



Trabalhando com Agências Oficiais de Assistência ao Desenvolvimento

Extraído do capítulo **Mobilizando Recursos e Apoio**, do Livro **Criação de Fundações, Guia Prático – Um guia para profissionais com base em experiências na África, Ásia e América Latina**

A. Scott DuPree e David Winder, com a colaboração de Cristina Parnetti, Chandni Prasad e Shari Turitz

O Guia completo está disponível, em formato eletrônico, no endereço www.synergos.org/globalphilanthropy/

Os recursos para este Guia de referência foram fornecidos pela Charles Stewart Mott Foundation, com o apoio das organizações Aga Khan Foundation-Canada, Asia Pacific Philanthropy Consortium, Avina Inc., Fundação Ford e Open Society Institute.

Copyright © 2000 The Synergos Institute
9 East 69th Street, New York, NY 10021 USA
tel +1 (212) 517-4900, fax +1 (212) 517-4815
email: synergos@synergos.org

Seção 6 **Trabalhando com Agências Oficiais de Assistência ao Desenvolvimento**

Esta seção mostra como as fundações vêm trabalhando com as agências oficiais de assistência ao desenvolvimento e com os governos.

- Exemplo 1 Um pedido de apoio ao projeto
Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (Moçambique)

- Exemplo 2 Uma parceria setorial e geográfica
Fundación Esquel Ecuador

- Exemplo 3 Contrato entre governos para a criação de um fundo patrimonial
Foundation for a Sustainable Society (Filipinas)

O que são as agências oficiais de assistência ao desenvolvimento?

As agências bilaterais oficiais de assistência ao desenvolvimento (ODA) são agências governamentais criadas para canalizar a assistência para outros países. Geralmente essa assistência vai diretamente para o governo. As maiores agências estão na América do Norte, Europa e Japão. Alguns exemplos são a Canadian International Development Agency (CIDA), o Department for International Development (DFID) do Reino Unido e a Japan International Cooperation Agency (JICA). As agências oficiais de desenvolvimento da Comissão Européia também são consideradas agências bilaterais, já que oferecem assistência também a outros países e não apenas aos membros da Comunidade Européia. Às vezes, as fundações se relacionam com outras instâncias de governos estrangeiros, por exemplo, com equipes de embaixadas, que podem não trabalhar diretamente para a principal agência oficial de desenvolvimento do governo.

As agências oficiais de desenvolvimento multilaterais são formadas por governos associados que estabelecem acordos para criá-las através de tratados ou convenções internacionais. Essas agências têm uma grande variedade de objetivos e interesses. A assistência ao desenvolvimento pode ou não ser um deles.

Entre as agências multilaterais que oferecem assistência oficial ao desenvolvimento estão muitas unidades das Nações Unidas como, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização Mundial de Saúde (OMS) e outras. A administração dessas instituições segue o princípio de um voto por país.

Embora faça parte tecnicamente do Sistema das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional são administrados de forma diferente das outras partes das Nações Unidas, de acordo com peso da participação dos países membros. Elas são às vezes chamadas de instituições de Bretton Woods ou, em conjunto com os bancos regionais de desenvolvimento (como, por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Asiático

de Desenvolvimento), de Instituições Internacionais de Financiamento (IIFs). Enquanto o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento concedem empréstimos e assistência técnica para fins de desenvolvimento, o FMI não está diretamente envolvido com essa questão. Sua finalidade é promover a cooperação monetária internacional.

Por que essas agências apoiariam fundações doadoras?

Em geral, as agências oficiais de desenvolvimento trabalham principalmente com os governos. Poucas apóiam ou estão em busca de formas de apoiar a sociedade civil e grupos da sociedade civil. As fundações analisadas nesta seção conseguiram convencer uma ou mais dessas agências que trabalhar com uma fundação doadora local é uma abordagem eficaz para alcançar agentes não-governamentais que compartilhem dos mesmos objetivos da agência. As agências podem ver o apoio à fundação como uma forma de fortalecer os processos democráticos de um país através de vozes que, sem esse apoio, não seriam ouvidas. Outra razão para elas apoiarem fundações doadoras locais, como no caso da Foundation for a Sustainable Society, Inc. (FSSI), seria responder à pressão ou ao lobby de grupos de interesse de seus próprios países.

Como essas agências podem dar apoio a essas fundações?

Os casos das fundações analisadas nesta seção mostram que as agências bilaterais podem ser flexíveis em relação ao tipo de apoio que oferecem. Elas não visam o mesmo nível de aprovação do governo local que uma agência multilateral. Por outro lado, como poucas têm estruturas claras para se relacionar com as organizações da sociedade civil local, elas podem impor muitas restrições, exigir grande quantidade de trabalho escrito ou querer exercer um controle parcial do seu financiamento.

Resumo

Os integrantes do alto escalão da agência devem ser convencidos desde o início dos benefícios que podem obter ao trabalharem com fundações locais. Cada agência de desenvolvimento tem suas próprias regras e procedimentos para a aprovação de apoio. Isso, às vezes, obriga a equipe e o conselho da fundação a responder a questões e preocupações de vários agentes. A Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) e a Esquel fizeram contatos-chave com os altos escalões das agências antes de desenvolver propostas detalhadas. Isso não garantiu o sucesso delas, mas fez com que pudessem contar com algum apoio de pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões.

A capacidade de calcular os custos de responder com eficácia a um parceiro do governo pode poupar tempo e energia. Assim como no caso de outras fontes potenciais de receita, o trabalho não acaba quando o financiamento é concedido. As agências governamentais são estruturadas para se relacionarem com outras agências governamentais. Isso não significa que suas relações com as fundações não possam ser eficazes, mas o planejamento dos custos associados a avaliação, elaboração de relatórios e manutenção da comunicação ajudará a construir relacionamentos duradouros e confiáveis.

O apoio do governo ou de agências governamentais nacionais pode ser necessário. As agências oficiais de desenvolvimento são um aspecto da colaboração intergovernamental. Assim, é mais provável que elas apoiem iniciativas que tenham o apoio do governo local e que estejam relacionadas a projetos que o governo não se arrisca a apoiar sozinho. Tanto a Esquel quanto a FDC procuraram fazer consultas a agências governamentais adequadas e inclui-las no processo.

Para começar, uma pequena iniciativa pode ser a semente para um programa maior, com duração de vários anos. Tanto a Esquel quanto a FDC começaram a trabalhar com agências oficiais de desenvolvimento captando pequenas doações para projetos específicos. Elas consideram que essa experiência foi útil, na medida em que as ajudou a aprender mais sobre como trabalhar com agências oficiais de desenvolvimento e a estabelecer suas reputações. Além disso, elas puderam identificar áreas específicas que se adaptavam facilmente aos objetivos da agência.

Uma iniciativa de criar um fundo patrimonial para uma fundação através de um mecanismo como, por exemplo, o de conversão de dívida, pode ir além do âmbito de uma agência e evoluir para um acordo mais amplo entre governos. No caso da FSSI, os governos suíço e filipino chegaram a um acordo para a redução da dívida filipina. Organizações das sociedades civis suíça e filipina desempenharam um papel importante ao fazerem pressão pela redução da dívida e ajudarem a dar forma ao acordo.

Exemplo 1

Um pedido de apoio ao projeto

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (Moçambique)

Depois de mais de 20 anos em guerra, as escolas, as estradas e os serviços de saúde de Moçambique estavam destruídos. As receitas do governo, a maior parte proveniente de ajuda estrangeira, mal eram suficientes para manter o governo funcionando, que dirá para financiar a reconstrução do país. Em 1994, quando a

Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC) foi criada, os fundadores já haviam iniciado um processo de consultas a várias agências bilaterais e multilaterais. Os fundadores queriam ajudar a criar organizações nacionais da sociedade civil que seriam parceiras do governo na reconstrução da infra-estrutura nacional, com o envolvimento e a participação das comunidades. Eles acreditavam que fortalecer o capital intelectual e o financiamento local era vital para tornar as iniciativas locais sustentáveis.

Muitas agências bilaterais e multilaterais já estavam apoiando organizações não-governamentais (ONGs), mas essas ONGs eram, em sua maioria, de outros países. Em alguns casos, as ONGs locais receberam financiamentos através dessas ONGs. A abordagem da FDC era identificar iniciativas particularmente fortes para as quais pudesse mobilizar e canalizar financiamento e garantir o melhor resultado possível através de monitoramento e avaliação.

Compatibilizando o apoio a necessidades e potencial

Durante um encontro em 1995, a Presidente da FDC, Graça Machel, e o embaixador japonês (que, trabalhando na Embaixada do Japão no Zimbábue, tinha Moçambique e outros países do sul da África também sob sua responsabilidade) discutiram o interesse da Embaixada em ajudar os moçambicanos a reconstruírem o país depois da guerra. Graça Machel, ex-primeira dama e Ministra da Educação, estava colocando sua experiência e seus contatos a serviço da criação da FDC. Seu conhecimento sobre as agências de ajuda bilateral e sua biografia irrepreensível foram elementos fundamentais para conectar a fundação a potenciais fundadores, como a embaixada. Depois da conversa, o embaixador encorajou a FDC a submeter um pedido de apoio ao Programa Japonês de Assistência Através de Doações em Pequena Escala.

A embaixada queria que seu financiamento fosse usado em "despesas básicas" para a construção de escolas, como material e mão-de-obra. O interesse principal da FDC não era o mesmo. Ela queria apoiar iniciativas que surgissem da própria comunidade, que contribuíssem para o seu desenvolvimento. O desafio era vincular o apoio da Embaixada a uma comunidade que tivesse os mesmos objetivos, já que parte da meta da FDC era fortalecer essa capacidade da comunidade.

A FDC começou consultando o Ministro da Educação para determinar as áreas do país com necessidade mais imediata de escolas. Embora seu principal interesse fosse apoiar as iniciativas da comunidade, a FDC percebeu que o governo era um parceiro importante, porque assumiria o custo dos recursos humanos e da manutenção dos prédios escolares construídos. O ministro ajudou a FDC a identificar várias regiões com grande carência de escolas. Subseqüentemente, a FDC optou por concentrar o programa no distrito de Lichinga, na província de Niassa, porque já começara a desenvolver um relacionamento com vários líderes comunitários do local. Com os três parceiros-chave de acordo, ela estava pronta para fazer a proposta. A pesquisa e o processo de consultas que levaram a esse resultado duraram nove meses.

Fazendo a proposta

A partir do resultado de suas discussões com os japoneses e com os parceiros potenciais do projeto, a FDC pediu US\$ 79.000 para um projeto de construção de escolas com duração de um ano. Ela elaborou a proposta usando as informações técnicas fornecidas pelo Ministério e uma abordagem sancionada pelos líderes

comunitários de Lichinga. A capa da proposta fornecia informações resumidas sobre os beneficiários diretos, o período de financiamento, o orçamento total do projeto e a quantia solicitada:

NOME DA AGÊNCIA:	Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC)
TÍTULO DO PROJETO:	Construção de escolas primárias em quatro comunidades da província de Niassa
LOCALIZAÇÃO DO PROJETO:	Distrito de Lichinga, Província de Niassa, Moçambique
BENEFICIÁRIOS DIRETOS:	1.200 crianças por ano
PERÍODO DE FINANCIAMENTO:	12 meses após a aprovação do projeto
ORÇAMENTO TOTAL :	US\$79.980
QUANTIA PEDIDA:	US\$70.000. ⁶⁶

Na proposta, a FDC ressaltou sua intenção de colaborar com o Ministério da Educação para assegurar que as escolas fossem sustentáveis. Os interesses dos três parceiros, as comunidades, o governo e a FDC, são esclarecidos no trecho a seguir. Uma declaração explícita como essa pode ajudar o potencial fundador a entender a necessidade do projeto e os papéis que serão desempenhados pelos vários parceiros.

O governo moçambicano deixou claro que a recuperação, a construção e a ampliação da rede de educação primária do Distrito de Lichinga, onde a infra-estrutura fora totalmente destruída devido à guerra prolongada, eram prioridade absoluta. Devido à clara demanda das comunidades, a FDC está buscando financiamentos de parceiros doadores interessados em apoiar os esforços do governo e acelerar o desenvolvimento do setor para permitir que mais crianças sejam beneficiadas pelos serviços educacionais.⁶⁷

Além de falar da carência de serviços educacionais em Lichinga, a FDC chamou atenção também para a necessidade de "sustentabilidade" das novas escolas a serem construídas. Muitos financiadores valorizam a sustentabilidade, mas têm compreensões diferentes sobre o que ela significa e o que envolve. A proposta continuava:

No final do período de construção, a FDC não terá mais compromissos financeiros. As escolas serão entregues às comunidades e às autoridades educacionais e passarão a fazer parte da rede pública de educação. Quando o financiamento do projeto estiver garantido, a FDC notificará o ministério para que ele possa incluir as despesas recorrentes da escola no orçamento do ano seguinte e alocar os professores e outros funcionários necessários.

Devido às restrições financeiras do governo, os beneficiários serão responsáveis pela promoção de atividades de captação de recursos para a compra de material escolar (papel, giz, lápis, canetas, etc.) e arcarão com as despesas de manutenção da escola.

A FDC será responsável pelos fundos do projeto, que serão transferidos de acordo com um plano a ser submetido pela Diretoria da Província. Todas essas despesas deverão ser relatadas dentro de 30 dias após o recebimento dos fundos.⁶⁸

Uma parte trabalhosa do processo foi fazer revisões na proposta. Isso geralmente acontece quando se trabalha com agências governamentais, já que a proposta precisa se adequar a uma série de políticas das quais o pleiteante pode não ter total conhecimento. Devido aos diferentes níveis de aceitação normalmente exigidos, às

vezes nem mesmo os membros da própria equipe da agência conhecem todas essas políticas e objetivos. A FDC percebeu que ter a aprovação inicial do embaixador da agência antes de escrever a proposta ajudou, porque isso reduziu a possibilidade da proposta ser aceita nos níveis mais baixos e rejeitada no nível mais alto.

A Embaixada respondeu à proposta com uma série de perguntas sobre como o projeto seria conduzido e exigiu que a FDC submetesse três cotações detalhadas dos custos de material e mão-de-obra. Embora oneroso, o processo de verificação dos custos orçados acabou beneficiando a FDC. A equipe da fundação descobriu que os números do Ministério da Educação sobre os quais ela havia baseado seu orçamento original eram consideravelmente mais baixos do que os custos de material e mão-de-obra naquela época. A equipe explicou essa diferença à Embaixada e submeteu um novo orçamento de US\$ 90.000, que foi aprovado.

Avaliação do projeto de colaboração da FDC

A equipe da FDC concluiu que o projeto apoiado pelos japoneses foi bem-sucedido quanto aos seus objetivos. As salas de aula foram construídas durante o ano seguinte com um grande envolvimento da comunidade e estão agora em funcionamento. Além disso, a equipe percebeu que o trabalho com os japoneses tinha sido um passo muito importante, porque seu sucesso ajudou a FDC a provar que era capaz de executar a função de ponte financeira entre agências bilaterais e as comunidades que atende.

Por outro lado, ela concluiu que desempenhar esse papel demanda um considerável investimento de tempo e que ela teria gasto melhor esse tempo captando fundos para seu programa de doações mais amplo em vez de levantar fundos por projeto. Tirando proveito do seu sucesso em captar financiamento para projetos, ela começou a se concentrar nas relações com as agências que poderiam estar interessadas em apoiar suas metas sociais e econômicas mais amplas financiando sua pauta de doações. A FDC está agora implementando essa abordagem e parece que será bem-sucedida.

Exemplo 2

Um parceiro setorial e geográfico

Fundación Esquel Ecuador

Depois de uma série de negociações, a Fundación Esquel Ecuador e o governo holandês, através da embaixada da Holanda no Equador, estabeleceram um acordo de colaboração para um programa experimental amplo chamado Programa de Desenvolvimento Humano Sustentável (PDHS). O PDHS, concentrado na parte sul do Equador, já completou duas fases de implementação (1996 e 1997) e a terceira fase (1999-2003) está em execução.

Preparação: Avaliação da Esquel sobre sua cooperação com agências bilaterais

Durante os primeiros cinco anos de sua existência, a Esquel ganhou alguma experiência no relacionamento com as agências bilaterais e multilaterais. Várias agências apoiaram-na em projetos específicos limitados e a Esquel já mostrara que era capaz de canalizar a ajuda oferecida de forma transparente e responsável. Esses projetos, embora muito necessários e compatíveis com os objetivos da fundação, tinham o inconveniente de ter um impacto isolado. A Esquel começou a buscar meios para apoiar um programa mais amplo.

Ela já começara a desenvolver negociações com o governo holandês, com o qual, baseada em discussões anteriores, ela acreditava compartilhar valores e objetivos fundamentais. Em 1990, o Diretor de Desenvolvimento da Esquel, Boris Cornejo, se reuniu na Holanda com funcionários do governo holandês. Com base nesse contato, a Esquel formulou um projeto que, no entanto, não chegara a ser executado devido às dificuldades internas do Equador, que naquela época estava em período eleitoral.

Passaram-se três anos antes que as discussões recomeçassem. A Holanda indicara um novo embaixador e formulara uma nova política de assistência ao Equador. Um componente da nova abordagem era oferecer ajuda a organizações não-governamentais e comunidades do sul do Equador através de uma organização local ou internacional que pudesse atuar como intermediária. Vários membros da equipe da embaixada visitaram a Esquel e convidaram-na a submeter uma proposta para desempenhar esse papel. A Esquel estava interessada por três razões:

- Ela tinha esperança de obter recursos financeiros para executar um programa de desenvolvimento humano com os setores sociais mais necessitados e testar estratégias de participação com foco no gênero e na preservação ambiental
- Ela considerava que o programa de ajuda holandês já oferecera apoio consistente a agentes locais para programas de desenvolvimento
- Na avaliação da fundação, o programa de ajuda holandês respeitava os contextos sociais e culturais e as decisões locais. As duas entidades estavam de acordo em concentrar o trabalho na área de desenvolvimento humano sustentável e em priorizar a parte sul do país⁶⁹

A Embaixada administrava um fundo conhecido como Ajuda a Programas que devia ser desembolsado rapidamente devido a questões orçamentárias internas. Em 1994, ela solicitou propostas a várias ONGs além da Esquel. A embaixada estava interessada em trabalhar com a Esquel porque uma análise interna já sugerira que não havia ONGs locais no sul do país com capacidade suficiente para gerenciar o financiamento proposto. Além disso, a abordagem a longo prazo da Esquel de fortalecer organizações locais tinha o potencial de desenvolver essa capacidade local, resultando no aumento do número de organizações locais com as quais a Holanda poderia trabalhar no futuro.

Desenvolvendo a proposta

As equipes de programa e desenvolvimento da Esquel trabalharam juntas em uma proposta para o lançamento um programa de assistência. Durante a fase de desenvolvimento do programa, a equipe se reuniu com líderes comunitários e de ONGs para obter informações e começar a solicitar propostas a eles. A equipe trabalhou com o pressuposto fundamental de que os parceiros locais (ONGs e grupos comunitários) deviam ser fortalecidos para serem capazes de implementar projetos melhores. Além do apoio às doações, o programa enfatizou desde o começo os componentes de fortalecimento institucional (ex.: treinamento contínuo, planejamento estratégico, redação de proposta, captação de recursos e administração de fundos).⁷⁰

A proposta foi submetida à Embaixada em abril de 1995 para ser aprovada em julho de 1995. A Embaixada enviou a proposta à equipe da Holanda que, então, solicitou à Esquel que esclarecesse seu papel em relação às ONGs parceiras, seus procedimentos para aprovação de propostas e para o acompanhamento em campo.⁷¹ Trabalhando com a equipe da Embaixada, a Esquel fez ajustes que responderam satisfatoriamente as questões levantadas na Holanda e a proposta foi submetida mais uma vez.

Devido a essa necessidade de esclarecimentos, a proposta só foi aprovada em novembro de 1995. Esse atraso fez com que a Esquel tivesse que se superar para manter uma boa comunicação com os parceiros locais, que já haviam criado expectativas. Além disso, a Esquel também se sentia pressionada porque os fundos da embaixada tinham que ser desembolsados em 1995. Mais tarde, a Esquel e os holandeses concordaram em implementar o programa em 1996.

Devido à abrangência do programa e à profundidade do nível de colaboração durante a vigência desses acordos entre a embaixada e a Esquel, a proposta escrita foi apenas uma das etapas do processo de negociação. O processo teve várias etapas:

1. A Esquel começou consultando parceiros locais para elaborar um programa adequado às suas iniciativas
2. Ela então submeteu uma proposta, preparada de acordo com sua experiência
3. A Embaixada iniciou um processo de discussões orais e escritas, reuniões de trabalho e outros contatos que ajudaram na revisão da proposta
4. Através desse intercâmbio, as instituições chegaram a um acordo sobre o programa

O resultado foi um PDHS piloto de um ano. Mais tarde, a Esquel e a Embaixada concordaram em implementar uma segunda fase em 1997 e, finalmente, estabeleceram um programa de colaboração entre a Embaixada e a Esquel com duração de cinco anos (1999-2003).

Componentes da proposta de cinco anos

Essa proposta de cooperação foi escrita em 1997, mas devido ao tamanho e à amplitude do programa, as negociações levaram um ano para serem concluídas e a data de início do terceiro PDHS foi adiada para 1999. A Esquel baseou-se em avaliações extensivas dos primeiros dois programas e da negociação contínua com a embaixada. Tanto a embaixada quanto a Esquel concordaram que a fundação gerenciara as duas primeiras colaborações de forma profissional e utilizando procedimentos participativos no desenvolvimento do programa e na canalização do financiamento. A Embaixada concluiu, no entanto, que os projetos não tinham sido desenvolvidos estrategicamente o suficiente para provocarem um impacto regional. A Esquel discordou da expectativa de que seria possível alcançar o nível de impacto regional esperado pela embaixada em um prazo de 18 meses. Subseqüentemente, foi desenvolvida a terceira proposta com o objetivo de cobrir um período de cinco anos e permitir que o programa obtivesse um impacto mais profundo.⁷²

A proposta completa continha os seguintes itens e anexos:

Programa de Desenvolvimento Humano Sustentável (PDHS)

Terceira Fase 1998-2000 [subseqüentemente adiada em um ano]

Conteúdo

Primeira Parte: Antecedentes

Introdução

Situação atual

Sobre a organização executora

Segunda Parte: O programa

Definição

Foco geográfico

Público-alvo

Metodologia operacional e estratégia geral

Objetivos gerais

Objetivos específicos

Subprograma de desenvolvimento sustentável

Subprograma de desenvolvimento social

Subprograma de fortalecimento institucional

Linhas gerais da capacitação

Terceira parte: Administração, Gerenciamento, Monitoramento e Revisão

Administração e gerenciamento

Monitoramento

Revisão

Prazos e pagamentos

Duração e custo do programa

Orçamento

Anexos da proposta

Diagnóstico das províncias do sul: Azuay, Cañar, Loja y El Oro

Tabela dos Projetos do PDHS fase III

Descrições dos Projetos do PDHS fase III

Organizações executoras e instituições que cooperam com a execução do PDHS

Grupos populares que fazem parte do PDHS

Linhas de capacitação do PDHS fase III

Exemplo 3

Acordo entre governos para a criação de um fundo patrimonial

Foundation for a Sustainable Society, Inc. (Filipinas)

"O desenvolvimento exige a redução da dívida". Essa foi a proposta que mobilizou, em 1989, a união da comunidade de ONGs suíças, através da Coalizão Suíça de Organizações pelo Desenvolvimento, em torno de uma campanha para desenvolver medidas criativas de redução da dívida com o objetivo de aliviar o endividamento dos parceiros do Hemisfério Sul. Essa campanha se encaminhou em direção às Filipinas, levando, seis anos depois, à criação da Foundation for a Sustainable Society, Inc. (FSSI).

O projeto de redução da dívida filipina com a Suíça levou quase três anos para ser concluído. Ele envolveu negociações entre as ONGs suíças e seu governo, entre ONGs suíças e filipinas, entre ONGs filipinas e o governo filipino, entre ONGs filipinas, e, finalmente, entre os governos da Suíça e das Filipinas.

A Philippine Caucus of Development NGO Networks (CODE-NGO) viu-se no meio de um processo árduo e longo. A iniciativa partiu da Coalizão Suíça, que solicitou à CODE-NGO que a ajudasse a conduzir as consultas locais sobre o projeto. Neil

Walton, consultor da CODE-NGO para o projeto e o maior responsável pela sua consolidação, era o diretor da HELVETAS nas Filipinas (uma organização membro da Coalizão Suíça) na época em que o projeto foi implementado. Alfred Gugler, indicado para o projeto pelas ONGs suíças, foi uma pessoa fundamental cuja dedicação possibilitou que o projeto chegasse a uma conclusão final.

A primeira etapa, reunir dados existentes relativos a políticas de conversão da dívida do governo filipino, foi executada pela CODE-NGO e seu consultor, Eugenio Gonzales (que mais tarde se tornou Diretor Executivo da FSSI). De acordo com Gonzales, a CODE-NGO aprendeu que:

O processo de planejamento de um fundo em parceria é um exemplo da abordagem participativa que as ONGs e organizações populares filipinas defendem com frequência em projetos e programas de desenvolvimento. Embora essa abordagem consuma muito tempo e energia, ela produz uma estimativa mais exata das necessidades, objetivos e sistemas de acompanhamento que podem permitir que o fundo contribua estrategicamente para o desenvolvimento filipino.

Quando os potenciais usuários participam do processo de planejamento, a experiência e o conhecimento deles são usados para identificar o que é necessário e o que não é, o que funciona e o que não funciona, que características de fundos similares adotar e quais evitar, o que faz esse fundo diferente de outros, etc. Se uma abordagem "de cima para baixo" tivesse sido adotada, o fundo poderia acabar em duplicando outros programas de financiamento e competindo com eles.

Como foi elaborado, o fundo pode ajudar organizações cujas necessidades e capacidades estejam fora ou além da área de atuação de outros fundos. O fundo pode também participar de acordos de co-financiamento ou complementar recursos vindos de outras instituições de financiamento...

De acordo com experiências anteriores, a coordenação estreita entre as ONGs do país doador e receptor é fundamental para o sucesso das negociações com os governos. Houve momentos em que as revisões e os atrasos no processo de dois anos colocaram em dúvida o futuro do fundo de parceria, mas, no final, ambos os governos reconheceram e respeitaram as ONGs suíças e filipinas. Em meados de 1995, a comunicação coordenada entre os membros da Coalizão Suíça de Organizações de Desenvolvimento e da CODE-NGO sobre a preocupação com os longos atrasos levou a uma virada que finalmente selou o acordo bilateral que regulamentou a conversão da dívida.

Debates calorosos (ex.: sobre representação, conversão da dívida, relações com o governo) entre algumas das redes filipinas também pontuaram o processo. Essas questões, no entanto, foram resolvidas através de negociações cuidadosas conduzidas por canais formais e informais.⁷³

O acordo entre os governos suíço e filipino que deu origem ao fundo patrimonial da FSSI está resumido abaixo. Fundamentalmente, ele estabelece medidas que satisfazem os parceiros oficiais para que os fundos sejam utilizados de maneira responsável e de acordo com os objetivos pretendidos.

Acordo de Redução da Dívida Externa entre a Confederação Suíça e a República das Filipinas

A Confederação Suíça e a República das Filipinas (chamadas abaixo de "Suíça, Filipinas e/ou Partes Contratantes"),

Levando em consideração as relações de amizade entre os dois países,

Desejando fortalecer essas relações,

Reconhecendo o problema do endividamento externo da República da Filipinas e com o objetivo de contribuir para a solução desse problema,

Concordaram com o seguinte:

Artigo 1 - Objetivo e Meios

O objetivo deste acordo é promover o desenvolvimento econômico e social da República das Filipinas. Esse objetivo deve ser alcançado através da redução da dívida externa (chamada abaixo de "Redução da Dívida Externa") concedida pela Confederação Suíça mediante o pagamento de uma quantia em moeda local feito pelas Filipinas a uma Fundação (referida a partir de agora como "Fundação") criada nas Filipinas com a finalidade de financiar projetos de desenvolvimento e/ou programas (referidos a partir de agora como "Projetos/Programas").

[O resto do acordo segue os títulos listados abaixo]

Artigo 2 - Política de endividamento externo

Artigo 3 - Dívida externa elegível

Artigo 4 - Conversão da dívida externa e contribuição para a fundação

Artigo 5 - Utilização da quantia pela fundação

Artigo 6 - Consultas e inspeções

Artigo 7 - Relatórios

Artigo 8 - Emendas

Artigo 9 - Colocação em prática e eficácia

Artigo 10 - Disputas entre as partes contratantes

Artigo 11 - Autoridades

Acordo de contribuição

Este ACORDO DE CONTRIBUIÇÃO (daqui para frente referido como ACORDO), feito e executado por e entre:

A República das Filipinas, aqui representada pelo Secretário do Departamento de Finanças e referida como FILIPINAS.

E

A Confederação Suíça, representada pelo Escritório Federal de Assuntos Econômicos Externos do Departamento Federal de Economia Pública e pela Cooperação Suíça de Desenvolvimento do Departamento Federal de Assuntos Externos, e referida como SUÍÇA. E

A Foundation for a Sustainable Society, Inc. (FSSI), uma corporação sem fins lucrativos, não emitente de ações, isenta de impostos, com o status de beneficiária, organizada sob e pelas leis em vigência na República das Filipinas, aqui representada pelo seu Presidente e referida como FUNDAÇÃO.

Testemunham que:

As FILIPINAS e a SUÍÇA firmaram, em 11 de agosto de 1995, um Acordo de Redução da Dívida Externa e de Estabelecimento de uma Fundação (daqui por diante referido como ACORDO). Por meio deste ACORDO, as FILIPINAS e a SUÍÇA concordaram em converter a dívida externa em uma dívida em moeda local a ser paga à FUNDAÇÃO. A dívida externa pendente deverá ser totalmente extinta através dessa conversão e pagamento.

Em testemunho disso, as Partes Contratantes concordam com o seguinte:

Seção 1. Modo de Pagamento — O pagamento deve ser efetuado pelas FILIPINAS, dentro do prazo de 30 dias após a assinatura deste ACORDO, da seguinte maneira:

- As Filipinas devem pagar 5% (cinco por cento) da Quantia a juros de mercado através de uma conta corrente local (daqui por diante referida como "Conta de Depósitos") aberta pela Fundação em nome dela no Land Bank, que atuará inicialmente como banco depositário (referido abaixo como "Banco").
- As Filipinas devem depositar o equivalente ao valor de mercado de 25% (vinte e cinco por cento) da quantia em Obrigações do Tesouro com carência de 91 dias na conta depositária (daqui por diante referida como "Conta de depósitos") aberta no Banco pela Fundação em nome dela.
- As Filipinas devem depositar, na Conta de Depósitos, o equivalente ao valor de mercado de 25% (vinte e cinco por cento) da quantia em Obrigações do Tesouro com carência de 182 dias.
- As Filipinas devem depositar, na Conta de Depósitos, o equivalente ao valor de mercado de 45% (quarenta e cinco por cento) da quantia em Obrigações do Tesouro com uma carência de 364 dias.

Seção 2. Uso dos fundos — A quantia da doação deve ser usada pela FUNDAÇÃO unicamente da seguinte maneira:

- (a) Os fundos, inclusive os juros acumulados, devem ser usados exclusivamente para financiar projetos e/ou programas através de doações ou empréstimos para cobrir os custos administrativos da FUNDAÇÃO e os custos relacionados à apreciação, ao monitoramento e à avaliação de projetos e programas, assim como ao pagamento da cobrança dos bancos oficiais relativa à administração dos fundos.

- (b) Os projetos e/ou programas financiados pela FUNDAÇÃO devem estar relacionados ao setor/à área de "produção sustentável". Isso engloba atividades produtivas no campo da agricultura e da pesca e no setor de pequenas indústrias urbanas e rurais. Essas atividades devem ser economicamente sustentáveis e seguras para o meio ambiente. Isso abrange também os elos passados e futuros, desde que estejam direta e essencialmente ligados a projetos específicos em andamento e que contribuam para eles materialmente.
- (c) O financiamento para a finalidade mencionada no parágrafo (b) deve ser concedido exclusivamente a projetos e/ou programas concebidos, gerenciados e implementados por associações ou organizações não-governamentais/privadas, em favor, por exemplo, de organizações populares e comunidades marginalizadas.
- (d) O uso do financiamento concedido pela FUNDAÇÃO deve seguir diretrizes claras e transparentes. Elas devem ser elaboradas e adotadas pelo Conselho de Curadores da FUNDAÇÃO dentro do prazo máximo de 6 (seis) semanas após a assinatura do ACORDO e aprovadas pelas Filipinas e pela Suíça dentro de 30 (trinta) dias após a submissão. Nenhum pagamento para os projetos ou programas deve ser feito antes dessa aprovação ter sido concedida.

Seção 3. Relatório — A FUNDAÇÃO deve submeter às FILIPINAS e à SUÍÇA anualmente, no dia 30 de abril ou antes, relatórios financeiros e de auditoria externa, assim como relatórios de progresso das atividades de financiamento da FUNDAÇÃO.

Seção 4. Verificação das contas — As Filipinas e a Suíça têm o direito de verificar as contas da FUNDAÇÃO, inclusive a utilização de todos os fundos, propriedades e outros ativos, livros, registros e outros documentos relacionados à Contribuição, e de analisar o progresso alcançado na implementação das atividades da FUNDAÇÃO.

Seção 5. Representação dos governos — Durante os primeiros seis anos de existência da Fundação, as FILIPINAS, representadas pelo Departamento de Finanças, terão assento como membro *ex-officio* do Conselho Curador, mas não terão direito a voto. A SUÍÇA, em sua função de observadora, terá o direito de comparecer às reuniões do Conselho Curador.

Seção 6. Continuação dos direitos - Após os 6 (seis) primeiros anos fiscais da FUNDAÇÃO, as FILIPINAS e a SUÍÇA devem avaliar conjuntamente o desempenho da FUNDAÇÃO e decidir sobre a continuação dos seus direitos de acordo com a Seção 3 (Relatório), a Seção 4 (Verificação de contas) e a Seção 5 (Representação dos governos). A fundação aceita que o Governo das Filipinas, representado pelo Departamento de Finanças, possa ser membro *ex-officio* do Conselho Curador durante a existência da fundação.

Seção 7. Custos administrativos - A FUNDAÇÃO deve garantir que o nível anual de despesas administrativas, incluindo o monitoramento, a elaboração de relatórios e a avaliação, não exceda 25% (vinte e cinco por cento) de seu gasto total durante o ano fiscal. Dessa forma, a Fundação deve garantir que essas despesas sejam sensatamente contraídas e guardar todos os recibos oficiais e registros relacionados, além de estabelecer regras sobre a responsabilidade.

Seção 8. Revogação - No caso da FUNDAÇÃO não cumprir as condições e obrigações estabelecidas no ACORDO, as FILIPINAS têm o direito, consultando a SUÍÇA, de cancelar o ACORDO e de exigir a devolução dos fundos não utilizados e comprometidos pela FUNDAÇÃO, assim como de todos os ativos adquiridos/provenientes de receitas das

transações consideradas neste ACORDO, inclusive os valores a receber. Essas devoluções de pagamentos devem ser depositadas em um Fundo Fiduciário, cujo destino esse que deve ser então decidido em conjunto pelas FILIPINAS e pela SUÍÇA.

Seção 9. Aceitação do Pagamento - A FUNDAÇÃO, pelo presente, recebe e aceita esse pagamento em seu favor, sujeito às condições do acordo.

Seção 10. Conclusão e entrada em vigor. - Esse ACORDO estará concluído após sua assinatura e entrará em vigor quando for feito o pagamento citado na Seção 1.

EM TESTEMUNHA DESTES, as partes assinaram este ACORDO neste dia 11 de agosto de 1995, em Manila, Filipinas.

[Assinaturas do Secretário do Departamento de Finanças das Filipinas, do Embaixador da Suíça nas Filipinas e do Presidente da Foundation for a Sustainable Society, Inc.]

Referências

- ⁶⁶ Proposta ao governo japonês, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade. 1995.
- ⁶⁷ *Ibid.*
- ⁶⁸ *Ibid.*
- ⁶⁹ Selener, Daniel. *Draft study on Embassy of the Netherlands Cooperation with Esquel Ecuador Foundation*. New York: The Synergos Institute. Não publicado.
- ⁷⁰ *Ibid.*
- ⁷¹ *Ibid.*
- ⁷² *Ibid.*
- ⁷³ Gonzales, Eugenio. Observações finais de *Building the Foundations of a Sustainable Society: The Philippine Experience of Creative Debt Relief*. 1996.