

Os Operadores no Campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Vítimas ou Algozes?

Debate ou discussão em teoria social

GT 12- Globalización, integración regional y sub-regional

Elisa Dihl Zingano

Resumo

O objetivo principal deste artigo é refletir sobre os operadores práticos do desenvolvimento, ou seja, atores que participam do sistema de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento e afetam, direta ou indiretamente, a vida de populações locais dos países que se inserem. Estes atores possuem função de mediadores entre, de um lado, Organizações Não Governamentais e agências governamentais que financiam projetos desenvolvimentistas e, de outro, comunidades locais supostamente beneficiadas por sua intervenção. Assim, propõe-se um exercício teórico, através de revisão bibliográfica, retomando brevemente a evolução histórica da cooperação técnica internacional para o desenvolvimento e do conceito de desenvolvimento a ela relacionado, para posteriormente refletir-se acerca destes atores de sua interação com contextos por vezes tão distintos de sua realidade.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, Desenvolvimento, Operadores do Desenvolvimento.

1. Introdução

As primeiras manifestações na origem do sistema de cooperação técnica internacional para o desenvolvimento ganham espaço no mundo a partir do final da Segunda Guerra Mundial, incorporadas fortemente pelo discurso de disseminação do “desenvolvimento” aos países ditos atrasados. Para Milani (2003, p.2), “o desenvolvimento enquanto projeto de cooperação internacional [...] acompanha o programa mais amplo da modernidade ocidental e da exportação de modelos de gestão das políticas públicas que se conformam fortemente na Europa ocidental e na América do Norte”.

Keohane (1984, p.51) define a cooperação internacional “quando atores ajustam o seu comportamento para as preferências reais ou esperadas de outros, através de um processo de coordenação política”. Assim, presume-se a interação entre diferentes atores, e, neste contexto, surgem os agentes da cooperação internacional, chamados por Milano (2005) de operadores do desenvolvimento. Estes atores, através de projetos desenvolvimentistas, envolvem-se com países ditos necessitados, interagindo e relacionando-se com realidades, muitas vezes, completamente diferente de suas vidas.

De Sardan (1995) descreve que no momento em que ocorrem ações de desenvolvimento dois mundos distintos entram em contato, representando duas culturas, dois conjuntos de significação e dois universos de sentidos. Assim, para De Sardan (1995, p.141) “de um lado, há a configuração de representações dos destinatários, a saber, as populações-alvo (se empregamos uma linguagem idealista). De outro, há a configuração de representações das instituições de desenvolvimento e seus operadores”.

Ribeiro (2007) observa que no encontro de agentes externos com atores locais surgem complexos “dramas desenvolvimentistas”, por meio da dicotomia entre interesses e racionalidades de *outsiders* e da cultura existente nos povos do local. Deste modo, comunidades passam a ser

influenciadas por atores que surgem sem o seu consentimento, e, segundo Ribeiro (2007, p.290) “de sujeitas de suas próprias vidas, se tornam sujeitas a elites técnicas prescientes”.

Diante deste contexto, busca-se no presente estudo, de cunho teórico, refletir sobre os operadores práticos do desenvolvimento no cenário internacional, partindo do pressuposto que, desde sua origem, eles se articulam para defender interesses de determinadas instituições e países, e não o desenvolvimento tido como valor universal, como muitos podem referir. Para tanto, propõe-se na primeira parte do artigo retomar de forma breve a evolução histórica da cooperação internacional no mundo ocidental, e de que forma ela se orientou e justificou suas ações. Na segunda parte da pesquisa, propõe-se analisar o conceito de desenvolvimento e sua relação com a cooperação internacional, assim como sua multifacetada definição, que embora queira ser vista como universal, assume uma visão bastante ideologizada quando tratada pelos projetos de cooperação.

Por fim, a terceira parte do artigo se concentra em analisar os atores do desenvolvimento, levantando questões sobre a sua interação com populações locais de países os quais pretendem ajudar e seu real conhecimento de situações a qual atuam como “desenvolvedores”. Afinal, quem são estes agentes externos, que com seus valores e saberes particulares querem trazer desenvolvimento a povos ditos “menos desenvolvidos” ?

Milando (2005) e De Sardan(1995) descrevem que a literatura sobre agentes do desenvolvimento ainda é bastante restrita e incipiente, e a pequena bibliografia existente se concentra apenas em analisar normativamente as operações dos agentes e enaltecer seus méritos. Diante desta situação, este estudo pretende colaborar criticamente, no sentido de levantar possíveis contradições acerca de operadores do desenvolvimento.

2. A cooperação técnica internacional: breve histórico

Diversos exercícios de cooperação entre Estados existiram no mundo, como a criação da Liga das Nações, em 1919, após o fim da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que representou um importante momento de aliança entre significativo número de países, sobre o discurso da paz e manutenção da ordem após o conflito mundial. Entretanto, foi a partir do final da Segunda Guerra Mundial, em 1945, que a cooperação internacional passou a, de fato, ganhar destaque (Keohane, 1985).

Ramos (2006) descreve que foi por meio da Conferência de Bretton Woods, em 1944, que se estabeleceram as diretrizes intelectuais que iriam guiar o mundo pós Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, surgem instituições como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, criadas, inicialmente, para financiar e monitorar economicamente os países devastados pelo conflito mundial. Assim, através da Doutrina Truman, traduzida na prática pelo Plano Marshall, os Estados Unidos lançaram suas políticas para ajudar na reconstrução da Europa Ocidental. Ramos (2006, p.28) analisa que “em razão dos resultados obtidos, o Plano Marshall tornou-se um modelo a ser seguido, demonstrando que objetivos político-estratégicos poderiam ser mais bem servidos pela cooperação econômica que pelo simples envio de tropas”.

Conforme destaca Valler Filho (2007), no período pós Segunda Guerra Mundial, diversas medidas resultaram na Carta das Nações e na criação da Organização das Nações Unidas (ONU), que representaram um marco histórico nas relações internacionais e nos projetos de cooperação que iriam surgir no mundo. Ademais, dentre as competências institucionais da ONU estavam descritas a prevenção de conflitos e a cooperação internacional.

A Carta da ONU trouxe, nos artigos 55 e 56 do capítulo IX, os princípios da cooperação internacional, estabelecendo a importância entre os países de se ajudarem, com o intuito de promover a estabilidade e o bem-estar geral. Porém, Valler Filho (2007) ressalta a importância de se entender a parcialidade existente no conceito de cooperação neste contexto.

Conceituar o que se entende por cooperação técnica internacional é necessário, pois a matéria não é pacífica e está longe de traduzir entendimento universal. Em verdade, esse conceito representa um consenso ténue entre as posições paternalistas dos países desenvolvidos e as reivindicações daqueles em desenvolvimento no que diz respeito a relações internacionais equânimes (Valler Filho, 2007, p 34).

Nesta época, a paz e a segurança eram as principais preocupações para os países desenvolvidos, e a reconstrução da Europa era um objetivo primordial para as novas instituições que eram criadas, entre elas o Banco Mundial. Esta instituição financeira, formada pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e pela Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID), passou a representar um dos mais importantes mecanismos criados neste período, para financiar os países mais necessitados e promover o seu “desenvolvimento”. Deste modo, Valler Filho (2007, p.29) ressalta que “a preocupação com o desenvolvimento passaria a ser, no período posterior à Segunda Guerra, objeto declarado da cooperação, conceito incorporado na Carta das Nações Unidas, que provaria ser, nos anos subsequentes, essencial para a garantia da paz nos países periféricos”.

Campos (2007, p.344) analisa que se primeiramente a ajuda externa tinha a preocupação de reconstruir a Europa pós-guerra, com o passar do tempo tornou-se “um instrumento integrante das relações Norte-Sul para o que se convencionou chamar desenvolvimento das nações”. Deste modo, cada vez mais recursos passaram a ser destinados pelos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) para ajudar os países denominados “em desenvolvimento”.

Maciel (2009) descreve que o termo “ajuda” passou a ser visto de forma negativa, por sua conotação assistencialista aos países ditos atrasados. Assim, os países do Sul passaram a reivindicar que a cooperação se tornasse um exercício além de mera ajuda financeira diante de interesses político-estratégicos, substituindo o conceito de “assistência técnica” pelo termo “cooperação técnica”.

Valler Filho (2007) destaca que, a partir da década de 1960, a ONU se tornaria o palco das reivindicações dos países não-alinhados, ou chamados países de Terceiro Mundo, por serem independentes dos dois blocos hegemônicos dominantes na Guerra Fria. Neste contexto, a ONU incluiu em sua agenda o tema do desenvolvimento, relacionando-o ao comércio, através da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

Nos anos 1970, o protecionismo de países desenvolvidos e as desigualdades nas relações Norte-Sul se acirraram. Dentre as medidas tomadas pela ONU, para amenizar este cenário, houve a criação de programas, pela UNCTAD, para se chegar à Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI). Porém, se inicialmente aparentasse ter sido gerados resultados positivos, a NOEI se mostrou uma utopia, visto que seus objetivos não foram alcançados, e os países ricos não cederam às pressões dos não-alinhados (Valler Filho, 2007).

Neste contexto de dificuldade para implementação efetiva de projetos de cooperação, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) criou, em 1978, uma unidade especial para lidar com as questões de cooperação entre os países do Sul, chamada de *Special Unit for South-South Cooperation*. Neste momento, também passaria a ser conhecida como cooperação Sul-Sul, ou cooperação horizontal, sobre o discurso de apoio dos países em desenvolvimento entre si, que já havia tido seu esboço inicial na I UNCTAD, em 1964.

Campos (2007) aponta como resultado deste novo enfoque, entre outras medidas, a reunião em 1978 em Buenos Aires, na Argentina, que institucionalizou a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD). Nesta reunião se adotou o Plano de Ação para a Promoção e Implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, também conhecido como PABA (Plano de Ação de Buenos Aires). Embora o Plano de Buenos Aires tenha representado um documento bastante completo e importante, detalhando as necessidades da cooperação Sul-Sul, Maciel (2005, p.222)

lembra que “a CTPD não nascia para substituir as cooperações bilaterais e multilaterais existentes, mas sim como um novo elemento a ser acrescentado a esse leque de opções”.

Nos anos 1980, marcados pela forte crise econômica de endividamento de diversos países, período chamado de “década perdida”, os recursos disponibilizados pelos Estados para a cooperação internacional para assuntos ligados à pobreza, ou qualquer outra questão de cunho social, diminuíram consideravelmente. Puente (2010) entende que, neste contexto, a cooperação para o desenvolvimento estava muito mais concentrada em atender as preocupações dos países do Norte em relação ao sistema financeiro, concedendo empréstimos aos países do Sul (mediante diversas condições), do que qualquer outro assunto relacionado ao desenvolvimento sustentável ou diminuição das disparidades sociais destes locais.

Por outro lado, é nesta época que se destaca o aparecimento de atores não-estatais no cenário da cooperação internacional, conforme analisam O’Neill, Balsiger & VanDeveer (2004). Neste contexto, as Organizações Não-Governamentais se tornam atores importantes no sentido de fornecer ajuda e financiar projetos de cooperação internacional, processo que se acelera ainda mais na década de 1990.

Ademais, durante a década de 1990, caracterizada pelo fim da Guerra Fria, pelo Consenso de Washington e pelo paradigma neoliberal, ocorre um período de reordenamento global. Pecequillo (2004) descreve que o Consenso de Washington reorientou as políticas dos países em desenvolvimento, instituindo uma agenda de privatizações e liberalização financeira. Neste mesmo período, Carrion & Santos (2011) apontam que os recursos provenientes da ajuda internacional passaram a ser incorporados por fluxos privados, apoiados pela visão neoliberal de que a responsabilidade pelo “processo de desenvolvimento” deveria ser internalizada pelos países.

Visentini (2009) ressalta que no novo contexto pós Guerra Fria e desintegração do bloco soviético, no qual se instaura uma conjuntura instável, marcada pelo avanço da globalização por meio da regionalização e da competição econômica e tecnológica, países emergentes como Brasil, Índia e África do Sul ganham, paradoxalmente, mais espaço no cenário mundial, fortalecendo a cooperação Sul-Sul. E, embora atualmente, os rumos para a cooperação horizontal ainda sejam desconhecidos, se percebe um movimento de países do Sul para fortalecer cada vez mais as relações entre si e, com isso, aumentar seu poder de barganha no cenário global.

Em suma analisando brevemente o surgimento e a evolução do sistema de cooperação técnica internacional no mundo, percebe-se que seu início se dá como um exercício de ajuda externa para os países devastados pela Segunda Guerra Mundial, sobre a liderança da doutrina norte-americana. Porém, ao longo do tempo, consolida-se um sistema através do discurso desenvolvimentista, alinhado aos valores ocidentais, para justificar a penetração de agentes externos em territórios considerados desfavorecidos e subdesenvolvidos, em busca da promoção de desenvolvimento. Afinal, que desenvolvimento seria este?

3. Desenvolvimento: conceito universal?

Amplamente relacionado com a evolução histórica da cooperação internacional, percebe-se o termo “desenvolvimento” como sendo um dos principais elementos legitimadores do discurso que defende o ato de cooperar entre os países. Porém, se faz necessário entender de qual desenvolvimento está se falando e sobre qual ângulo ele está sendo visto.

Grosfoguel (2009, p.386) destaca a importância do papel do “locus da enunciação, ou seja, o lugar geopolítico e o corpo-político do sujeito que fala”. Deste modo, o autor defende que existe uma tendência eurocêntrica de desvinculação do sujeito que fala com o lugar epistêmico e suas características, sejam étnicas, raciais, de gênero, etc. E, conseqüentemente, através desta desvinculação, as ciências ocidentais criam, segundo Grosfoguel (2009, p.387), um “mito sobre um conhecimento universal Verdadeiro que encobre, isto é, oculta não só aquele que fala como também o lugar

epistêmico geopolítico e o corpo-político das estruturas de poder/conhecimento colonial, a partir do qual o sujeito se pronuncia”.

Assim, esta estratégia de neutralidade e ocultação fez com que se construísse no mundo uma hierarquia de conhecimento e de povos, categorizados em inferiores e superiores. E, por meio dela, se tornou natural categorizarmos nos séculos XX e XXI os povos “sem desenvolvimento” como povos inferiores, tendo como modelo desejado o padrão ocidental eurocêntrico, que se enquadraria como o modelo superior.

Através do argumento de Grosfoguel (2009), percebe-se como o termo desenvolvimento se tornou facilmente incorporado nos discursos da ONU como uma verdade universal, ou seja, como um conceito mundialmente desejado por todos quando se defende a cooperação internacional e a intenção de se “desenvolver” países necessitados. Segundo Ribeiro (2007), as denominações desenvolvido/subdesenvolvido, terceiro mundo/primeiro mundo e adiantado/atrasado são todas formas de levar os países considerados hierarquicamente na base a acreditarem que um avanço está por vir, e que se seguirem a receita dos mais “adiantados”, podem conquistar uma posição melhor.

Historicamente, o conceito de desenvolvimento começa a se destacar no mundo ocidental concomitantemente com a evolução da cooperação internacional. Logo após o estabelecimento do Plano Marshall - fundado pela Doutrina Truman, nos Estados Unidos, sobre a justificativa de reconstrução da Europa pós Segunda Guerra Mundial - começou a se consolidar, em 1949, conforme Ramos (2006, p.29) “o reconhecimento da ligação entre o crescimento econômico e a segurança do país com a necessidade de se gerar desenvolvimento econômico no Terceiro Mundo. No entanto, no caso desses países, o crescimento econômico envolvia a criação de estruturas, instituições e serviços que nunca haviam existido”.

Neste contexto, Ramos (2006) destaca que surgem as teorias do desenvolvimento que o descrevem como diferentes estágios de crescimento, defendidas principalmente pelos economistas históricos, como Colin Clark e Walt Whitman Rostow. Sobre Rostow, Ramos (2006) analisa que seu trabalho “Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista”, influenciou, inclusive, na formulação das políticas norte-americanas para ajuda externa nos anos de 1960.

Rostow (1960) argumentava que no período pós Segunda Guerra os países denominados “subdesenvolvidos” necessitavam de investimentos para se desenvolverem. No entanto, como estes países não possuíam poupança interna suficiente, a ajuda externa se tornaria uma necessidade para impulsionar a entrada de capital e auxiliar no crescimento destes locais desfavorecidos.

Até a década de 1960, a principal corrente teórica sobre desenvolvimento eram as teorias da modernização, que entendiam o desenvolvimento como um tipo de darwinismo social, ou seja, como um processo de etapas de evolução, onde as sociedades do Ocidente seriam as sociedades civilizadas. Deste modo, demais sociedades, para se tornarem evoluídas, teriam que alcançar o grau de desenvolvimento dos padrões ocidentais, caso contrário, seriam consideradas atrasadas (Milando, 2005).

No início dos anos 1970, surgem as teorias da dependência, que estudavam o desenvolvimento a partir da relação centro-periferia, na qual os países desenvolvidos exploravam os ditos subdesenvolvidos, que se mantinham em condições precárias e “atrasadas”. Desta forma, segundo as teorias da dependência, as diferenças entre os países seriam baseadas nas trocas desiguais entre as nações. A partir dos anos 1980, Milando (2005) descreve a enorme dificuldade de um consenso para descrever o desenvolvimento teoricamente, pois inexisteria um único conceito capaz de dar conta do termo.

A volatilidade dos conceitos usados na implementação do desenvolvimento faz jus ao caráter deste processo. O desenvolvimento representa coisas diferentes a pessoas diferentes, e está carregada de referências ideológicas, que se manifestam sob a forma de fé, de ciência, ou das duas maneiras em simultâneo (Milando, 2005, p.33).

Enquanto muitos autores entendem o desenvolvimento vinculado ao crescimento econômico, aumento da industrialização e da produtividade, outras correntes o definem como a melhoria dos padrões de vida, no sentido de um bem-estar geral, com melhores condições de saúde, emprego e educação para as populações. Além disso, também existem teóricos que entendem o desenvolvimento, segundo Milando (2005, p.34), “como a ampliação da compreensão dos processos sociais, econômicos e políticos, a elevação da competência em relação à análise e solução dos problemas da vida cotidiana, a restauração da dignidade humana e a interação com outros grupos sociais, na base do respeito mútuo e da igualdade”.

Na visão ocidental, o conceito de desenvolvimento é intrínseco ao conceito de modernização, baseado em dois fatores, que seriam o tempo e o conhecimento. Deste modo, o tempo faz com que a história seja dividida em épocas, na qual a época moderna presumiria a acumulação de mais conhecimento. Portanto, quanto mais avançado em ciência e tecnologia o país estiver, maior o seu nível de modernização, segundo esta perspectiva. Neste sentido, se utiliza o termo “países menos desenvolvidos”, “países atrasados”, “países do terceiro mundo”, entre outras definições, aos países menos modernizados, que nessa ótica são comparados àqueles em maior nível de modernização (Milando, 2005).

Ribeiro (2007, p.293) analisa que o discurso desenvolvimentista não pode mais ser compreendido com inocência, e que “desenvolvimento não pode insistir em supor que o Ocidente é universal, e cooperação técnica não pode continuar usando uma língua contaminada com metáforas de desigualdade e hierarquia”. Para De Sardan (1995), o desenvolvimento, visto pela lente do Ocidente, por meio dos projetos de cooperação, se consiste basicamente nos operadores de desenvolvimento tentando transferir os seus conhecimentos e “saber-fazer”, através de seus sentidos, para as populações locais.

Gómez (2005, p.57) argumenta que as políticas desenvolvimentistas utilizam o termo “desenvolvimento”, relacionado com avanço, progresso, e melhorias, mas que na verdadeira intenção destas políticas seria “promover a reprodução da ordem social capitalista, que restringe esses efeitos positivos para uma minoria”. Deste modo, para o autor, os projetos de intervenção, por meio da justificativa do desenvolvimento, representariam instrumentos de controle social por países capitalistas.

Rist (2002) atenta para o equívoco de se estabelecer a noção do desenvolvimento através do senso comum, que o pressupõe como algo necessário, desejado e positivo. Assim, o conceito não é fixado, e quando visto sobre a crença ocidental, está envolvido em uma série de juízos de valores, que o enxergam como progresso e crescimento econômico.

Que o crescimento ou o progresso podem continuar indefinidamente é uma afirmação que distingue radicalmente a cultura ocidental de todas as outras. Este recurso, tão estranho e moderno, estabelece entre os povos uma fratura cuja importância vai muito além de qualquer outra que já foi forjada ao longo da história para justificar formas *ociocêntricas*, a suposta superioridade do Ocidente (selvagem/culturas civilizadas; culturas orais/culturas escritas, sociedades sem história/sociedades históricas, etc) (Rist, 2002, p. 273).

Em suma, o que se percebe é que o conceito de desenvolvimento pode ser visto sobre diversos significados e perspectivas, e que não existe uma definição universal para ele. Por outro lado, quando utilizado no discurso da cooperação internacional, torna-se incorporado sobre os valores ocidentais, e difundido como uma necessidade aos países receptores das missões de cooperação, embora estes muitas vezes nem possuam uma compreensão sobre o tema. Diante deste cenário, se torna importante entendermos quem são alguns destes atores que fazem parte de projetos de cooperação, e que se propõem a levar “o desenvolvimento” para diferentes locais.

4. Operadores práticos do desenvolvimento

Conforme se analisou anteriormente, as ações do sistema de cooperação internacional e a noção ocidental de desenvolvimento frequentemente estiveram alinhadas para justificar a intervenção externa de países centrais em países da periferia e semiperiferia. Ou seja, conforme destaca Wallerstein (2004) em sua teorização sobre o sistema-mundo, percebe-se a divisão hierárquica e desigual do mundo entre países centrais e países periféricos e semiperiféricos. Segundo Wallerstein (2001):

Um sistema-mundo não é o sistema do mundo, mas um sistema que é um mundo e que pode ser, e frequentemente tem sido localizado numa área menor que o globo inteiro. Uma análise de sistemas mundiais argumenta que as unidades da realidade social dentro das quais nós operamos, cujas regras nos restringem, são na maioria tais sistemas-mundos (p. 98-99).

Assim, o moderno sistema-mundo capitalista vem, desde o século XIV, buscando expandir-se e produzir e reproduzir a lógica do capital (Wallerstein, 2001), constituindo um centro reservado para o papel de “pensador” dos caminhos e das práticas a serem adotados nos países periféricos e semiperiféricos para uma “virtuosa” marcha desenvolvimentista. E entre essas duas realidades, ou seja, um norte que pensa, determina, define e disponibiliza recursos e ideologias, e um Sul ao qual são impostas condicionalidades para fazer jus aos referidos recursos, é que se situam os operadores do desenvolvimento.

Para Milando (2005, p.55) os operadores abrangeriam também “organizações não-governamentais (ONG), associações, e toda uma vasta rede de organizações públicas, privadas, internacionais, nacionais regionais e locais, que se produzem e reproduzem principalmente através dos financiamentos da cooperação internacional”.

Os operadores do desenvolvimento podem apresentar diferentes designações, tais como “agentes do desenvolvimento”, “agentes do progresso”, “desenvolvedores”, etc. Estes operadores estariam divididos em três grupos, sendo eles os especialistas do governo, que formulam as políticas, os cientistas sociais, que teorizam e pesquisam sobre o assunto, e os práticos do desenvolvimento, que executam os projetos nos locais definidos. Enquanto parte destes atores atua no topo da cadeia, sendo os decisores e financiadores, tendo, como exemplo, os formuladores de regras pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, outra parcela dos operadores atua na base, diretamente com os povos locais e comunidades. Além disso, entre o topo e a base, existe uma série de outros grupos intermediários (técnicos e teóricos) que interferem nas decisões (Milando, 2005).

Deste modo, estes atores formam uma complexa rede de organizações, e atuam, de acordo com Milando (2005, p.56), “para a promoção de processos de mudança social favoráveis, supostamente, às populações dos países considerados menos desenvolvidos, ou aos grupos sociais que, mesmo nos países ditos desenvolvidos, são assolados por situação de exclusão social e miséria”.

De Sardan (1995, p.154) descreve como “agentes de desenvolvimento do terreno” aqueles agentes que atuam na parte operacional dos projetos ou serviços técnicos, interagindo diretamente com as populações-alvo, e constituindo “a interface incontornável entre um projeto e os seus destinatários”. Estes atores podem possuir diversas funções, como enfermeiros, assistentes sociais, conselheiros, educadores, assim como suas competências variam de acordo com os objetivos do projeto desenvolvimentista.

Todos os agentes “de terreno”, para além das suas competências técnicas extremamente diferentes, oferecem algumas características comuns. É por eles que as instituições de desenvolvimento, que são os seus empregadores, passam para se dirigir “na extremidade da

cadeia" aos destinatários do desenvolvimento. São eles quem devem fazer passar a "mensagem técnica" "às populações-alvo" ou que são encarregados, de maneira mais geral e vaga, de "sensibilizar" ou "conscientizar" as "comunidades aldeãs". (De Sardan, 1995, p 154)

Estes agentes, que tem como função principal a mediação entre as agências fomentadoras de projetos de cooperação e as comunidades locais, geralmente possuem formação técnica, e muitos são bastante jovens, entre vinte e trinta anos, graduados em universidades de países centrais. Existem poucos registros que retratam as reais dificuldades e expectativas de agentes práticos, ou de terreno, e a literatura existente preocupa-se apenas em enaltecer os seus méritos e descrever suas missões.

Pressupõe-se, portanto, que os agentes do desenvolvimento são transparentes, e realizam naturalmente suas atividades, promovendo suas instituições e suas crenças com facilidade e boa vontade. Entretanto, De Sardan(1995, p.154) entende que esta suposição está distante da realidade, visto que estes agentes possuem “as suas estratégias pessoais, os seus malogros, e todas as contradições às quais a sua posição os expõem. Mas toda esta porção extremamente significativa da realidade social parece repelida fora do campo do que se pode dizer publicamente”.

Embora existam diversos segmentos e diferentes grupos atuando nos projetos, Milando (2005, p.57) entende que a participação de populações locais, que seriam os supostos beneficiários, é inexpressiva, e eles são tratados apenas como “números e cifras”. Por outro lado, a falta de participação faz com que, muitas vezes, os reais problemas e dificuldades das comunidades locais sejam ignorados, visto que os operadores do desenvolvimento nem sempre entendem a situação dos locais que buscam cooperar.

Apesar se haver uma grande circulação de informação entre os “operadores do desenvolvimento”, nem sempre estes estão suficientemente informados sobre aquilo que se passa em cada um dos níveis da sua intervenção estratégica e operacional. Esta situação reflete-se nos resultados de seu trabalho” (Milando, 2005, p.57).

Assim, segundo Milando (2005), além da possível falta de entendimento sobre a realidade onde atuam, os agentes do desenvolvimento são treinados para ignorarem os problemas locais. Enquanto deveriam se portar como mediadores entre os conhecimentos técnico-científicos que estão trazendo, e os conhecimentos populares das comunidades locais, eles se portam apenas como transmissores técnicos.

Ainda, segundo De Sardan (1995, p.156), “os agentes de desenvolvimento, como os que lhes empregam, não são necessariamente conscientes deste papel de mediador, na medida em que é precisamente o seu papel de porta-voz que sempre é posto em evidência e tanto mais que este papel sempre é definido e legitimado por uma "competência técnica" (no campo do saber técnico-científico)”.

Ribeiro (2007) também destaca a importância dos “intermediários”, que deveriam agir como mediadores dos conflitos que nascem a partir das tensões entre os diferentes grupos envolvidos em projetos desenvolvimentistas. Para o autor, estes intermediários concentram boa parte dos recursos do projeto, mas são vistos como necessários em qualquer campo de desenvolvimento em função de suas mediações.

[...] para aumentar a qualidade da cooperação, os intermediários-controladores, isto é, os mediadores especializados em acumular poder pessoal, precisam ter seu poder regulado. Muitos dos resultados dos projetos de desenvolvimento relacionam-se com a natureza do sistema de intermediação e com os efeitos e distorções de poder que pode gerar (Ribeiro, 2007, p. 292).

Porém, muitos agentes externos, que atuam na função de mediação e negociação, enfrentam diversas contradições, por terem que lidar com a defesa de seus interesses e de interesses das instituições que representam, e, ao mesmo tempo, mediaros interesses dos atores locais. Eles são pouco preparados para este papel de mediadores e para trabalhar com lógicas de conhecimento e saberes tão diferentes e muitas vezes conflitantes (De Sardan, 1995).

Ribeiro(2007) discute que até a chegada dos agentes externos, as comunidades locaisjamais poderiam imaginar que o destino de seu local seria planejado e apropriado por outras pessoas. Assim, estes projetos de “desenvolvimento” criam dois perfis de sujeito local, que seriam os sujeitos passivos e os ativos. Enquanto os passivos viram objetos dos desenvolvimentistas, os ativos são pessoas locais propensas a se aliarem aos *outsiders*, em função de possíveis interesses e benefícios.

Para Ribeiro (2007), costumam existir duas abordagens aos sujeitos: a abordagem de cima para baixo, que costuma criar sujeitos passivos, pois os agentes externos se aliam às elites locais, e as formas de baixo para cima, que “pretende criar sujeitos ativos, e é mais amigável à apropriação do projeto por parte da população local” (p. 290).Independentemente do tipo de abordagem escolhida,os sujeitos locais sempre serão impactados pelos projetos desenvolvimentistas e pela presença dos *outsiders*. A abordagem autoritária de cima para baixo reforça as diferenças já existentes naquele local, como classe, raça e gênero, e a abordagem participativa (de baixo para cima) normalmente introduz novas lideranças no sistema, assim criando novas tensões e conflitos.

Em suma, se percebe uma lacuna entre o papel do agente externo e o seu real entendimento sobre a situação do local ao qual se propõe em desenvolver e cooperar. Assim, no caso de agentes práticos, que atuam diretamente com os povos locais, a função de mediação sofre com a falta de preparo para lidar com diferentes interesses e conhecimentos, além da participação das comunidades normalmente ser inexpressiva.

Por outro lado, pouco se pesquisa e se discute sobre esta problemática, o que torna a situação ainda mais obscura, e faz com que o entendimento acerca de operadores do desenvolvimento centre-se apenas nos seus méritos, deixando de lado suas aparentes contradições e dificuldades. Percebe-se, portanto, que não existe um interesse por parte das instituições e países promotores dos projetos de cooperação em realmente integrar-se com os grupos locais, e treinar seus agentes para entender melhor as questões das comunidades, apontando-se para a manutenção do *status quo*. Deste modo, cria-se e perpetua-se um sistema que promove ações baseadas essencialmente nos interesses de *outsiders*, que decidem por sua própria conta o destino dos supostos beneficiários de projetos desenvolvimentistas.

5. Considerações Finais

A cooperação internacional e o conceito de desenvolvimento, conforme se analisou ao longo do artigo,surgem concomitantemente no mundo na segunda metade do século XX, tendo suas raízes intelectuais no contexto do final da Segunda Guerra Mundial, sob a Doutrina Truman, criada nos Estados Unidos. Desta forma,por meio dos valores ocidentais, a intervenção de atores externos em territórios considerados “atrasados” se justifica sobre o discurso de ajuda e promoção de projetos desenvolvimentistas.

Entretanto, pouco ainda se conhece sobre os conflitos e as contradições que envolvem os operadores do desenvolvimento em suas missões. O presente estudo teve assim por objetivo contribuir para o debate e reflexão crítica acerca da parcela de responsabilidade dos referidos atores no insucesso que tem marcado tantos projetos desenvolvimentistas. Neste sentido percebeu-se que, embora os agentes externos tenham pouco preparo para lidar com as divergentes culturas e conhecimentos que se deparam ao encarar um projeto desenvolvimentista, não existe aparente interesse em alterar esta realidade, ou mesmo dar mais espaço às comunidades locais para participação.

Assim, uma das possíveis conclusões seria que as lacunas no treinamento dos agentes externos e sua falta de entendimento seriam propositais para que a interação com o contexto local refletisse a defesa de interesses de instituições e países de origem dos *outsiderse* na manutenção do *status quo*. Portanto, o presente artigo abre caminho para futuros estudos na área de gestão social e administração pública acerca do caráter instrumental do “fazer” pelos operadores do desenvolvimento.

6. Referências bibliográficas:

Campos, R. P. (2007). A cooperação técnica brasileira entre países em desenvolvimento: limites e perspectivas da política externa nacional. In: *Timor-Leste por trás do palco: cooperação e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Carrion, R. S. M. & Santos, Claire G. (2011). *Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas*. RAP, Rio de Janeiro.

Costa, M C. (2004). *Cooperação internacional, desenvolvimento e ciência na periferia*. Horizontes, Bragança Paulista, v. 22, n.2.

De Sardan, J. P. O. (1995). *Antropologie et development : essai em socio-anthropologie Du changement social*. Paris, Karthala.

Gomez, J. M. (2005). *O Desenvolvimento como Mecanismo de Controle Social: Desdobramentos Escalares*. Pegada, vol6.

Grosfoguel, R. (2009). Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global IN: B. de Sousa Santos & M.P. Meneses (Eds.), *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Ed Almedina.

Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princetion University Press. New Jersey.

Maciel, T. M. (2009). *As teorias de relações internacionais pensando a cooperação*. Ponto e Vírgula, n 5, São Paulo.

Milando, J. (2005). *Cooperação sem desenvolvimento*. Lisboa: ICS.

Milani, C. (2003). *Mitos construídos acerca da “participação” no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento: um olhar a partir da experiência brasileira recente*. CLAEH.

O’neill, K. Balsiger, J. & Vandevveer, S. (2004). *Actors, Norms and Impact: Recent International Cooperation Theory and the Influence of the Agent-Structure Debate*. Annu. Rev. Polit. Sci.

Pecequillo, C. (2004). *Introdução às Relações Internacionais: Temas, atores e visões*. Editora Vozes, Rio de Janeiro.

Puente, C. A. I. (2010). *A cooperação Técnica Horizontal Brasileira como instrumento da Política Externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. FUNAG, Brasília.

Ramos, B. O. (2006). *A cooperação Internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento (USAID) no Brasil*. Mestrado em Relações Internacionais, UNB.

Ribeiro, G. L. (2007). Poder, Redes e Ideologia no campo de desenvolvimento, p. 275-299: In: *Timor-Leste por trás do palco: cooperação e a dialética da formação do Estado*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madri: Los Libros de La Catarata, 2002.

Rostow, W. W. (1960). *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*. Cambridge University Press.

Valler Filho, W. (2007). *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

Visentini, P. F. (2009). *O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais*. Nerint, Porto Alegre.

Wallerstein, I. (2001). *Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____. (2004). *World-System Analysis: an Introduction*. Durham and London: Duke University Press.