

A SOCIEDADE CIVIL BRASILEIRA E A COOPERAÇÃO SUL-SUL PARA O DESENVOLVIMENTO: ESTUDO DE CASO DO VIVA RIO NO HAITI

Guilherme de Oliveira Schmitz*

RESUMO

O presente estudo analisa a presença da organização não governamental (ONG) brasileira Viva Rio no Haiti, como parceiro da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD). O caso em tela apresenta-se notório na atuação da sociedade civil brasileira na CSSD. No que tange ao aspecto da internacionalização de suas atividades e à sua presença em outros países, entretanto, ainda é um caso desviante quando comparado a outras Organizações para o Desenvolvimento não Governamentais (ODNGs) brasileiras, tendo em vista a reduzida porém crescente presença destas organizações na CSSD. Ao resgatar as formas pelas quais o governo nacional, as organizações internacionais, as corporações transnacionais e ODNGs do Norte interagem com as ODNGs do Sul Global, torna-se claro que a prática na sociedade civil brasileira ainda é tímida em função da incipiente internacionalização da própria sociedade e também de aspectos ligados ao governo brasileiro.

Palavras-chave: sociedade civil; ONGs; Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento; ajuda para o desenvolvimento.

BRAZILIAN CIVIL SOCIETY AND DEVELOPMENT SOUTH-SOUTH COOPERATION: THE VIVA RIO HAITI STUDY CASE

ABSTRACT

The present study analyses the presence of Brazilian NGO Viva Rio in Haiti, as partner of South-South Cooperation for Development. It is stated that the case in question presents itself as a markable case of Brazilian Civil Society working on the South-South Cooperation for Development, by still a deviant case when compared to other Brazilian ODNGs – regarding the aspect of internationalization of their activities and their presence in another nation- since the reduced, though growing, presence of these organizations in South-South Cooperation for Development. By rescuing the ways in which the National Government, International Organizations, transnational corporations and Northern Non-Governmental Development Organization interact with NGOs in the Global South, it becomes clear that the practice in civil society is still limited due to the incipient internationalization of Brazilian society itself and the government, even over the stimuli of foreign agencies.

Keywords: civil society; NGOs; Development South-South Cooperation; development aid.

JEL: F35; L31; K34.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

As Organizações para o Desenvolvimento não Governamentais (ODNGs), nos últimos sessenta anos, definitivamente conquistaram seus espaços e reconhecimento como atores de apoio ao desenvolvimento. Pode-se citar inúmeras dessas organizações que ganharam notoriedade perante a sociedade civil global, tais como OXFAM,¹ Greenpeace,² ActionAid,³ entre outras. Apesar de suas diferentes abordagens perante o desafio do desenvolvimento, estas grandes organizações possuem em comum a característica de serem originárias de países desenvolvidos e atuarem na lógica da relação Norte-Sul. Elas são o objeto de estudo deste trabalho que, no entanto, delimita sua análise ao caso de ODNGs oriundas de países em desenvolvimento – mais especificamente, do Brasil – que avançaram para uma atuação global.

Em 2011, Busan, na Coreia do Sul, foi palco do IV Fórum de Alto Nível para a Efetividade da Ajuda. Milhares de agentes do desenvolvimento reuniram-se naquele que foi até então o maior encontro de representantes de governos, organizações da sociedade civil e doadores privados. O evento foi uma comprovação do já observado incremento da participação das ODNGs no debate acerca dos aprimoramentos dos esforços para a conclusão das metas dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), até 2015.

Neste contexto, a participação na área do desenvolvimento de atores além dos governos permanece ainda pouco explorada pelos acadêmicos, sendo limitada a pequenas menções a atuação de entidade subestatais, organizações não governamentais (ONGs), empresas transnacionais. Não há, de fato, a devida análise acerca dos interesses, desafios e consequências da repercussão dessas ações em temas globais relacionados ao desenvolvimento.

O objetivo deste trabalho é apontar os fatores que corroboram para a internacionalização da sociedade civil brasileira como parceiro para o desenvolvimento econômico e social de outros países. Dessa forma, o problema da pesquisa surge quando buscou-se saber se a Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) é uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo federal, se existe envolvimento significativo por parte das organizações da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD e se essas organizações podem vir a se converter em motores da cooperação.⁴

A escolha do Viva Rio como objeto deste estudo de caso justifica-se pela ampla divulgação dos projetos e relatórios de atividades da organização e pelo reconhecimento de sua presença na CSSD e em relatórios internacionais ligados à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), o que facilitaria o exame mais próximo das implicações observáveis para a causa da internacionalização de um ator da sociedade civil brasileira atuante na área do desenvolvimento. A ampla divulgação na mídia, no meio acadêmico e nos relatórios de organismo internacional faz pensar que se trata de um caso representativo de CSSD com agentes da sociedade civil brasileira.

1. A OXFAM trata-se de uma confederação de dezessete ONGs que trabalham conjuntamente para encontrar soluções para o problema da pobreza e da injustiça no mundo.

2. O Greenpeace é uma ONG de atuação global que tem como objetivo a defesa do meio ambiente.

3. O objetivo da ActionAid, ONG de atuação global, é erradicar a pobreza e a injustiça no mundo. Trabalha em parceria com as comunidades locais para garantir ao indivíduo acesso a alimentação, educação, infraestrutura urbana, bem como igualdade entre homens e mulheres, raças e etnias.

4. Em 30 de março de 2010, o escritório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) promoveu em Brasília uma oficina de trabalho acerca da Cooperação Sul-Sul. As questões sobre a sociedade civil na CSSD que orientaram os debates do dia foram a fonte que inspiraram a problemática deste trabalho.

Para que se alcançassem os objetivos propostos, foram examinados planos de trabalhos, relatórios de atividades divulgados pelo Viva Rio Haiti, estudos e pesquisas sobre sua atuação, bem como realizadas entrevistas com dirigentes da organização e funcionários que atuam ou atuaram tanto na sede do Viva Rio como na sua filial em Porto Príncipe. O método escolhido, a entrevista, apesar de suas limitações, é o instrumento mais válido para obter fatores subjetivos que influenciem na política de tomada de decisão, a motivação dos agentes envolvidos e o papel dos agentes em eventos de interesses (Rathbun, 2008). O tipo utilizado foi o de entrevistas semiestruturadas (*semi-structure interviewing*), com o emprego de um roteiro para entrevistas abertas.

2 O CASO VIVA RIO NO HAITI

O Viva Rio é uma ONG fundada em 1993 por representantes de diversos setores da sociedade civil do Rio de Janeiro. Desde então, tendo obtido reconhecimento pelo seu trabalho social junto às comunidades de morro do Rio de Janeiro (Prêmio Colunistas Rio de Janeiro, na categoria *Cases e Mídias Integradas*, 2012) e, mais atualmente, às comunidades carentes do Haiti (Prêmio Faz a Diferença, categoria Mundo 2011). O reconhecimento do Viva Rio, por seus trabalhos de pesquisa, atividades de campo e formulação de políticas públicas, decorre de um processo de construção de uma imagem de responsabilidade e compromisso com causas ligadas ao objetivo da cultura de paz e inclusão social, como resposta à crescente violência que assola o Rio de Janeiro.

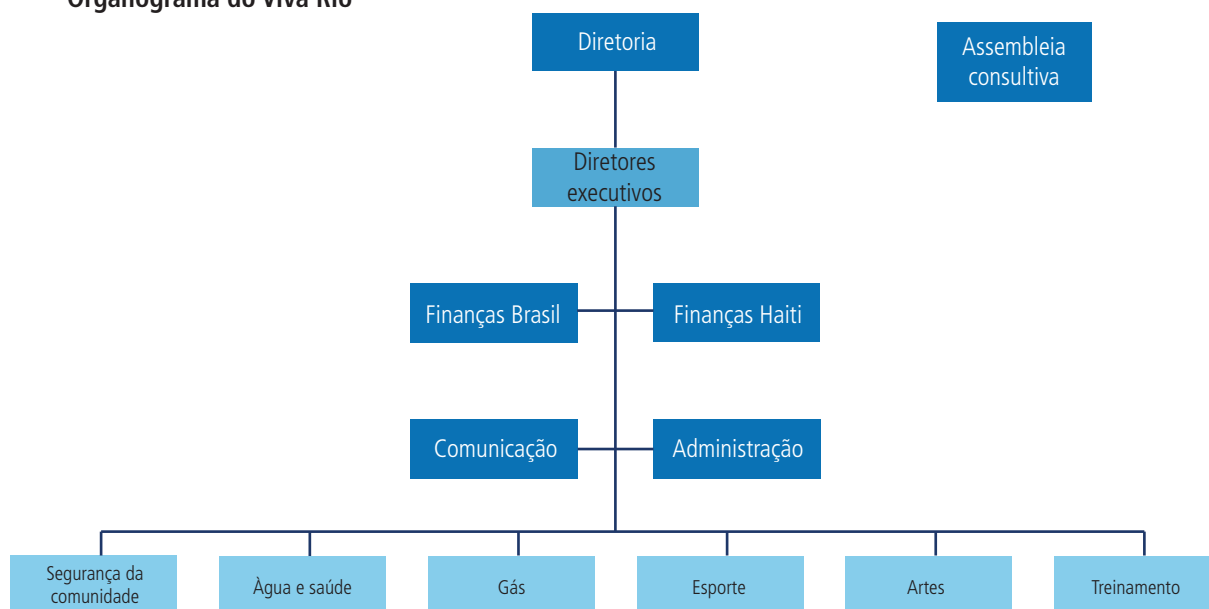
Com a visão institucional que preza por “uma sociedade que integre a segurança e direitos civis, justiça e liberdade, desenvolvimento e meio ambiente, modernidade e diversidade cultural”, o Viva Rio trabalha em comunidades carentes expostas a uma realidade de violência, por meio da aplicação de “soluções inovadoras” para problemas sociais e ambientais e da mediação de conflitos. Atualmente, além da sede no Rio de Janeiro, a organização estabeleceu filiais em Macaé e em Porto Príncipe, no Haiti.

Com efeito, ao longo de sua história, o Viva Rio consolidou uma estrutura administrativa bastante complexa comum a ONGs de grande porte. Importantes modificações foram procedidas na sua estrutura institucional ao longo de sua trajetória, ao passo em que ampliava sua área de atuação. A abertura da filial no Haiti, inclusive, obrigou, por lei, que esta estrutura se tornasse ainda mais complexa, sobretudo naquilo que tange ao financiamento dos projetos fora do país. A legislação nacional, Lei nº 9.790/1999, dificulta a internacionalização da organização já que obriga que os recursos isentos de impostos sejam imperativamente gastos no Brasil. Por isso, a necessidade de que haja duas unidades administrativas para a contabilidade na organização do Viva Rio, uma para seus projetos nacionais e outra para seus projetos no Haiti (figura 1).

A estrutura administrativa é integrada pelas seguintes unidades, conforme organograma sintético:

FIGURA 1

Organograma do Viva Rio



Fonte: Viva Rio, 2012.

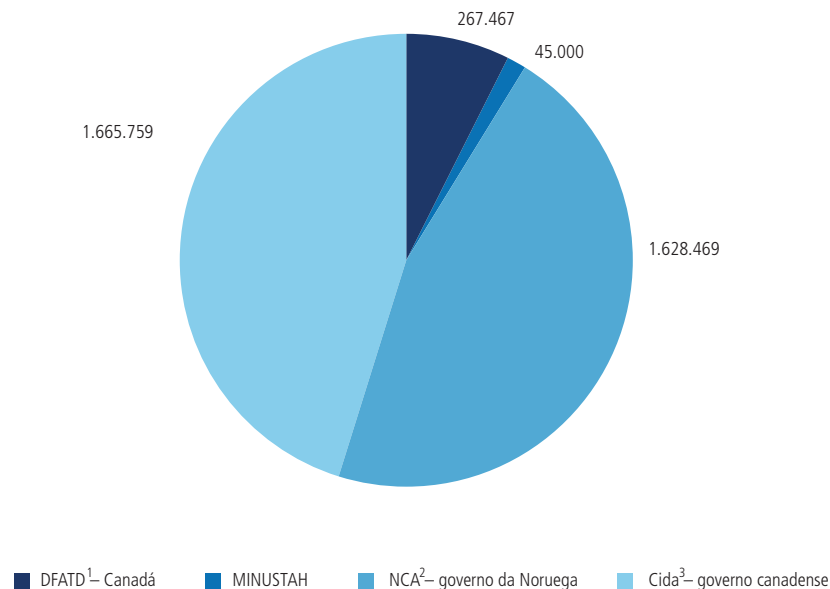
Pelas questões legais referidas, a fonte de financiamento do Viva Rio Haiti é separada da sua sede no Brasil. Os principais financiadores das atividades da organização no Haiti (gráfico 1) são o governo canadense e o norueguês, bem como o próprio orçamento da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti – Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH). Após o terremoto de 2012, o Viva Rio abriu uma conta para doações no Banco do Brasil (BB), de maneira a arrecadar fundos. Recentemente, os canadenses não renovaram seus contratos e não figuram mais entre os parceiros do Viva Rio Haiti. Há uma variedade de grupo e agências que financiam o Viva Rio, no entanto, em sua atuação no Haiti, restam apenas o patrocínio do governo da Noruega e o da MINUSTAH. A imprevisibilidade dos financiamentos levam alguns doadores bilaterais, ONGs internacionais e algumas Organizações de Sociedade Civil (OSCs) nacionais a questionarem acerca da capacidade de comprometimento de longo prazo do Viva Rio, em relação ao Haiti.

A internacionalização do Viva Rio implica processo de formalização das atividades da organização. Apesar de recente o seu papel como ator de CSSD, mudanças – graduais, mas com devida presteza – das práticas administrativas vêm sendo notadas no sentido de adequar e legitimar a organização como ONG captadora de recursos internacionais. Dessa forma, cuidados, como a elaboração de relatórios de atividades e de orçamento e o desenvolvimento e publicação de mecanismos de monitoramento e avaliação de suas atividades, vêm sendo tomados pela diretoria do Viva Rio. A instrumentalização do sítio eletrônico da ONG – em três línguas, português, inglês e francês – como meio de divulgação desses documentos marca a estratégia de divulgação do trabalho tanto no Brasil quanto no Haiti e, conseqüentemente, amplia o escopo de legitimidade e seriedade para os parceiros internacionais dos já reconhecidos esforços em âmbito doméstico.

GRÁFICO 1

Fonte de financiamento do Viva Rio no Haiti

(Em R\$)



Fonte: Viva Rio (2010a).

Elaboração do autor.

Notas: ¹DFATD – Department of Foreign Affairs, Trade and Development Canada (Departamento das Relações Exteriores do Canadá).²NCA – Norwegian Church Aid (Ajuda da Igreja Norueguesa).³CIDA – Canadian International Development Agency (Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional).

Destarte, os gastos do Viva Rio no Haiti são apresentados regularmente, por meio de relatórios financeiros, às agências doadoras de recursos. Esses relatórios demonstram a diversidade de áreas em que a organização está inserida no Haiti, tanto em setores ligados à segurança como à reconstrução e ao desenvolvimento. Nestes relatórios pode-se notar o custo que o processo de “formalização” da ONG enseja. Por exemplo, em 2008-2009, os custos indiretos e de coordenação, que seriam equivalentes aos custos administrativos do estabelecimento, alcançam conjuntamente o valor de R\$ 753.034,00, significando 22,5% do orçamento do Viva Rio Haiti. Enquanto isso, o custo de divulgação – importante para difundir as ações da ONG e, assim, obter doações e recursos de parceiros – alcançam 3,75% do orçamento. A preocupação em desenvolver projetos com base em resultados implica gastos em pesquisa, monitoramento e avaliação, que comprometem aproximadamente 5,6% dos recursos. Ao todo, os gastos não referentes diretamente à realização dos projetos sociais atingem quase um terço do orçamento do Viva Rio Haiti, no valor de R\$ 1.604.971,00 (tabela 1).

TABELA 1

Gastos do Programa Viva Rio Haiti (2008-2009)

(Em reais)

Setor	R\$
Pesquisa	126.251
Suplemento de água da chuva	531.260
Suplemento de água manancial	320.019
Administração de resíduos sólidos	386.631
Gênero, saúde e direitos	143.664
Crianças, juventude e paz	137.173
Esporte e arte – centro comunitário	170.646
Segurança – material de treino, intercâmbio e eventos	411.226
Acordo de paz	195.091
Comunicação	125.167
Cooperação técnica	246.014
Monitoramento e avaliação	60.519
Coordenadas gerais	482.242
Custos indiretos	270.792
Total	3.335.903

Fonte: Viva Rio (2010a).

Elaboração do autor.

2.1 O Viva Rio no Haiti: triangulação societária e mediação social

O amadurecimento do trabalho do Viva Rio nas comunidades do Rio de Janeiro e a experiência obtida o credenciaram para expandir suas fronteiras de atuação, partindo para uma atuação global. O reconhecimento do trabalho da organização na cidade do Rio de Janeiro e a *expertise* adquirida em alguns temas relacionados à governança global alçaram-no para o patamar de entidade de caráter consultivo na Organização das Nações Unidas (ONU). A partir da participação dos dirigentes do Viva Rio no debate acerca do desarmamento e do combate à droga no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Viva Rio foi convidado pela ONU para atuar na reconstrução do Estado haitiano.

O estabelecimento do Viva Rio no Haiti data de 2006, com o apoio de OSCs da Noruega e do Canadá e iniciou-se por meio de um trabalho de consultoria que, posteriormente, se ampliou para uma operação em Porto Príncipe, nos bairros de Bel Air, Cité Soleil, Bom Repos e Arcaye, nos setores de saúde, educação, meio ambiente e segurança comunitária. Estes setores são os mesmos da atuação do Viva Rio no Rio de Janeiro. Ou seja, a organização aproveita a *expertise* adquirida na sua atuação no Brasil para cooperar com a população haitiana. O Viva Rio no Haiti foca sua investida em ações de estabilização social e desenvolvimento e, com outros países em desenvolvimento, reúne esforços para promover a estabilização naquele país.

Após três anos de atuação nos bairros de Porto Príncipe, em 2009, o Viva Rio Haiti foi reconhecido oficialmente como uma organização sem fins lucrativos atuante no Haiti. Atualmente, o Viva Rio possui cinco unidades no Haiti e emprega majoritariamente funcionários locais. O número de colaboradores varia significativamente ao longo do tempo e está diretamente relacionado ao volume de recursos que

a organização consegue captar. Após o terremoto, a equipe cresceu muito, chegando ao número de 1.450 funcionários, dos quais 98% eram haitianos – inclusive em áreas de gerência e coordenação. A partir de 2011, com o termo de alguns contratos e a não renovação por parte dos doadores do Norte, sobretudo canadenses, a organização precisou reduzir sua equipe e, conseqüentemente, uma parcela do pessoal precisou ser dispensada. Atualmente, segundo o diretor da organização, são 250 funcionários, na sua maioria mão de obra local, proveniente de Bel Air. Apesar disso, Moestue e Muggah (2009) apontam os desafios no recrutamento e formação da população haitiana para trabalharem nos projetos locais. Muito em função da desconfiança em relação às atividades estrangeiras e do preconceito e do medo de atuar em um dos bairros mais violentos de Porto Príncipe, a ideia de trabalhar em Bel Air não atrai a população das classes mais altas e de maior nível de educação.

A equipe de colaboradores é bastante diversa: entre os funcionários contratados, há brasileiros, paquistaneses, estadunidenses, espanhóis, burundianos. A ampla maioria dos profissionais é remunerada. Segundo o diretor do Viva Rio, Rubem César Fernandes, o trabalho voluntário vinha sendo bastante deficitário, em decorrência da grande rotatividade. As situações adversas no país, a falta de estrutura física e o alto índice de pobreza impossibilitam o voluntariado da população local. Já o caráter intempestivo do trabalho de voluntários estrangeiros acaba por impedir o bom desempenho dos projetos em longo prazo, visto que a viabilidade dos projetos do Viva Rio no Haiti implica comprometimento duradouro de seus agentes, sobretudo em função do custo de efetividade em alocá-los no país.

Moestue e Muggah (2009) observaram que, apesar da transposição da organização para outra sociedade, o Viva Rio no Haiti conseguiu manter em certo grau a cultura organizacional da sua sede na filial. A causa disso está na figura do diretor que centraliza a atribuição de dirigir ambas as unidades administrativas. Embora elas apresentem estruturas e equipes distintas, bem como elaborem relatórios e orçamentos separados, a influência do diretor no planejamento e implantação dos projetos é fator convergente do estilo de gerência e de liderança da replicação de valores, normas e regulamentos na organização. A estrutura organizacional do Viva Rio Haiti, pautada na relação interpessoal flexível e mais horizontalizada, também apresenta similaridades com a sede no Brasil. Como o método de trabalho é o mesmo utilizado na matriz, cada projeto do programa do Viva Rio Haiti possui uma equipe que opera e executa suas tarefas de forma relativamente autônoma, ainda que a estrutura administrativa seja responsável por interconectar estes projetos e dar a eles um caráter de atividade integrada.

Desde seu estabelecimento em Porto Príncipe, o trabalho da organização tem posto ênfase na promoção da segurança, da reconstrução e do desenvolvimento dos bairros em que atua. De fato, o Viva Rio estabeleceu-se inicialmente em Porto Príncipe com objetivo de apoiar pontualmente as atividades de “segurança da comunidade” da MINUSTAH. Com o decorrer do processo e com o aprendizado obtido sobre a comunidade na qual estava inserido, o Viva Rio Haiti, segundo relatos do seu diretor, passa, num segundo momento, a ter uma ação mais assertiva acerca da sua participação na missão de paz. Assim, a ONG buscou uma presença mais independente e mais fiel à sua filosofia de atuação no Brasil. Se, inicialmente, a aproximação com o governo brasileiro e a MINUSTAH foi essencial para a presença do Viva Rio no Haiti, num segundo momento, após a obtenção do *know-how* social pela organização, o distanciamento planejado e amistoso foi fundamental para que ele desenvolvesse seus programas de maneira mais autônoma e condizente com sua ética. Exemplo disso foi o processo de instalação física do Viva Rio no país, que precisou do suporte logístico da MINUSTAH para estabelecer sua filial e para se inserir na comunidade de Bel Air.

Moestue e Muggah (2009) descrevem o processo de apreensão, compreensão e entendimento da experiência haitiana realizada pelo Viva Rio. Para eles, com um olhar proveniente de suas experiências passadas, o Viva Rio Haiti diagnosticou a sociedade de Bel Air e apresentou seu tratamento sob a ótica de suas lições aprendidas nas comunidades do Rio de Janeiro. Segundo os pesquisadores,

o Viva Rio identificou uma dinâmica comum entre as condições sociais e políticas em Porto Príncipe e aquelas encontradas no Rio de Janeiro, a partir de uma perspectiva sociológica. O modelo original para a intervenção se baseou explicitamente, portanto, na experiência da organização na renovação de favelas e cidades centrais (“favela bairro”). Especificamente, o modelo transposto buscou *i)* criar ou renovar o relacionamento entre “a favela e o asfalto” (mobilidade); *ii)* fortalecer e adensar as linhas de comunicação entre agentes de fora e de dentro da favela; *iii)* reabilitar as áreas comerciais e de crescimento em favelas. Por fim, o conceito buscava encorajar uma “valorização” maior das favelas, em lugar de transformação massiva, social e física.

Instrumentalizando ações pautadas em pesquisas prévias, diálogo e interação contínua com a população alvo, projetos como o Depòte, o Aocham Creole e a Academia de Pérolas Negras foram desenvolvidos mediante a observação de afinidades culturais entre as comunidades urbanas de baixa renda de Porto Príncipe e as da cidade do Rio de Janeiro (Moestue e Muggah, 2009). No entanto, a comparação entre a Bel Air e as comunidades cariocas pode ser considerada problemática, visto que nunca duas sociedades são iguais. Conseqüentemente, os projetos dificilmente poderiam ser transpostos de maneira similar de um ambiente para outro, sem haver uma significativa adaptação à realidade da sociedade beneficiada. O mais acertado seria dizer que o componente fixo e aglutinador das duas atuações – tanto no Brasil quanto no Haiti – é a filosofia de ação do Viva Rio, baseada na busca de solução para os problemas sociais, com atividades que integrem e aprimorem, concomitantemente, aspectos de segurança e desenvolvimento da comunidade, assim como uma abordagem gradativa e com base em resultados. Isto pode ser observado na lista de projetos realizados pelo Viva Rio que tentam unir esforços de segurança e desenvolvimento em um programa integrado de projetos em quatro áreas temáticas: saúde, meio ambiente, educação e segurança comunitária (quadro 1).

Sua atuação em nível tanto local quanto nacional e internacional, junto ao governo haitiano e aos dirigentes e contingentes da MINUSTAH, situa o Viva Rio em uma posição privilegiada para uma atuação como mediador entre os conflitos dos diversos atores em Porto Príncipe, elevando o nível de entendimento entre os estabilizadores. Segundo a direção da organização, o Viva Rio exerce função de um mediador entre os agentes de desenvolvimento e de segurança no Haiti. Os dirigentes do Viva Rio acreditam ter a capacidade de falar pelos dois lados, funcionando um pouco como mediador, que conversa com a cúpula da ONU, com o governo haitiano, com a embaixada do Brasil e com a população. Para o diretor da organização, essa multiplicidade de frentes de interlocução é bastante positiva. Para realizar sua missão, o Viva Rio firmou diversas parcerias com entidades de naturezas distintas. Entre essas parcerias, encontra-se a com o contingente militar da MINUSTAH, que ajuda ambas as partes não somente a intensificar sua segurança básica mas também a alcançar o objetivo do programa.

QUADRO 1

Áreas de atuação e projetos e programas do Viva Rio no Haiti

Área de atuação	Projetos e programas
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Clínica médica: manutenção de seis médicos e dezoito enfermeiras, todos haitianos, que atendem à população local de Kay Nou. A clínica possui duas ambulâncias doadas pelo governo brasileiro. • Combate à cólera: estabelecimento de uma unidade de tratamento de cólera (UTC), com trinta leitos, e realização de campanhas para conscientização sobre a importância da higiene pessoal, em Kay Nou. • Enfermeiras nas escolas: manutenção de enfermeiras em dezoito escolas haitianas, envolvidas em campanhas de conscientização da correta higiene pessoal e prestação de socorro aos alunos.
Meio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Água potável: coleta, tratamento e distribuição de água potável gratuitamente em escolas ou venda a preço muito abaixo do mercado para quiosques. • Coleta e reciclagem de resíduos sólidos: realização da campanha de conscientização “Lixo não tem pé” e coleta de detritos. Manutenção de trinta equipes de garis, seis de limpadores de canais, dois caminhões de coleta de lixo e outros dois de entulho, em Bel Air. • Biodigestores: tratamento de esgoto por meio de cem biodigestores que, sem utilizar produtos químicos, reduzem em até 70% o lodo e decompõem 85% das bactérias. O que resta é utilizado como adubo. O gás produzido pelos biodigestores é utilizado em cozinhas comunitárias ou em escolas próximas. • Reflorestamento: manutenção de projeto de plantio de mudas de reflorestamento em Kay Nou.
Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Capoeira: exportação, das favelas do Rio de Janeiro, do projeto Gingando pela Paz, para Bel Air. Atualmente, ajuda quinhentas crianças e adolescentes vítimas da violência a redescobrirem valores como respeito, responsabilidade e disciplina, com ensino de aulas de capoeira. • Dança: manutenção do Projeto Aocham Creole, com 220 alunos de 3 a 24 anos, que ajuda a resgatar a cultura haitiana e a autoestima da população. Atualmente, grupos de 32 adultos recebem formação profissional em dança e se apresentam no Haiti e no exterior. • Atletas de alto rendimento: estabelecimento do Projeto Academia Pérolas Negras, visando estimular a integração social e a cidadania, que conta com setenta adolescentes de 12 a 17 – masculino e feminino – para morar e treinar futebol na academia. • Arte: execução do Projeto Depôte, que atua na formação de duzentas crianças em diferentes áreas artísticas, como desenho, pintura, moda, drama, música etc. Atualmente, 23 recebem ajuda de custo para exercerem seu talento.
Segurança comunitária	<ul style="list-style-type: none"> • Brigada de Proteção Comunitária (BPC): manutenção do grupo, que conta com 71 membros – entre homens e mulheres – atuantes nas ruas e vielas de Bel Air. • Reintegração das crianças soldados: execução do programa de reintegração do Viva Rio, que proporciona atendimento médico e atividades psicossociais, em Kay Nou, para cinquenta crianças.

Fonte: Viva Rio (2010b).

Elaboração do autor.

Moestue e Muggah (2009) ressaltam a complexidade desta realidade polivalente da ONG brasileira (com agentes atuantes na área de desenvolvimento e de segurança, ao mesmo tempo), e apontam que podem existir contradições entre os objetivos de segurança – que tendem a ser de curto prazo e são voltados aos interesses de agentes políticos preocupados com o estabelecimento da ordem social por meio da promoção e legitimação de instituições públicas – e os de desenvolvimento – com uma abordagem de longo prazo e orientados para os anseios e necessidades básicas da comunidade. Constatou-se nas entrevistas com antigos colaboradores do Viva Rio Haiti preocupação por parte da população haitiana e de outros atores parceiros do desenvolvimento quanto a esta dicotomia da atuação da organização. Foi relatado que a relação da ONG brasileira com agente de segurança é, por vezes, fonte de humores e suspeitas por parte de outros interlocutores, sobretudo aqueles ligados estritamente ao tema do desenvolvimento.

Por sua vez, as parcerias desenvolvidas com outras entidades foram fundamentais para o processo de internacionalização do Viva Rio. A partir da participação dos dirigentes da ONG brasileira em várias conferências da ONU e da consequente criação de uma rede pessoal na figura do diretor da organização, foi efetuado o convite para o Viva Rio integrar a força de reconstrução da MINUSTAH. A interação com a organização internacional foi fortalecida ainda com o desenrolar do mandato. Hodiernamente, o Viva Rio possui *status* consultivo do ECOSOC, onde atua sobretudo na área relativa ao desarmamento e ao combate às drogas.

Independentemente disso, os programas na área de segurança continuam sendo realizados pela ONG e têm recebido elogios por parte dos agentes da MINUSTAH. Os bons resultados das ações, como *tambour lapé* (acordo de paz e loteria), treinamento da MINUSTAH e da Polícia Nacional Haitiana (PNH), envolvimento com a comunidade, a campanha Bel Air Verde (plantio de árvores e pacificação) e os esforços para trabalhar com “crianças soldados” em perigo, têm recebido destaque em relatórios internacionais sobre a efetividade da ajuda no Haiti. Foi observada uma queda significativa da taxa de homicídio no bairro de Bel Air de 26 mortos por 100 mil habitantes em 2006-2007 para dezessete mortos em 2008-2009 (Moestue e Muggah, 2009). Os relatos do próprio Viva Rio Haiti de que outras comunidades, como a de Cité de Soleil,⁵ têm pressionado a organização a atuar também em seu território é outro exemplo que contraria os humores e suspeitas por parte de alguns interlocutores da ONG (Viva Rio, 2011). Para Moestue e Muggah (2009), a assinatura de acordos de paz entre grupos locais rivais é uma das práticas da organização, com impactos relevantes no setor de segurança (quadro 2).

QUADRO 2

Acordos de Paz (2007-2009)

	Maio 2007	Maio 2008	Maio 2009
Beneficiários de incentivos	Criança da escola RARA	Crianças da escola RARA e líderes das comunidades jovens	Crianças da escola RARA e líderes da Comunidade Jovens Mulheres “Notáveis”
Número de “quarteirões” incluídos	4	5	6
Problemas encontrados	Os líderes da comunidade querem incentivos locais para manter a paz; jovens excluídos e, em alguns casos, com mais dificuldade de se envolver	Mulheres e outros tipos de líderes excluídos até recentemente, apesar dos ajustes feitos	O número de casos pode exceder a capacidade do Viva Rio para administrar e financiar as loterias
Mudanças feitas no projeto		Novos incentivos para os líderes de comunidade (loteria para motocicletas)	Mulheres e outros tipos de líderes inclusive (notáveis)
Novos projetos de segurança desenvolvidos para se somarem à estrutura	Reintegrando crianças soldados	Concurso de <i>hip hop</i> para os jovens e campanha Bel Air Verde.	

Fonte: Moestue e Muggah (2009).

Contudo, o problema de segurança em Bel Air continua bastante complexo, sobretudo após o terremoto de 2010. Segundo relatório do ano de 2011 da organização, o terremoto provocou grande retrocesso no processo de pacificação da comunidade de Bel Air, com um pico de homicídio em 2010 (tabela 2). Entre os diagnósticos do Viva Rio da situação, encontram-se: *i)* o surgimento de jovens agressores que não haviam vivenciado os acordos de paz e não aceitam o comando dos líderes comunitários tradicionais; *ii)* a prática comum de linchamentos de ladrões; *iii)* a morte de bandidos pela PNH; e *iv)* o assassinato de duas mulheres por ciúme. A ONG concluiu que os pactos prévios perderam sua eficácia após o terremoto, e a violência em Bel Air volta a ser preocupante. Em maio de 2011, 105 líderes comunitários assinaram um novo pacto de paz. Apesar do número recorde de assinantes, o pacto parece ter surtido efeitos limitados, conclui o relatório.

5. O Viva Rio alega ter dificuldade em estender sua atuação para a comunidade de Cité de Soleil devido à redução do envio de recursos financeiros pelos doadores da organização e da falta de segurança vivenciada nesta comunidade, visto ter sofrido três ataques armados.

TABELA 2
Taxa de homicídio em Bel Air (2006-2011)

Taxa por 100 mil habitantes	Ano
32	2006-2007
22	2007-2008
16	2008-2009
19	2009-2010
49	2010
19	Até setembro de 2011

Fonte: Viva Rio (2011).

Ainda no contexto do setor de segurança, a ONG brasileira firmou parceria com os agentes de segurança da MINUSTAH e da PNH. Desde 2006, a organização vem promovendo aperfeiçoamento da relação civil-militar por meio de treinamentos da PNH, visando diminuir o foco de tensão entre policiais e civis. Junto ao contingente da MINUSTAH, a ONG brasileira estimula a aproximação entre os “capacetes azuis”⁶ e a população, ao encorajar os soldados a participarem de eventos musicais e esportivos na comunidade. Essa filosofia de integração e aproximação entre civis e militares tem sido a marca da atuação do Viva Rio tanto no Haiti quanto no Brasil e uma característica da abordagem “Sul-Sul” da organização, em que prevalece a transferência de *expertise*, boas práticas e tecnologia social.

Além das parcerias com o governo haitiano, com a MINUSTAH, com as lideranças locais e com doadores tradicionais da sociedade civil, o Viva Rio Haiti também firmou parcerias com corporações privadas. Grupos particulares da região são participantes dos vários projetos, entre eles o de reciclagem, o “pérola negra” e outros de arte e cultura. Para a realização de atividades especializadas, foram contratadas por volta de dez microempresas pelo Viva Rio, em um processo de divisão de trabalho ou – guardadas as devidas proporções – de “terceirização” do trabalho. A natureza da interação parece ser estritamente negocial, em que as empresas são contratadas para realizar algum trabalho para a ONG. Não foi constatada nenhuma relação de natureza filantrópica, em que corporações privadas financiem a atuação do Viva Rio. Mormente, essas parceiras se dão de forma informal, casuística. E, se por um lado, proporciona mais flexibilidade à ONG, evitando procedimentos burocráticos, por outro, a insegurança jurídica causada por instrumentos contratuais não formais dificulta no momento da cobrança de serviços prestados e na delegação de responsabilidade em longo prazo.

A capacidade de atuação em longo prazo, aliás, é uma das principais preocupações, apontadas por Moestue e Muggah (2009), por parte dos parceiros do Viva Rio Haiti. Os ânimos da ONG brasileira de se manter em Bel Air são constantemente postos em dúvida por agentes de desenvolvimento da ONU e das agências de doadores tradicionais. Em parte, o questionamento assemelha-se muito àquele feito pelos mesmos atores em relação à intenção do Brasil de promover a CSSD a longo prazo: até quando? Ao se questionar o diretor do Viva Rio, Rubens César Fernandes, até quando a ONG ficaria no Haiti, a resposta foi: “Não só pretendemos ficar lá definitivamente como também estamos estudando nossa participação em outras localidades, em outros países e em outros continentes”.

6. Contingente militar multinacional das forças de manutenção da paz instituída pela ONU.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença do Viva Rio no Haiti parece ser um caso típico da internacionalização da sociedade civil brasileira. A rápida notoriedade que o caso ganhou na mídia nacional e nos circuitos internacionais dos agentes de desenvolvimento demonstra a necessidade de estudar a sua prática e o seu processo de internacionalização como uma forma de compreender os fatores que implicam o envolvimento da sociedade civil brasileira nas atividades de CSSD.

Após a compreensão do fenômeno do Viva Rio, pode-se agora começar a traçar as respostas para a problemática inicial deste trabalho: A CSSD é uma iniciativa exclusiva do poder federal? Existe envolvimento significativo por parte das OSCs na atividade de CSSD? Essas organizações podem vir a se converter em motores da cooperação?

Um simples olhar rápido para o processo de internacionalização das atividades do Viva Rio e já se pode descartar a hipótese de que a CSSD seja uma iniciativa exclusiva do governo federal. Apesar de a aproximação com as agências governamentais de política externa ter sido crucial para a internacionalização do Viva Rio, no sentido de oferecer suporte ao processo e de funcionar como uma plataforma de propulsão para uma organização da sociedade civil se inserir no circuito das Nações Unidas, o mérito da iniciativa e o ânimo de fazê-lo devem ser atribuídos à ONG, que passou por um processo deliberativo interno entre seus dirigentes antes de alçar voos internacionais, como organização com *status* consultivo na ONU e como ODNG atuante na CSSD.

A segunda pergunta que motivou este trabalho (Existe envolvimento significativo por parte das OSCs brasileiras na CSSD?) já é um pouco mais complicada, tendo em vista a dificuldade de se encontrar bibliografia acerca do tema. O processo de seleção do Viva Rio, como caso de estudo para este trabalho, foi resultado da notoriedade dada à participação da ONG brasileira no Haiti em relatórios internacionais e documentos da Associação Brasileira das Organizações não Governamentais (ABONG) e a consequente divulgação no meio acadêmico de suas atividades. Nos demais casos, as menções da participação da OSC na CSSD são feitas de forma abstratas e sem nominar os atores. No que tange à participação da OSC na CSSD, o caso do Viva Rio é desviante da atuação das demais organizações, embora não seja o único e existam outros, como a atuação do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), no Congo e na Indonésia, e do Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Idesam), em Moçambique – embora esses casos necessitem de mais pesquisa para tipificá-los ou mesmo enquadrá-los como de OSCs atuante na CSSD.

O questionamento sobre se as OSCs podem vir a converter-se em motores da CSSD exige uma atenção maior para se responder, considerando questões como oportunidades e desafios. As oportunidades parecem circunscritas a fatores tanto conjunturais quanto estruturais positivos, e os desafios são resultados de fatores estritamente estruturais.

A conjuntura que favorece a internacionalização e a participação das OSCs brasileiras na CSSD são as mesmas que permitiram o resurgimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) como pauta da política externa brasileira: um ambiente político e econômico favorável. Houve um conjunto de fatores positivos alcançados em áreas como comércio, finanças e investimento, bem como avanços dos indicadores sociais que corroboraram o crescimento da economia brasileira nos últimos anos e permitiram, em consequência, que tanto o governo brasileiro quanto a iniciativa privada repensassem alternativas para sua inserção internacional, de maneira a levar o país a assumir um papel político mais participativo no cenário mundial e a diversificar seus mercados e parceiros comerciais. Nesse novo

contexto de inserção global, a participação da sociedade civil brasileira, ainda que seja incipiente, vem seguindo gradualmente o mesmo caminho dos atores oficiais e da iniciativa privada. Portanto, destaca-se aqui a primeira variável para a participação das OSCs brasileiras na CSSD: o ambiente político e econômico favorável à CSS em seu sentido amplo.

Na análise do caso do Viva Rio no Haiti, os aspectos estruturais encontrados para influenciar na conversão das OSCs em motores da CSSD são de natureza exógena (ou seja, independente das organizações), endógena (dependente da motivação e intenção das organizações) e endoexógena (que possui componente externo e interno às organizações).

O fator exógeno e de grande impacto para a atuação das OSCs na CSSD é a legislação nacional, que cria obstáculos à aplicação dos recursos doados às ONGs, obrigando que sejam integralmente aplicados no país, sob a pena da perda do benefício de isenção tributária. Já a variável de natureza endoexógena está relacionada à cultura nacional, que tende a uma visão voltada para o doméstico.

Principal fonte de recurso das ONGs, a tributação sob as doações privadas, é regulada, de forma ampla e indireta, pelo Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172/1966), porém sua aplicação é de competência dos estados federativos. Ou seja, o Imposto de Transmissão de Causas Mortis ou Doação (ITCMD) é uma taxa estadual e cabe ao governo de cada estado,⁷ sob o auspício da lei federal, regular e estabelecer alíquotas sobre a transmissão de heranças e as doações em vida. As alíquotas costumam variar, conforme o ente federativo, até 12% sobre o montante transmitido ou doado de uma pessoa a outra. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, o valor da alíquota é de 4% sobre a base de cálculo.⁸

A aplicação dos recursos da sociedade civil em outro país – instrumento imprescindível para a atuação das OSCs na CSSD – acarretaria a perda do benefício da isenção tributária e, conseqüentemente, comprometeria parcela do orçamento das organizações. Além disso, a condição de aplicação dos recursos integralmente no país também compromete o benefício de isenção tributárias das ODNGs no que se refere a outros impostos sobre o patrimônio, a renda e os serviços dessas organizações, incluindo contribuições patronais para seguridade social e o imposto de renda sobre a pessoa jurídica (IRPJ). Neste escopo, a própria legislação nacional e o governo estariam impedindo o processo de internacionalização da sociedade civil brasileira, por meio da participação na CSSD.

O fator endoexógeno relacionado à cultura nacional refere-se à própria cultura nacional de um país fechado para o mundo, em que apenas setores específicos, historicamente, possuem atuação global. Os anos de autoritarismo político, durante a Ditadura Militar e, em parte, o processo desenvolvimentista

7. Por ser um imposto de competência estadual, a sua sigla pode variar de estado para estado, podendo ser grafado também como ITD e ITCD, por exemplo.

8. O CTN restringe no escopo da lei a incidência do ITCMD e outros impostos, conforme o Artigo 9º, inciso IV, alínea "c", a saber:

Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

IV - cobrar imposto sobre:

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (...).

No Artigo 14 da mesma lei, o legislador qualificou os casos em que incidiria a isenção tributária, em seu inciso II, a saber:

"Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais".

voltado para dentro da estratégia de substituição das exportações criaram gerações de indivíduos com referências voltadas ao nacional. Por anos, as questões internacionais eram delegadas a uma elite de agentes de serviço exterior e alguns poucos centros acadêmicos. O processo de globalização, entretanto, tem aos poucos alterado essa realidade, mas o nacionalismo e o autoritarismo continuam arraigados à cultura do país e, conseqüentemente, influenciam as organizações e os indivíduos que as integram. Esse fator endoexógeno, de certa forma, correlaciona-se com o primeiro grupo de fatores endógenos encontrados e aqui denominados indicadores de internacionalização da ONG.

Quanto aos fatores endógenos para que as OSCs se tornassem força motriz da CSSD no Brasil, pode-se enumerar três grupos: *i)* indicadores de internacionalização; *ii)* indicadores de capacidade físicas; e *iii)* indicadores de reconhecimento.

O estudo de caso do processo de internacionalização do Viva Rio mostrou que a decisão de participar da arena internacional e de seus debates veio de seus dirigentes (grupo de antropólogos, sociólogos, politólogos e cientistas sociais do Rio de Janeiro que, durante a Ditadura Militar, vivenciaram o exílio e lá tiveram contato com a cultura de outras sociedades, sobretudo europeias). A experiência e o aprendizado pessoal desses dirigentes, no seu contato com outras sociedades, facilitaram a internacionalização do Viva Rio. Primeiro, por causa da aproximação com o exterior proporcionada pela rede de contatos pessoais em países doadores tradicionais que, de certa forma, facilitou o levantamento de fundos para sua causa; e segundo, pela percepção construída entre os membros dirigentes do Viva Rio acerca da existência de uma aldeia global cada vez mais atuante. Essas experiências levaram o Viva Rio à busca pela sua internacionalização, participando de grupos de trabalhos da ONU em temas que possuíam *expertise* no Brasil, como o caso do desarmamento e do combate às drogas. Isso tangue ao que denominamos indicadores de internacionalização, que têm entre seus componentes a potencialidade da organização de firmar parcerias e arrecadar recursos, visto que a atuação do Viva Rio Haiti é quase integralmente patrocinada por doadores tradicionais, bem como a existência de licenciamento em atuar como organização consultiva de organismos internacionais, especialmente a ONU. A participação do Viva Rio na MINUSTAH somente foi possível pelo prévio contato entre a burocracia do organismo internacional e a ONG brasileira.

O segundo grupo estaria relacionado aos indicadores de capacidade administrativa, isto é, características físicas da organização que possibilitem a atuação no exterior. O caso do Viva Rio mostrou que a organização passa a atuar na CSSD somente após treze anos de experiência no Brasil. A maturidade da organização e de sua atividade, portanto, é um fator relevante. Outro fator, também ligado à maturação da organização, é que, antes de abrir sua filial em Bel Air, o Viva Rio instalou uma filial em Macaé, no Rio de Janeiro. Assim, o aprendizado na administração para além da sua sede no território nacional foi um fator representativo para que uma ONG brasileira arriscasse voos internacionais, com abertura de uma filial em outro país.

Outros fatores a serem destacados são: o tamanho da organização Viva Rio, que conta com uma estrutura de grande porte, com mais de cem colaboradores,⁹ o que configura uma hipótese importante a ser verificada ao se analisar a capacidade organizacional de uma ONG atuar em outro país; e, por fim, a existência de um sítio eletrônico da organização, o que permite a divulgação de

9. Não se pode identificar ao certo o número de colaboradores do Viva Rio devido à grande rotatividade de voluntários e de prestadores de serviço, mas todos os números encontrados em pesquisas, sítios da internet e entrevistas indicam que o número é maior do que cem colaboradores.

relatórios de ação, de planos de trabalho, além de funcionar como meio global de obter doações e recrutar voluntários.

O terceiro grupo de fatores, denominado indicadores de reconhecimento nacional, trata da qualidade e do reconhecimento do trabalho da ONG pela mídia e pela própria sociedade civil (com premiações) e também pelo governo (com participação em convênios administrativos e grupos de trabalho com membros oficiais e da sociedade civil). Todas essas características são indicadores do sucesso de uma organização e oferecem a visibilidade necessária para que seja transposta a inserção local para uma inserção nacional e, posteriormente, internacional – e foram observadas no caso do Viva Rio.

Por fim, há de se fazer um adendo para lembrar que este trabalho tratou de fatores hipotéticos, que precisam de mais verificações, a serem feitas por meio da análise de outros casos. A utilização do método indutivo, ao mesmo tempo em que proporciona gerar hipóteses, como foi feito, possui suas limitações. Entre estas, pode-se citar a propensão a estereotipar características e a de gerar inferências baseadas em *wishful thinking*, ou seja, usar os desejos do observador como realidade e tomar decisões, ou seguir raciocínios, com base em desejos, em vez de em fatos concretos. Pode ser traduzido, também, como otimismo exagerado, às vezes.

Os fatores aqui descritos foram observados em um caso notório de participação de uma OSC na CSSD; porém, a análise de outros casos pode enriquecer o quadro de fatores desenhados ou ainda refutar alguns deles. Assim, deixa-se para um estudo futuro a análise do caso do Ipam, no Congo e na Indonésia, e do Idesam, em Moçambique, como forma de ampliar e fortalecer o modelo aqui elaborado.

REFERÊNCIAS

MOESTUE, H.; MUGGAH, R. **Integração social, ergo, estabilização**: avaliando o programa de segurança e desenvolvimento do Viva Rio em Porto Príncipe. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2009.

RATHBUN, B. C. Interviewing and qualitative field methods: pragmatism and practicalities. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRANDY, H. R.; COLLIER, D. **The Oxford handbook of political methodology**. Londres: Oxford University Press, 2008.

VIVA RIO. **Relatório financeiro 2008-2009**. 2010a. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org/files/financial_report.pdf>.

_____. **Plano de trabalho do Viva Rio no Haiti 2010**. 2010b. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org/files/work_plan_2010.pdf>.

_____. **Tabela de resultados do projeto do Viva Rio no Haiti 2011**. 2011. Disponível em: <http://www.comunidadessegura.org/files/resultados_VR_haiti_2009_port_final.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

FOMERAND, Jacques; DIJKZEUL, Dennis. Coordinating economic and social affairs. *In*: WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. **The Oxford handbook on the United Nations**. New York: Oxford Express, 2007.

SITES CONSULTADOS

VIVA RIO – Disponível em: <<http://vivario.org.br/>>. 2012.