

CADERNOS EBAPE.BR

Cadernos EBAPE.BR

E-ISSN: 1679-3951

cadernosebape@fgv.br

Escola Brasileira de Administração Pública e  
de Empresas  
Brasil

Milani, Carlos R. S.; de S. Loureiro, Julio Cesar  
Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em  
Duque de Caxias (Rio de Janeiro)  
Cadernos EBAPE.BR, vol. 11, núm. 2, junio, 2013, pp. 234-255  
Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas  
Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323227838004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica  
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Cooperação internacional e desenvolvimento: análise da atuação de agências internacionais em Duque de Caxias (Rio de Janeiro)

International cooperation and development: analyzing the role of international agencies in Duque de Caxias (Rio de Janeiro)

Carlos R. S. Milani<sup>1</sup>

Julio Cesar de S. Loureiro<sup>2</sup>

## Resumo

Considerando a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) como campo político cujas bases filosóficas – a crença no progresso, a esperança como tarefa política ou imperativo, o desenvolvimento como meta – alimentam relações de assimetria, hierarquia e dependência, são apresentados e discutidos, neste artigo, os resultados de uma pesquisa empírica realizada em Duque de Caxias (região metropolitana do Rio de Janeiro) entre setembro de 2010 e janeiro de 2012, a fim de responder a duas perguntas principais: 1) o que revelam as práticas das agências internacionais atuantes no desenvolvimento local de Duque de Caxias? 2) o que o contexto local desse município da região metropolitana do Rio de Janeiro ilustra acerca das tendências analisadas pela literatura mais crítica sobre o papel da cooperação para o desenvolvimento? Valendo-se de autores críticos sobre o papel político das organizações da CID – B. Cooke, W. Easterley, A. Escobar, T. Hayter, G. Rist, entre outros – e, da pesquisa, de natureza qualitativa, é descrito e analisado o modo de atuação das agências internacionais, sejam elas governamentais multilaterais ou bilaterais, empresas privadas, organizações filantrópicas ou associações, na definição e implementação de estratégias de desenvolvimento em Duque de Caxias. Conclui-se que as organizações internacionais raramente atuam no plano municipal de Duque de Caxias, limitando-se a agir mais indiretamente na concepção de projetos pontuais de apoio ao desenvolvimento e exercendo seu poder de influência sobre as agendas de políticas públicas de âmbito local.

**Palavras-chave:** Cooperação internacional. Agências internacionais. Desenvolvimento. Duque de Caxias (Rio de Janeiro). Análise crítica.

## Abstract

Considering that international development cooperation is a political field whose main philosophical tenets (the belief in progress, hope as endeavor or policy imperative, the development goal) bring about relationships of asymmetry, hierarchy and dependence, this article presents and discusses the results of an empirical research conducted in Duque

---

Artigo submetido em 28 de setembro de 2012 e aceito para publicação em 08 de maio de 2013.

<sup>1</sup> Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela EHESS; Professor adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ); Pesquisador do CNPq e atual Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). Endereço: UERJ/IESP - Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rua da Matriz, 82, Botafogo, CEP 22260-100, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: [crsmilani@iesp.uerj.br](mailto:crsmilani@iesp.uerj.br)

<sup>2</sup> Mestre em Administração pela UNIGRANRIO; Professor colaborador da Escola de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Grande Rio - UNIGRANRIO e membro da Comissão Especial de Logística do CRA-RJ. Endereço: UNIGRANRIO/ECSA - Escola de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO - Rua Prof. José de Souza Herdy, 1.160, 25 de Agosto, Duque de Caxias CEP 25071-202, Rio de Janeiro – RJ, Brasil. E-mail: [julio.loureiro@unigranrio.br](mailto:julio.loureiro@unigranrio.br)

de Caxias between September 2010 and January 2012 in order to answer two major questions: what do practices of international agencies currently active in Duque de Caxias reveal in political and institutional terms? What does the local context of this municipality situated in the metropolitan region of Rio de Janeiro illustrate about the trends analyzed by the more critical literature on the role of development cooperation agencies? Building upon the work of critical analyses of international agencies' political role (such as B. Cooke, W. Easterley, A. Escobar, T. Hayter or G. Rist), this qualitative research describes and analyzes modes of action of these agencies, be they bilateral or multilateral governmental organizations, private foundations, charitable organizations or voluntary associations in the definition and implementation of development strategies in Duque de Caxias. This article concludes that international agencies seldom act at the city level, limiting themselves to participation in the design of specific development projects and exercise of their power to influence public policy agendas at the local level.

**Keywords:** International cooperation. International agencies. Development. Duque de Caxias (Rio de Janeiro). Critical analysis.

---

## Introdução

Neste artigo são apresentados e discutidos os resultados de uma pesquisa empírica realizada em Duque de Caxias entre setembro de 2010 e janeiro de 2012, com o objetivo de responder ao seguinte questionamento: quais seriam as principais formas de atuação das organizações da cooperação internacional na promoção do desenvolvimento em Duque de Caxias? O objetivo da pesquisa, de natureza qualitativa, foi descrever e analisar o modo de atuação das agências internacionais, fossem elas organizações governamentais multilaterais ou bilaterais, empresas privadas, organizações filantrópicas ou associações, na definição e implementação de estratégias de desenvolvimento em Duque de Caxias. Buscou-se compreender tanto a participação eventual dessas agências na concepção de projetos pontuais de apoio ao desenvolvimento do município, quanto a capacidade potencial de influência sobre as agendas de políticas públicas e seus processos decisórios.

Neste artigo, o olhar empírico orientou-se para uma realidade localizada da cooperação Norte-Sul, por meio do mapeamento de organizações (governamentais e não governamentais) em Duque de Caxias. A seleção do município deveu-se à sua importância econômica e energética na região metropolitana do Rio de Janeiro, às disparidades locais entre indicadores de desenvolvimento humano e renda econômica gerada, às contradições entre promessas de desenvolvimento e produção de bens públicos, à ausência de dados sobre essa realidade do desenvolvimento do município, bem como às facilidades de acesso para a condução da pesquisa empírica. A análise do papel dessas organizações em Duque de Caxias teve como parâmetro a hipótese de que a CID deve ser considerada como campo político, cujas bases filosóficas (a crença no progresso, a esperança como tarefa política, a solidariedade como imperativo, o desenvolvimento como meta) alimentam relações de assimetria, hierarquia e dependência. Diante disso, o que revelam as práticas das agências internacionais atuantes no desenvolvimento de Duque de Caxias? O que o contexto local desse município da região metropolitana do Rio de Janeiro ilustra acerca das tendências analisadas pela literatura mais crítica sobre a cooperação para o desenvolvimento?

---

## Dialogando com a Literatura: Cooperação Internacional, Motivações e Limites Críticos

No Brasil, vários autores têm pensado criticamente as formas de atuação das organizações internacionais na promoção do desenvolvimento (CORREA, 2010; KRAYCHETE, 2012; LANDIM e TREVISAN, 2009). Outros têm enfatizado a relevância da cooperação técnica na condução de estudos que visem melhorar a realidade social e econômica local, capacitar gestores municipais, transferir “boas práticas”, habilidades ou conhecimentos para o país de destino da cooperação prestada, entre outros aspectos. Como assinala Medeiros (1994, p. 278), “[...] sem a cooperação técnica dos países desenvolvidos, os mais pobres necessitam esperar que algumas gerações se sucedam para atingir os níveis de conhecimento já obtidos pelos mais ricos”. A

cooperação técnica permitiria, seguindo esse raciocínio, ganho de tempo e de capacidade graças à transferência de experiências e políticas públicas (policy transfer) consideradas bem sucedidas<sup>3</sup>. Outra forma de atuação das organizações internacionais tem enfatizado, mormente a partir dos anos 1990, critérios de participação social, indo além da cooperação técnica e financeira. As agências internacionais contribuíram para que a participação social tenha sido construída como um dos princípios organizativos centrais dos processos de gestão no âmbito local. No entanto, apesar de o fomento à participação de cidadãos e de organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas ter sido erigido em modelo da gestão pública, não tem levado, necessariamente, a efetivas mudanças de cultura política. Para Leal (2001, p. 213), que analisa o problema específico da violência sexual contra crianças e adolescentes no Brasil, “[...] as agências da cooperação internacional, através da mobilização das organizações de defesa dos direitos humanos, têm atuado como articuladoras entre os diferentes atores sociais”, podendo inclusive e podem, até mesmo, gerar modelos de arranjos institucionais considerados por alguns autores como inovadores (FARAH, 2001).

Figura 1



Fonte: Elaboração própria. A espessura e a direção das flechas procuram ilustrar a densidade e a hierarquia das relações.

A perspectiva adotada neste artigo é distinta, porquanto se pretende analisar com lentes mais críticas o papel das agências da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no caso de Duque de Caxias. Parte-se da premissa de que a CID se reveste de ideologias forjadas e refinadas no Ocidente com o objetivo de manter e reproduzir estruturas de dominação econômica, cultural e política, principalmente a partir do final da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a cooperação seria o instrumento de poder (*soft power*), por

<sup>3</sup> Boa parte dos estudos sobre transferência de políticas públicas no Brasil baseia-se em textos institucionalistas clássicos, a exemplo de DOLOWITZ e MARSH (1996; 2000), JOHNSON (2006), STONE (2004), bem como EVANS e DAVIES (1999).

excelência, de intervenção do Ocidente no Terceiro Mundo, muito embora tenha sido ferramenta igualmente utilizada pela então União Soviética ou pela República Popular da China<sup>4</sup>. Ao se institucionalizar, a CID pautou suas ações em uma definição bastante linear do desenvolvimento, com base na necessidade de superação de estágios considerados atrasados ou não modernos. O subdesenvolvimento seria uma etapa e jamais o reverso da medalha do desenvolvimento. Ao criticar essa perspectiva, Gunder Frank apontou a contradição com clareza, ao afirmar que o subdesenvolvimento não seria uma etapa, mas uma situação e um contexto de dependência no bojo do sistema interestatal e capitalista (FRANK, 1967).

A arquitetura da CID envolve inúmeros atores, tanto do lado dos chamados países doadores (tradicionais ou emergentes), quanto no campo dos beneficiários (normalmente países de renda baixa ou, em alguns raros casos, países de renda média). Cada ator da CID tem identidade, preferências, interesses e objetivos próprios, podendo atuar com base em motivações políticas e de segurança nacional, por razões humanitárias, ambientais ou morais, mas também por motivações puramente econômicas e comerciais (DEGNBOL-MARTINUSSEN e ENGBERG-PEDERSEN, 2003; LANCASTER, 2007; RIST, 1996). No entanto, não se deve esquecer que o conjunto das relações entre os dois tipos de atores (doadores e beneficiários) engendra um jogo complexo e muitas vezes contraditório, ao qual se soma o papel dos chamados “atores-mediadores”, relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, em alguns casos, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle.

Nesse conjunto de relações, esquematicamente apresentadas na Figura 1, podem ser encontradas organizações multilaterais (as agências do sistema ONU, os bancos de desenvolvimento, além de algumas organizações de caráter não universal tais como a União Europeia e a OCDE), agências governamentais bilaterais (USAID, Agência de Cooperação Internacional do Japão/JICA, por exemplo) e não governamentais (OXFAM, CARE, Misereor, Novib, Peuples Solidaires, Fundação Ford, Fundação Kellogg). Estas últimas podem agir diretamente apoiadas por governos e agências internacionais (bilaterais ou multilaterais), mas, também, em alguns casos mais raros, logram adotar posturas administrativas, políticas, culturais e financeiras mais autônomas, estabelecendo ligações entre sociedades, organizações e movimentos sociais sem passar necessariamente pela mediação de agências estatais. Do lado dos atores-doadores da CID, existe um primeiro nível de especialização funcional e de divisão política das tarefas: as organizações podem ser classificadas em função de seu tipo (público, privado ou misto), de sua natureza (quantos Estados envolvem, se são governamentais ou não), origem e tipos de financiamento (públicos, privados, mistos, doações ou empréstimos).

A literatura sobre o tema da CID que inspira mais particularmente neste artigo (COOKE e KHOTARI, 2001; EASTERLY e PFUTZE, 2008; ESCOBAR, 1994; LATOUCHE, 2004; MORAES, 2006; PANKAJ, 2005; RIST, 1996) tem apontado inúmeras contradições e limites críticos da atuação desses atores, sejam eles doadores, mediadores ou beneficiários de projetos, propostas de reforma da administração pública, conselhos políticos e financiamentos. As contradições não apenas incluem o modo pelo qual tais organizações contribuem para perpetuar e legitimar, por meio de regras, normas e instituições, dominação, assimetrias e hierarquias no sistema internacional, como também dizem respeito a situações e contextos de cooperação que, muito embora sejam retoricamente articulados em torno da solidariedade e de um dever humanitário, reiteram o que fora denunciado pela teoria da dependência. Não menos importante é o capital simbólico das organizações da CID na definição de novas agendas do desenvolvimento, inclusive no campo da pesquisa e formação de grupos de consultores, como bem lembra Pereira (2010) em sua análise sobre o Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro do desenvolvimento. As agências internacionais têm sido, portanto, fundamentais na construção de uma ortodoxia do desenvolvimento e da cooperação, segundo a qual haveria lugares em que recursos (naturais, humanos, sociais e políticos) teriam sido explorados de maneira insuficiente ou inadequada. E, aqui, ponto fundamental na compreensão do papel da CID, haveria sociedades

<sup>4</sup> Nas últimas décadas, países de renda média têm desenvolvido suas próprias instituições de cooperação no âmbito da chamada Cooperação Sul-Sul. Aqui nos limitamos a discutir as práticas da Cooperação Norte-Sul, embora muitos dos questionamentos possam ser úteis para futuras pesquisas sobre a ação de países como Brasil, Índia, Turquia ou África do Sul no campo da CID.



cujos modelos políticos e econômicos estariam destinados a servir de padrão para outras sociedades, as quais seguiriam etapas em conformidade com a história econômica e social do Ocidente.

De fato, entre as diversas abordagens contemporâneas sobre a crise da CID enquanto experiência histórica, política, cultural e econômica, poderíamos destacar quatro. A primeira delas emana de autores que associam a crise do desenvolvimento à crise do modo capitalista de produção e à sua lógica de acumulação (AMIN, 1976; HALLIDAY, 2007; HAYTER, 1971; MOLNAR, 1975; MYRDAL, 1968; SANTOS, 2001). Portanto, a solução passaria, necessariamente, pela superação desse modo de produzir, distribuir e se apropriar tanto dos resultados da produção quanto do próprio espaço social. Tais autores lembrariam que a CID pode ser explicada à luz do materialismo histórico enquanto tentativa de preservação do capitalismo, servindo como ferramenta de manutenção e legitimação da hegemonia dos países centrais do sistema internacional. Antigas colônias, agora emancipadas, poderiam ser mantidas em relação de dependência e de garantia do funcionamento da economia internacional. A ajuda prestada seria condicionada ao respeito de uma gramática mais ampla do capitalismo: não nacionalizar empresas estrangeiras sem que se definam medidas de compensação, não estabelecer regras rígidas acerca da repatriação dos lucros das multinacionais, implementar políticas de ajustamento estrutural, seguir padrões internacionais de estabilidade macroeconômica, assegurar o respeito aos direitos de propriedade (material e imaterial), etc.

Uma segunda abordagem, a crítica social e antropológica, revela o papel do etnocentrismo e do eurocentrismo na definição dos valores e normas do desenvolvimento enquanto promessa ocidental, ressaltando a natureza histórica e pretensamente universalizante da modernidade. Segundo essa corrente, os princípios do progresso e da civilização impuseram lógicas e racionalidades como medidas universais para realidades socioculturais e contextos históricos muito diversos. A CID teria gerado discursos e práticas sobre o “outro”, o do Terceiro Mundo, que deveria ser “desenvolvido” pelo Ocidente com base em noções eurocêntricas de planejamento, participação e pobreza. A normalização e o disciplinamento de atores locais pela CID estabeleceram, assim, o sentido da “ajuda” adequada (*foreign aid*) e dos métodos apropriados, fossem eles relatórios de avaliação, procedimentos de gestão por resultados ou reuniões com *experts* internacionais (ESCOBAR, 1994; FERGUSON, 1994). Como necessidade ontológica e superação do etnocentrismo, aponta-se para a relevância do diálogo *com* e *entre* os diferentes povos, saberes e práticas, bem como o respeito a suas formas plurais de racionalidade (SAID, 2007; SOUSA SANTOS, 2001). No caso da América Latina, seria importante salientar que, para além da dominação econômica com base na articulação centro/periferia, haveria uma dependência cultural. Ao mobilizar Aníbal Quijano, Enrique Dussel e Walter Dignolo, por exemplo, Maria Ceci Misoczky (2011) lembra a distinção fundamental entre “colonialismo” (relativo às políticas de controle da soberania do “outro”) e “colonialidade” (referindo-se a estruturas de controle e hegemonia que emergiram do colonialismo), a última considerada decorrência histórica do primeiro (MISOCZKY, 2011). As agências internacionais da CID são atores de primeira ordem na construção e manutenção de padrões de colonialidade.

Uma terceira visão, de linhagem crítica pós-moderna, adverte para a impossibilidade do caráter universal do desenvolvimento, considerado fruto de uma utopia iluminista que acabou favorecendo os interesses das classes dominantes e definiu padrões hierárquicos entre saberes. Há hoje um movimento ascendente na Europa da escola pós-desenvolvimentista, segundo a qual, assim como o progresso, o desenvolvimento pode trazer consequências sobre a vida e a liberdade dos homens, camuflando os interesses de diversos grupos de poder que se beneficiam desse mesmo processo. Defendem-se, assim, o pós-desenvolvimento e a pesquisa sobre modos de satisfação (*épanouissement*) e felicidade coletivas que não busquem apenas o bem-estar material, responsável pela desestruturação do meio ambiente e de uma boa parte das relações sociais. Ressalta-se, desse modo, a natureza essencialmente plural do desenvolvimento que se desenharia de forma sensivelmente diferente no Norte e no Sul (LATOCHE, 2004; RIST, 1996).

Finalmente, a visão do realismo político sobre a CID tenderia a ressaltar que nem todas as formas de cooperação são inerentes e necessariamente benignas, razão pela qual é importante distinguir entre cooperação como uma forma particular de interação instrumental e os fins perseguidos pela interação cooperativa. Quando cooperam, afirmaria Hans Morgenthau (1962), os Estados são racionais, oportunistas e estratégicos e têm por objetivo melhorar a sua própria condição; agir de modo diferente seria não apenas

ingênuo, mas perigoso para a sua sobrevivência e bem-estar. Ademais, as regras da CID não definem, de forma clara e obrigatória, as sanções para os agentes impunes; os ganhos efetivos com a cooperação promovida podem ser até mesmo superiores em relação ao que se mantém com a opção de não cooperar (ênfase nos ganhos absolutos), porém a distribuição desses ganhos é desigual (ênfase realista nos ganhos relativos). Mesmo depois de algumas décadas de projetos da cooperação internacional, as razões e justificativas da ajuda prestada por alguns Estados a outros países não são muito claras, permanecendo as tensões entre normas éticas e relações de poder nas relações internacionais (BLACK, 1968; EBERSTADT, 1988; HOOK, 1995; PRADO LALLANDE, 2008). A ajuda prestada pelos Estados Unidos no pós-guerra seria motivada pela ordem da Guerra Fria; a da França, pela necessidade de manter uma zona de influência africana na era pós-descolonização. Como sublinharia Huntington (1970), a obrigação moral diz respeito a ajudar os pobres dos países menos desenvolvidos e não os seus governos, o que possibilita, na concepção do autor, a muitos dos programas da cooperação canalizados por meio de organizações privadas cumprir mais eficazmente esse dever moral em comparação com estruturas burocráticas públicas, que tenderiam a ser movidas por interesses de política externa. Entre os tipos de benefícios que projetos e financiamentos trariam para o país doador, poderíamos lembrar o acesso a insumos estratégicos (minério, produtos agrícolas etc.), a obtenção de votos favoráveis no sistema multilateral, a contenção de inimigos ideológicos (a exemplo do comunismo durante a Guerra Fria), a promoção de interesses ligados ao comércio exterior e investimentos, a venda de excedentes de *commodities*, bem como a imposição de modelos de políticas públicas (ajuste econômico, liberalização do comércio exterior etc.).

É evidente que muitos dos pontos explorados por essas abordagens se entrecruzam e podem alimentar novas construções intelectuais sobre o papel político e intelectual da CID no mundo contemporâneo, igualmente à luz das novas e emergentes dinâmicas de cooperação Sul-Sul. Serão mobilizados conceitos e debates das duas primeiras abordagens a fim de analisar, neste artigo, a atuação das agências internacionais no desenvolvimento de Duque de Caxias. Com isso, é possível tornar visível, no contexto particular de Duque de Caxias, uma série de “*aid frames*”, ou seja, modos de pensar que informam a ação dos atores políticos e econômicos em matéria de cooperação para desenvolvimento (VAN DER VEEN, 2011), sejam eles a busca por o exercício do poder/influência, a busca por riqueza/interesses econômicos, a construção de reputação/autoafirmação ou ainda a defesa de valores humanitários. Tais *aid frames* enriquecem a compreensão da CID enquanto campo político. Como diria Bourdieu (1979, 1994), um campo político é um universo social particular e relativamente autônomo, com sua *nomos* e *doxa*, no âmbito do qual os agentes se reconhecem com base em uma divisão diferenciada de capitais disponíveis (capital simbólico, econômico, cultural e social). Podem ocorrer mudanças nesse campo político, muito embora as hierarquias tendam mais à permanência do que à transformação. Por exemplo, ao longo dos últimos quarenta anos, graças, entre outros, a algumas das críticas introduzidas brevemente neste artigo, noções relacionadas à modernização ocidental foram substituídas por outras formas de modernização e emancipação, os desafios da descolonização foram atualizados pelos da globalização econômica, mas o que tem permanecido conceitualmente constante no campo da CID é o elo fundamental que uniria nações e sociedades com carências e necessidades, de um lado, com atores e operadores econômicos, de outro, dispondo de recursos para supri-las.

“Ao definir o subdesenvolvimento como um estado de carência (e não como o resultado de circunstâncias históricas), ao caracterizar os subdesenvolvidos como pobres (sem se perguntar sobre as razões dessa pobreza), faz-se do crescimento e da ajuda internacional, concebidos em termos tecnocráticos e quantitativos, a única resposta possível” (RIST, 1996, p.131).

---

## O Contexto Local de Duque de Caxias

Desde a sua fundação em 1943, o município de Duque de Caxias tornou-se “cidade dormitório” de expressivo contingente de imigrantes que buscam emprego e oportunidade de vida no Rio de Janeiro. Sua população, estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) em 855.048 habitantes, é

quase exclusivamente urbana (99,6%). Caxias apresenta um PIB anual na ordem de R\$ 29.148 bilhões (IBGE, 2010), sendo o oitavo maior PIB nacional e o segundo maior no estado do Rio de Janeiro. Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,753, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2000), abaixo do IDH da capital Rio de Janeiro (0,842) e da média estadual (0,807), ocupando a 1782ª posição em âmbito nacional. Possui, de acordo com dados oficiais da própria Prefeitura, 84,6% de suas ruas com rede de coleta de esgoto e 95% de casas com abastecimento de água tratada (PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS, 2011).

Segundo o IBGE (2010), possui 168 escolas da rede municipal, 102 estaduais e 2 federais, 128 escolas particulares, uma universidade estadual e cinco particulares; um estabelecimento de saúde estadual, 63 da rede municipal e 148 privados. Sua localização privilegiada em termos geográficos favorece a instalação de empresas de prestação de serviços e indústrias. Outro ponto forte é a sua proximidade a grandes eixos viários, como a rodovia Presidente Dutra, Washington Luiz, Avenida Brasil, Linhas Vermelha e Amarela. Próximo ao Aeroporto Internacional Tom Jobim e Centro do Rio de Janeiro, Duque de Caxias é muito procurada por empresas que fazem transporte e distribuição de produtos em virtude de suas características logísticas.

A primeira grande indústria a se instalar na cidade de Duque de Caxias foi a Fábrica Nacional de Motores (FNM). A planta fabril possui características inéditas em nosso país, contando com oficinas subterrâneas para proteção das instalações e empregados em caso de eventuais incursões aéreas inimigas durante a Segunda Grande Guerra Mundial. Sua produção na década de 1940 era concentrada em motores à explosão para equipar aviões, pequenas embarcações e carros de combate. Com a vitória dos aliados, ao final do conflito, foi transformada em sociedade anônima, passando a fabricar caminhões pesados até a década de 1960, os populares FNM, muito apreciados pela sua robustez e grande diversidade de aplicações. A fábrica foi vendida à Fiat no final dos anos 1970. Atualmente suas instalações continuam em plena atividade, abrigando a fábrica de carrocerias de ônibus Ciferal.

Com a instalação da Refinaria Duque de Caxias (Reduc), em 1961, o município se tornaria um dos mais importantes polos petroquímicos do país. Sua capacidade de processamento é de 242 mil barris/dia (PMDC, 2011), uma das mais completas refinarias de petróleo no Brasil, com uma linha de 52 produtos, entre óleos básicos para lubrificantes, diesel, gasolina, GLP, nafta, querosene de aviação, parafinas, óleo combustível, aguarrás, entre outros. Sua arrecadação em impostos municipais, estaduais e federais gira em torno de R\$ 1,2 bilhão/ano. Atualmente, além da Reduc da Petrobras, e das empresas que compõem o complexo gás, químico e petroquímico do seu entorno, Ciferal (fábrica de carrocerias), Turbomeca (fabricação e manutenção de turbinas de helicópteros), estão instalados no município de Duque de Caxias, IBF, Inmetro, Jornal O Globo, Transportes Carvalhão, Sadia, Centro de Distribuição das Casas Bahia, inúmeros condomínios de operadores logísticos, o polo moveleiro, entre outros. São 1.984 indústrias e 19.562 estabelecimentos comerciais, segundo a Secretaria Municipal de Fazenda do Município.

Há de se destacar que, independentemente do adensamento populacional e do processo desordenado de urbanização, ainda persistem inúmeras áreas com aspectos rurais, carentes de saneamento, infraestrutura básica de serviços públicos como eletrificação e iluminação pública e água potável. Para Alves (2002), no contexto das desigualdades brasileiras, percebe-se em Duque de Caxias a proliferação de condomínios com segurança e áreas de lazer, ocupados por famílias com poder aquisitivo muito superior à média observada no seio da população local. Esse tipo de investimento é viabilizado por recursos públicos e pela participação de agentes privados. Percebe-se, igualmente, o desenvolvimento de centros comerciais do tipo *shoppings centers*.

Ademais, apesar de muita potencialidade econômica e vitalidade financeira, Duque de Caxias ilustra perfeitamente o contraditório modelo de desenvolvimento com desigualdade. Apresenta-se como uma das dez maiores economias municipais do país, a segunda maior da região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, perdendo apenas para a capital do estado, no entanto, as políticas sociais são precárias e os indicadores de desenvolvimento humano estão bastante aquém de suas taxas de crescimento. Segundo o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (2000), no capítulo “Condições de Saúde, Fatores de



Vulnerabilidade da População”, no município de Duque de Caxias há 0,2 médico por mil habitantes, ao passo que no município do Rio de Janeiro são 3,68 médicos; o número de mulheres de 15 a 17 anos com filhos é elevado, e ainda inexistem políticas de planejamento familiar e prevenção. Disso resulta a realidade de que, no município de Duque de Caxias, 10,31% do total das mulheres dessa faixa etária são mães, enquanto na Região Metropolitana o percentual é de 8,33% e, na capital, de 7,56%. Em 2000, Duque de Caxias contava com 69,52% dos domicílios com rede de água tratada, 27,84% de casas com poços ou abastecidas por nascentes e 2,63% por outras formas de abastecimento (caminhão pipa, tambores em carroças, água das chuvas) – para os mesmos tipos de distribuição, o Rio de Janeiro apresentava, respectivamente, os percentuais de 97,79%, 1,03% e 1,18%.

O crescimento desordenado com o surgimento de bairros populares, favelas e bolsões de miséria, a falta de consciência política e cívica dos moradores locais (que poderiam exigir e fiscalizar a execução de obras de saneamento e infraestrutura), além dos sucessivos governos populistas e ineptos no tratamento do bem público, poderiam justificar, pelo menos em parte, a situação descrita. Duque de Caxias reflete, assim, um cenário onde grandes empresas dividem espaço com uma população com baixa escolaridade, onde a juventude tem poucas perspectivas futuras de se desenvolver com qualidade. Nesse cenário, evidenciou-se, por meio das visitas realizadas durante a pesquisa de campo, o papel desempenhado por algumas ONGs no vácuo de poder deixado pelas instituições públicas. O caso do Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável (IBISS) ilustra essa perspectiva por meio do programa para capacitação de líderes locais, que identifica e treina cidadãos que possuam perfil de líder comunitário para que passem a atuar como mobilizadores locais. Em 2006, o IBISS recebeu apoio da ONG canadense School Without Borders, que enviou verbas para a produção de um documentário, feito pelos próprios catadores, em que se relatou a história do local em que viviam.

Caxias também desempenhou função importante na política do lixo no estado do Rio de Janeiro. Internacionalmente reconhecido graças à repercussão de dois documentários – *Estamira*, em 2004, e *Lixo Extraordinário*, em 2011 –, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho iniciou suas atividades em 1978. Localizado em uma das áreas menos desenvolvidas de Caxias, o Aterro recebia, até junho de 2012, cerca de sete mil toneladas diárias de resíduos de quatro cidades da Baixada Fluminense (Duque de Caxias, Nilópolis, São João de Meriti e Queimados), além de 85% dos detritos produzidos na cidade do Rio de Janeiro. Estimase que cerca de duas mil pessoas trabalhavam no local e que mais de vinte mil dependiam direta ou indiretamente da economia do lixo (LACERDA, 2003). No ano de 2005, o Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho atingiu sua capacidade máxima, sentenciando seu fechamento; adiado, porém, em diversas ocasiões. O acúmulo de lixo chegou a atingir mais de oitenta metros de altura, tendo sido extrapolado o limite de sua capacidade, o que trouxe o risco de deslizamentos e rachaduras. Com o fechamento oficial em junho de 2012, ocorrido poucos dias após a conclusão das negociações da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco Mundial, a JICA (agência japonesa de cooperação) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) anunciaram financiamentos não reembolsáveis, na ordem de R\$ 2,8 milhões, destinados à capacitação de catadores com vistas à reinserção profissional e ao desenvolvimento de microprojetos. Os catadores cadastrados receberam da cidade do Rio de Janeiro indenização de aproximadamente 15 mil reais. Alguns deles resolveram criar novos negócios com o montante recebido, ao passo que outros reivindicaram de autoridades públicas a construção de galpões de reciclagem para continuar o trabalho com resíduos sólidos, entretanto, em condições mais dignas. Restam, ainda, desafios importantes em termos de recuperação ambiental da área ocupada pelo antigo aterro sanitário e seu entorno.

Diante desse breve relato sobre as condições sociais, econômicas, políticas e ambientais que afetam Duque de Caxias, pergunta-se quais têm sido as principais ações implementadas por agências da CID? Quais são as agências internacionais (governamentais e não governamentais) que atuaram ou ainda estão atuando em Duque de Caxias? Desde quando? Mobilizam saberes locais na promoção de seus programas ou privilegiam *expertise* internacional e pacotes padronizados com soluções universais para os problemas locais? Aplicam alguma forma de condicionalidade? Fomentam a participação social? Por quais meios? Existem mecanismos de monitoramento e avaliação de seus projetos? A seguir, tais questionamentos serão respondidos.

## Matriz de Análise e Aspectos Metodológicos da Pesquisa Empírica

Do ponto de vista metodológico, deve-se ressaltar que a pesquisa, de natureza qualitativa e eminentemente exploratória, foi possível graças a uma série de observações colhidas por meio de visitas de campo ao longo do ano de 2011 e às entrevistas semiestruturadas<sup>5</sup> conduzidas em conformidade com roteiro previamente elaborado<sup>6</sup>. Como se pode verificar no Quadro 1, também foram usados documentos e relatórios institucionais, sempre que disponibilizados pelas instituições. É importante salientar que houve muitas dificuldades na coleta de informações, na maioria das vezes porque nem a Prefeitura (e seus organismos) dispõe de dados sistematizados, nem as organizações parceiras na implementação de projetos são muito aparelhadas para armazenar e fornecer informações. Outra situação que nos pareceu relevante diz respeito à falta de tradição de contato dos órgãos públicos e governamentais locais com grupos de pesquisa, razão pela qual, em algumas ocasiões, foi bastante tenso o diálogo com gestores e representantes de organismos públicos municipais.

Na pesquisa empírica, como indica o Quadro 1, buscou-se identificar as organizações que, com alguma presença no Brasil, também decidiram atuar no município de Duque de Caxias. Procurou-se entender o que fazem, quais são os seus orçamentos, que dificuldades podem apresentar e que resultados vêm obtendo em termos de estratégias de desenvolvimento. Objetivou-se, assim, estabelecer um primeiro mapeamento, nos quatro distritos de Duque de Caxias, das instituições e agências internacionais (públicas e privadas) que possuem ações relacionadas com o desenvolvimento no âmbito do município, muito embora elas possam ter tamanhos, orçamentos, origens e propósitos bastante distintos. A pergunta principal da pesquisa pressupõe que seria necessário e importante trazer à tona aspectos que ficaram “invisibilizados” no contexto de Duque de Caxias, sem pretender afirmar, porém, que se trate de um fenômeno específico do município em tela.

O primeiro passo foi recorrer à prefeitura do município, onde não foi possível identificar uma pasta (assessoria, subsecretaria ou serviço) que reunisse essas informações. Quando havia alguma informação disponível, encontrava-se segmentada por área de interesse (social, saúde, desenvolvimento) – dispersa, portanto, em vários órgãos de governo. Em virtude dos contrastes existentes no município, interesses de grupos econômicos, contingente populacional e sua dimensão territorial, ter e manter atualizado o conjunto de projetos e intervenções – seus tipos e orçamentos – das organizações internacionais em ação no município, por meio de um banco de dados atualizado, torna-se uma tarefa que demanda grande esforço e vontade política. A pesquisa de campo realizada revelou, em alguns momentos, que as organizações locais

<sup>5</sup> Foram entrevistados os seguintes indivíduos: Therezinha Domingas Paes, Secretária de Assistência Social e Direitos Humanos da Prefeitura de Duque de Caxias (07/04/2011); Antônio Joaquim C. Cunha, Primeiro Secretário do Rotary Club - Duque de Caxias (12/05/2011); Antônio Pena, Associação Maçônica Ary Vieira Martins/Amavim (31/05/2011); Elba Gusti, Banco Interamericano de Desenvolvimento (entrevista por e-mail, 12/05/2011); Glória Cristina dos Santos, Diretora Financeira da Associação dos Catadores do Jardim Gramacho/ACAMJG (31/05/2011); Helan Nogueira, ONG Trama Ecológica (11/05/2011); Jorge Migon, Gerente da Representação Regional da Firjan na Baixada Fluminense (01/04/2011); Jorge Pinheiro, Coordenador do Instituto Estadual do Ambiente/INEA, governo do estado do Rio de Janeiro (03/10/2011); Jorge Rezende, Ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico de Duque de Caxias (09/05/2011); Luiz dos Santos Silva, Conselheiro de Emprego e Renda da Prefeitura de Duque de Caxias (19/05/2011); Simone Klein, Coordenadora da Assessoria de Responsabilidade Social – Firjan (28/04/2011). Todos autorizaram a divulgação de seus nomes.

<sup>6</sup> O roteiro era composto das seguintes questões: quais são as agências internacionais (governamentais e não governamentais) que, no seu conhecimento, estiveram ou ainda estão atuando em Duque de Caxias? Desde quando? Por que esta organização escolheu atuar neste município? Atuam em alguma outra cidade brasileira? Quantos e quais são os projetos desenvolvidos em DC? Poderia descrever o projeto (objetivos, área temática, orçamento, etc.)? Existe alguma equipe de campo atuando em Caxias? Quais seriam os maiores problemas enfrentados (e em qual fase da atuação)? Existe acompanhamento, monitoramento e avaliação? Das ações implementadas, já conseguiram colher frutos do trabalho desenvolvido? Os tipos de ações apoiadas permaneceram semelhantes ao longo do tempo? Quem define essas estratégias, os escritórios locais ou os escritórios centrais (de origem) da agência? Como você analisa o grau de autonomia/dependência do escritório local em relação à sede? Analisando o período, o volume de recursos para o financiamento de ações para o desenvolvimento local em Caxias, os indicadores mantiveram-se estáveis, melhoraram, pioraram? Como avaliaria a participação de sua agência no desenvolvimento local de Caxias? Pode-se falar em políticas públicas para o desenvolvimento local em Caxias? Que contribuições você considera que a agência à qual você pertence ofereceu ao desenvolvimento local de Caxias?

que atuam com apoio de financiamentos externos também se encontram bastante distantes do monitoramento e do controle de órgãos públicos ou de federações de organizações não governamentais. Por exemplo, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) possui registro e controle de todas as suas associadas, no entanto, não possui um relatório detalhando as ONGs em atuação no município de Duque de Caxias. Ou seja, a primeira constatação com base na pesquisa diz respeito à ausência de informações detalhadas e sistematizadas sobre os projetos de desenvolvimento em Duque de Caxias, implementados com alguma forma de apoio financeiro, técnico ou intelectual de agências internacionais. Desse modo, entende-se que a pesquisa torna visíveis algumas das práticas e metodologias adotadas no caso do município de Duque de Caxias.

Quadro 1

**Matriz de análise**

Questão principal de pesquisa	Questões secundárias	Fontes
Quais são as principais formas de atuação de organizações internacionais (governamentais, privadas, filantrópicas, associativas) na promoção do desenvolvimento local em Duque de Caxias (DC)?	Quais são as agências internacionais (públicas e privadas) que atuam em DC? Desde quando? Por quê?	Entrevistas (vide roteiro). Análise documental. Revisão de informes das próprias organizações. Documentos do município, quando disponíveis.
	Quais são os principais projetos que ali desenvolvem (objetivos, área temática, orçamento)?	
	Quantos profissionais estão envolvidos na execução do projeto? Atuam localmente? Estabelecem parcerias? Como é o processo decisório para o início e a condução de cada projeto?	
	Realizam avaliações dos resultados produzidos? Identificam problemas na execução dos projetos? Que interfaces são criadas com as políticas públicas no município?	

Fonte: Elaboração própria.

Em razão dessas dificuldades, recorreu-se à Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que gerencia um fundo, no âmbito de sua Assessoria de Responsabilidade Social Empresarial, com o objetivo de conscientizar, estimular e orientar o empresariado fluminense para o desenvolvimento de programas e ações voltadas à temática da responsabilidade social. O Fundo para o Desenvolvimento Social foi criado em 2003 pelo Sistema Firjan e pela Fundação Interamericana (IAF, Inter American Foundation), a fim de estimular empresas a investir em projetos sociais que promovam a geração de trabalho e renda e capacitação profissional, em parceria com organizações não governamentais. Em 2010, a Firjan, por intermédio da Assessoria de Responsabilidade Social Empresarial, renovou a parceria com a Fundação Interamericana (IAF) e recebeu um novo aporte de US\$ 100 mil. O Fundo já recebeu cerca de 1 milhão de reais em recursos, contando com a contrapartida empresarial de aproximadamente 1,3 milhão investidos. O Fundo, responsável pela implementação até 2012 de 41 projetos envolvendo 47 empresas e 33 ONGs, atua na mobilização e informação das empresas sobre temas prioritários à responsabilidade social, além de formatar, coordenar, monitorar e avaliar projetos sociais em parceria com organizações sociais, iniciativa privada ou com o poder público, procurando contribuir para a redução da desigualdade social no estado do Rio de Janeiro. Uma vez selecionados os projetos e as instituições parceiras que fazem a aplicação dos recursos na ponta, cabe à Firjan o acompanhamento e o desenvolvimento das parceiras para a consecução dos resultados. Esse primeiro contato com a Firjan foi fundamental na busca de novos organismos e profissionais para a realização das entrevistas.

---

## A Atuação das Agências Internacionais: o que revelam as práticas em Caxias?

As instituições internacionais identificadas pela pesquisa realizada não agem diretamente na promoção do desenvolvimento em Duque de Caxias. Quando atuam no município, realizam seus projetos por intermédio de seus representantes locais, geralmente instituições de caridade ou associações locais. No caso de empresas transnacionais e seus projetos de responsabilidade social, atuam por meio de suas filiais instaladas nos arredores de Duque de Caxias ou por meio de parcerias com instituições públicas (governo federal, estadual, municipal, bancos de fomento, ministérios, secretarias, empresas públicas), ou ainda por intermédio de organizações locais conveniadas (federações, organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público). Observa-se aqui um primeiro nível de invisibilização no modo de atuar dessas agências: financiam projetos, definem metodologias, mas não agem diretamente em Duque de Caxias. Produz-se aqui uma repetição da dicotomia *field-desk*, trabalhada por David Mosse (2005), ou seja, o conhecimento (métodos, objetivos) e o poder do financiamento são centralizados e estabelecem uma relação hierárquica com o contexto local das práticas. Apesar da retórica da horizontalidade da troca, as práticas das agências instauram relações assimétricas entre os parceiros.

Com base nos encontros, nas entrevistas realizadas e nos dados coletados, percebe-se que, desde a sua emancipação de Nova Iguaçu, Duque de Caxias recebeu inúmeros projetos internacionais visando à promoção do desenvolvimento. Vários dos entrevistados fazem alusão a projetos importantes do passado, sem, porém, fornecer maiores detalhes e informações precisas ou sistematizadas sobre seus resultados ou sobre os impactos por eles gerados. A falta de construção de uma memória institucional e social sobre a atuação das agências internacionais revela um segundo nível desse processo de invisibilização: não apenas as organizações internacionais deixam de atuar diretamente no município, como tampouco se conhece a história de sua atuação. Diante desse contexto, para fins do presente estudo, as informações colhidas estão limitadas aos projetos ainda em andamento. A lista a seguir relaciona os projetos que foram identificados durante a pesquisa de campo, contendo também suas respectivas organizações internacionais ou nacionais que funcionam com aportes de fundos oriundos de contribuições internacionais. Todos os projetos listados estavam operacionais no momento da pesquisa de campo conduzida em Duque de Caxias.

- a) Projeto Escola-Comunidade: destinado à mobilização e à conscientização sobre a sustentabilidade ambiental, voltado para crianças matriculadas na rede pública de ensino. É implementado pela Associação Ecológica Ecomarapendi, com recursos do Fundo Firjan/IAF para o desenvolvimento social e contrapartida das empresas Ciferal, Turismo Três Amigos, Reduc-Petrobrás, Rede de Postos de Combustíveis Forza, Sadia, Bayer, Resitec, Alfa Rio Química, Polibrasil, Quiminfactor e Petroflex. Todas essas organizações apoiam este projeto, orçado, em 2012, em um montante total de R\$ 66.388,44.
- b) Projeto Sustentabilidade para o Jardim Gramacho: implementado pela Organização Não Governamental Doe Seu Lixo, com recursos do Fundo Firjan/IAF para o desenvolvimento social em parceria com o Instituto Coca-Cola, aplicados no bairro de Jardim Gramacho com o objetivo de ampliar a capacidade de separação e seleção de materiais recicláveis da Associação dos Catadores do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho (ACAMJG). Orçamento total, em 2012, de R\$ 60.651,80.
- c) Projeto de inclusão social e formação profissional: destinado aos catadores de materiais recicláveis que ficarão sem o atual meio de subsistência a partir do momento em que serão encerradas as atividades do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho. O Governo do Japão, por intermédio do Banco Mundial, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), aporta financiamentos não reembolsáveis, restritos à aquisição de meios para a formação e a inclusão social de catadores, na ordem de R\$ 2,8 milhões (orçamento total em 2012).
- d) Projeto Retalhos da Vida, Retalhos da Vila: implementado pela ONG Casa da Mulher Caxiense Ruth Cardoso, uma organização criada com recursos da prefeitura municipal. O projeto conta com

recursos do Fundo Firjan/IAF para o desenvolvimento social e com a participação das Lojas Renner; está orçado em R\$ 33.884,30 (orçamento total em 2012).

- e) Projetos diversos do Rotary Club Internacional, com recursos gerados pelo próprio clube ou captados de outros clubes internacionais, implementados pela sua filial em Duque de Caxias. Apresentam os seguintes resultados: construção da Escola Rotary em Santa Cruz da Serra (no 3º distrito de Duque de Caxias); montagem de sala de informática na Escola Municipal Rotary; construção e aparelhamento de uma padaria no patronato de menores de São Bento; construção e reforma de aparelhos da polícia militar e do corpo de bombeiros com recursos captados de empresários do município; aquisição de veículos para estes mesmos órgãos públicos; criação do banco de atendimento ao deficiente físico temporário, com empréstimo de cadeiras de rodas, muletas e camas hospitalares sem custo para os beneficiados (ao término do prazo de uso desses equipamentos, os beneficiários os devolvem para fins de manutenção e disponibilização para outros candidatos ao benefício); doação de equipamentos para o Hospital Municipal de DC, por meio da iniciativa Brazilian Vision Mission II, para fins de realização de cirurgias de catarata; doação de equipamentos para montagem da clínica de olhos no Hospital Ismélia da Silveira (infantil); instalação de UTI no Hospital Adão Pereira Nunes (Saracuruna); abertura de sala de atendimento cardiológico no Posto de Saúde Municipal de Campos Elíseos (Rotary Club de Porto Rico); realização de exames oftalmológicos e fornecimento de óculos no Centro Educacional Integrado (CEI) de DC; instalação de oficina de vassouraria na Sociedade Rural Casa do Caminho (Xerém) e doação de alimentos na Casa da Amizade; criação de uma unidade do Rotaract, que é uma rede de serviços sediados em uma comunidade ou universidade, voltada para membros entre 18 e 30 anos de idade, com participação em 170 países, voltados para projetos humanitários e atividades de desenvolvimento profissional. Todas as ações do Rotary International são realizadas por intermédio do Rotary Club Duque de Caxias. No entanto, os orçamentos não foram informados durante a pesquisa.
- f) Projeto Reciclóleo: implementado pela Organização Não Governamental Trama Ecológica, com financiamento da Embaixada da Austrália, voltado para a coleta domiciliar de óleo de cozinha saturado (usado), que, uma vez processado, pode dar origem a sabão em barra, detergente e sabão em pasta, criando oportunidade de renda para as famílias envolvidas e, aspecto ambiental fundamental, reduzindo o descarte nas redes de esgoto ou descarte com o lixo domiciliar.

Além desses seis conjuntos de atividades, outros projetos foram mencionados por vários interlocutores, sem, porém, detalhamento de seus objetivos ou informações sobre seu atual estágio de desenvolvimento. Foram lembrados, por exemplo, a oficina de leitura, incentivando jovens e crianças a adquirirem o hábito da leitura; o projeto de inclusão digital para uso e manuseio de computadores, microinformática com cursos de edição de texto, uso da rede mundial de computadores, montagem e manutenção de computadores; o projeto de confecção de tijolos ecológicos; os projetos de confecção de bijuterias, criação de hortas comunitárias orgânicas, grupos de dança, teatro e de balé, levantamento de dados antropométricos da população com a coleta de dados como peso, altura, índice de massa corporal e outros para alimentar bancos de dados para pesquisas relacionadas com o nível de desnutrição da população. Foi mencionado que todos esses projetos recebem financiamentos diversos, inclusive de agências internacionais, mas nenhuma informação mais detalhada foi fornecida.

O trabalho de campo demonstrou a distância significativa entre o que os próprios entrevistados afirmavam constituírem-se necessidades sociais e econômicas em Duque de Caxias, a retórica da cooperação (a escala de suas promessas) e os tipos de projetos desenvolvidos por agências internacionais (suas práticas). Isso confirmou também diversos aspectos salientados na literatura acadêmica sobre o tema da cooperação e do papel das agências internacionais no desenvolvimento de países em desenvolvimento. Por exemplo, as entrevistas revelaram a existência de agências internacionais (governamentais ou não) que utilizam organizações governamentais e não governamentais locais como parceiras na condução de projetos e no desdobramento de suas ações. Entre elas, lembramos a Embaixada da Austrália, a Embaixada da Alemanha, mas também organizações internacionais como a Fundação Interamericana, a Visão Mundial (Word Vision),



Caritas Internacional (por meio da Caritas do Brasil), a Fundação Konrad Adenauer, o Rotary Club Internacional. É importante ressaltar que empresas transnacionais e fundações empresariais (como a SHV Gases e o Instituto Coca-Cola) também atuam em projetos de desenvolvimento em Caxias, por meio de programas de responsabilidade social, muito embora este não tenha sido o foco principal de nossa pesquisa.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) não possui registro de atuação no município de Duque de Caxias, embora essa informação tenha sido fornecida por uma de suas funcionárias residentes no Brasil. Localmente não foram encontrados dados que respaldassem essa afirmação, o que pode simplesmente significar que falte organização e sistematização de tais dados no plano municipal. O BID informou, porém, os valores médios para projetos ligados à área cultural, afirmando ter aplicado valores da ordem de três a sete mil dólares norte-americanos por projeto em várias localidades da Baixada Fluminense. Essa lacuna de informações no plano municipal revela que algumas ações de desenvolvimento, implementadas com o apoio de agências internacionais, podem ocorrer à revelia do conhecimento da própria Prefeitura, que não sistematiza as informações sobre os projetos em ação, tampouco seus objetivos e resultados.

---

### Mapeamento das agências internacionais (públicas e privadas): o visível e o invisibilizado

Foram confirmadas as presenças das organizações internacionais governamentais, não governamentais, fundações de empresas transnacionais, organizações de caridade (religiosas), além de associações e organizações nacionais que utilizam recursos e apoios internacionais, conforme o Quadro 2 a seguir. Deve haver outras instituições em atuação no município, no entanto, por falta de dados sistematizados e disponíveis localmente, não puderam ser encontradas. Não há registros sobre a data de início de funcionamento de muitos dos projetos implementados por essas organizações internacionais. Algumas delas, a exemplo da maçonaria, foram mencionadas, mas sem maiores precisões ou detalhamentos sobre vínculos possíveis com as redes transnacionais da maçonaria. Pudemos coletar os seguintes dados sobre a Associação Maçônica Ary Vieira Martins (Amavim): presente no município desde a década de 1950; sem um projeto específico, mas em apoio constante a qualquer instituição que queira ajudar a melhorar as condições de vida dos residentes e cidadãos de Duque de Caxias; coleta recursos em suas diferentes lojas e no setor empresarial.<sup>7</sup>

Os motivos que justificariam a presença das agências internacionais foram, em parte, aludidos durante as entrevistas. Muitas das motivações apresentadas relacionam-se às necessidades básicas do próprio município nos campos da educação, saúde, proteção ambiental, oportunidades vinculadas ao empreendedorismo a moradores beneficiados pelos projetos, geração de emprego e renda, segurança pública, serviços de infraestrutura, entre outros. É interessante notar que essas áreas dizem respeito a setores fundamentais das políticas públicas, porém, muitos dos entrevistados tenderam a mencioná-las de uma perspectiva técnica e não política. Como afirmaria Tânia Murray Li (2007), a tecnificação (*rendering technical*) gera uma hierarquia concomitante ontológica e epistemológica entre os envolvidos em um projeto, os parceiros. A autora argumenta que esse processo tende a confirmar o papel dos *experts* (em sua maioria, externos ao contexto das práticas) e define uma fronteira entre aqueles que se posicionam como confiáveis (detentores de capacidade, podendo diagnosticar, mas também prescrever) e os que devem se submeter ao direcionamento e à disciplina.

Além disso, as instituições internacionais possuem atuação em outros países, outros estados e municípios brasileiros, geralmente com projetos semelhantes, variando em termos de prioridades temáticas e orçamentos envolvidos. De modo distinto, as fundações empresariais que financiam projetos de desenvolvimento local em Duque de Caxias não necessariamente possuem ações em outros locais nos mesmos moldes, mas projetos

---

<sup>7</sup> Segundo o entrevistado, em Duque de Caxias há treze lojas maçônicas divididas em potências distintas, independentes umas em relação às outras. Por decisão das lojas, foi criado o Conselho de Integração Maçônica Ary Vieira Martins e, posteriormente, a Associação Ary Vieira Martins, atualmente presidida por Antonio Carlos Correa Pena.

ligados também ao desenvolvimento local em países que hospedam plantas industriais, buscando gerar relações de boa vizinhança com as comunidades próximas. É evidente que, em muitos desses projetos implementados por fundações empresariais, pode-se procurar diminuir o que se costuma chamar de “efeitos externos negativos” (efeitos produzidos, porém não desejados, das atividades econômicas das respectivas empresas), a exemplo da poluição atmosférica, da contaminação dos rios e dos solos, entre outros.

Quadro 2

**Principais agências internacionais atuantes em Duque de Caxias**

<b>Organizações estatais e intergovernamentais</b>	<b>Organizações não governamentais e de natureza associativa</b>	<b>Organizações de natureza empresarial atuando no campo da responsabilidade social internacional</b>
Embaixada da Austrália Embaixada da Itália Embaixada dos Estados Unidos Embaixada da Alemanha Embaixada do Japão Banco Mundial	Visão Mundial (Word Vision) Fundação Caritas do Brasil Igreja Católica e suas redes locais Anistia Internacional IBISS Foundation (Instituto Brasileiro de Inovações pró-Sociedade Saudável). Fundação Interamericana – IAF Fundação Konrad Adenauer Rotary Club local Maçonaria local	Instituto Coca-Cola SHV Gases Chevron do Brasil

Fonte: Elaboração própria.

### **Modus operandi, gestão e processo decisório**

Foi evidenciado que as organizações, por meio de seus parceiros locais, executam projetos pontuais e de pequena envergadura, seguindo a lógica de projetos-piloto. Tais projetos são raramente monitorados pelas esferas públicas do poder local, escapando amiúde dos radares governamentais de identificação e acompanhamento. Disso resulta que muitos deles podem ser implementados e executados sem conhecimento formal da Prefeitura e, portanto, sem criar uma real interface com a gestão das políticas públicas locais. O número de pessoas envolvidas varia em função do projeto, sendo normalmente executado, na ponta, pelos integrantes das instituições parceiras, especialistas contratados por tempo determinado, parentes e amigos dos seus integrantes ou voluntários ligados a diversas associações.

Procurou-se saber das organizações internacionais se, em sua forma de atuação, realizavam diretamente o projeto ou se utilizavam terceiros, formando parcerias locais. Identificou-se que um dos maiores desafios encontrados pelos financiadores internacionais está diretamente ligado aos articuladores e intermediários locais. Diversos entrevistados apontaram a precariedade administrativa de muitas organizações não governamentais locais, que se traduz na dificuldade de adequação aos padrões estabelecidos pelos financiadores, pouco entendimento das instruções e falta de clareza no preenchimento dos dados necessários para receberem recursos, gerenciarem projetos e avaliarem resultados. Há dificuldades na interpretação das instruções, prestação de contas, na emissão de relatórios, além de falta de clareza e transparência nas informações prestadas. A dificuldade com a formatação e a tabulação de dados é outro entrave apontado.

É interessante notar, retomando Ferguson (1994), que a pesquisa realizada em Duque de Caxias tende a confirmar a visão de mundo segundo a qual o desenvolvimento poderia ser tratado como um problema técnico. Ou seja, o que nos revelam as entrevistas tende a confirmar que o desenvolvimento seria um tema técnico que dispensaria considerações de natureza histórica e política (em direção ao *problem-building*), mas que demandaria instrumentos e soluções (*problem-solving*). Pode-se, até mesmo, perceber nesse processo uma estratégia (frequentemente invisibilizada) de despolitização das relações de poder no âmbito municipal. Ao enfatizar a dimensão “administrativa” ou a falta de “capacidade de gestão”, as agências internacionais e seus parceiros excluem as relações de poder da construção do “problema do desenvolvimento”, minimizando questões relativas ao controle dos meios de produção e às estruturas administrativas, legais e políticas que sustentam sistemicamente as desigualdades (LI, 2007).

A pesquisa revelou, além disso, uma lacuna importante relacionada ao desenvolvimento de conteúdos voltados à formação de gestores dessas organizações locais envolvidas com captação e gestão de financiamentos externos. Verificou-se que as ONGs mais bem estruturadas e organizadas sobrevivem com menos dificuldade, porque buscam e formam parcerias, recebem novos recursos tão logo os projetos concluídos atendam às expectativas iniciais. O mesmo ocorre com as filiais locais de associações internacionais que, por concentrarem *expertise* e capacidade de prestar contas graças às redes de que fazem parte, tendem a ser mais habilitadas a receberem novos recursos para os projetos por elas propostos. Pode-se lembrar o caso do Rotary Club: segundo o responsável entrevistado, o Rotary local possui capacidade de identificação de demandas, monta projetos para execução e solução das situações-problema, submete suas propostas ao escritório central localizado no Rio de Janeiro, recebendo a habilitação para doações de outros clubes espalhados pelo mundo. Identificado o Rotary doador, é feito o repasse, segue-se com a implementação do projeto e, finalmente, é necessário organizar a prestação de contas. As ONGs que não estão capacitadas tendem a desaparecer ou a receber pequenos projetos com orçamentos mais acanhados, como apontam alguns de nossos entrevistados.

Percebemos a preocupação de vários de nossos entrevistados com o alinhamento de sua organização e suas práticas de gestão com empresas e fundações financiadoras, o que os leva a buscar uma melhor estruturação administrativa, montagem do quadro fixo e variável de recursos humanos voltados para a execução de projetos e uma política ativa na captação de recursos. A retórica do *marketing* social tende a ser adotada a fim de se adaptarem ao “mercado” da responsabilidade social. Nem sempre os objetivos (políticos, culturais, sociais) das organizações são respeitados nesse processo, haja vista a necessidade de captação e obtenção de recursos. Isso significa que muitas organizações locais buscam adaptar-se às agendas de financiamento, sem obter, no entanto, êxito constante. Constatamos, ademais, o movimento de migração de ONGs interessadas em receber a sua inscrição como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), em conformidade com a lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. A migração de muitas ONGs (com estatuto de associação) para Oscip, segundo os entrevistados, facilita parcerias com o poder público, bem como o recebimento de recursos para aplicação em projetos pelos atores internacionais.

Acerca do processo decisório, as entrevistas revelaram que as estratégias sobre a destinação dos recursos para financiamento de projetos são decididas nos países de origem dos fundos e recursos, por meio de diretrizes políticas básicas, tais como a prioridade do desenvolvimento humano, do combate à violência, de redução da pobreza, de proteção ao meio ambiente e promoção dos direitos humanos, entre outros temas que podem ser facilmente localizados em documentos oficiais de atores públicos e privados da cooperação internacional para o desenvolvimento. O papel que cabe aos escritórios locais ou, em alguns casos, às organizações parceiras é mais limitado à análise e formulação de propostas de projetos, para verificar a compatibilidade de interesses entre o proposto e as diretrizes políticas e, ao mesmo tempo, validar a capacidade da organização local em operacionalizar essa agenda. Confirma-se, neste caso, uma dissociação entre quem define as prescrições políticas (a sede, o financiador) e a implementação prática dos projetos, oriunda de disfunções da própria arquitetura da CID e, não, de uma forma de resistência local que reivindicaria apropriação no processo de execução dos programas (FERGUSON, 1994; LI, 2007; MOSSE, 2005).

Algumas instituições (como no caso do Fundo Firjan/IAF) possuem listagens de organizações avaliadas previamente ou com atuação comprovada em outros projetos, o que as torna aptas à execução de projetos. Os escritórios locais possuem grande dependência de recursos das suas sedes. Em geral a autonomia fica limitada à escolha e ao acompanhamento das instituições locais que implementarão as ações diretamente para as pessoas ou grupos beneficiados pelos projetos. Em suma, os maiores problemas enfrentados pelas organizações entrevistadas foram identificados na fase de seleção de instituições locais aptas a aplicar e desdobrar os projetos escolhidos ou propostos, bem como na fase de prestação de contas sobre os projetos em andamento ou os já concluídos. O baixo nível de organização e conhecimento dos administradores locais ainda gera entraves ao aporte de financiamentos e consequente acompanhamento das ações projetadas.

---

### **Impacto, avaliação de resultados e interface com as políticas públicas**

Pode-se perceber um distanciamento entre a retórica e a prática, entre o que se diz que está sendo feito e aquilo que efetivamente ocorre, bem como entre os atores governamentais de todas as esferas (governos federal, estadual e municipal) e o que se espera de efetivo na realização das propostas de desenvolvimento no âmbito municipal. Tal distanciamento também se reflete na pulverização das ações, na capacidade de planejar, propor e avaliá-las. A falta de diálogo entre as esferas do poder público gera segmentação e sobreposição de projetos, o que contribui para dilatar os tempos de concepção e implementação, bem como os movimentos dos diversos atores envolvidos. A falta de coordenação e articulação resulta do baixo nível de interação entre responsáveis municipais, estaduais e federais, seja por divergências ideológicas dos partidos políticos cujos representantes são os tomadores de decisão, seja por atraso na execução orçamentária dos investimentos prometidos. A falta de governança local democrática e transparente é, portanto, fator agravante dos problemas locais em Duque de Caxias, tal como afirmaram vários de nossos entrevistados.

Um caso que ilustra perfeitamente essa percepção diz respeito ao deslocamento de verbas anunciadas de cerca de R\$ 1 bilhão do município para outras prioridades do estado do Rio de Janeiro. De fato, o montante de verbas anunciadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro no ato da assinatura do projeto em parceria com a Embaixada do governo norte-americano, verbas oriundas da assinatura pela Petrobras de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), era da ordem de R\$ 1 bilhão. Contudo, a efetiva destinação dos recursos para a transformação do bairro de Jardim Gramacho em modelo de cidade sustentável, prevista para 2012, por conta da reunião de celebração dos vinte anos da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ainda não ocorreu.

Essas também são questões relativas à história e à política local e regional, que, como afirmamos, tendem a ser invisibilizadas ou simplesmente minoradas nas equações clássicas do desenvolvimento tradicionalmente defendidas pelas agências internacionais atuantes no campo da CID. Para além das hierarquias que tais práticas revelam, devemos mencionar uma tendência à ignorância dos contextos locais, como se as soluções para diferentes problemas de desenvolvimento fossem sempre passíveis de uniformização (ESCOBAR, 1994; HAYTER, 1971; MOSSE, 2005).

É bem verdade que, em alguns casos, diversos atores envolvidos diretamente nos problemas sociais, educacionais ou econômicos podem ser ouvidos e consultados. A revitalização da bacia hidrográfica que serve à Baixada Fluminense e o encerramento das atividades do Aterro Metropolitano de Jardim Gramacho foram objeto de debates públicos que contaram com a presença de lideranças locais, ilustrando alguns esforços no sentido de melhorar a participação social na gestão de políticas públicas locais, não sem conflitos ou problemas, por exemplo, no que diz respeito à cobrança de soluções concretas pelos catadores organizados em associações, como revelado na entrevista com a ONG Trama Ecológica.

Outro ponto evidenciado nas entrevistas refere-se à falta de continuidade dos projetos implementados em determinado mandato, seja esfera de poder municipal, seja na esfera do governo estadual. Quando não ocorre a reeleição ou quando o grupo que assume e faz a sucessão é de outro partido político, os projetos são

reduzidos ou inclusive abandonados. Observa-se a necessidade de criação de mecanismos institucionais que possibilitem o sequenciamento e a continuidade de projetos sociais e de desenvolvimento local – sejam eles implementados ou não com o apoio de agências internacionais – e sua sobrevivência às mudanças de governo, a fim de possibilitar o fechamento do ciclo iniciado e da colheita dos frutos esperados com o projeto.

Quanto à existência de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos projetos, a pesquisa revelou que, no início dos projetos identificados, existe a definição de indicadores, quando fica acordado o que é esperado (o conjunto dos objetivos principais e secundários) e são definidos os critérios e as métricas de avaliação e acompanhamento, que podem variar em virtude do tipo e porte do projeto, bem como de seu patrocinador. O padrão de prestação de contas do IAF da Firjan, por exemplo, tende a priorizar dados quantitativos. Em razão do tamanho e capacidade administrativa de cada organização local escolhida, são indicados três ou quatro indicadores quantitativos para medição e acompanhamento. Dependendo do caso, podem ser eleitos indicadores qualitativos, geralmente de mensuração e comprovação mais difíceis. Algumas organizações atuantes em Duque de Caxias, a exemplo do Fundo Firjan/IAF, possuem acompanhamento e monitoramento constantes, muito embora seja atribuída excessiva ênfase a dados quantitativos no preenchimento de relatórios, na obtenção e tabulação de dados ou ainda na prestação de contas.

A pesquisa revelou – por meio de perguntas sobre os resultados qualitativos relativos aos projetos executados (diretamente ou por intermédio de terceiros – que cabe às ONGs executoras a análise dos impactos e resultados. As instituições internacionais acompanham as etapas pelos relatórios periódicos, confirmando se o que se previra foi realmente implementado. Percebeu-se que, durante essas avaliações, podem ocorrer desvios de rumo e mudanças de objetivos. Além disso, os tipos de ações apoiadas continuaram as mesmas ao longo da permanência das agências internacionais em Duque de Caxias, variando conforme a oportunidade de ampliação do escopo de atuação ou em razão de fatos que contribuam para a evolução do projeto. Um caso típico que pode ser citado é o de interesse em projetos ligados à sustentabilidade na região de Jardim Gramacho: a partir do anúncio do encerramento das atividades do Aterro Sanitário lá existente, aumentaram as promessas de projetos e financiamentos externos. Esse fato ilustra uma dupla característica que pode ser interpretada de, pelo menos, duas maneiras. De um lado, evidencia-se o aproveitamento de oportunidades, por exemplo, no discurso de um representante de ONG que menciona ter planos de abrir uma filial de sua organização nos arredores do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí, município que atualmente recebe grande atenção por conta dos investimentos e empregos diretos e indiretos neste empreendimento. Também anunciou que pretende abrir outra filial de sua organização nos arredores do Porto de Sepetiba, onde, em junho de 2010, foi inaugurada uma siderúrgica, a Thyssen Krupp CSA Siderúrgica do Atlântico, aumentando o número de empresas ali instaladas. Essa visão de oportunidades evidencia o caráter empreendedor na busca de novos postos de aplicação de projetos e consequente destinação de recursos financeiros oriundos de doações de diferentes países. Por outro lado, há o risco de confusão entre as fronteiras do público e do privado quando projetos de desenvolvimento local mesclam interesses públicos (relativos ao bem comum e ao bem público) e interesses estratégicos e econômicos de alguns segmentos (inclusive da parte de ONGs).

Ao longo da pesquisa observou-se que as contribuições trazidas pelas agências internacionais atuantes em projetos de desenvolvimento local no município de Duque de Caxias são ambivalentes. De um lado, há que se reconhecer que estas agências podem aportar, pontualmente, soluções a problemas de falta de desenvolvimento. Para o representante do Rotary Club de Duque de Caxias, “ficaria difícil imaginar o quão pior seria o cenário geral sem as diversas frentes e ajudas colocadas nas comunidades assistidas”, opinião semelhante a de outros entrevistados. De um modo geral, na visão das organizações pesquisadas, percebe-se a melhoria das condições de vida daqueles moradores e cidadãos de Duque de Caxias beneficiados pelos projetos. Para as organizações não governamentais em particular, a manutenção do apoio das agências internacionais é fundamental à aplicação de projetos e à captação de recursos. Quanto maior for o nível de capacitação e organização das instituições voltadas para a execução dos projetos, maior será o fluxo de recursos captados no exterior para aplicação no contexto local. Por outro lado, nota-se, nesse caso, um raciocínio bastante estratégico e utilitarista da parte dos entrevistados dirigentes de ONG e associações. O



“internacional” representa o elo com os financiamentos. Inexiste no plano local de Duque de Caxias uma crítica sobre o papel das agências internacionais em termos de exportação de modelos, colonização dos saberes locais, imposição de normas exógenas, entre outros aspectos mencionados na introdução deste artigo.

Para as organizações e agências governamentais, à medida que os países vão avançando na melhoria dos indicadores sociais, os recursos devem ser destinados para comunidades em outras regiões que apresentem piores indicadores sociais. Para as esferas de governo pesquisadas (plano municipal de governo), os recursos oriundos do apoio externo são igualmente positivos, uma vez que, com as organizações financiadas por estas instituições criam empregos, movimentam a economia local e atuam em frentes que deveriam ser abordadas pelo próprio poder público, mas que não o são. As atividades descritas como projetos realizados pelo Rotary Club ilustram bem essa situação, com a criação e compra de equipamentos para escolas, unidades hospitalares, aquisição e reforma de viaturas da polícia e bombeiros. No entanto, nada foi dito, durante as entrevistas, acerca da ligação (fundamental, do ponto de vista aqui apresentado) entre a lógica dos projetos (de mais curto prazo) e a dinâmica das políticas públicas (em geral, estruturante e de longo prazo).

Na visão dos beneficiados, os projetos das agências internacionais podem trazer melhorias, principalmente para a vida nas suas comunidades, como no exemplo evidenciado nos projetos de desenvolvimento de lideranças locais, que contribuem para a politização destes atores nas comunidades, sua capacidade de compreensão sobre seus direitos e deveres, e os leva a exigir e fiscalizar a execução de obras e ações visando à melhoria dos indicadores sociais da sua comunidade. Percebeu-se ao longo da pesquisa e das entrevistas que, para a população de Duque de Caxias, que demanda políticas públicas e se encontra imersa no já citado paradoxo do convívio com empresas que geram riquezas e com a miséria extrema, a forma de romper o ciclo de pobreza não depende exclusivamente do apoio externo, mas sim: (i) da educação formal e profissionalizante em segmentos voltados para a absorção no parque industrial instalado e visando às empresas que podem instalar suas unidades nesse município; (ii) da melhoria das condições de vida, com melhor acesso à água tratada, a esgotamento sanitário, oferta de transportes coletivos com regularidade e qualidade, pavimentação de ruas, eliminação de vazadouros clandestinos de lixo, aplicação de políticas públicas de saúde, melhoria na segurança e geração de empregos. Como em outros municípios com precária assistência social, constata-se que a falta de planejamento familiar leva ao crescimento desordenado da população. Como evidenciado pelo IETS (2000), a taxa de natalidade infantil e de mulheres jovens é maior em Duque de Caxias quando comparada com a capital do Rio de Janeiro. Com esse cenário, a adoção de políticas voltadas para a educação poderia, no médio prazo, melhorar o nível de escolaridade, promovendo a conscientização da população e, com isso, ampliar a eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento local em andamento e daquelas que virão, inclusive, com o apoio de agências internacionais.

---

## Considerações Finais

Ao longo da pesquisa, identificou-se a presença e pôde-se perceber algumas formas de atuação de agências internacionais, governamentais ou não, associativas, filantrópicas, de caridade, que prestam serviços e implementam projetos no campo do desenvolvimento local em Duque de Caxias. Seu escopo inclui uma gama variada de atividades, desde a conscientização ecológica, pela mobilização popular e educacional sobre temas de sustentabilidade ambiental, até projetos de capacitação técnica, por meio do fornecimento de bolsas de estudos em escolas técnicas profissionalizantes, oficinas de leitura destinadas a jovens e crianças, projetos de inclusão digital, capacitação de agentes locais da sociedade civil, buscando formá-los na fiscalização da aplicação dos recursos públicos em sua comunidade, entre outros.

No entanto, apesar do número relativamente expressivo de projetos e tipos de atividade desenvolvida, falta às agências internacionais um mínimo de coordenação e de interlocução sistemática com as autoridades locais. As agências não possuem atuação direta e em campo na promoção de suas atividades de desenvolvimento no âmbito municipal. Quando o fazem, realizam seus projetos por intermédio de seus parceiros locais (instituições de caridade ou associativas). No caso de fundações de empresas transnacionais, como vimos,

podem atuar por meio de suas filiais instaladas em Duque de Caxias ou em suas vizinhanças. As agências internacionais também financiam projetos por meio de instituições públicas brasileiras (governos federal, estadual, municipal, bancos de fomento, ministérios, secretarias, empresas públicas) ou ainda por intermédio de organizações privadas locais (Federações, ONG, Oscip).

Também é notória a falta de coordenação e articulação entre as esferas do poder público, seja dentro das estruturas existentes no âmbito do município de Duque de Caxias, seja no seio do próprio governo do estado do Rio de Janeiro. Percebeu-se que o problema ocorre nem tanto pela falta de empenho ou de diálogo entre os funcionários, mas, por ser, de fato, histórico e político, uma vez que não tem havido, nos anos pós-Constituição de 1988, um diálogo entre as esferas de governo e as agências que seja consolidado, alinhado e que sobreviva às transições entre os governos. Não há um plano estrutural e de longo prazo para dar continuidade aos projetos que são iniciados e para manter em funcionamento os canais que vão sendo abertos. Problemas como sobreposição e repetição de atividades acarretam a deterioração dos indicadores locais de desenvolvimento humano. O bem público acaba sendo altamente prejudicado com a ausência de vontade política e uma gestão pública mais transparente e democrática.

Outro aspecto a ser destacado é o oportunismo midiático ou o modismo de determinados temas, que leva agências internacionais a participarem mais ativamente de determinadas empreitadas, como pôde ser observado no caso da revitalização do bairro de Jardim Gramacho. O desenvolvimento sustentável, o tema da proteção ambiental e a chamada onda “verde” vêm atraindo agências internacionais, a exemplo do governo norte-americano por ocasião do fechamento do aterro do Jardim Gramacho. Agora se pretende eleger o projeto para a pauta da Rio+20, a fim de transformá-lo em modelo (uma *best practice*) para cidades sustentáveis. Ainda sobre a atuação das agências internacionais, nota-se a sua ausência no plano local, um desconhecimento do contexto local e da própria aplicação dos projetos (e dos resultados obtidos). Faltam avaliações mais sistemáticas sobre o que efetivamente permanece ao longo dos anos de tantos projetos desenvolvidos. De fato, suas ações são muitas vezes excessivamente descentralizadas e implementadas por parceiros distantes, que funcionam como o braço operacional, desdobrando as ações nas comunidades assistidas, porém nem sempre comprometidos com a mudança estrutural que exigiria um contexto de tamanhas desigualdades e disparidades.

Por meio desta pesquisa, percebeu-se, ademais, a falta de capacitação local dos atores envolvidos, seja nas esferas de governo, seja no seio das agências locais ou das instituições que agem como interlocutores ou agentes de mudança na gestão e implementação de projetos. Instituições intermediárias, de porte estadual, a exemplo da Firjan, que atua através do Fundo Firjan/IAF, podem ser consideradas uma exceção, uma vez que possuem direcionamento para capacitação de instituições para atuação local, dando suporte e acompanhamento durante a execução dos projetos. O desenvolvimento de estruturas, palestras, encontros temáticos, capacitação de lideranças locais e cursos voltados para gestores de instituições locais poderiam, no futuro, aumentar a qualidade das informações prestadas e o nível de profissionalismo e conhecimento histórico-político das instituições voltadas para o desdobramento das ações nas comunidades. Essa afirmação foi ressaltada por vários de nossos entrevistados.

Outro ponto de destaque revelado pela pesquisa de campo foi a falta de sistematização das informações a respeito das instituições em ação no município. As entidades de classe que congregam as agências e a prefeitura do município não possuem essa informação centralizada. Quando existem informações, estão incompletas ou dispersas entre várias pastas municipais. Constatou-se que este controle e mapeamento são importantes para que se conheça e acompanhe os movimentos das agências internacionais (e nacionais), uma vez que estas deveriam dialogar com quem representa o poder local – a prefeitura ou estruturas de governo (municipal/estadual) – que, por não apresentar capacidade de sistematização e coordenação adequadas, só percebe a presença das agências quando estas precisam do poder público para articular ou desdobrar alguma ação ou projeto. Não precisando da ajuda ou parceria do governo local, as agências internacionais e suas parceiras não constam dos relatórios oficiais de controle e monitoramento oficial. Nesse sentido, a Firjan poderia desempenhar papel de destaque no incentivo ao empresariado para a captação, a orientação e o direcionamento de recursos para investimento no desenvolvimento em todo o estado, incluindo o município

de Duque de Caxias, como apurado em entrevista com a coordenadora da área. Uma de suas tarefas para o futuro poderia ser, inclusive, de incentivar a gestão pública a sistematizar, de modo organizado e transparente, os dados relativos aos projetos implementados por agências internacionais. Essa lacuna poderia ser preenchida graças a um esforço da Firjan em parceria com a Prefeitura local.

Esta pesquisa evidenciou, igualmente, que o estado do Rio de Janeiro possui um projeto para futura sistematização e acompanhamento de projetos internacionais, que se encontra, entretanto, em estágio embrionário. Por um lado, os poderes públicos não possuem tal controle e acompanhamento; por outro, não há mobilização nem interesse, por parte da cidadania local, pelo tema, salvo esforços isolados de envolvimento em conselhos locais e fóruns de discussão dos problemas do desenvolvimento local de Duque de Caxias. Há, portanto, relevantes lacunas em termos de ação organizada no plano municipal, como a incorporação às atividades ordinárias de serviços de assessoria de relações internacionais ou de cooperação internacional, que poderia ser diretamente responsável, entre outras coisas, pela sistematização das práticas, pela avaliação de projetos, pelo acompanhamento das ações e captação de recursos. Duque de Caxias poderia inspirar-se em inúmeras experiências de paradiplomacia de outros municípios brasileiros (SALOMON e NUNES, 2007).

É nesse sentido que, reconhecendo as dificuldades associadas à própria falta de informações mais detalhadas sobre a temática das agências da CID em Duque de Caxias, se entende que o objeto empírico é revelador de uma série de críticas apontadas por vários pesquisadores e intelectuais por meio de um olhar sobre os procedimentos, as regras estabelecidas e a própria realidade do “jogo interno” da cooperação para o desenvolvimento. A pesquisa permitiu, dessa maneira, que fossem visibilizadas muitas questões relativas à atuação dessas agências em Caxias, principalmente no que tange a assimetrias entre quem define as prioridades e quem vivencia as necessidades no cotidiano, bem como no que diz respeito a hierarquias entre conhecimentos e práticas. Ademais, confirmando Easterly e Pfutze (2008), os dados estatísticos sobre as despesas de cada agência (bilateral e multilateral) são pouco transparentes no plano municipal e à luz das capacidades das organizações locais, principalmente quanto aos custos administrativos (dos doadores e dos beneficiários) e sobre como os fundos são gastos. Isso tem gerado fragmentação nos esforços de cooperação: são inúmeras as pequenas agências motivadas por “*aid-frames*” humanitários e de reputação; a setorialização é excessiva (salientando visões compartimentadas sobre o desenvolvimento), dificultando a atuação de organizações não governamentais como “atores-mediadores” no sentido do controle social sobre os projetos e as políticas; os fundos são direcionados sem a devida transparência e por meio de canais institucionais pouco efetivos; e, por via de consequência, falta coordenação entre as agências, o governo local e as organizações não governamentais. Esses são apenas alguns dos muitos desafios que enfrentam os gestores e os cidadãos de Duque de Caxias nas diferentes formas de relação que podem manter, hoje e futuramente, com agências internacionais de promoção do desenvolvimento de seu município.

---

## Referências

- ALVES, J. C. S. Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 59-82, set./dez. 2002.
- AMIN, S. **O desenvolvimento desigual**: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- BLACK, L. **The strategy of foreign aid**. Princeton (New Jersey): Van Nostrand, 1968.
- BOURDIEU, P. **La distinction**. Critique sociale du jugement. Paris: Editions de Minuit, 1979.
- \_\_\_\_\_. **Raisons pratiques. Sur la théorie de l'action**. Paris: Editions du Seuil, 1994.

COOKE, B.; KOTHARI, U. **Participation**. The New Tirany. New York: Zed Books, 2001.

CORREA, M. L. **Prática comentada da cooperação internacional**: entre a hegemonia e a busca de autonomia. Brasília: Edição do Autor, 2010.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, J.; ENGBERG-PEDERSEN, P. **AID: understanding international development cooperation**. Londres/New York: Zed Books, 2003.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Who learns what from whom : a review of the policy transfer littérature. **Political Studies**, v. 44, p. 343-357, 1996.

\_\_\_\_\_. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance: an international journal of policy and administration**, v. 13, n. 1, p. 5-24, 2000.

EASTERLY, W.; PFUTZE, T. Where does the money go? Best and worst practices in foreign aid. **Journal of Economic Perspectives**, v. 22, n. 2, p. 29-52, 2008.

EBERSTADT, N. **Foreign aid and american purpose**. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1988.

ESCOBAR, A. **Encountering development**: the making and unmaking of the Third World. Princeton: Princeton University Press, 1994.

EVANS, M.; DAVIES, J. Understanding policy transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, v. 77, n. 2, p. 361-385, 1999.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.119-144, jan./fev. 2001.

FERGUSON, J. **The anti-politics machine**. Development, depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho. Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press, 1994.

FRANK, A. G. **Sociology of development and underdevelopment of Sociology**. Londres: Pluto, 1967.

HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

HAYTER, T. **Aid as imperialism**. Londres: Penguin Books, 1971.

HOOK, S. **National interest and foreign aid**. Boulder (Colorado): Lynne Rienner, 1995.

HUNTINGTON, S. P. Foreign aid for what and for whom. **Foreign Policy**, n. 1, p. 161-189, Winter 1970-1971.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades (Municípios Brasileiros)**. Dados de 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 28 dez. 2011.

IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade. **Uma análise das condições socioeconômicas da região metropolitana do Rio de Janeiro**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2000.

JOHNSON, D. Comparing the trajectories of educational change and policy transfer in developing countries. **Oxford Review of Education**, v. 32, n. 5, Special Issue: Comparative Inquiry and Educational Policy Making, p. 679-696, 2006.

KRAYCHETE, E. Desenvolvimento e cooperação internacional. **Caderno CRH**, v. 25, n. 65, p. 183-186, 2012.

LACERDA, S. J. da S. Emancipação política de Duque de Caxias. Uma tentativa de compreensão. **Revista Pilares da História**, Rio de Janeiro, Ano II, n. 03, dez./2003. Rio de Janeiro: Editora Renascer, 2003.

LANCASTER, C. **Foreign aid**: diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LANDIM, L.; TREVISAN, M. C. (Orgs.). **Apoio internacional ao desenvolvimento local, experiencias sociais com juventudes no Nordeste**. São Paulo: Peirópolis, 2009.

LATOUCHE, S. **Survivre au développement**: de la décolonisation de l'imaginaire économique à la construction d'une société alternative. Paris: Editions Mille et Une Nuits, 2004.

LEAL, M. L. P. **A mobilização das ONGs no enfrentamento à exploração sexual comercial de crianças e adolescentes no Brasil**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

LI, T. M. **The will to improve**. Governmentality, development and the practice of politics. Londres/Durham: Duke University Press, 2007.

MEDEIROS, A. P. C. As organizações internacionais e a cooperação técnica. In: MARCOVITCH, J. (Org.). **Cooperação internacional**: estratégia e gestão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994, p. 273-299.

MISOCZKY, M. World visions in dispute in contemporary Latin America: development x harmonic life. **Organization**, v. 18, n. 3, p. 345-363, 2011.

MOLNAR, M. **Marx, Engels et la politique internationale**. Paris: Gallimard (Idées), 1975.

MORAES, R. C. C. **Estado, desenvolvimento e globalização**. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

MORGENTHAU, H. A Political Theory of Foreign Aid. **American Political Science Review**, v. 56, n. 2, p. 301-309, jun. 1962.

MOSSE, D. **Cultivating development**. An ethnography of aid policy and practice. Londres/Ann Harboor: Pluto Press, 2005.

MYRDAL G. **Asian drama**: an inquiry into the poverty of nations. New York: Pantheon, 1968.

PANKAJ, A. K. Revisiting Foreign Aid Theories. **International Studies**, v. 42, n. 2, p.103-121, 2005.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

PMDC – Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. **Conheça a história de Duque de Caxias**. Disponível em: <[http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/index.php/conheca\\_caxias/historia](http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/index.php/conheca_caxias/historia)>. Acesso em 20 maio 2011.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Tabelas de ranking do IDH-M**. Dados de 2000. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>. Acesso em: 20 maio 2011.

PRADO LALLANDE, J. P. La dimensión ética de la cooperación internacional AL desarrollo. Entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales. In: GOTTSBACHER, M.; LUCATELLO, S. (Org.). **Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo**: los retos del siglo XXI. Cidade do México: Instituto Mora, 2008. p. 23-49.

RIST, G. **Le développement**: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

SAID, E. W. **Orientalismo**: o oriente como invenção do ocidente. São Paulo: Companhia da Letras, 2007.

SALOMON, M.; NUNES, C. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**. São Paulo: Editora Record, 2001.

SOUSA SANTOS, B. **Um discurso sobre as ciências**. Maria da Fé: Edições Afrontamento, 2001.

STONE, D. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n. 3, p. 545-566, 2004.

VAN DER VEEN, A. M. **Ideas, interests and foreign aid**. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press, 2011.