development*. Brussels 2006

¹¹ *ibid* p 4

Bem-vindos a Notícias de Fortalecimento Institucional N° 21. Nesta edição, Cornelius Murombedzi analisa o impacto da harmonização da cooperação na sociedade civil, especificamente através da análise de organizações que trabalham HIV-AIDS em Zâmbia. Ele focaliza diferentes posições em relação à harmonização da cooperação e o potencial efeito nas suas capacidades.

Harmonização da Cooperação e seu impacto na Sociedade Civil: A experiência de Zâmbia no setor do HIV-AIDS

A sociedade civil é um ator chave na resposta multisetorial ao HIV-AIDS em Zâmbia, e as organizações da sociedade civil (OSC) são participantes chave nas estruturas de planejamento de programas, reuniões de revisão conjuntas sobre o monitoramento das ações de combate ao HIV e AIDS, e também como implementadores de programas de prevenção, mitigação, tratamento e cuidado. A participação das OSCs na resposta multisetorial tem sido possível pelos recursos que têm sido negociados com agências bilaterais no financiamento de programas e projetos de OSCs. Parece haver uma compreensão generalizada dentro dos implementadores de programas e projetos de que o papel da sociedade civil é o de complementar as deficiências das estruturas do estado na provisão de serviços.

A agenda atual de harmonização da cooperação deve ter um profundo impacto na sociedade civil e em sua capacidade de implementar suas ações. Deve conduzir a maiores condicionalidades nos recursos disponíveis para as OSCs, e uma maior ênfase deve ser colocada em identificar efetividade e eficiência na utilização dos recursos como parte da tendência geral para gerenciamento com base em resultados. Instituições multilaterais e parceiros de Desenvolvimento do G8 têm estado na vanguarda destas discussões para determinar os mecanismos mais apropriados para canalizar recursos para os países parceiros em vias de desenvolvimento, tais como Zâmbia. A agenda política dos países desenvolvidos é de se afastar de abordagens por projetos em relações bilaterais com OSCs, para abordagens por programas. A Equipe de Tarefas Globais sobre HIV-AIDS (ETG) argumenta que a modalidade por projetos pode ser útil para iniciar atividades rapidamente. Mas é provável que este formato, no longo prazo, não seja sustentável ao enraizar a natureza vertical da resposta ao HIV-AIDS, isolando-o dos esforços maiores de desenvolvimento de uma forma que, em última análise, será contraprodutiva.

Algumas OSCs têm recebido apoio direto através de acordos bilaterais através dos quais têm se convertido em agentes de apoio a projetos no setor HIV e AIDs. Algumas das mais proeminentes OSCs têm desenvolvido relações de longo prazo com ONGs internacionais e organizações bilaterais na implementação de programas e projetos. A relação entre a sociedade civil e organizações bilaterais e ONGs internacionais tem sido flexível e com base na confiança. O resultado disto tem sido a proliferação de OSCs envolvidas em projetos pequenos sobre HIV-AIDS.

Alguns exemplos de modelos de desembolsos em grande escala para OSCs

O Banco Mundial tem um esquema institucional para implementar seus programas de HIV/AIDS em Zâmbia através do Programa Multi-país de HIV/AIDS na África. Utiliza mecanismos de financiamento do setor público para canalizar recursos para as OSCs que satisfazem os critérios do Banco. Enquanto que estes recursos eram difíceis no início, o Banco tem flexibilizado algumas das condições para desembolsos tornando mais fáceis os fluxos financeiros. Há, todavia, mecanismos de prestação de contas para monitorar o uso dos recursos pelas OSCs. O Fundo Global da luta contra AIDS, tuberculose e malária, utiliza mecanismos estatais para canalizar recursos destinados a projetos da OSC de luta contra AIDS e HIV. Todavia, estes recursos são canalizados através de sistemas governamentais, os projetos são únicos, com sistemas de relatórios próprios e contas separadas. As instituições bilaterais na maioria dos casos apóia as OSC diretamente, que respondem diretamente a elas. É claro que os projetos em Zâmbia são implementados de forma em que o órgão coordenador, o Conselho nacional de AIDS, não tem conhecimento.

As OSCs mais estabelecidas que têm atraído com êxito significativas quantidades de recursos sentem o peso da multiplicidade de relatórios e solicitam uma ação coordenada particularmente dos doadores. Minha observação é que dentre as OSCs estabelecidas há um grande interesse em financiamentos e relatórios harmonizados. Isto vai permitir maior tempo utilizado na implementação dos programas e em atingir as metas. No entanto, as OSCs menores argumentam que é melhor ter relações diretas com as agências multilaterais porque facilita acessar os recursos disponíveis, ainda que possam ser pequenos.

As agências bilaterais e multilaterais têm definido uma nova agenda sobre a harmonização do financiamento para o desenvolvimento. É claro que os governos em países como Zâmbia darão boas-vindas à harmonização porque mais recursos estarão disponíveis para desenvolvimento pelos governos. As OSCs estão preocupadas porque isto pode limitar o fluxo de recursos para apoio de programas e projetos gerenciados pelas OSCs. O foco das discussões sobre harmonização em Zâmbia tem sido com funcionários governamentais e especificamente com o Ministro de Finanças, negociando as modalidades de financiamento. As discussões são consideradas como de caráter técnico e referidas ao funcionamento dos mecanismos estatais, particularmente gerenciamento financeiro e sistemas de contabilidade, e as OSC estão por tanto, excluídas destas discussões. Algumas preocupações têm sido levantadas sobre o apoio orçamentário e sobre a Abordagem Por Setores Amplos (SWAPs) no sentido de que podem impedir a chegada de recursos para as organizações da sociedade civil, particularmente para programas de HIV/AIDS. As estruturas existentes no processo orçamentário exclui a representação da sociedade civil para a tomada de decisões sobre alocação de recursos. Também não há mecanismos para que as OSCs possam operar de forma transparente no sistema orçamentário. Isto então coloca questões sobre a necessidade de

mudanças fundamentais nas estruturas de governo para poder acomodar fluxos de recursos para as ONGs.

Em Zâmbia, as OSCs têm participado no processo de planejamento (PRSP e documentos de redução da pobreza) que direcionaram alocações orçamentárias. A influência da sociedade civil na alocação de recursos foi, no entanto, limitada exceto em circunstâncias onde os recursos tinham sido especificamente destinados para o apoio a projetos e programas de OSCs. Representantes da sociedade civil têm manifestado sérias preocupações sobre o impacto do apoio orçamentário direto em Zâmbia, particularmente em HIV/AIDS. A realidade local é diferente e não há acordo entre doadores chaves em relação ao apoio orçamentário direto.

Escrito por Cornelius Murombedzi

Especialista Sênior em Fortalecimento de Capacidades, INTRAC

E-mail: cmurombedzi@intrac.org

**Conferência do INTRAC sobre Sociedade Civil e Fortalecimento de Capacidades
MUDANÇAS, DESAFIOS E DESENHANDO O FUTURO.**

11 a 13 de Dezembro de 2006, Oxford, RU.

O INTRAC está organizando uma grande conferência internacional sobre o contexto em rápida mudança em que opera a sociedade civil e o fortalecimento institucional.

Seis anos no novo milênio e o mundo parece um lugar muito diferente do que era nos últimos anos do último século. Para aqueles trabalhando em fortalecimento de capacidades, estas mudanças são sentidas como uma pressão crescente para se adaptar a ortodoxia da indústria da cooperação. O espaço para dissentir, para explorar e experimentar tem se diminuído e a agenda sobre `harmonização` e `efetividade` tem se consolidado.

O INTRAC acredita que o tempo chegou para juntar aqueles que estão promovendo novas ortodoxias na cooperação com aqueles comprometidos com os processos de fortalecimento da sociedade civil através do auto-desenvolvimento de capacidades. Nos procuramos criar um espaço onde possamos encontrar um terreno comum e andar juntos na busca de assegurar à sociedade civil seu papel de agente efetivo de mudança por direito próprio, antes do que ser instrumentos de agências oficiais e de agendas de governos.

A conferência terá como base três premissas:

- A crença que as práticas de fortalecimento institucional de caráter qualitativo existem e produzem resultados

- A compreensão de que há uma variedade de limitações para se alcançar à crença enunciada acima
- O desejo de buscar acordos mínimos em relação práticas e políticas dos doadores sobre fortalecimento de capacidades que se sustentem de maneira firme sem importar o que as futuras ortodoxias possam trazer.

Os participantes serão um conjunto global de convidados representantes de agências oficiais, ONGs internacionais, fundações, profissionais do fortalecimento de capacidades, acadêmicos e pesquisadores.

Para maiores informações por favor contatar Zoë Wilkinson, Coordenador de eventos, zwilkinson@intrac.org

A harmonização da cooperação e assuntos de gênero: os desafios

A ansiedade que sociedade civil sente de ser marginalizada no movimento de harmonização da cooperação é parte de um quadro maior. As questões levantadas aqui são: onde as ONGs individuais trabalhando em nível de base se encaixam? E como gênero é assimilado dentro das atuais considerações políticas? O ponto de vista de Brian Pratt, argumenta que o `foco somente em uma cesta de cooperação (harmonização da cooperação) faz os pobres mais vulneráveis as mudanças políticas por ambos os doadores e os governos`. Isto parece muito provável e será aqui ilustrado com um estudo de caso de uma ONG que prioriza o empoderamento de mulheres excluídas no estado do Rajastão, na Índia. O artigo argumenta que `os pobres` não são uma entidade homogênea mas refletem um conjunto de vulnerabilidades, incluindo castas, classe e gênero. Trabalhando com pessoas pobres deve ser objeto de grandes e pequenas ONGs, e especialmente daquelas que priorizam as questões de gênero, que são hoje ameaçadas pelas atuais mudanças na arquitetura da cooperação.

Astha: trabalhando com mulheres pobres

No cinturão sul de Rajastão, em setembro de 2005, 48 mulheres de 22 Panchayats¹², que tinham sido eleitas como representantes para o governo local participaram de uma capacitação sobre governança organizado pelo Centro de Treinamento de Astha. Destas 48 mulheres eleitas, 40 eram analfabetas, e 37 eram Dalits (socialmente excluídas e as mais pobres dentre os pobres da Índia). Para além das obvias conotações de gênero deste tipo de empoderamento (onde as mulheres tinham sido eleitas para o governo local num estado onde as mulheres têm o mais alto nível de analfabetismo da Índia) a capacitação atravessou as fronteiras não apenas de educação mas também de casta e classe.¹³

¹² Órgãos de governo local

¹³ Para maiores informações: <http://www.thp.org/india/rajasthan/main.htm>

As mulheres mostraram grande potencial e estavam muito motivadas para aprender. Algumas delas eram tímidas, tendo deixado seus povoados pela primeira vez, enquanto que outras tiveram que vencer a desaprovação de suas próprias famílias para poder participar da capacitação. A coragem que algumas das mulheres precisaram ter para poder participar na capacitação é por vezes tido como um dado em muitos contextos, como também é a criatividade das ONGs para levar adiante esta desafiadora tarefa. Uma pequena, mas muito efetiva na organização de base, chamada Astha organizou o treinamento para estas mulheres recentemente eleitas representantes, como parte de seu objetivo de fortalecer os esforços das pessoas através da organização, intercâmbio e pressão política.

Astha em Hindi significa 'fé profunda ou convicção' e para o grupo de ativistas sociais e educadores que trabalham nesta ONG, a palavra significa a profunda fé na força e na habilidade do homem e da mulher comum. Está também relacionada com a filosofia da ONG para quem a organização significa fortaleza e conhecimento significa poder. Muitas organizações e pessoas (são mais de 35000 membros) são ativas neste momento em vários aspectos das intervenções de Astha. A ONG trabalha por mudanças estruturais e traz vida a novas organizações dos pobres, que mudam a estrutura da sociedade. A equipe de Astha acredita que os pobres, organizados e com consciência, podem mudar as condições que os levam a opressão e a exploração e a sua situação de pobreza. `Nos achamos que o nosso papel é o de empoderar e organizar as pessoas para que elas resolvam os problemas da sua sociedade através do acesso e uso das leis sociais que já existem´ diz Ginny Shrivastava, que fundou a Astha em 1986.

Algumas das questões que Astha trabalha inclui terra, água e meios de vida na floresta, migrantes, segurança alimentar e o direito ao trabalho. Seu trabalho inclui também temas como o auto-governança local, análise de orçamentos, crédito, políticas tribais e questões tribais. Astha é financiada principalmente por ONGs internacionais.

O potencial impacto da harmonização da cooperação

Considerando as transformações em nível macro sobre a harmonização da cooperação, como poderia uma ONG como Astha – sólida mas pequena – sobreviver a maré? É difícil dizer, mas o trabalho único e focalizado que está sendo feito, sem muita pompa, provavelmente será seriamente ameaçado apesar da retórica 'para os pobres' do pacote da harmonização da cooperação e do apoio orçamentário.

Ambos os governos locais e centrais na Índia estão sob pressão para produzir resultados através das políticas econômicas orientadas para o crescimento exportador. Em tal contexto político, as políticas de gênero que estavam para se enraizar provavelmente não serão mais uma prioridade. Ainda, em uma recente análise sobre a Revisão de Beijing + 10, se levantaram preocupações sobre o ambiente internacional cada vez mais hostil aos direitos das mulheres, e sobre as dificuldades em se assegurar

uma representação ampla do Sul na Comissão sobre o status da Mulher¹⁴. Se a atual direção agressiva da harmonização da cooperação continua, é claro que o trabalho de ONGs como Astha ficará mais vulnerável. Isto levanta uma questão chave para os tomadores de decisão: a atual arquitetura da cooperação e os debates em torno de sua sensibilidade com gênero, bem como sua visão de gênero, são relevantes?

O desafio para a sociedade civil é o de encontrar caminhos para que os governos sejam responsáveis e transparentes sobre suas estratégias de cooperação. Se o debate é cuidadoso em assegurar sensibilidade de gênero (junto com outras questões e grupos potencialmente marginalizados) haverá possibilidades de que o atual contexto político global reforce vulnerabilidades e a velha questão da feminização da pobreza.

Escrito por Indrani Sigamany

Especialista Sênior em Fortalecimento de Capacidades, INTRAC

Email: isigamany@intrac.org

Treinamentos do INTRAC

Abordagem para o desenvolvimento com base em direitos 10–12 de Maio

Apoiando pressão política no Sul 7–8 de Junho

Gerenciamento Financeiro para não-especialistas 13–15 de Junho

Avaliação e Monitoramento participativo 26–30 de Junho

NOVO! Introdução ao Fortalecimento da Sociedade Civil, Construção de Capacidades e Desenvolvimento Organizacional 10–14 Julho

Gerenciando mudanças dentro das organizações 19–21 de Julho

Fortalecimento da Sociedade Civil 11–15 de Setembro

Influência em Políticas e Advocacia 25–29 de Setembro

Para maiores informações e reservas contatar a training@intrac.org ou +44 (0) 1865 263040. Veja também a página web (www.intrac.org) para maiores informações sobre estes e outros cursos.

¹⁴ Painter, G. (2004) 'Gender, the Millennium Development Goals, and Human Rights in the Context of the 2005 Review Process', Relatório para a Rede de Gênero e Desenvolvimento.

Pessoas do INTRAC

Como a demanda por nossos serviços tem aumentado também tem aumentado o INTRAC. Com satisfação anunciamos que Cornelius Murombedzi se juntou a nossa equipe em Janeiro como Especialista Sênior em Fortalecimento de Capacidades. O Departamento de Pesquisa está fortalecido, pronto para enfrentar novos e interessantes desafios com a chegada de Fran Deans e Linda Lönnqvist no início deste ano, cada um no papel de Pesquisador. Em março demos as boas-vindas a Louise Oakley como Coordenadora de Programas e a Ingrid Kamikazi que terá o papel de Administradora de Logística e Treinamento, já que com tristeza nos despedimos de Agnes Daizi que retornou para o Zimbábue. Anna Winterbottom também se mudou para novas áreas em Março e lhe desejamos tudo de bom. Natalie Coward tem nos dado seu apoio como voluntária nos meses recentes pelo qual estamos muito grato.

Escrito por Shelagh Windsor-Richards

Gerente de Recursos, INTRAC

E-mail: swindsor-richards@intrac.org

Ontrac

ISSN 1476-1327

Editoras: Linda Lönnqvist e Hannah Warren, Pesquisadoras do INTRAC e Jackie Smith, Gerente de Publicações do INTRAC

ONTRAC é um boletim informativo do INTRAC - Centro Internacional de Pesquisa e Treinamento de ONGs. Ele é publicado três vezes por ano. Seu conteúdo pode ser reproduzido e traduzido livremente desde que a fonte seja mencionada. O INTRAC agradece as seguintes organizações pelas suas contribuições à produção do Ontrac: Concern Worldwide, Cordaid, DanChurchAid, MS Denmark, Novib, Save the Children Denmark, Save the Children Sweden and World Vision UK.

Para fazer uma assinatura, por favor contatar INTRAC (info@intrac.org) indicando se deseja receber por correio eletrônico (em Inglês, Chinês, Francês, Português, Russo ou Espanhol) ou pelo correio normal (em Inglês e Russo somente). Você também pode fazer a assinatura on line através de www.intrac.org na seção sobre o boletim.

INTRAC Tel: +44 (0) 1865 201 851
PO Box 563 Fax: +44 (0) 1865 201 852
Oxford OX2 6RZ Email: info@intrac.org
United Kingdom Website: <http://www.intrac.org>

INTRAC é uma companhia limitada, registrada sob o No. 2663796, e uma organização sem fins lucrativos registrada sob o No. 1016676.

.