



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARINA PRUNER WILLRICH

**O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL DE
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

FLORIANÓPOLIS, 2014.

MARINA PRUNER WILLRICH

**O POSICIONAMENTO DO BRASIL NO SISTEMA INTERNACIONAL DE
COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Mónica Salomón González

FLORIANÓPOLIS, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10 à aluna Marina Pruner Willrich na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Mónica Salomón González

Prof^a. Dr^a. Iara Costa Leite

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan

AGRADECIMENTOS

Uma das sortes que tive na vida foi estar sempre cercada por pessoas incríveis. E, neste momento que encerra uma etapa importante da minha vida, quero aproveitar para deixar registrado todo meu respeito, admiração e gratidão por aqueles que foram essenciais durante todo esse processo.

Primeiramente, um agradecimento especial à minha orientadora, professora Mónica Salomón González, pela confiança em mim depositada e por ter compartilhado comigo um pouco do seu conhecimento, o que foi primordial para a conclusão deste trabalho. Estendo estes agradecimentos à professora Iara Leite pelo imenso apoio durante fase final deste projeto.

O maior dos meus agradecimentos aos meus pais, André e Guta, e ao meu irmão, Arthur. Vocês são a base que eu preciso para ir mais longe e a segurança de que eu sempre tenho um lugar para voltar. O meu mais profundo agradecimento a vocês por serem incansáveis na tarefa de garantir a minha felicidade, por entenderem e apoiarem meus sonhos e por sempre me inspirarem a ser uma pessoa melhor.

Aos meus eternos cúmplices de resumos, vocês acabaram formando a minha família número dois. Alexandre, Bruna, Marina, Maíra, Luiza, Thayse e Desirée, queria ter a capacidade de traduzir em palavras toda a minha gratidão, admiração e amor por vocês. Agradeço pela cumplicidade, pelos conselhos, pela amizade, por terem dividido tantos momentos comigo e por formarem a lembrança mais doce e pura que levo comigo desses quase cinco anos de graduação.

Aos meus amigos-irmãos, por terem preenchido meus dias com tanta alegria e carinho. Divido com vocês essa conquista. Agradeço ao Gustavo, por ser meu símbolo máximo de confiança e por me motivar a ser sempre melhor. À Laís, por fazer eu me sentir compreendida no mundo e por, sem querer, ter me feito evoluir tanto. À Larissa, por ter me mostrado que a amizade supera qualquer distância. À Fernanda, pela amizade incomensurável e por ter me ensinado a ser mais humana. À Gabriela, por ser meu exemplo de sensatez e caráter. À Carol, por me inspirar diariamente a ser uma pessoa do bem. Ao Fernando, pela cumplicidade, pelo carinho incondicional e por todos os momentos que dividimos. À Tatiana, pelas longas e produtivas reflexões que me transformaram positivamente. À Bárbara, pelas tantas risadas e pela amizade sincera. Ao Luan, por ser a personificação da expressão ombro amigo. À Bruna, por ter estado comigo em tantos momentos importantes. Ao Vítor, por ter me ajudado a ir mais longe. Também ao Raphael, Thiago, Rovaris, Osvaldo, Heloá, Tamara, Amabilly,

Johanna, minhas amigas de infância, e alguns outros que não mencionei, pela amizade, pelos momentos e por terem dividido comigo uma parte das suas vidas.

Agradeço, por fim, aos professores do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial à professora Patrícia, por ser um exemplo de pessoa e profissional, e aos professores Helton, Graciela e Karine, por tantos debates, aulas, experiências e por terem me ajudado a construir uma visão crítica do mundo.

The world needs dreamers and the world needs doers. But above all, the world needs dreamers who do.

Sarah Ban Breathnach

RESUMO

O contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de retomar o dinamismo da economia mundial deu impulso a um modelo específico de relacionamento entre os Estados, que consiste na transferência de técnicas e recursos com o objetivo de estimular desenvolvimento do país beneficiário. Ao longo da Guerra Fria, a Ajuda Externa foi se desenvolvendo, assumindo novas características, modalidades, terminologias e formando o que hoje é conhecido como o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), formado por um grande número de organizações de naturezas distintas. No âmbito deste sistema, formou-se a Agenda da Efetividade da Ajuda, que reúne princípios e ações a serem empreendidas para tornar a cooperação mais efetiva. Nesse sentido, este trabalho pretende descrever e analisar o posicionamento do Brasil no debate em torno desta Agenda, segregando o parecer oficial do governo brasileiro daquele das organizações da sociedade civil.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento; Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento; Efetividade da Ajuda

ABSTRACT

The international scenario that arose following the end of World War II, along with the need to boost the global economy during that period, created the circumstances that would lead to the conception of a very specific kind of relationship among nations, illustrated by the transfer of knowledge and resources from one country to another in order to promote development in one of them. During the Cold War, foreign aid went through a great deal of changes in terms of features and methods. Its progress resulted in the establishment of the International System for Development Cooperation (ISDC), which encompasses a wide range of governmental and non-governmental organizations. The ISDC incorporates in its scope the Aid Effectiveness Agenda, a series of principles and actions to be undertaken so as to improve the efforts towards cooperation. With that in mind, this paper aims to describe and analyze the position Brazil occupies in the debate surrounding this Agenda, taking into account both the official and unofficial perspectives.

Keywords: International Development Cooperation; International System for Development Cooperation; Aid Effectiveness

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	14
1.1 O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento sob a perspectiva da governança sem governo e dos regimes internacionais.....	15
1.2 O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: conceitos, instrumentos e objetivos	23
1.3 A evolução histórica do SICD: da Guerra Fria à Agenda de Paris.....	28
1.4 O debate atual sobre a efetividade da ajuda	34
2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL	41
2.1 Considerações sobre a cooperação para o desenvolvimento no Brasil	42
2.1.1 Principais características da cooperação brasileira.....	43
2.1.2 O Brasil na Cooperação Sul-Sul e na Cooperação Triangular	46
2.2 De país receptor a doador emergente: uma contextualização histórica.....	47
2.2.1 A busca pela horizontalidade das relações internacionais.....	49
2.3 As limitações e os desafios da cooperação brasileira	54
3. O BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS NO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE EFETIVIDADE DA AJUDA	58
3.1 Considerações sobre a participação do Brasil nos Fóruns de Alto Nível da OCDE	59
3.2 O posicionamento brasileiro frente à Agenda da Efetividade da Ajuda.....	61
3.3 As Organizações da Sociedade Civil brasileiras e sua participação nos Fóruns de Alto Nível da OCDE.....	67
3.4 O posicionamento das OSC brasileiras no debate	70
3.4.1 Conclusões parciais sobre a participação das OSC brasileiras no debate	73
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

As origens do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD) remontam ao fim da Segunda Guerra Mundial, no contexto de uma Europa destruída e devastada. Com o objetivo de incentivar o crescimento econômico da região, os Estados Unidos impulsionaram o Plano Marshall e, com isso, estabeleceu-se a “ajuda para o desenvolvimento” como uma prática entre os países. Em 1947, foi criada a Organização para Cooperação Econômica Europeia, que logo se transformou na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) atua desde então na promoção da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

Foi sobre essas bases que surgiu o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD), que pode ser conceituado como uma rede de instituições públicas e da sociedade civil¹ que promovem ações de CID. Se confrontarmos essa definição com o conceito de regimes internacionais de Krasner - ou seja, como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios de determinada área de relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores² - podemos inserir o SICD dentro desta última perspectiva. Sendo ele um mecanismo de convergência das ações dos atores envolvidos, constrangidos por princípios, normas e procedimentos estabelecidos e comuns a todos, faz-se possível a análise do SICD sob a ótica dos regimes internacionais, como uma dimensão da governança global.

A evolução do SICD acompanhou os principais debates internacionais sobre a cooperação e o desenvolvimento, inclusive as alterações ocorridas na governança do sistema internacional. A CID era inicialmente tratada de maneira bilateral e assimétrica entre países do Norte desenvolvido (doadores) e países do Sul em desenvolvimento (receptores). No entanto, nos últimos anos, o sistema tem passado por constante revisão. A Cooperação Sul-Sul vem ganhando mais espaço, a atitude dos membros do CAD tem sido no sentido de levar em conta as ideias dos países parceiros e os discursos nos principais foros internacionais pleiteiam a promoção de relações mais horizontais.

É nesse sentido que o Brasil vem repensando sua política de cooperação para o desenvolvimento. Ao longo dos últimos anos, o país passou a atuar de maneira mais ativa na Cooperação Sul-Sul, deixando de ser exclusivamente um receptor de ajuda e assumindo um

¹ Incluindo ONGs e instituições privadas

² KRASNER, 1982

papel de provedor incipiente. Para a consolidação dessa posição, é imprescindível que o país defina como vai agir nesse sistema cambiante.

A Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) é parte institucionalizada da CID, condicionada por certas regras. A AOD pode ser caracterizada pela transferência voluntária de recursos públicos de um governo para outro governo, organização internacional ou não-governamental, cujos objetivos devem incluir melhoria da condição humana no país receptor³. Ainda dentro do quadro institucional, constata-se a existência de uma Agenda da Efetividade da Ajuda, cujas discussões resultaram na Declaração de Roma sobre a Harmonização (2003), na Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda (2005), na Agenda de Accra para Ação (2008) e na Parceria de Busan para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento (2011), que engloba uma pluralidade de atores até então não considerada: além dos doadores tradicionais, inclui as potências emergentes, os atores da Cooperação Sul-Sul, as organizações públicas e da sociedade civil locais e regionais e os financiadores privados. Ademais, propõe que se trabalhe na busca por uma cooperação para o desenvolvimento eficaz, sendo a ajuda apenas parte da solução. Esses documentos estabelecem compromissos e premissas a serem seguidos pelos países aderentes.

O posicionamento do Brasil nesse debate é singular. O governo brasileiro não aderiu aos primeiros documentos e passou a fazer parte do grupo países que endossam a Agenda só a partir de Busan. Uma possível explicação para a recusa brasileira a seguir o que preconizam tais documentos é que estes seguem os moldes de como o SICD foi concebido no primeiro momento, ou seja, como uma relação vertical entre países do Norte doadores e países do Sul receptores. Nesse sentido, as demandas do Brasil e dos demais países do Sul não teriam sido levadas em conta na elaboração das convenções, sendo estas desarticuladas com a realidade atual.

Recentemente, porém, percebe-se que essa verticalidade da Agenda da Efetividade da Ajuda foi atenuada, pelo menos a nível retórico. O advento da Cooperação Sul-Sul e da Cooperação Triangular representou um instrumento para a afirmação dos interesses das potências emergentes, que enfrentavam – e enfrentam – dificuldades comuns. Tal fato refletiu na forma como esses países se posicionam frente ao norte, posto que passaram a cooperar entre si e exigir maior horizontalidade no campo da CID.

Tendo esta problemática no plano de fundo, o presente trabalho tem como objetivo analisar o posicionamento do Brasil no âmbito do Sistema Internacional de Cooperação para o

³ LANCASTER, 2007.

Desenvolvimento (SICD). Para tanto, pretende-se entender o SICD como um regime internacional, contextualizando a evolução das práticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) desde o final da Segunda Guerra Mundial e concedendo atenção especial para a Agenda da Efetividade da Ajuda. Além disso, objetiva-se estudar o papel do Brasil neste sistema, sua trajetória e desafios enfrentados para, enfim, entender o posicionamento brasileiro no debate em torno desta Agenda.

Com isso, este trabalho tenta responder à pergunta: como o Brasil se posiciona nas atuais discussões sobre a Agenda da Efetividade da Ajuda, no âmbito do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento? Para alcançar os objetivos analíticos da pesquisa, serão utilizadas fontes primárias, com a elaboração de um questionário enviado a diversas organizações, além de documentos fornecidos por organizações internacionais e pelo governo brasileiro mediante pedido por meio da Lei de Acesso à Informação. Também serão consultadas fontes secundárias, como publicações acadêmicas especializadas no tema da CID, assim como documentos disponibilizados pelo governo brasileiro, por organizações internacionais e da sociedade civil.

Este estudo está dividido em três capítulos. O primeiro traz considerações teóricas sobre regimes internacionais, governança sem governo e a pluralidade dos atores nas relações internacionais com vistas a embasar a posterior descrição do SICD, com seus conceitos, instrumentos e objetivos. Dando seguimento, no mesmo capítulo, faz-se uma contextualização histórica da CID a fim de esclarecer o processo evolutivo desse tipo de atividade entre os Estados e explicar o atual debate sobre a efetividade da ajuda.

Após esboçar o quadro geral sobre o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento, inclui-se o Brasil nessa problemática. Nesse sentido, no segundo capítulo discorre-se sobre as características gerais da cooperação brasileira, com considerações sobre a participação deste país na Cooperação Sul-Sul e Cooperação Triangular. Na sequência, traz-se a evolução histórica da trajetória brasileira no SICD. Ou seja, como o país passou de receptor a doador por meio do cada vez mais intenso envolvimento nos projetos e da luta por maior horizontalidade das relações. O capítulo termina com ponderações sobre as limitações brasileiras e como influenciam o desempenho nacional no debate internacional sobre a efetividade da ajuda.

Por fim, no terceiro e último capítulo, trata-se especificamente do posicionamento brasileiro no debate, desagregando as manifestações oficiais do governo daquelas de organizações da sociedade civil, na tentativa de identificar pontos de convergência e divergência nas opiniões. O capítulo começa desenhando uma trajetória do envolvimento

brasileiro nos Fóruns de Alto Nível da OCDE para esclarecer a posição do MRE frente à Agenda da Efetividade. Na sequência, estuda-se a participação das organizações da sociedade civil no debate, bem como seu posicionamento no âmbito deste.

1. O SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

A cooperação internacional para o desenvolvimento tenta dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do pós-Guerra Fria, marcado pela dinâmica da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais. Por meio desta prática, os Estados buscam contribuir para a construção de um sistema internacional estável, pacífico e seguro por meio do aumento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul.

Os termos “ajuda externa” e “cooperação internacional para o desenvolvimento” são usados para se referir às relações interestatais de transferência de técnicas e recursos cujo objetivo é melhorar a condição de vida de uma determinada população. A cooperação e a ajuda tradicional são duas dimensões que coexistem. No entanto, existe uma diferença de conteúdo entre as duas terminologias. A ajuda externa faz alusão à concessão voluntária de recursos de um país mais desenvolvido – o doador - para outro de menor renda – o receptor, sugerindo uma relação assimétrica; já o termo “cooperação internacional para o desenvolvimento” pressupõe uma interação de caráter mais horizontal, com a participação mútua de ambos os Estados envolvidos. A “cooperação” vem ganhando relevância como principal modalidade de compartilhamento de técnicas e recursos entre os países do Sul, assumindo um papel de cada vez mais destaque nas agendas de política externa dos países.

Atualmente, tanto a ajuda externa quanto a cooperação estão atravessando um período de mudanças, em função do pensamento, das políticas e dos valores presentes nas relações Norte-Sul, bem como da configuração do sistema internacional do pós-Guerra Fria. Tais fatores influenciam sua interpretação e geram um intenso debate internacional.

Este capítulo está dividido em quatro seções. Na primeira, é feita uma análise de caráter mais teórico, com o intuito de colocar o SICD sob o escopo das teorias de regimes internacionais e governança sem governo. Na segunda seção, trabalha-se com os conceitos, instrumentos e objetivos ligados à CID para dar sequência, na terceira seção, à contextualização histórica do SICD, desde a Guerra Fria até a Agenda de Paris. Por fim, na última seção, são feitas considerações a respeito do debate atual sobre a efetividade da ajuda e novas modalidades da CID.

1.1 O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento sob a perspectiva da governança sem governo e dos regimes internacionais

Nós vivemos em uma era de interdependência. Essa afirmação, que introduz o primeiro capítulo de *Power and Interdependence*⁴, é usada por Keohane e Nye para se referir às mudanças que estão transformando a política mundial. Antigos padrões internacionais estão desmoronando, fronteiras estão desaparecendo, novos atores estão surgindo e vários conflitos estão assumindo caráter transnacional. O mundo está se tornando interdependente e, com isso, as perspectivas da ordem e da governança mundial tornam-se um tema transcendente⁵.

O hiato que marca o fim de determinada ordem mundial até o surgimento da próxima gera incertezas quanto às dinâmicas de governança e poder até que novos padrões se formem e se estabeleçam nas rotinas da política internacional. São nesses pontos de mutação que surgem as oportunidades alternativas de ação em âmbito global, no sentido da cooperação pacífica, expansão dos direitos humanos e elevação dos padrões de vida. A CID desponta de um momento desses: o fim da Segunda Guerra Mundial e a maior atenção concedida às *low politics*⁶. Tendo em vista que, para Krasner (1983), a criação de um regime normalmente ocorre em tempos de descontinuidade do sistema internacional, seria a governança um sinônimo das instituições e dos regimes internacionais? Para responder a essa pergunta, faz-se necessário um melhor esclarecimento dos conceitos de governança, ordem e regimes para os fins deste trabalho.

Na bibliografia sobre relações internacionais, a noção de governança e questões relacionadas à ordem mundial têm recebido atenção da academia⁷. Conceitos como ordem, governança, instituições e poliarquia são empregados de maneiras distintas, mas os autores concordam quanto à importância de seu estudo:

Concordamos que num mundo onde a autoridade sofre deslocamento contínuo, tanto exteriormente, no sentido das entidades supranacionais, como internamente, no

⁴ KEOHANE e NYE, 2001.

⁵ ROSENAU, 2000.

⁶ Conceito que engloba as atividades internacionais que não são absolutamente vitais para a sobrevivência do Estado.

⁷ *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, de Hedley Bull, e *Global Order: Values and Power in International Politics*, de Lynn Miller, são dois estudos abrangentes sobre o assunto.

sentido dos grupos subnacionais, é cada vez mais necessário verificar como pode existir governança na ausência de um governo (ROSENAU, 2000, p. 13)

Presumir que exista governança sem governo requer conceber que funções sejam executadas para dar viabilidade ao sistema, mesmo que este não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las. Entre as funções, destaca-se a interação com os desafios externos que ocorrem, a tentativa de evitar que conflitos entre os membros provoquem danos, a busca por recursos para a preservação e bem-estar do sistema e a definição de objetivos e condutas para alcançá-los. Essas necessidades funcionais devem estar presentes para que os sistemas se preservem ao longo do tempo.

No âmbito doméstico, são as operações do governo que atendem às necessidades funcionais dos sistemas – desenvolvem constituições para regulamentar internamente sua conduta ou assinam tratados que direcionem internacionalmente⁸. Porém, no contexto da mudança mundial, percebe-se o avanço de uma série de questões que influenciam as atividades dirigidas pelo governo – exigência de maior coerência de subgrupos étnicos, globalização das economias, advento de movimentos sociais amplos, redução das distâncias políticas causada pela tecnologia e pelo florescimento dos vínculos globais de interdependência, surgimento de temas transnacionais na agenda global (terrorismo, narcotráfico, AIDS, poluição ambiental), entre outras. Essa dinâmica contribui para o deslocamento dos centros de autoridade. Os governos ainda funcionam e retêm sua soberania, mas uma parte da autoridade foi transferida a outros atores.

Para Rosenau (2000), governança não é o mesmo que governo. Ambos os conceitos se referem a um comportamento para alcançar um objetivo dentro de um sistema de ordenação. Contudo, governo implica atividades amparadas por uma autoridade formal e pelo poder de polícia que garante sua execução. Já governança se refere a atividades impulsionadas por um objetivo comum, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não necessariamente dependem do poder de polícia para que sejam aceitas e sobrepujem as resistências. Dito de outro modo, “governança é um fenômeno mais amplo do que governo, abrange instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental”⁹, que fazem com que os atores tenham uma conduta determinada, satisfazendo necessidades e respondendo às demandas. Portanto, governança é

⁸ ROSENAU, 2000.

⁹ ROSENAU, 2000, p. 16

um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelos mais poderosos).

Falar em “governança sem governo” significa se referir à governança “sem mecanismo regulatórios em uma esfera de atividades que funcione efetivamente mesmo que não tenha o endosso de uma autoridade formal”¹⁰. Apesar da variedade de sentidos associados ao conceito¹¹, a análise feita neste trabalho pressupõe que a “governança sem um governo” não exige a exclusão de entidades nacionais ou subnacionais, mas implica um estudo que presuma a ausência de qualquer autoridade governamental suprema a nível internacional. Admite-se que a ordem exista sem uma autoridade central capaz de ditar as regras em escala global, de modo que entendimentos padronizados¹² estejam presentes na conduta dos atores.

A descrição de governança feita até então é mais ampla que o conceito de regimes internacionais. Krasner (1982) os define como “um conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área (*issue-area*) das relações internacionais”¹³, destinados a regulamentar as atividades que ultrapassam as fronteiras estatais. Como a governança, os regimes são concebidos como um arranjo e englobam atores governamentais e não-governamentais, que concordam intersubjetivamente que a cooperação em prol dos objetivos comuns justifica a aceitação desses princípios, normas, regras e procedimentos. Logo, por funcionarem sem qualquer autoridade central, os regimes podem ser classificados como formas de governança sem governo¹⁴. Contudo, nos regimes, a esfera de ação é

¹⁰ (ROSENAU, 2000, p. 16). Muitos autores, como Alexander Wendt e Hedley Bull, usam o termo “anarquia” para designar a ausência de uma autoridade central na política mundial capaz de ordenar a conduta dos atores.

¹¹ Rosenau (2000, p.18) elenca alguns: governança em termos de tarefas que precisam ser executadas para manter os entendimentos rotineiros da ordem prevalecente e que podem ou não caber aos governos; governança associada à capacidade de regulamentar esses entendimentos para que eles permaneçam como rotina; governança como circunstância em que o poder é exercido independentemente da autoridade do governo; governança como forma de distribuir valores, com mecanismos operados pelos governos; e governança como um sistema de regras e recursos para a solução de problemas.

¹² Entendimentos padronizados (ou rotineiro) são premissas aceitas pelos membros de determinada ordem, de modo consciente ou inconsciente, por meio das quais flui a política mundial. Deste modo, ordem global consiste numa série de entendimentos rotineiros, como o comércio, os procedimentos relacionados com o correios, uso de passaporte, etc. (ROSENAU, 2000, p. 17).

¹³ KRASNER, 1982, p. 186. Sendo princípios crenças em fatos e causas; normas: padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações; regras: prescrições ou proscições para a ação; e procedimentos decisórios: práticas prevalecentes para fazer e implementar a escolha coletiva.

¹⁴ ROSENAU, 2000.

delimitada¹⁵ ; já a governança não se limita a um campo de atuação singular, tendo a ver com a ordem global como um todo.

Em suma, sendo a governança inerente à ordem mundial, esta última se refere a um conjunto de entendimentos mantidos dentro de um contexto amplo para conduzir as atividades de todos os atores da sociedade internacional em esfera ampla de temas. Por outro lado, os regimes são mais especializados e regulam atividades bem definidas, abrangendo áreas geográficas que normalmente envolvem só uma parcela dos membros da sociedade internacional¹⁶.

Nesse sentido, a compreensão da teoria de regimes internacionais é útil para uma análise adequada das relações internacionais. As mudanças ocorridas na década de 70 vieram acompanhadas de uma crítica à abordagem realista estadocêntrica, que negligenciava a importância dos atores e conflitos transnacionais e transgovernamentais no Sistema Internacional. As interações se tornaram mais complexas e os Estados mais interdependentes, o que refletiu numa mudança substantiva de foco de grande parcela dos estudos no campo das Relações Internacionais. Enquanto nos anos 50 e 60 a preocupação predominante era com o conflito militar e estratégico (*high politics*), vários acontecimentos da década de 70¹⁷ contribuíram para o redirecionamento da atenção pública no sentido da integração e cooperação. As *low politics* se tornaram mais salientes tanto para os *policy makers* quanto para os acadêmicos.

Nessas circunstâncias, a orientação estadocêntrica realista com ênfase no conflito e na natureza de “soma-zero”¹⁸ das relações internacionais passou a ser inadequada para analisar a situação. O foco nos regimes internacionais oferece uma construção analítica que faz com que os eventos da década de 70 sejam mais compreensíveis, além de abrir novas agendas de pesquisa.

¹⁵ Como explica Krasner (1982), na sua definição de regimes, que estes são voltados à determinada “*issue-area*”.

¹⁶ YOUNG, 1989.

¹⁷ Entre outros, destaca-se a redução das tensões entre EUA e URSS; o aumento das pressões do comércio exterior; a demanda dos países em desenvolvimento por uma nova ordem internacional; o fato de um cartel de países exploradores de petróleo ter quadruplicado o preço deste.

¹⁸ Com base na Teoria dos Jogos, um ambiente internacional de natureza “soma-zero” presume que para um determinado ator ganhar, outro precisa necessariamente perder.

Autores como Oran Young, Raymond Hopkins, Donald Puchala e o próprio Krasner são adeptos de uma abordagem grociana¹⁹ para a temática de regimes e preconizam que estes são uma característica inerente do sistema internacional²⁰. Eles argumentam que nenhum padrão de comportamento pode se sustentar por um período de tempo sem gerar um regime congruente. Utiliza-se esta vertente para embasar o presente trabalho, acrescentando que o conceito de regime implica não somente normas e expectativas que facilitam a cooperação, mas uma forma de cooperação que é mais do que o interesse individual a curto prazo. Em outras palavras, os Estados sacrificam os interesses de curto prazo na expectativa de que serão retribuídos no futuro pela atuação convergente dos atores no regime. É a infusão de comportamentos com princípios e normas que distingue atividades regidas pelo regime no Sistema Internacional de outras atividades mais convencionais, guiadas exclusivamente por cálculos estreitos de interesse²¹.

Os regimes, uma vez existentes, influenciam os comportamentos e resultados, de modo que não são meramente epifenômenos. Comportamentos padronizados refletindo cálculos de interesse inevitavelmente geram expectativas convergentes e tendem a levar à criação de um regime, que reforça os comportamentos padronizados²².

O interesse próprio individualista²³ é a explicação predominante para a formação de regimes internacionais. Desta forma, as mesmas forças que calculam autonomamente o interesse próprio como estando na raiz do sistema internacional anárquico, também criam a base para os regimes internacionais como uma forma de ordem²⁴. Isso acontece nos momentos em que o cálculo racional do interesse próprio leva o ator a abandonar o

¹⁹ A tradição grociana vê as relações internacionais como majoritariamente cooperativas, sendo as interações entre os Estados um jogo distributivo e reconhecendo que há interesses comuns. Os possíveis conflitos entre os países estariam limitados pelo Direito Internacional e pelas organizações internacionais.

²⁰ Krasner (1982) menciona outras duas abordagens: a crítica estrutural defendida por Susan Strange (1983), para quem os regimes são conceitos enganosos que obscurecem as relações econômicas e de poder; e a crítica estrutural modificada defendida por autores como Robert Keohane, Robert Jervis, John Ruggie, que aceitam pressupostos analíticos básicos do realismo estrutural (como um sistema internacional composto por Estados que buscam maximizar seu poder num ambiente anárquico), mas defendem que, sob algumas condições restritivas envolvendo a incapacidade da ação individual para garantir resultados, os regimes internacionais podem ter um impacto significativo, mesmo num mundo anárquico.

²¹ KRASNER, 1982.

²² *Ibidem*.

²³ Definido pelo desejo de maximizar sua própria função útil onde essa função não inclui a utilidade de outra parte. Ou seja, considera-se o comportamento dos outros somente na medida em que este afete a utilidade do primeiro.

²⁴ STEIN, 1983.

procedimento decisório independente a favor da decisão conjunta. Para Stein (1983), há duas situações em que esse fenômeno ocorre. A primeira é quando a escolha leva a resultados Pareto-ótimos²⁵ e a resolução requer a colaboração das partes (dilema do prisioneiro). A segunda contempla escolhas que levam a resultados não desejados pelas duas partes.

Ambas as situações podem ser resolvidas pela coordenação, que, para Stein (1983), não precisa ser formalizada ou institucionalizada. Nesse sentido, os regimes podem facilitar a cooperação e coordenação, fornecendo a estrutura necessária para a implementação de compromissos legais, melhorando a quantidade e qualidade da informação disponível e intercambiada entre as partes e reduzindo os custos de transação²⁶. Os benefícios tendem a se sobrepor aos custos da formação de regime e sua manutenção. Ademais, eles podem se formar de maneira espontânea (quando emergem da convergência das expectativas dos atores), negociada (formados por acordos explícitos) ou imposta (inicialmente forçados a alguns atores por imposição externa)²⁷.

Sob a égide das considerações sobre regimes internacionais feitas até então, explica-se o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento (SICD). Seguindo a perspectiva grociana, que preconiza que os regimes estão disseminados como atributos inerentes de qualquer complexo, com padrão persistente de comportamento, e atentando para o fato de que o avanço da interdependência tem aumentado as áreas nas quais os regimes são importantes, este estudo entende o SICD como sendo portador de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores em uma determinada área das relações internacionais (cooperação para o desenvolvimento). Deste modo, a dinâmica do SICD cumpre os requisitos da definição de Krasner (1982).

O Plano Marshall deu início à prática de ajuda externa impulsionada pelos Estados Unidos e indiretamente também estimulou a cooperação, que ganhou força alguns anos depois, tendo em vista que muitos países de renda média – como o Brasil –, na condição de receptores, percebiam as assimetrias da relação com os países do Norte e reclamavam maior participação na elaboração dos projetos. Nesse sentido, almejavam um sistema de transferência de recursos mais horizontal e mais participativo. Tanto a ajuda externa como a

²⁵ Pareto-ótimo ou Pareto-eficiência é um estado de alocação de recursos no qual é impossível deixar um indivíduo melhor sem deixar pelo menos um outro pior.

²⁶ KEOHANE, 1983.

²⁷ YOUNG, 1983.

cooperação se desenvolveram e se consolidaram espontaneamente como um regime informal²⁸, para onde e ao redor do qual convergiram as expectativas e práticas dos atores.

Com o avançar do tempo, as regras e procedimentos foram sofrendo alterações: a ajuda externa fornecida por um país doador a outro receptor, ainda que mantendo o status de modalidade predominante, passou a coexistir com um número cada vez maior de projetos de cooperação, com maior grau de horizontalidade. Apesar disso, o regime se conservou, composto por ambas ajuda e cooperação, pois os princípios e normas se mantiveram inalterados. Este fato é explicado por Krasner (1982), que enfatiza que os princípios e normas fornecem as características básicas do regime, podendo haver várias regras e procedimentos compatíveis com as mesmas normas e princípios. Deste modo, mudanças nas regras e procedimentos são mudanças dentro do regime. Na mesma lógica, mudanças nos princípios e normas alteram o regime em si. Quando isso acontece, ocorre a passagem pra um novo ou o seu desaparecimento.

A despeito da formação de um regime poder ser explicada, segundo Krasner (1982), por uma série de variáveis causais básicas (auto-interesse egoísta; poder político; normas e princípios difusos; usos e costumes; conhecimento), percebe-se que este tende a assumir dinâmica própria e a se distanciar das razões que o criaram, alterando os comportamentos e resultados correlacionados²⁹. Nesse sentido, as variáveis causais básicas são menos importantes para explicar a persistência do regime do que sua criação, o que não quer dizer que sua influência desaparece, mas que os princípios, normas, regras e procedimentos decisórios passam a ter seu próprio impacto exógeno nos resultados e comportamentos³⁰. A evolução do SICD seguiu esta dinâmica. O fator pontual que o criou (Plano Marshall) deixou de ser o motor pulsante do regime, que adquiriu vida própria e passou a funcionar por si só.

No momento da criação do regime, há uma correlação importante entre a distribuição de poder entre seus principais participantes e as características institucionais: Estados poderosos estabelecem a dinâmica que reforça seus interesses. Esse foi o caso do SICD, que foi inicialmente formulado pelas grandes potências e imposto aos, anteriormente chamados,

²⁸ Alguns regimes são regulamentados por organizações internacionais, mantidos por conselhos, congressos e outros órgãos e monitorados por burocracias internacionais. Estes são classificados como regimes formais. Por outro lado, há regimes que são mais “informais”, criados e mantidos por convergência e consenso de objetivos entre os participantes, reforçados por interesses mútuos e monitorados por vigilância conjunta (PUCHALA e HOPKINS, 1983, p. 65)

²⁹ KRASNER, 1983.

³⁰ *Ibidem*.

países do Terceiro Mundo. No entanto, o desenvolvimento de incongruências entre os fatores que criaram o regime e sua dinâmica própria atual podem alterar a distribuição de poder internamente, ou seja, a tentativa de tornar o SICD mais horizontal e cooperativo está mudando as características iniciais do regime.

Como dito anteriormente, os governos sozinhos não conseguem mais garantir a segurança e bem estar econômico de suas sociedades e fatores recentes contribuíram para o deslocamento dos centro de autoridade. No mesmo sentido, as transferências no âmbito do SICD não envolvem somente governos, sendo recorrente também atividades entre entidades subnacionais e privadas. Deste modo, não haveria sentido em tentar entender os eventos internacionais de uma perspectiva exclusivamente estatal. Como argumenta Laura Neack³¹, as organizações internacionais e não-governamentais tem desempenhado papel significativo no sistema internacional, aumentando o poder de grupos de cidadãos e reforçando a noção de cidadania global ao mesmo tempo em que atenua a predominância do Estado nos seus próprios negócios domésticos. Ademais, o mesmo fenômeno impulsiona a atuação das chamadas redes transnacionais, que se referem a “grupos trabalhando internacionalmente em determinada questão, que se uniram por valores, discursos comuns e um intenso intercâmbio de informação e serviços”³².

Assim, entenderemos melhor o SICD se desagregarmos a ação dentro dele entre vários níveis e atores. De acordo com o estudo feito por Christopher Hill (2003), o internacional sempre foi constituído em parte pelo transnacional, sendo que nunca houve um momento de relações puramente interestatais. O “mundo dos governos” e o “mundo dos povos” sempre coexistiu, sobrepondo-se e interferindo-se³³. Diferentes tipos de entidades, independente do tamanho, podem atuar internacionalmente e isso torna o ambiente internacional muito mais complexo. Desagregar os diferentes tipos de atores transnacionais³⁴ auxilia na avaliação das atividades existentes sob escopo da política internacional e da natureza dos desafios que estas colocam aos Estados.

Em suma, o ambiente internacional nunca foi exclusivamente dominado por Estados e, recentemente, tem aumentado a relevância dos atores transnacionais. Os governos não tem

³¹ NEACK, 2008.

³² *Ibidem*, p. 183.

³³ *Ibidem*, p. 187.

³⁴ Christopher Hill (2003, p. 195) inclusive constrói uma taxonomia dos atores transnacionais, os dividindo em três categorias: i) territoriais: que buscam uma base territoriais; ii) ideológicos/culturais: que promovem ideias através das fronteiras; iii) econômicos: o primeiro objetivo é criação de riqueza.

escolha senão coexistir com um grande número de atores e o sistema estatal opera ao lado de, e sem dúvida entrelaçado com, uma rede de conexões transnacionais³⁵. É importante examinar as maneiras com que os diferentes atores operam dentro do Estado e impactam a sociedade civil, com ênfase nas “*linkage politics*” (políticas de vínculo), ou seja, a tentativa de um ator pressionar o outro gerando uma sequência de comportamentos³⁶.

Um estudo satisfatório da cooperação ao desenvolvimento exige considerar o SICD nesse quadro de análise das relações internacionais contemporâneas, com um enfoque sócio-histórico e com a atenção voltada para as estruturas, os atores e suas interações. O estudo dos regimes internacionais, como é o caso do regime da CID, “permite a explicação das dinâmicas de cooperação, o comportamento dos atores, os arranjos institucionais e normativos que fazem possível a própria existência destes regimes”³⁷.

1.2 O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: conceitos, instrumentos e objetivos

O SICD se caracteriza por ser plural e descentralizado, formado por um grande número de organizações de naturezas distintas. Para Ayllón (2006), a dinâmica de transferência de recursos e técnicas entre países – chamada de “ajuda externa” ou “cooperação internacional para o desenvolvimento” dependendo das características da relação - encontra-se atualmente num período de transformação e mudança, o que produz uma importante revisão dos seus fundamentos, objetivos e instrumentos. Esse fenômeno de reforma é resultado e consequência das próprias modificações às quais o sistema internacional foi submetido nas últimas décadas.

Não existe uma definição única de CID. Esta compreende o conjunto de atividades exercidas por atores públicos e privados, entre países de níveis de renda diferentes, cujo objetivo é promover o progresso econômico, social e sustentável dos países em desenvolvimento, de modo a ser mais equilibrado em relação aos desenvolvidos e a construir um planeta mais seguro e pacífico³⁸. O uso do termo cooperação reforça o desejo de

³⁵ HILL, 2003.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ AYLLÓN, 2006, p. 10.

³⁸ AYLLÓN, 2006.

horizontalidade na troca de técnicas e recursos em detrimento das assimetrias que marcam as relações Norte-Sul tradicionais.

As motivações para a cooperação estão relacionadas à intenção de alcançar o bem estar dos países por meio de numa relação horizontal, caracterizada pela ideia de que os países participantes formam um grupo único e, deste modo, deixam de lado a configuração tradicional Norte-Sul, onde existe um doador e um receptor. A cooperação foi incentivada sobretudo pelo Sul Global³⁹ como um processo de troca contínua entre os países, que incorporaria as novas motivações e impulsionaria o desenvolvimento simultâneo de todas as partes envolvidas.

Enquanto a “cooperação para o desenvolvimento” é um conceito amplo, a definição convencional de ajuda é mais estreita. A ajuda externa é definida aqui como uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo independente para outro, para uma organização não-governamental ou para uma organização internacional⁴⁰. O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) define a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) – aqui entendida com a parte institucionalizada da CID - como os fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinam aos países em via de desenvolvimento⁴¹ e às instituições multilaterais. O principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social desses países, com transações de caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25%⁴².

O cumprimento dos critérios enunciados, primeiramente, estabelece parâmetros mínimos para assegurar a qualidade da ajuda evitar que se incluam como AOD recursos com destino diferente ao desenvolvimento. Em segundo lugar, define uma medida comum para examinar os esforços realizados pelos países doadores. O denominador nesse caso é o Produto Interno Bruto e os fluxos anuais são normalmente comparados ao tamanho da economia do doador. O objetivo da ONU é que os países com PIB elevado forneçam pelo menos 0,7% para ajuda externa, mas poucos países cumprem com essa meta⁴³.

³⁹ Termo utilizado para se referir a países de baixa e média renda, antes classificados de Terceiro Mundo.

⁴⁰ LANCASTER, 2007.

⁴¹ A lista oficial de países receptores de AOD do CAD está disponível em www.oecd.org/dac/stats/daclist.

⁴² OCDE, 2008a.

⁴³ Report of the International Conference on Financing for Development in Monterrey, Mexico, 2002.

Em adição, a ajuda externa é um símbolo político. Como a transferência é voluntária, ela sugere a aprovação mútua entre doador e receptor, também funcionando como um incentivo ou pagamento para os países que recebem ajuda agirem de modo a favorecer os que doam, condicionando seu comportamento. Por fim, a ajuda externa pode servir para várias dessas funções ao mesmo tempo.

A ajuda vem adotando um caráter cada vez mais cooperativo e o conjunto de ações de CID forma o Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD). Este é definido como sendo

uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de CID. O SICD está formado por muitas organizações de diferentes naturezas, orientações e funções, dentre as quais encontram-se organismos internacionais, governos e instituições públicas dos países doadores e receptores de ajuda, organizações não-governamentais, empresas e outras entidades da sociedade civil. Estas organizações compõem uma rede que de forma mais ou menos articulada configura o SICD (AYLLÓN, 2006, p. 7).

A perspectiva sistêmica oferece uma visão mais ampla da cooperação ao desenvolvimento: não só um instrumento dos Estados doadores e das organizações internacionais, considera a participação de outros atores do sistema internacional, como os países e as instituições públicas e privadas do Sul e outras entidades subestatais do Norte⁴⁴. O SICD é constituído por atores de diversas índoles e funções, coexistindo organizações públicas e privadas, gerais ou especializadas, do Norte e do Sul, com distintas formas e estratégias de ação, que promovem ações de cooperação internacional para o desenvolvimento e utilizam de instrumentos diversos.

Segundo Lancaster (2007), nenhuma das teorias de política internacional⁴⁵ explica adequadamente as complexidades dos objetivos da ajuda, pois todas elas esquecem de um elemento importante: o impacto das políticas domésticas no fornecimento da ajuda. A ajuda

⁴⁴ ARISTIZÁBAL, 2010.

⁴⁵ Os realistas, que consideram que os Estados operam em um ambiente anárquico, onde o poder, a segurança e a sobrevivência são as preocupações predominantes, respondem que a ajuda é, primeiramente, um instrumento da diplomacia. Nesse sentido, o impacto da ajuda nos países pobres é instrumental, um meio de aumentar o poder e a segurança do doador, reduzindo as tentações do comunismo e do terrorismo. Os marxistas e teóricos da dependência tratam essa problemática de outra maneira: a ajuda externa é um instrumento usado pelos Estados do centro capitalista para controlar e explorar os países em desenvolvimento. Para os liberais, as ações de ajuda são reflexo da tendência dos Estados de cooperar nas questões de interdependência e globalização. Crescentes quantidades de ajuda tem sido canalizadas por meio de instituições internacionais e usadas para expandir os “bens comuns”⁴⁵ internacionais. Por fim, segundo os construtivistas, esse tipo de atividade expressa a norma que evoluiu nas relações internacionais que preconiza que países ricos devem fornecer assistência a países pobres para ajuda-los a melhorar a qualidade de vida de seus povos (LANCASTER, 2007).

externa⁴⁶ representa despesas públicas de tamanho significativo e, como tal, é periodicamente revisada (e frequentemente influenciada) por uma variedade de elementos dentro do poder executivo e legislativo. Ademais, é frequentemente objeto de debate público, bem como alvo de críticas e pressões por parte de grupos organizados (públicos e privados) em países doadores, que influenciam suas finalidades. Deste modo, é importante ter em mente que os propósitos da ajuda são um resultado da interação de fatores endógenos e exógenos ao governo, como ideias, instituições políticas, interesses e a organização doméstica do sistema de ajuda⁴⁷.

Por fim, é importante fazer considerações sobre as novas modalidades de cooperação, que tem adquirido relevância no cenário internacional: a Cooperação Sul-Sul (CSS) e a Cooperação Trilateral. Estas representam uma dimensão crescente da CID pelo seu papel complementar à ajuda bilateral e multilateral nos moldes tradicionais⁴⁸. No mesmo sentido, percebe-se uma crescente atuação dos países de renda média não só como receptores, mas como doadores no âmbito da CID.

O termo “cooperação Sul-Sul” (CSS) é usado para fazer referência ao conjunto de relações entre países em desenvolvimento. Estas podem ser: “formação de coalizações, barganha coletiva em organizações multilaterais, arranjos regionais de integração, assistência para o desenvolvimento, intercâmbio de políticas, fluxos de comércio, etc.”⁴⁹. A CSS é considerada uma modalidade da CID.

A CSS evoluiu historicamente a partir de uma ampla gama de modalidades em termos setoriais (técnica, econômica, política) e geométricos (bilateral, trilateral, regional, multilateral). Não obstante, os conceitos utilizados para definir a CSS ainda são vagos, ao passo que os marcos utilizados para interpretá-la pecam pelo excesso de normativismo (tratando a CSS não como ela é, mas como ela deve ser) e reducionismo - deixando de dar sentido à multiplicidade de determinantes e dinâmicas que caracterizam a CSS (LEITE, 2012, p. 34).

⁴⁶ A ajuda externa, para Lancaster (2007) é definida como uma transferência voluntária de recursos públicos, de um governo para outro governo independente, para uma ONG ou organização internacional com ao menos 25% de elemento concessional cujo objetivo é melhorar a condição humana no país receptor. Esta definição se aproxima da do CAD, com duas distinções: a) Lancaster não restringe a ajuda a países de baixa renda; e b) diferentemente do CAD, que usa a expressão “para melhorar o desenvolvimento humano”, Lancaster utiliza a expressão “condição humana”.

⁴⁷ LANCASTER, 2007.

⁴⁸ MAVROTAS, 2010.

⁴⁹ LEITE, 2012, p. 1

O principal mérito da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) é gerar a percepção de maior horizontalidade no SICD, o que motiva uma relação de confiança entre os agentes. Subsistem, porém, empecilhos políticos e operacionais. Uma das maiores dificuldades é a quase inexistência de mecanismos de contabilização dessas iniciativas, o que complica a medição de fluxos de cooperação⁵⁰.

No que concerne à Cooperação Trilateral, esta caracteriza-se por ser uma parceria entre doadores tradicionais do CAD e países intermediários (normalmente, em desenvolvimento), que implementam programas e projetos em países beneficiários (normalmente, subdesenvolvidos)⁵¹. A nível multilateral, essa modalidade da CID é promovida pela ONU, em particular pelo PNUD, que produz estudos analíticos, prepara recomendações políticas e financia projetos de cooperação trilateral⁵².

Um grande número de fornecedores de CSS estão se engajando nessa atividade, principalmente com países da sua própria região. A principal motivação por trás disso parece ser a junção de esforços dos doadores do CAD com fornecedores de CSS para promover o desenvolvimento em países subdesenvolvidos. Uma vantagem é que, muitas vezes, os países intermediários já estão creditados com um conhecimento que é adaptável às necessidades do beneficiário, tendo em vista que os primeiros já tiveram que lidar com os mesmos desafios que os segundos estão enfrentando. Tal fato favorece um melhor entendimento da realidade do país favorecido e aumenta a possibilidade de sucesso das políticas e soluções implementadas. Outra vantagem é que os serviços e tecnologias são mais baratos nos países em desenvolvimento, o que deixa a cooperação trilateral com um melhor custo-benefício do que a ajuda bilateral tradicional. No entanto, existem desafios políticos que incluem coordenação dos parceiros, envolvimento dos beneficiários nos projetos e aumento da escala e escopo destes⁵³.

⁵⁰ LEITE, 2012.

⁵¹ FORDELONE, 2009.

⁵² O PNUD reforça ambas a cooperação triangular e CSS por meio de sua Unidade Especial para Cooperação Sul-Sul.

⁵³ FORDELONE, 2009.

1.3 A evolução histórica do SICD: da Guerra Fria à Agenda de Paris

O surgimento da ajuda externa e da CID e suas atuais características são resultados das dinâmicas históricas que deram forma ao sistema internacional contemporâneo. A bipolaridade da Guerra Fria, os processos de descolonização e o avanço da globalização com a subsequente integração da economia mundial são processos que estão relacionados e compõem a base da explicação para a maior parte dos acontecimentos na evolução da CID.

No início da Guerra Fria, era a confrontação ideológica entre o Leste e o Oeste que determinava o destino dos fluxos de ajuda, com bases em critérios geoestratégicos que buscavam o estabelecimento de zonas seguras. O impulso inicial para a ajuda externa foi fortemente influenciado pelas teorias desenvolvimentistas⁵⁴, que traduziam crescimento econômico em desenvolvimento. Em outras palavras, os autores desenvolvimentistas estavam convencidos de que havia um nexo óbvio entre maior produto e menos pobreza, sendo essa a receita para que os países menos favorecidos alcançassem os níveis de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos. O Plano Marshall, iniciativa dos Estados Unidos para apoiar a reconstrução europeia e frear a influência soviética, foi produto dessa lógica.

Após a implementação deste plano, a ajuda externa foi ganhando notoriedade como sendo um eficaz expediente diplomático para assegurar esferas de influência. A URSS também começou a fornecer ajuda a Índia e outros países em desenvolvimento, mas foram os Estados Unidos que mantiveram mais fortemente essa tendência e, aos fins dos anos 50, já estavam fornecendo ajuda a maioria dos países independentes e passavam a pressionar os governos europeus ocidentais - agora recuperados da guerra - para que estabelecessem ou expandissem programas de fornecimento de CID⁵⁵.

Para poder impulsionar e regular a CID, foi-se criando um sistema institucional capaz de gerir os fluxos de recursos financeiros e técnicos entre o Norte e o Sul, o que se conhece hoje como Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). No ano de 1944, celebrou-se a Conferência de Bretton Woods, destinada a assentar as bases de um novo modelo de cooperação econômica internacional, cujo objetivo era criar um sistema monetário e

⁵⁴ Um dos principais teóricos do enfoque desenvolvimentista foi Walt W. Rostow, que partia da ideia de que era não só importante como também possível que todos os países se desenvolvessem economicamente seguindo o modelo de desenvolvimento dos países industrializados da época. É importante que se superem os problemas internos (escassa tecnologia, falta de poupança e investimentos, baixa cultura empreendedora), que impedem que se passe a uma etapa sucessiva. Os países subdesenvolvidos estão imersos em um círculo vicioso de pobreza que os impede de produzir mais, de modo que o investimento produtivo, o crescimento econômico e a industrialização seriam os elementos centrais de toda a análise e aquilo que permitiria a evolução do subdesenvolvimento para o desenvolvimento (ARITIZÁBAL, 2010).

⁵⁵ LANCASTER, 2007.

financeiro que superasse as crises de 1929 e a Grande Depressão dos anos 30⁵⁶. Nessa conferência, nasceram o Banco Mundial (fundado originalmente como Banco Internacional de Reconstrução e Fomento) e o Fundo Monetário Internacional, aos quais se uniria mais adiante, no ano de 1949, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês), antecessor da Organização Mundial do Comércio (OMC). Em 1945, na Conferência de São Francisco, fundou-se a Organização das Nações Unidas⁵⁷, que abrigou diferentes organismos especializados. A partir de 1960, distintos países começaram a criar suas agências especializadas em cooperação ao desenvolvimento e, nesse mesmo ano, criou-se o Grupo de Ajuda ao Desenvolvimento (GAD) como um foro de doadores ao seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que, em 1961, se transformaria em Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)⁵⁸.

A ideia de desenvolvimento cobria todo esse conjunto de objetivos políticos, econômicos e sociais. Segundo Lancaster (2007), criou-se uma norma internacional tácita de que os Estados industrializados deviam por em prática políticas de ajuda externa, fomento a investimentos, transferência tecnológica e concessão de tarifas preferenciais para ajudar os países em desenvolvimento e se tornarem membros da economia global. Chamou-se a estas práticas de políticas de desenvolvimento ou de cooperação ao desenvolvimento, que tendiam a seguir um enfoque de cima para baixo, ou seja, os Estados receptores não tinham controle sobre o destino da ajuda.

Nos anos 70, começou a se perceber que a CID não havia atingido as expectativas de desenvolvimento: a distância que separava os países ricos dos pobres havia aumentado. Isso se deveu, por um lado, ao fato que os investimentos realizados no Terceiro Mundo haviam sido concentrados em setores com impacto reduzido na transformação da estrutura produtiva e na criação de empregos. Por outro, os fluxos financeiros e de cooperação estavam muito condicionados a interesses geoestratégicos dos países doadores e, por vezes, acabavam sendo direcionados a ações improdutivas. Ainda que sem renunciar ao crescimento econômico como sendo o motor do desenvolvimento, as teorias ortodoxas do desenvolvimento econômico passaram a levar em conta o aspecto redistributivo do mesmo, tanto no interior dos Estados como na relação entre países. A nova abordagem deu origem a uma nova corrente de

⁵⁶ IPEA, 2009.

⁵⁷ Para mais informações, consultar “ONU, San Francisco Conference”. Disponível em: <http://www.un.org/en/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

⁵⁸ OECD, 2010.

pensamento econômico: o enfoque das necessidades básicas⁵⁹. A preocupação agora era com objetivos de desenvolvimento propriamente dito, ou seja, pelos fins - melhora da qualidade de vida da população - e não tanto pelos meios - a expansão da renda per capita.

Nesse contexto, o quadro das políticas de ajuda ao desenvolvimento tornou-se mais complexo e sofisticado, marcado por um processo profissionalização das agências de CID e do aumento da importância das mesmas. Os principais doadores e organizações internacionais começaram a formular políticas oficiais e documentos, especificando sua estratégia para a promoção do desenvolvimento⁶⁰. Criou-se a consciência de que era preciso uma ação sistemática de longo prazo para aumentar a relevância e a efetividade da ajuda, que incluísse uma avaliação geral das condições econômicas de cada receptor individual, a concepção de uma tática específica para aquele país e uma estimativa de quanta ajuda seria fornecida e para quais propósitos serviria. Em 1973, o Banco Mundial, o PNUD, o Fundo Europeu para o Desenvolvimento e a maioria dos doadores já tinham posto esses programas em prática⁶¹.

A década de 70 também se caracterizou pelo desgaste econômico dos EUA devido à Guerra do Vietnã e a subsequente desvalorização do dólar, que gerou um efeito imediato de empobrecer todos os países que tinham reservas nessa moeda⁶². Entre estes últimos, pode-se incluir os países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) que, para conservar o benefício obtido da venda de barris, decidiram subir unilateralmente os preços do produto. Os efeitos foram sentidos por todo o sistema capitalista, gerando desemprego e inflação. Em suma, ainda que, nos primeiros anos da década, primou-se pela revisão das pautas de cooperação e pela atenção às necessidades básicas, o certo é que, pouco a pouco, as novas condições da economia internacional começaram a marginalizar os debates sobre desenvolvimento, dando lugar às propostas para combater a crise e suas consequências. Ou seja, tal discussão passaria para um segundo plano na agenda dos Estados industrializados e a CID iniciaria um período de declive.

⁵⁹ Os enfoques redistributivos foram criticados por serem pouco realistas e por não abordarem os limites políticos (resistência de grupos de poder) e econômicos (os custos para o doador). Mesmo assim, em um contexto dominado pela confrontação Leste-Oeste, esses programas tinham em muitos casos a intenção expressa de desativar a agitação social e política que caracterizou o período e, mesmo não tendo atingido esse objetivo, atraíram a atenção para os variados aspectos do desenvolvimento: sua dimensão social, a participação dos países receptores e o esgotamento de recursos naturais (ARISTIZÁBAL, 2010).

⁶⁰ LANCASTER, 2007.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Nos acordos de Bretton Woods, se havia outorgados ao dólar o papel de centro do Sistema Monetário Internacional, estabelecendo uma paridade fixa desta moeda com o ouro (uma onça de ouro equivalia à 35 dólares). Nesse sentido, era a principal moeda de reserva internacional da maioria dos países.

Para os países em vias de desenvolvimento, tal cenário conduziu à crises de dívida externa, especialmente na África e na América Latina. A consequência foi o abandono das políticas econômicas de arbítrio nacionalista e a adoção de um modelo econômico de inspiração neoliberal, conhecido como o Consenso de Washington⁶³. Em outras palavras, a diminuição do gasto público e o dismantelamento do Estado tiveram impacto direto na capacidade deste de incidir sobre os processos de desenvolvimento. Do ponto de vista da CID, as políticas de ajustes tiveram os seguintes efeitos: 1) muitos organismos doadores condicionaram a entrega de AOD ao cumprimento dos planos de ajuste estrutural impostos; 2) incorporou-se à agenda dos doadores um maior protagonismo da empresa privada e um enfoque mais favorável ao mercado e à liberalização econômica; e 3) muitos projetos de CID fracassaram, como consequência da falta de financiamento local que garantisse sua continuidade.

Outro marco da década de 80 foi a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 1986. Nesta, define-se desenvolvimento como um processo político, econômico, social e cultural, que visa ao “constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”⁶⁴. No âmbito do debate sobre a CID, a Declaração, por um lado, ressaltou o vínculo existente entre o respeito aos direitos humanos e o desenvolvimento e, por outro, destacou a participação como meio essencial para a promoção destes.

O fim da Guerra fria e o concomitante avanço da globalização deram início a uma etapa de mudança estrutural e a um processo de reorganização do poder⁶⁵, sem que haja uma estrutura histórica claramente definida no sistema internacional, como a que representou as décadas anteriores. Essas mudanças surtiram efeito no SICD, no sentido de diminuir o

⁶³ O Consenso de Washington é um conjunto de 10 reformas promovidas pelas instituições financeiras internacionais, em particular o FMI e Banco Mundial, baseadas na liberalização e estabilização econômica, no predomínio das forças de mercado, abertura comercial e supremacia do setor exportador (BRESSER PEREIRA, 1990).

⁶⁴ No seu artigo 1º, vincula-se o desenvolvimento aos direitos humanos, de maneira que o primeiro é entendido como um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. (Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, ONU, 1986).

⁶⁵ SANAHUJA, 2013.

interesse dos principais países por determinadas zonas geográficas do mundo, bem como deu impulso às políticas neoliberais do Consenso de Washington⁶⁶.

Ao que concerne o debate teórico sobre o desenvolvimento, uma das maiores contribuições que se produziu na década de 90 foi a difusão do conceito de desenvolvimento humano⁶⁷. A publicação dos Relatórios sobre Desenvolvimento Humano do PNUD desde o ano de 1999⁶⁸ até a atualidade contribui para a propagação deste enfoque. Diante das concepções utilitaristas do desenvolvimento, que entendem que sua finalidade última é a maior produtividade global, abre-se espaço para uma concepção diferente: a noção de desenvolvimento humano, que coloca o indivíduo e a ampliação de oportunidades no centro da CID. Ademais, a noção de desenvolvimento humano conseguiu romper com o monolitismo existente até então, no qual as únicas estatísticas sobre o desenvolvimento disponíveis eram os informes do Banco Mundial, que media seu progresso em função do PIB, de modo a relacioná-lo diretamente ao crescimento econômico. Nesse sentido, conseguiu-se trazer para o primeiro plano outros aspectos do desenvolvimento por meio da elaboração de um novo instrumento de medida: o Índice de Desenvolvimento Humano⁶⁹.

A intensificação do processo de globalização nos anos 90 e o aprimoramento dos meios de transporte e da revolução tecnológica e da informação deixaram o mundo “menor”, o que facilitou a propagação de problemas para além das fronteiras (conflito civil, pobreza, desafios ambientais e doenças), contribuindo para o aumento da consciência sobre existência destes. Nesse sentido, foram organizadas uma série de reuniões no âmbito da ONU para tratar desses novos temas, como a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

⁶⁶ O mercado foi apresentado como a única alternativa para a organização da vida econômica, e o modelo soviético, de forte intervencionismo estatal, como um obstáculo para o bom funcionamento da economia (ARISTIZÁBAL, 2010).

⁶⁷ Em 1993, Amartya Sen e Mahbub ul Haq criaram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que vem sendo usado desde aquele ano pelo PNUD no seu relatório anual. “O conceito de desenvolvimento humano nasceu definido como um processo de ampliação das escolhas das pessoas para que elas tenham capacidades e oportunidades para serem aquilo que desejam ser”, trazendo consigo uma mudança de perspectiva: o foco é transferido do crescimento de renda para o ser humano. O IDH parte do pressuposto de que é preciso ir além do viés econômico para garantir o aumento da qualidade de vida de uma população, considerando características culturais, sociais e políticas que também exercem influência (PNUD, O que é desenvolvimento humano? Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH>. Acesso em 14 de setembro de 2014).

⁶⁸ Para acesso aos relatórios, consultar PNUD - Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

⁶⁹ PNUD. O que é IDH? Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

(Rio, 1992), a Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), a Conferência da ONU sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), a Conferência da ONU sobre Mulheres (Beijing, 1995), Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma, 1996), Conferência do Clima Global (Kyoto, 1997), entre outras.

No ano 2000, os países da Assembleia Geral da ONU se reuniram na chamada Cúpula do Milênio para reiterar seu compromisso com a defesa dos valores fundamentais de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito à natureza e responsabilidade comum. O resultado foi a formulação da Declaração do Milênio e, no que diz respeito à CID, fixa uma série de objetivos a serem alcançados até 2015: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁷⁰. Os ODM representavam o comprometimento por parte dos governos com o desenvolvimento, além de ter criado um padrão de performance e um ponto de referência para o debate sobre CID⁷¹.

Estes objetivos tem servido para colocar a luta contra a pobreza no primeiro plano da agenda do desenvolvimento, já que os compromissos firmados na Declaração foram renovados em todas as conferências internacionais seguintes: a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002), a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo, 2002), a Declaração Ministerial de Doha (2001), a Declaração de Roma sobre Harmonização (2003), a Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda (2005), a Agenda de Acra para Ação (2008) e a Parceria de Busan para a Efetividade da Cooperação ao Desenvolvimento (2011).

Em suma, percebe-se a aparição de uma “nova agenda” de CID - a Agenda de Paris - cuja expressão máxima são os ODM, que propõe novas prioridades de ajuda, mais relacionadas com os problemas expostos pela globalização. A ênfase passa a se estender para âmbitos

como a liberalização e a reforma econômica, a democracia e os direitos humanos, a gestão pública, a igualdade entre os sexos, o meio ambiente, a construção da paz e a gestão da crise, e, como questão central desde a metade da década de 90, a luta contra a pobreza (AYLLÓN, 2006, p. 13)

⁷⁰ A Declaração do Milênio foi assinada por 189 países e compreende 8 objetivos de desenvolvimento social e econômico, que são: 1) redução da pobreza; 2) atingir o ensino básico universal; 3) igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento (PNUD, 2014).

⁷¹ LANCASTER, 2007.

Sanahuja (2001) sugere que, no atual contexto de globalização, é cada vez mais forte o consenso internacional sobre a importância da CID para promover o progresso econômico e social dos países do Sul e para proporcionar os bens públicos globais⁷². Este consenso remete a ideia de que o SICD pode ser entendido como um regime internacional, cujas ideias principais seriam a obrigação moral e política de outorgar ajuda e o princípio segundo o qual a promoção do desenvolvimento deve ser o objetivo ao qual estejam subordinadas as políticas dos atores da cooperação ao desenvolvimento⁷³. Existem, além disso, conjuntos de normas, procedimentos de caráter técnico que estabelecem orientações para a concessão, seguimento e avaliação da AOD. A Agenda de Paris sobre Efetividade da Ajuda foi elaborada com vistas a estabelecer princípios para os projetos de cooperação, contudo, ela não vem sem críticas e gera um intenso debate no âmbito da CID. A próxima seção abordará essa problemática.

1.4 O debate atual sobre a efetividade da ajuda

As questões relacionadas à globalização, bem como à nova agenda da CID deram início a um intenso debate internacional, que vincula a ajuda a uma nova ordem mundial, questionando seus propósitos, sua efetividade e dando ênfase a novas modalidades de cooperação, caracterizadas como uma resposta às mudanças em curso na sociedade internacional. Nesse cenário, insere-se um SICD altamente descentralizado, sem regras imperativas sobre a quantia da ajuda, os critérios que regem sua distribuição e os aspectos técnicos e de procedimento, além do marco, pouco vinculante, dos acordos adotados ao seio da CAD. Ainda que se aceite a obrigação moral e política de outorgar ajuda, em termos jurídicos, esta segue sendo voluntária e discricionária, pela qual o receptor não tem nenhuma titularidade a respeito dos recursos que, em princípio, outorgam a seu favor⁷⁴.

Essa assimetria de fundamentos tem consequências nocivas: volatilidade da ajuda, problemas recorrentes de coordenação entre doadores, ineficiência, pautas muito desiguais e injustas de distribuição, custos elevados de transação, ajuda condicionada a todo tipo de interesse do doador, ausência de responsabilidade e precária rendição de contas mútuas⁷⁵.

⁷² Bens públicos anteriormente limitados ao espaço doméstico tem adquirido, em função da interdependência, alcance global.

⁷³ ARISTIZÁBAL, 2010.

⁷⁴ MARTÍNEZ e SANAHUJA, 2009.

⁷⁵ *Ibidem*.

Essas questões foram agravadas por duas tendências que se encontram no centro de um intenso debate sobre a arquitetura institucional do SICD: a proliferação de doadores e a fragmentação da ajuda.

Desde o final dos anos 90, nota-se uma intensa proliferação de agências bilaterais, órgãos internacionais e fundos globais, que se orientam a financiar bens públicos ao mesmo tempo em que aumentam os problemas de coordenação de doadores e a articulação de suas iniciativas com as estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza de cada receptor. Existem muitos no total e muitos em cada país, com mandatos que se sobrepõem, arranjos complexos e requerimentos conflitantes para rendição de contas⁷⁶. A proliferação desses doadores, que orientam a AOD a setores específicos, se relaciona com o fenômeno da fragmentação da ajuda: amplia o número das atividades e diminui o valor investido em cada uma, incrementando os custos administrativos e de transação e as dificuldades para assegurar a coerência das atividades com os programas nacionais de desenvolvimento dos países receptores⁷⁷. Ademais, o aumento nos níveis quantitativos gerais de ajuda também contribuiu para a maior complexidade do sistema, colocando em voga sua capacidade de entrega e questionando se os mecanismos institucionais dos países receptores serão capazes de absorver efetivamente grandes quantidades desta.

Em resposta a esse novo cenário, surge um grau de consenso consolidado em torno de uma série de princípios e metas, que marcaram um novo paradigma da efetividade da ajuda⁷⁸. O cerne do debate é a existência ou não de uma relação direta entre efetividade e montante da ajuda e entre aquela e a determinação de regras e condicionantes para a cooperação. O primeiro acordo desse novo modelo foi a Declaração de Paris⁷⁹, que marcou uma mudança positiva na articulação de referências. No entanto, para Mavrotas (2010), o documento se preocupou mais em monitorar o cumprimento da assistência do que com a mudança de fato no comportamento dos atores.

No Consenso de Monterrey⁸⁰, os doadores reconheceram abertamente a necessidade de melhorar a efetividade da ajuda modificando a maneira com que esta é distribuída. Para

⁷⁶ MAVROTAS, 2010.

⁷⁷ MARTÍNEZ e SANAHUJA, 2009.

⁷⁸ MAWDSLEY, SAVAGE e KIM, 2013.

⁷⁹ Para a declaração na íntegra, consultar OECD, 2008b

⁸⁰ Documento gerado na Conferência Internacional da ONU sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, 2002).

tanto, no ponto 43 deste documento⁸¹, se comprometeram a harmonizar seus procedimentos operacionais, a fim de reduzir os custos de transação; a fortalecer a capacidade de absorção e a gestão financeira dos países receptores; a gerar previsibilidade das correntes de recursos, utilizando instrumentos mais apropriados, em particular o apoio orçamentário; a abastecer a ajuda através dos planos de desenvolvimento e redução da pobreza definidos e assumidos pelos próprios países em desenvolvimento.

Esse documento deu origem a um processo impulsionado pelo CAD, Banco Mundial e outros atores, no marco do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, integrado pelos doadores bilaterais e multilaterais e um número relativo de países receptores. No âmbito deste fórum, adotou-se três importantes documentos pragmáticos: a Declaração de Roma sobre a Harmonização (2003), a Declaração de Paris sobre Efetividade da Ajuda (2005) e o Plano de Ação de Acra (2008), dando lugar à chamada Agenda de Paris. A Declaração de Paris, em particular, definiu um novo paradigma na relação entre doadores e receptores, os que, no espírito de corresponsabilidade desse documento, agora se designam de "países sócios"⁸².

A Declaração, que foi escrita por 35 países doadores, 26 agências multilaterais e 56 países receptores⁸³, pretendia deixar pra trás as relações baseadas na condicionalidade⁸⁴ e afrontar os problemas derivados da proliferação de doadores e da fragmentação da ajuda, afirmando os princípios de apropriação, alinhamento, harmonização, corresponsabilidade e gestão por resultados. Esses princípios também refletiam os compromissos alcançados pelos doadores no debate sobre a seletividade da ajuda⁸⁵.

A Agenda de Paris deu início a um processo de adaptação das políticas de ajuda dos doadores, o que suscitou expectativas de mudança por parte de todos os envolvidos na CID. O esforço de diálogo e de formação de consensos entre doadores e receptores merece ser

⁸¹ ONU, 2002.

⁸² MARTÍNEZ e SANAHUJA, 2009.

⁸³ OECD, 2008b.

⁸⁴ Nissanke (2010) expõe o debate concernente à condicionalidade, contrapondo o fator *ex ante* ao *ex post*. Enquanto condicionalidades *ex ante* é vista como "baseada em incentivos" sob promessas de mudança política, a condicionalidade *ex post* é caracterizada como baseada na seletividade, com base em avaliações de performance até então. Ou seja, ao invés de usar a condicionalidade para induzir a mudança política, é sugerido que a ajuda seja usada para levar fluxos financeiros para aqueles governos que já estabeleceram ambientes de boa política.

⁸⁵ A aplicação da regra da seletividade é problemática, porque as relações entre a qualidade das políticas e instituições, de um lado, e resultados de desenvolvimento, do outro, são muito mais tênues no curto prazo do que se assume implicitamente. Um sistema baseado na performance poderia penalizar países frágeis de pouca renda que estão muito mais expostos a choques externos, pois sua performance é mais provavelmente influenciada por muitos fatores além do controle dos governos (NISSANKE, 2010).

reconhecido e valorizado. No entanto, para Martínez e Sanahuja (2009), também representa importantes riscos para o SICD e para os objetivos que pretende alcançar no marco dos ODM. A agenda estabelecida parecia encaminhada a recriar o "Estado desenvolvimentista" sobre novas bases, limitada às relações entre atores estatais e, em particular, governos centrais, refletindo uma visão limitada do desenvolvimento e da governança democrática, um processo que também envolve outros atores. Além disso, a Declaração expressa uma visão tecnocrática e mal informada do Estado nos países em desenvolvimento, baseada na presunção de que a ausência de políticas eficazes na luta contra a pobreza são meras disfunções da maquinaria estatal que podem ser resolvidas com enfoques técnicos, ignorando a existência de razões políticas e grupos de interesse que explicam essa realidade⁸⁶.

Nissanke (2010) também critica a Agenda de Paris, argumentando que o debate sobre efetividade da ajuda gerada por ela tende a ser quase unicamente dominado por visões estáticas e instrumentais dos processos de desenvolvimento. A autora critica o argumento de que a CID se torna efetiva quando políticas e instituições "certas" são aplicadas universalmente e que doadores podem condicionar a transferência da ajuda de acordo com a existência ou adoção desses fatores "certos". Nesse sentido, defende-se erroneamente que a ajuda deve ser usada, por meio de políticas de condicionalidades *ex ante* ou *ex post*, como uma alavanca para reformas políticas que os doadores identificarem como boas para o desenvolvimento.

Em 2008, celebrou-se em Acra, Gana, o III Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, com o objetivo de acelerar e aprofundar a aplicação dos compromissos estabelecidos em Paris. Como resultado, assinou-se o Plano de Ação de Acra (PAA)⁸⁷, que supõe uma revisão e aporta complementaridade à Declaração de Paris. Em Acra, tentou-se superar a limitada participação registrada anteriormente, ao incorporar ao processo os atores da sociedade civil e, em menor medida, entidades subestatais. O PAA significou avanços e dotou a Agenda de Paris de um caráter mais democrático e local, produzindo, assim, de maneira mais explícita, o reconhecimento dos governos descentralizados como atores do desenvolvimento e, portanto, do SICD.

⁸⁶ A tensão entre o fortalecimento do Estado e o apoio às demandas dos grupos excluídos, que segue sendo parte da agenda de desenvolvimento, só pode ser resolvida com uma agenda na qual o "alinhamento" não se limite a políticas estatais definidas a partir dos interesses das elites, o que requer reconhecer que a definição de tais políticas é o resultado da negociação, com espaço para o dissenso, pluralismo social e político e participação efetiva, condições necessárias para uma verdadeira "apropriação" das políticas por parte de todos os atores (MARTÍNEZ e SANAHUJA, 2009).

⁸⁷ OECD, The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, 2008b.

Em Busan, no IV Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda de 2011, pela primeira vez, as organizações da sociedade civil não foram meros observadores, mas participantes oficiais envolvidos em esboçar o documento resultante⁸⁸. Nesse sentido, a Declaração de Busan reconhece o papel complementar deste setor, das entidades privadas, parlamentos e governos locais, além da participação de doadores não tradicionais, como Brasil, China e Índia, o que representou um avanço importante, tendo em vista que o debate e os comprometimentos na efetividade da ajuda tinham sido limitados aos doadores do CAD⁸⁹.

Os cinco princípios assentidos na Declaração de Paris e confirmados no PAA⁹⁰ foram mantidos, mas, diferentemente dos documentos anteriores, a Parceria de Busan contém só alguns poucos compromissos. Ao invés disso, define mecanismos de adaptação flexíveis para Estados frágeis e parceiros de cooperação Sul-Sul que estão engajados na CID com base na voluntariedade. O principal debate, contudo, girou em torno do termo “ajuda”, que se tornou pejorativo: a Conferência de Busan marca o fim da agenda de “efetividade da ajuda” e o começo da busca pela “efetividade do desenvolvimento”⁹¹. Essa mudança, mesmo que mais retórica do que prática, tem o mérito de colocar a ajuda num contexto mais abrangente, vinculando-a com as dimensões políticas, sociais, ambientais e econômicas de cada país⁹².

É no âmbito desse contexto que se inserem os divergentes posicionamentos de alguns grupos de Estados, como, por exemplo o conjunto dos países membros do CAD e dos doadores emergentes (como o IBAS). Ambos querem fazer predominante sua interpretação de como deve ser o SICD.

Manning (2006)⁹³ trata da temática da efetividade da ajuda e da emergência de novos doadores de uma perspectiva do CAD. Para ele, é importante manter a institucionalidade da

⁸⁸ OCDE, “The Busan Partnership for Effective Development Co-operation”. 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>. Acesso em 17 de julho de 2014.

⁸⁹ MARTINI et al., 2012.

⁹⁰ Apropriação, alinhamento, harmonização, administração para resultados e prestação de contas mútuas (OECD, 2008b).

⁹¹ A “efetividade do desenvolvimento” implica um foco mais abrangente ao desenvolvimento e seu financiamento, antes restringido à definição de AOD. Além disso, reconhece um arranjo maior e mais diverso de atores (MAWDSLEY, SAVAGE e KIM, 2013).

⁹² Para operacionalizar a Parceria Global criada em Busan, foi estabelecida uma força tarefa, em 2012, denominada Grupo Interino Pós-Busan (PBIG, sigla em inglês), liderada pelos membros do Working Party on Aid Effectiveness (WF-EFF – órgão subsidiário do CAD). Seus objetivos são manter e reforçar as políticas para a efetividade do desenvolvimento; garantir a prestação de contas para implementação dos compromissos de Busan; facilitar o intercâmbio de conhecimento e de lições aprendidas; e apoiar a implementação dos compromissos de Busan dentro dos países.

⁹³ Richard Manning foi presidente do CAD da OCDE de 2003 a 2007.

AOD, pois o intercâmbio desregulamentado de técnicas e recursos impõe três riscos à própria sobrevivência do sistema: 1) a aquisição de empréstimos pelos novos doadores⁹⁴ pode aumentar seus déficits econômicos, com graves consequências para atividades em andamento; 2) a cooperação sem (ou com baixo nível de) condicionantes pode simplesmente adiar ajustes necessários; e 3) sem mecanismos eficientes de elaboração de projeto e monitoramento, os doadores emergentes podem desperdiçar recursos em investimentos improdutivos.

Nesse sentido, a visão dos doadores tradicionais membros do CAD é de que a efetividade da ajuda será garantida a medida em que sejam aplicadas as abordagens e normas por eles construídas, que, apesar de em estarem em processo de adaptação e evolução, são de valor inestimável para a sustentabilidade dos projetos de CID e, por isso, devem ser mantidas e desenvolvidas⁹⁵. Esse processo de ajuste – no marco da Agenda de Paris, do Plano de Ação de Acra e da Parceria de Busan – vai no sentido da intenção de conceder maior apropriação dos projetos aos países receptores, maior grau de alinhamento e harmonização com os demais atores do SICD, aperfeiçoar a gestão de resultados e fomentar a prestação de contas por ambos doador e beneficiário. Além disso, manifestaram o desejo de incluir mais atores da sociedade civil e entidades subestatais.

No entanto, apesar do conteúdo destes documentos, ainda são frequentes os projetos de CID executados pelos membros do CAD que têm como base condicionalidades *ex post*⁹⁶. Ademais, o fato de manterem a meta de direcionar 0,7% do seu PIB à AOD⁹⁷ parece demonstrar outras duas características do CAD. A primeira é que estes Estados ainda vinculam efetividade à quantidade, sob constante pressão de melhorar seus indicadores de performance. A segunda é que, sendo a AOD a transferência de técnicas e recursos oficiais do governo, os membros do Comitê continuam a priorizar as agências estatais dos países receptores em detrimento dos demais atores envolvidos na CID.

Manning (2006) defende que os padrões do Norte devem representar um ponto de referência e que os doadores emergentes, como o Brasil, devem seguir as recomendações do Comitê. Por outro lado, os países não membros do CAD veem isso como uma tentativa de

⁹⁴ Segundo Manning (2006), os países em desenvolvimento considerados “doadores emergentes” dispõem de um leque amplo de opções de financiamento para os projetos de cooperação empreendidos, de modo que adquirem empréstimos de outros países ou agências multilaterais para dar início a este tipo de atividade.

⁹⁵ MANNING, 2006.

⁹⁶ NISSANKE, 2010.

⁹⁷ Clemens e Moss (2005) fazem um estudo questionando se esta meta representa de fato o nível “certo” de ajuda que os países subdesenvolvidos necessitam. Os autores expõem a natureza frágil da meta de 0,7% do PIB dos países ricos e questionam até que ponto esta é condizente com a realidade atual.

manter no primeiro plano os interesses das grandes potências em detrimento dos demais. Estes países mantêm um posicionamento de evitar relacionar efetividade da ajuda à quantidade, pois acreditam que não existe um nexo óbvio entre aumento do valor e maior capacidade de absorção pelo receptor, sendo necessária uma interação contínua entre os envolvidos para aumentar a efetividade.

Os doadores emergentes buscam ver seus interesses incorporados à agenda da CID e se utilizam dos foros multilaterais para pleitear maior representatividade na elaboração desta. Estes Estados defendem uma maior horizontalidade das relações, na tentativa de reduzir as assimetrias entre o Norte e o Sul e de garantir a apropriação de fato dos projetos de cooperação por parte dos receptores. Para eles, o estabelecimento de condicionantes também não garante a efetividade, pois a realidade de cada país é diferente e, deste modo, são necessários programas adequados a cada caso.

Levando em conta o que foi exposto até então, alguns aspectos cruciais devem ser considerados se quisermos de fato melhorar a efetividade do desenvolvimento nos países sócios e apoiar os comprometerimentos atuais. Os problemas da AOD, como a falta de consistência e intenções dos doadores, a volatilidade (montantes e destinos não constantes) e a existência de múltiplos doadores com interesses diversos sobre o mesmo beneficiário afetam diretamente a efetividade da cooperação, deixando os países beneficiários à mercê de fluxos inconstantes. Além disso, a perspectiva de que o doador é a parte principal da relação precisa ser revista. A efetividade da CID depende que estes sejam, em união com os receptores, agentes do desenvolvimento. Nesse sentido, é primordial fazer com que as decisões sigam uma dinâmica de baixo para cima (*bottom-up*), levando em conta as necessidades da população e suas percepções. É preciso definir o que o desenvolvimento significa a nível estatal, de acordo com as necessidades e aspirações de categorias particulares de pessoas e alcançando as expectativas locais. Em outras palavras, é preciso ir além da representatividade do governo e alcançar o campo dos outros atores e da população.

2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL

O fenômeno da CID não se restringe aos governos dos países-membros do CAD/OCDE, mas envolve igualmente países em desenvolvimento tradicionalmente não-membros deste órgão, como o Brasil. Favorecidos pelo cenário internacional do pós-Guerra Fria, vários atores da cooperação Sul-Sul ampliaram seus volumes de recursos para diferentes partes do mundo, impelidos por suas agendas de política externa⁹⁸. O Brasil também expandiu suas atividades de cooperação a partir dos anos 2000, quando estas assumiram um caráter de prioridade do governo, sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva.

O status inicial brasileiro de país receptor de AOD e, conseqüentemente, o reconhecimento das dificuldades de se estar nessa posição deixaram o governo sensível à terminologia “ajuda externa”. O Brasil enfatiza, a nível retórico, a ideia de cooperação como uma alternativa ao termo tradicional e suas implicações hierárquicas, de modo que os projetos brasileiros são considerados colaborativos e suas alianças, parcerias. Além disso, o país é engajado na promoção desta terminologia dentro do quadro da ONU.

A comunidade internacional reconhece o Brasil como um “doador emergente”⁹⁹. No entanto, o país ainda compõe a lista de países receptores do CAD¹⁰⁰. Essa situação – simultaneamente doador e receptor - gera a reflexão sobre a real inserção do Brasil no SICD. O presente capítulo se desenvolve em torno desta problemática.

Na primeira parte, serão apresentadas as principais características dos programas de cooperação brasileiros, de modo a fornecer um panorama geral, útil para o entendimento das demais seções. Na segunda, é feita uma contextualização histórica para elucidar a transição do Brasil de país exclusivamente receptor à doador emergente, com considerações sobre a busca por maior horizontalidade das relações internacionais e o anseio brasileiro por maior relevância no sistema multilateral. Dando continuidade, a terceira seção aborda as limitações e desafios impostos ao atual quadro institucional da cooperação brasileira – centralizado numa agência sem autonomia – a fim de esclarecer quais são as dificuldades encontradas pelo Brasil para tornar seus programas mais eficientes.

⁹⁸ CAMPOS, 2011.

⁹⁹ Conceito usado para se referir a países intermediários – como o Brasil - que têm desempenhado papel de doadores sem, no entanto, fazer parte do CAD da OCDE.

¹⁰⁰ OCDE, **DAC List of ODA Recipients: effective for reporting on 2012 and 2013 flows**. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>>. Acesso em 08 de setembro de 2014.

2.1 Considerações sobre a cooperação para o desenvolvimento no Brasil

O Brasil é provedor de ajuda externa para países em desenvolvimento desde o final da década de 60. Nos anos 2000, o país expandiu consideravelmente o volume dessas atividades, enfatizando a cooperação internacional em detrimento dos conceitos tradicionais de “ajuda” ou “assistência”. Mas antes de analisarmos a evolução da CID brasileira, algumas considerações precisam ser feitas.

Os interesses geopolíticos das nações da comunidade de doadores tradicionais podem determinar a agenda internacional de desenvolvimento e, por conseguinte, modelar o SICD, exercendo poderosa influência sobre os fluxos de ajuda¹⁰¹. Durante a Guerra Fria, estes eram determinados pela confrontação ideológica entre o Leste e o Oeste, com bases em critérios geoestratégicos. Contudo, o fim da bipolaridade abriu espaço para dinâmicas alternativas.

O decorrer do período pós-Guerra Fria incitou uma reorientação significativa da ajuda mundial. Sanahuja (2011) destaca duas tendências. Da perspectiva da América Latina, a AOD se tornou menos relevante frente aos fluxos privados¹⁰². Do ponto de vista internacional, a mudança se relaciona com a elaboração dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que colocaram o foco da ajuda em países mais pobres. Além disso, os atentados de 11 de setembro levaram a um processo de securitização das relações internacionais e, portanto, das políticas de ajuda. Os países mais relevantes no âmbito da “Guerra ao Terror”¹⁰³ foram privilegiados, seguidos pelos Estados classificados como frágeis, considerados mais suscetíveis a atividades terroristas transnacionais. Ambas as tendências surtiram efeitos no mapa mundial da distribuição da ajuda e contribuíram para criar o cenário que permitiria ao Brasil ampliar suas atividades de CID.

Vários fatores no Brasil também serviram para o mesmo propósito:

o fortalecimento dos movimentos sociais, a consolidação da democracia, a reforma constitucional, a reformulação e a consolidação de políticas sociais, o reconhecimento internacional destas e a maior estabilidade econômica e financeira garantiram crescente consistência e visibilidade à cooperação brasileira (IPEA, 2010b, p. 16).

¹⁰¹ SANAHUJA, 2011.

¹⁰² Nos dados de AOD mundial também se observa queda da participação da América Latina: em 1998, a região recebia 10% da ajuda fornecida pelos doadores do CAD; entre 2001 e 2008, esta taxa caiu para 4% (SANAHUJA, 2011).

¹⁰³ Por exemplo Iraque, Afeganistão, Paquistão, Jordânia e Etiópia.

A medida que as políticas sociais se aperfeiçoavam e se consolidavam internamente, aumentou o número de pedidos para que o Brasil compartilhasse suas experiências e boas práticas. Nesse sentido, o país foi acompanhando uma repercussão positiva de suas atividades de cooperação, adquirindo reconhecimento internacional como um fornecedor incipiente e envolvendo um número cada vez maior de atores domésticos no SICD. Hoje, uma centena de instituições brasileiras estão diretamente envolvidas nas ações de CID¹⁰⁴, disponibilizando expertise em diversos setores, de acordo com os princípios, diretrizes e prioridades estabelecidos pela ABC, agência central do arranjo institucional que coordena a cooperação brasileira.

2.1.1 Principais características da cooperação brasileira

A ABC e o IPEA definem a cooperação internacional brasileira como

a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas (IPEA, 2010b, p. 17).

Os programas brasileiros focam na cooperação técnica para países em desenvolvimento (CTPD), no âmbito da Cooperação Sul-Sul, um conceito que o Brasil promove desde os anos 60¹⁰⁵. Os projetos e programas desse tipo representam a maior parte das atividades do Brasil, implementados por órgãos como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), o Ministério da Saúde, Ministério da Educação, entre outras instituições. De 2005 para 2010, houve expressivo aumento nos gastos do governo com projetos desse tipo, conforme mostra o gráfico abaixo¹⁰⁶.

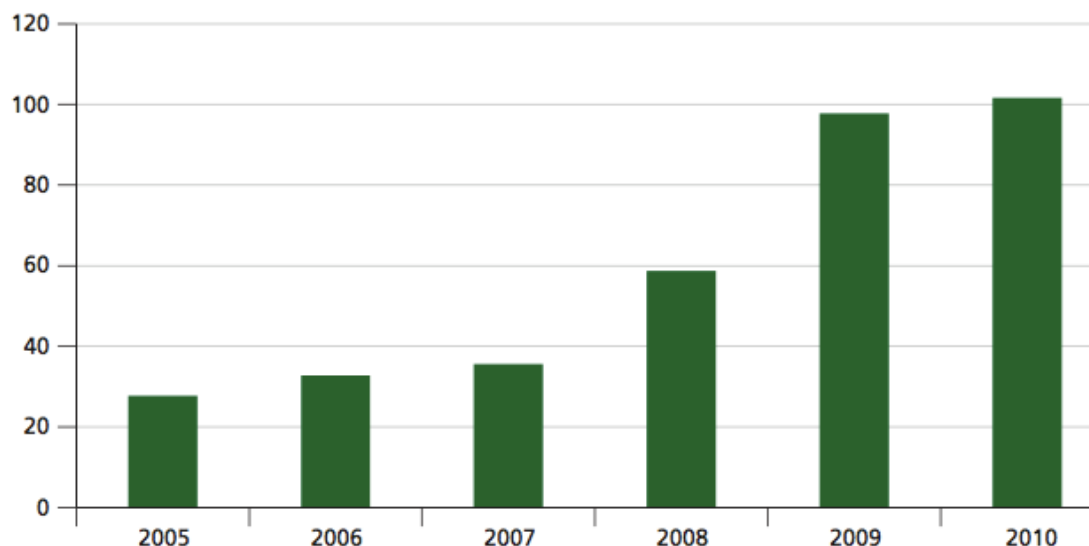
¹⁰⁴ A cooperação técnica internacional entre o governo federal e países parceiros é hoje realizada por mais de 170 órgãos do governo federal, incluindo ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas em áreas tão diversas como agricultura, educação, ensino profissionalizante, saúde, meio ambiente, administração pública, transportes, energia, saneamento, construção de casas populares, cultura e justiça (IPEA, 2010a, p. 26).

¹⁰⁵ VAZ e INOUE, 2007.

¹⁰⁶ IPEA, 2010a.

Gráfico 1

GASTOS DO GOVERNO BRASILEIRA COM A COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL - 2005-2010 (em R\$ milhões).



Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, CEPLAC, CGU, CONAB, CPRM, DPF/MJ, Embrapa, ENAP, ESAF/MF, Fiocruz, FNDE, GSI/PR, Ibama, IBGE, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MF, MinC, MMA, MME, MPA, MPS, MRE, MS, MTE, MCidades, MTur, SDH/PR, SPM/PR, Serpro, Sesu/MEC e SETEC/MEC.

Elaboração: Ipea.

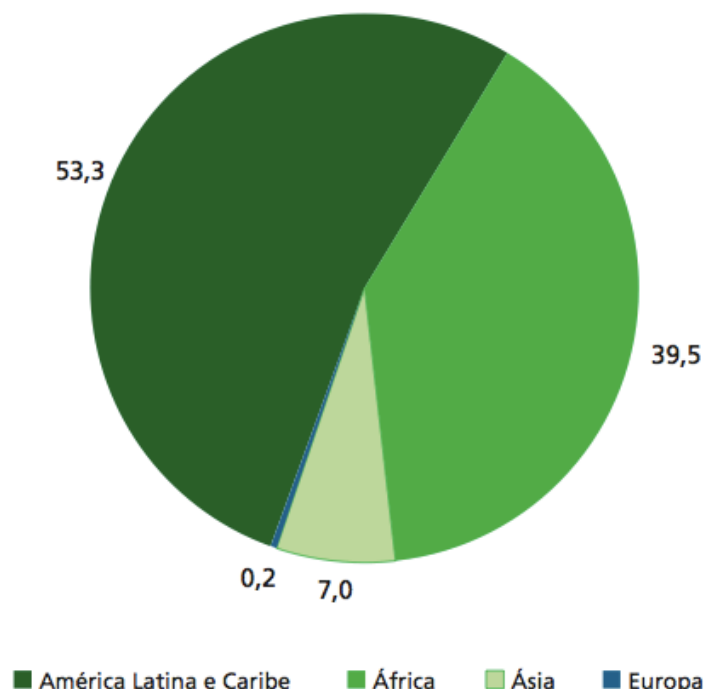
Os setores predominantes dos programas são: agricultura, saúde, educação profissional, administração pública, energia, meio ambiente, apoio eleitoral, cooperação em esporte, produção e uso de biocombustíveis¹⁰⁷; e as prioridades geográficas tem sido: América Latina (sobretudo os países do Mercosul) e países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). De acordo com o levantamento de gastos do governo em cooperação técnica feito pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁰⁸, em 2010, no que concerne à distribuição destes gastos, a América Latina e Caribe respondem por 53,3%, enquanto a África recebe 39,5% do total.

¹⁰⁷ ABC, 2012.

¹⁰⁸ Este é o único levantamento oficial de gastos do governo com CID feito até então (IPEA, 2010a).

Gráfico 2

COOPERAÇÃO TÉCNICA BRASILEIRA POR REGIÃO - 2010 (em %)



Fonte: ABC/MRE, Anatel, Aneel, ANP, Anvisa, BNDES, CEF, CEPLAC, CGU, CONAB, CPRM, DPF/MJ, Embrapa, ENAP, ESAF/MF, Fiocruz, FNDE, GSI/PR, Ibama, IBGE, INMET, Ipea, Mapa, MiniCom, MCTI, MD, MDA, MDIC, MDS, ME, MF, MinC, MMA, MME, MPA, MPS, MRE, MS, MTE, MCidades, MTur, SDH/PR, SPM/PR, Serpro, Sesu/MEC e SETEC/MEC.

Elaboração: Ipea.

Nessa análise, o IPEA (2010a) e a ABC (2012) estabelecem as principais características da CID brasileira. Em primeiro lugar, os projetos de cooperação são orientados pela demanda externa e focam na capacitação de indivíduos e fortalecimento de organizações no exterior por meio da transferência e compartilhamento de conhecimentos e tecnologias, de modo a fazer com que o país parceiro adquira a experiência e adapte-a para gerar impactos positivos no seu desenvolvimento autônomo. Além disso, a cooperação brasileira se efetiva em bases não comerciais¹⁰⁹, podendo ser executada em atividades pontuais ou de forma mais estruturada e ampla, com programas de desenvolvimento em um ou mais setores. Por fim, todo esse esforço é implementado sobretudo por funcionários públicos em conjunto com suas contrapartes estrangeiras.

¹⁰⁹ No entanto, a ABC reconhece o significado político da cooperação brasileira quando alega que suas ações com países em desenvolvimento reforçam a presença do Brasil em países e regiões identificadas como de interesse nacional (ABC, 2012).

Muitas organizações brasileiras estão engajadas em projetos de cooperação. A ABC, dependente do MRE, compõe o núcleo do quadro institucional de CID brasileira, responsável por articular e coordenar as ações empreendidas pelas demais entidades, em conformidade com as prioridades da política externa do país e das diretrizes para o desenvolvimento nacional. A Agência tem como principais funções negociar, promover, aprovar, avaliar e monitorar os projetos e programas do governo brasileiro no âmbito do SICD – tanto a cooperação recebida quanto a fornecida –, assim como estabelecer acordos com países terceiros e organizações internacionais e alocar os recursos financeiros destinados a este fim¹¹⁰.

Cabral e Weinstock (2010) descrevem o mecanismo padrão de formulação parcerias para o desenvolvimento. De acordo com elas, as demandas normalmente vêm de canais de política externa, visitas presidenciais, foros internacionais, entre outros, e são encaminhadas à ABC, que mobiliza as instituições nacionais relacionadas à temática do projeto. Iniciam-se reuniões técnicas entre as partes envolvidas para discutir a aplicabilidade do mesmo, que resultam em um Ajuste Complementar¹¹¹ estabelecendo as linhas gerais de um Acordo Básico de Cooperação, implementado pelo Brasil e o país parceiro. São esses acordos que fornecem a base legal para os projetos de cooperação. Após ser assinado, uma Comissão Mista é criada e seus encontros representam o mecanismo institucional pelo qual as partes negociam as diretrizes dos programas e atividades a serem implementadas. A partir daí, um documento é elaborado, no qual consta as atividades a serem desenvolvidas, prazos e responsabilidades financeiras.

2.1.2 O Brasil na Cooperação Sul-Sul e na Cooperação Triangular

Além de ter assistido a uma forte retomada e expansão de sua CSS a partir do início dos anos 2000, o Brasil também veio se aproximando de países desenvolvidos e organismos internacionais para negociar programas de parceria mediante arranjos de cooperação triangular. Dito de outro modo, à medida que os programas foram evoluindo, o Brasil reforçou sua imagem de prestador de cooperação e mostrou um nível razoável de maturidade social e econômica, fazendo com que seus projetos fossem convertidos também em outras formas de parcerias.

¹¹⁰ ABC, 2012.

¹¹¹ Documento que estabelece formalidade jurídica à atividade, contemplando o delineamento do objeto da cooperação e sua forma de execução (IPEA, 2010a).

A cooperação triangular é vista pelo Brasil como uma maneira eficaz de fomentar o desenvolvimento. Nesse sentido, o país tem sido proativo na construção desse tipo de relação e tem despendido esforços significativos para disseminá-la como um mecanismo para maximizar recursos financeiros, logísticos e técnicos de países em desenvolvimento que se envolvem na CSS. No entanto, apesar de promover a cooperação triangular como algo oportuno, este tipo de arranjo precisa estar em conformidade com os princípios brasileiros de cooperação, ou seja, projetos orientados pela demanda, sem condicionalidades, com uso de recursos locais e sem fins lucrativos¹¹².

A ABC tem uma divisão especial só para a cooperação entre países em desenvolvimento e outra dedicada exclusivamente à cooperação triangular¹¹³. Atualmente, os principais parceiros do Brasil em arranjos desta natureza são Japão, Alemanha, Estados Unidos, Itália, Austrália, Reino Unido, França, Canadá e Espanha. Além desses, o país vem ampliando o volume dos programas de cooperação com alguns organismos internacionais e com os países da CPLP¹¹⁴.

Mais recentemente, o Brasil tem feito parcerias em assistência técnica com outros líderes regionais do Sul, como África do Sul e Índia, para expandir a cooperação triangular a uma rede de maior alcance ainda no âmbito da CSS. Nesse sentido, o Fórum IBAS, composto por estes países, estabeleceu um fundo - a ser gerenciado pelo PNUD - para ajudar a reunir recursos para o combate à fome e à pobreza¹¹⁵.

2.2 De país receptor a doador emergente: uma contextualização histórica

O Brasil é atualmente considerado um país intermediário. Ou seja, é visto como um país detentor de capacidades relativamente significativas se comparado às grandes potências. Além disso, é qualificado como uma “potência regional”, condição que lhe assegura uma relevância internacional adicional. Vários fatores contribuíram para colocar o país nessa posição, inclusive as atividades de CID, tendo em vista que servem como um instrumento para fomentar essa proeminência internacional almejada pelo Brasil. Deste modo, analisar a

¹¹² IPEA, 2010b.

¹¹³ ABC. **Direção e Orçamento Operacional**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Direcao>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

¹¹⁴ IPEA, 2010a.

¹¹⁵ MRE. **Fundo IBAS**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/fundo-ibas>>. Acesso em 23 de setembro de 2014.

evolução da cooperação brasileira - no marco das diretrizes de política externa - é crucial não só para entender os interesses e o posicionamento do Brasil no SICD, mas também para compreender a inserção do país no sistema internacional como um todo.

O início do envolvimento do Brasil em atividades de CID data da metade do século passado¹¹⁶. Inicialmente, o país assumia a posição exclusiva de receptor, mas já no final da década de 60 começou a se tornar também provedor de assistência (algumas organizações já ofereciam cooperação desde a década de 40, antes de existir uma política nacional de cooperação). Nessa época, as políticas públicas brasileiras tinham como principal objetivo a promoção do desenvolvimento nacional. Para tanto, o governo desenvolveu um sistema de CID cuja finalidade seria vincular a assistência recebida do exterior aos planos nacionais de desenvolvimento, centralizando as atividades no MRE, que seria responsável por coordená-las¹¹⁷.

Concomitantemente ao estabelecimento desse sistema nacional, o governo também estabeleceu um programa de assistência técnica para outros países, sobretudo os da América Latina e África¹¹⁸. O princípio que norteou os projetos brasileiros nas primeiras décadas foi o do universalismo¹¹⁹, que objetivava projetar o Brasil para além da América Latina, reforçando sua presença estratégica no mundo por meio da diversificação de parcerias e laços políticos e econômicos.

O aumento do número de atividades brasileiras de assistência veio seguido de reformas institucionais, tendo em vista que a existência de instituições nacionais capacitadas é condição essencial para que os esforços empreendidos tivessem continuidade. A primeira iniciativa nesse sentido foi, em 1950, a criação de um órgão, dentro do MRE, denominado Comissão Nacional de Assistência Técnica – CNAT¹²⁰. Quase duas décadas depois, em 1969, a CNAT é substituída pela Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) e pela Divisão de Cooperação Técnica do Itamaraty a fim de fortalecer o sistema

¹¹⁶ Na época, o termo cooperação ainda não era usado, pois se tratava sobretudo de programas de ajuda externa, ou seja, de transferências de técnicas e recursos que seguiam um fluxo único: de um país desenvolvido, de Primeiro Mundo, para outro em desenvolvimento ou subdesenvolvido, do Terceiro Mundo.

¹¹⁷ IGLESIAS PUENTE, 2010

¹¹⁸ ABC. **Acordos vigentes da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento – CGPD**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/AcordosVigentes/CGPD>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

¹¹⁹ VAZ e INOUE, 2007.

¹²⁰ ABC. **Histórico**. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

nacional para gerenciar os cada vez mais expressivos volumes de recursos externos postos à disposição do Brasil, bem como adequar às demandas de cooperação técnica aos planos nacionais de desenvolvimento¹²¹ (PND). A SUBIN desempenhava funções técnicas, como prospecção, análise, aprovação e acompanhamento dos projetos enquanto a Divisão era encarregada pelos aspectos políticos dos programas.

A fusão dessas duas entidades resultou na criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), também dentro do MRE, em 1987. Com isso, o governo visava proporcionar uma coordenação nacional aos programas de cooperação, unificando as funções técnicas e de política externa. A agência tinha duas funções - coordenação interna e coordenação externa - e seu objetivo era fomentar a cooperação internacional ao vinculá-la às prioridades da política externa e às demandas dos PND. Para tanto, a dinâmica operacional da ABC foi progressivamente sendo estruturada *pari passu* à ampliação dos programas de cooperação implementados pelo Brasil e ao aumento do número de países parceiros¹²².

O Brasil operava sobre o pressuposto de que o país, sendo sensível aos interesses de seus parceiros, poderia repassar os aprendizados obtidos na condição de receptor para guiar sua própria entrega de CID. Deste modo, sempre se enfatizou a solidariedade como uma das suas principais motivações para a elaboração de projetos. No entanto, a própria ABC (2012) admite, em suas diretrizes para os programas de cooperação, que também existem interesses nacionais embutidos neles. A Agência recomenda:

ênfase a programas vinculados às prioridades nacionais de desenvolvimento; a programas de impacto nacional, regional e local (nesta ordem); concentração de esforços em projetos que possibilitem a criação de efeitos multiplicadores e sustentabilidade dos resultados; ênfase a projetos que possibilitem a capacitação de instituições nacionais; preferência por projetos que provoquem um adensamento das relações e abram boas perspectivas à cooperação política, comercial e econômica entre o Brasil e os países desenvolvidos ou em desenvolvimento; na esfera multilateral, são aprovados projetos inspirados nos conceitos básicos do multilateralismo, universalismo e neutralidade (ABC, 2012, p. 11)

2.2.1 A busca pela horizontalidade das relações internacionais

No decorrer da Guerra Fria e do avanço de uma ordem internacional bipolar, com Estados Unidos e União Soviética disputando áreas de influência, os países do Norte começaram a redirecionar seus investimentos e projetos de cooperação (na época ainda

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² ABC. **Histórico**. Disponível em: < <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Historico>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

chamados de “ajuda externa”) para áreas consideradas mais estratégicas no marco deste jogo de poder. Nesse sentido, a América Latina, e o Brasil incluso, foi saindo da lista de regiões prioritárias para os EUA, que até então investia grandes quantias na região e despendia esforços significativos em *soft power*¹²³, com o intuito de se fazer presente nas decisões políticas desses países, evitando a emergência de tendências comunistas.

Ao perceber que não representava mais um local tão estratégico para os EUA e que passava a receber quantias decrescentes de investimentos por parte do parceiro do Norte, o Brasil viu a “aliança especial” ser desconstituída e passou a buscar fontes alternativas para financiar seu desenvolvimento nacional. Além de ter deixado de seguir a política de “alinhamento automático” aos Estados Unidos, o sistema internacional se encontrava engessado pela dinâmica da Guerra Fria, deixando pouco espaço para atuação dos Estados que se encontravam à margem do arranjo.

A partir disso, os países em desenvolvimento começaram a questionar a ordem vigente, sobretudo no âmbito das organizações internacionais¹²⁴. Segundo Iglesias Puente (2010), os países em desenvolvimento começaram a perceber que as relações Norte-Sul se assentavam sobre bases prejudiciais aos seus interesses e suas pretensões de progresso e desenvolvimento. Os países do Sul, na busca por fontes alternativas de financiamento dos seus processos de desenvolvimento, passaram a cooperar entre si, com o intuito de fortalecer suas economias e encontrar outras opções de mercado para seus produtos.

Segundo Gardini (2007), se no início a aproximação com países do Sul (então classificados como “terceiro mundistas”) era vista pelo Brasil como uma alternativa econômica às dificuldades da época, logo se tornou também um mecanismo político, à medida em que os países começaram a ensaiar uma articulação de posicionamentos nos foros multilaterais para aumentar a força de suas demandas vis-à-vis às dos países desenvolvidos. Ou seja, essa aproximação que começou servindo aos propósitos econômicos, acabou evoluindo também para um estreitamento de laços políticos dos países.

Esta modalidade de cooperação – entre os próprios países do Sul - foi ganhando cada vez mais importância para os que dela participavam e o Brasil foi intensificando seu envolvimento em atividades desse tipo, prestando cooperação a uma gama cada vez maior de Estados em desenvolvimento. Na mesma medida aumentava sua participação no fluxo

¹²³ Como pode se perceber, nessa época, com os esforços para a promoção do *American Way of Life* na América Latina, com a criação de personagens como o Zé Carioca, Carmem Miranda, entre outros, que funcionavam como mecanismos para seduzir a população latino americana a acreditar que aquele estilo de vida era o melhor.

¹²⁴ Por exemplo, no âmbito das Nações Unidas, o que levou à organização da I Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)

internacional de CID, o que incitou o país a advogar mais intensamente pela horizontalidade das relações, buscando apoio da ONU no âmbito da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964. O empenho brasileiro surtiu efeitos positivos, pois o termo “cooperação técnica internacional” substituiu a “assistência técnica” para se referir à transferência de técnicas e recursos entre nações¹²⁵. Em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi criado e, logo em seguida, a entidade instalou um escritório no Brasil¹²⁶. Da UNCTAD também surgiu o G77, que reunia os países em desenvolvimento

interessados em reforçar sua posição mediante a identificação de pontos de interesse comum e da proposição de medidas concretas, que pudessem alterar as condições em que se assentava a estrutura do comércio internacional, especialmente desvantajosas para os países do Sul (IGLESIAS PUENTE, 2010, p. 76).

Nesse contexto, na década de 70, os países do Sul, e o Brasil em particular, seguiram pleiteando apoio, agora do PNUD, para que as relações entre prestador e receptor de cooperação fossem mais horizontais e mais parecidas com o novo tipo de parceria que surgia: a Cooperação Sul-Sul¹²⁷. O acúmulo de experiências positivas desses países, passíveis de serem transferidas a outros com problemas semelhantes, fez com que este organismo – e a ONU também – desenvolvesse o conceito de “cooperação técnica entre países em desenvolvimento”¹²⁸ (CTPD) ou “cooperação horizontal”, contrapondo à terminologia tradicional de “cooperação Norte-Sul”. Em 1974, criou-se a Unidade Especial para CTPD¹²⁹ no âmbito do PNUD e, em 1978, as diretrizes elaboradas pelo grupo foram propostas na Conferência Mundial da ONU sobre CTPD, que gerou um documento com as recomendações

¹²⁵ Resolução 1383 (XIV B). 1959. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/06/IMG/NR014206.pdf?OpenElement>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

¹²⁶ PNUD. **Sobre o PNUD**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/SobrePNUD.aspx#>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

¹²⁷ As discussões sobre a denominada cooperação Sul-Sul aconteciam desde 1964, por ocasião da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), mas o enfoque era sobretudo nas relações de comércio e integração regional. Em 1974, com a criação da Unidade Especial, passou-se a estudar melhor a questão da cooperação técnica para o desenvolvimento. (UNOSSC: **background**. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html>>. Acesso em 25 de setembro de 2014).

¹²⁸ Resolução 1383 (XIV B). 1959. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/06/IMG/NR014206.pdf?OpenElement>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

¹²⁹ Atualmente o grupo constitui a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul, englobando as relações entre Estados do Sul global não restritas à cooperação técnica.

aprovadas, conhecido como Plano de Ação de Buenos Aires¹³⁰. Com a aprovação deste, a CTPD foi oficialmente introduzida no sistema internacional e o Brasil passou a fomentá-la como um instrumento para superar as limitações da cooperação Norte-Sul.

Essa conferência representou um marco para o programa de cooperação brasileiro, pois assinalou o comprometimento dos países em desenvolvimento a encontrarem soluções para os seus problemas de acordo com suas próprias condições socioeconômicas. Além disso, ao juntarem esforços cooperando entre si, os países do Sul aumentariam seu peso nos fóruns multilaterais, fazendo com que seus interesses fossem mais facilmente considerados nas negociações com os países do Norte.

Segundo Lechini (2007), nas primeiras décadas após sua conceptualização, as iniciativas de CSS tiveram resultados modestos: os Estados que faziam parte do Sul pressupunham que todos os países subdesenvolvidos tinham muito mais características em comum do que de fato tinham e, ademais, que todas as soluções poderiam ser uniformemente aplicadas com igual sucesso. Contudo, apesar disso, seu lançamento, como conceito e prática, representou um primeiro passo importante para o Brasil, pois o fortalecimento dos laços com outros países trouxe também maior apoio destes aos pleitos brasileiros nos debates internacionais, reforçando o peso dos interesses do Sul e da demanda por maior horizontalidade das relações internacionais. A CSS despontava como um instrumento político e de afirmação do Brasil como país emergente com papel significativo na promoção do diálogo entre os países em desenvolvimento a fim de fazer com que tivessem uma participação articulada e conjunta nos foros internacionais.

Durante as décadas seguintes, também é possível perceber iniciativas do Brasil voltadas à aproximação com outros países em desenvolvimento e, apesar de terem motivações distintas, contribuíram ao esforço brasileiro para deixar mais horizontais as relações no âmbito do SICD. Nos anos 80, a conjuntura internacional¹³¹ forçou outra redução na quantidade de recursos investidos no Brasil, que viu como alternativa intensificar suas relações com os países da América Latina e África com vistas a angariar mercados para seus produtos e manter a dinamicidade da economia, que havia se fortalecido na década de 70¹³². Também data do final dos anos 80 e início dos 90 as negociações que deram origem ao

¹³⁰ LOPES, 2008.

¹³¹ Marcada por problemas provenientes da recessão, do intenso protecionismo dos países desenvolvidos e a crise energética.

¹³² Durante o chamado “Milagre Econômico”, década em que a economia brasileira cresceu a taxas crescentes.

Mercosul: o Brasil defendia a integração da região como uma maneira eficaz para os países enfrentarem conjuntamente os desafios da globalização¹³³.

Os anos 90 foram marcados pelo maior protagonismo brasileiro e maior proatividade nos foros multilaterais, impulsionados pela política externa dos governos Collor e Cardoso, denominada de “autonomia pela participação”¹³⁴. Para Vigevanni e Cepaluni (2007), essa estratégia representa uma resposta ao contexto global, marcado pelo fim da Guerra Fria, pela difusão das políticas liberais e pelo surgimento de dinâmicas alternativas de atuação no cenário internacional, não mais marcado pela bipolaridade. O Brasil, então, aproveitou esse cenário favorável para atuar mais ativamente nas políticas de governança global, tentando influir na sua formulação, conceder-lhes caráter mais horizontal e fazer com que os interesses dos países em desenvolvimento fossem levados em consideração.

Concomitantemente, o país foi se consolidando como um prestador emergente de CID e, no governo Lula, a Cooperação Sul-Sul se tornou área prioritária na agenda da ABC. Apesar de os objetivos desenvolvimentistas e de autonomia política terem permanecido durante esse período, a “autonomia pela participação” de FHC foi substituída pela “autonomia pela diversificação”¹³⁵. O presidente se envolveu mais ativamente na formulação das diretrizes de política externa, intensificando a chamada “diplomacia presidencial”¹³⁶, por meio de visitas oficiais a outros governantes, na tentativa de conquistar a simpatia do Sul e construir boas relações com esses países.

Com isso, o governo brasileiro se aproximou de suas contrapartes nos países em desenvolvimento, aumentou sua rede de influência e ganhou mais apoio às suas demandas. O Brasil teve um papel importante ao unir as potências emergentes para que tivessem mais peso

¹³³ GARDINI, 2007.

¹³⁴ Segundo Vigevani e Cepaluni (2007, p.283), define-se: “a ‘autonomia pela participação’ como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional (...)”.

¹³⁵ A “autonomia pela diversificação” segue a estratégia de adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, Oriente Médio), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVAANI e CEPALUNI, 2007, p. 283).

¹³⁶ É um conceito cunhado por alguns estudiosos, como Alessandra Preto (2006). A autora se baseia no trabalho do diplomata Sérgio Danese (Diplomacia Presidencial: história e crítica, de 1999), que define diplomacia presidencial como “a condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo.” (PRETO, 2006, p. 34).

nos foros multilaterais e, com isso, mais poder de decisão nas suas relações com os países do Norte.

Em suma, supõe-se que o governo Lula viu na Cooperação Sul-Sul um mecanismo eficiente para fazer com que os países do Sul Global se aproximassem e, por conseguinte, tivessem mais força para defender seus interesses em âmbito global¹³⁷. Esse pressuposto é exemplificado pelo desempenho do Brasil na busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e pela reforma do mesmo - apoiado pela Índia¹³⁸ -, bem como pela atuação do país nos painéis sobre subsídios agrícolas, na OMC, nos quais foi apoiado por Argentina, Austrália, Benin, Canadá, China, Índia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Taiwan e Venezuela¹³⁹. Este último episódio fez do Brasil um dos principais *players* do processo de liberalização comercial da agropecuária mundial.

Simultaneamente às iniciativas brasileiras de aproximação aos demais países em desenvolvimento, percebe-se também que o Brasil foi, com isso, aumentando sua presença internacional e a quantidade dos seus programas de cooperação, tanto em termos de variedade de parceiros quanto em gastos despendidos para essas atividades¹⁴⁰. No entanto, à medida que estes projetos foram se expandindo, o quadro institucional para a CID foi ficando sobrecarregando e mostrando algumas deficiências, que constituem uma barreira à reputação de prestador de cooperação que o Brasil almeja consolidar.

2.3 As limitações e os desafios da cooperação brasileira

Dentro do que foi exposto acima, faz-se necessário ressaltar algumas dificuldades internas encontradas pelo Brasil à medida que foi intensificando sua participação no sistema internacional e se consolidando como um doador emergente de CID. As atividades de CID

¹³⁷ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate-Geral da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas - Nova York, 25/09/2007. Disponível em: <<http://mundorama.net/2007/09/25/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-25092007/>>. Acesso em 26 de setembro de 2014.

¹³⁸ MRE. Brazil and UNSC Reform. Disponível em: <<http://csnu.itamaraty.gov.br/index.php/en/brazil-and-unsc-reform>>. Acesso em 14 de outubro de 2014.

¹³⁹ IGLÉCIAS, 2007.

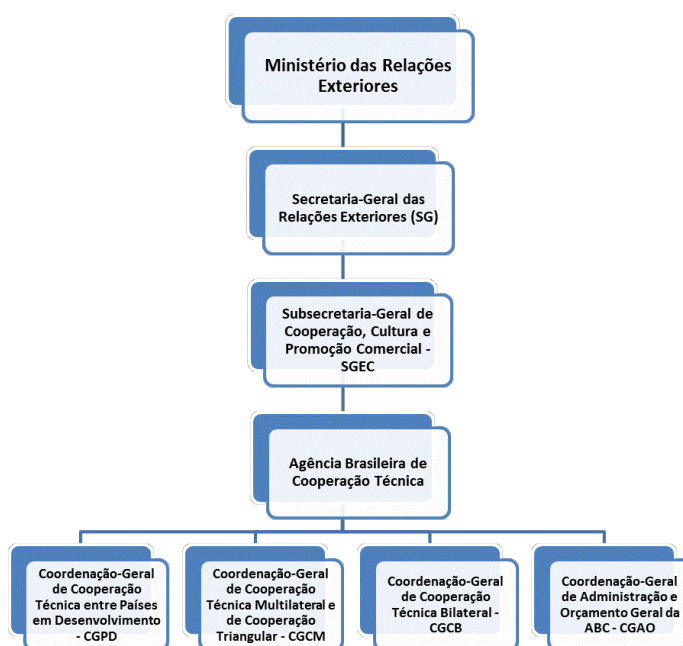
¹⁴⁰ IPEA, 2010a.

estão sendo constrangidas pelo atual quadro institucional, que tem sofrido muitas tensões devido à expansão dos programas brasileiros de cooperação¹⁴¹.

A primeira delas tem a ver com a autonomia da ABC. A Agência foi criada em 1987 para supervisionar e coordenar a cooperação técnica, mas tem tido dificuldades para o fazer efetivamente devido à, entre outros motivos, sua limitada autonomia¹⁴². A ABC é uma subdivisão do MRE (quadro 1) e, deste modo, não tem autonomia financeira ou recursos humanos suficientes. É, então, subordinada aos objetivos de política externa e vulnerável à movimentação dos diplomatas nos cargos do Ministério. Isso limita a habilidade da agência de desenvolver uma política única de cooperação ao desenvolvimento, fornecer coordenação efetiva ou ser estratégica e eficiente em distribuir seus recursos humanos e financeiros¹⁴³.

Quadro 1

ORGANOGRAMA OPERACIONAL DA ABC



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação

Nesse sentido, segundo Cabral e Weinstock (2010), os projetos brasileiros de cooperação funcionam como respostas *quick-fix* às demandas em detrimento de iniciativas mais estruturais e de longo prazo. No entanto, a ABC tem despendido esforços para corrigir

¹⁴¹ ODI, 2010.

¹⁴² CABRAL e WEINSTOCK, 2010.

¹⁴³ *Ibidem*.

essa situação com a implementação de “projetos estruturantes”¹⁴⁴ – projetos concebidos sob perspectivas de longo prazo, larga escala e fundo intensivo.

Existem outros desafios relacionados à atuação da ABC no SICD. Em primeiro lugar, apesar do crescente número de projetos de CSS, a Agência tem poucos funcionários, o que compromete a estabilidade e continuidade dos projetos¹⁴⁵. Além disso, Cabral e Weinstock (2010), atentam para os graus insuficientes de coordenação e intercâmbio de conhecimento que são percebidos em vários níveis. Dentro da própria ABC, por exemplo, essa função é centralizada no papel exercido pelo diretor, não existindo nenhum outro mecanismo formal. Da mesma forma, nota-se baixa comunicação entre as instituições brasileiras: várias delas fornecem cooperação técnica, de maneira independente uma da outra, sem que haja uma ferramenta institucional para o compartilhamento de experiências e exploração de complementaridades. Por fim, também há pouco diálogo entre as agências brasileiras e as suas contrapartes nos países receptores¹⁴⁶.

Outra lacuna no que concerne à participação do Brasil no SICD diz respeito às atividades de monitoramento e avaliação da efetividade, que, de acordo com o relatório feito pelo *Overseas Development Institute (ODI)* em 2010, ainda funcionam mal e abrangem só aspectos administrativos da gerência de projetos, não captando informações relevantes o suficiente para medir o real impacto dos projetos de cooperação executados pelo país. Os programas são analisados de uma perspectiva administrativa ao invés de critérios como custo-eficiência, sustentabilidade ou impacto. Esse gargalo institucional, somado à fragmentação dos atores e baixa coordenação em termos de modalidade, visão, procedimentos e arranjos institucionais, dificulta uma avaliação da magnitude da cooperação brasileira como um todo¹⁴⁷.

Por fim, um dos principais impasses institucionais é que o Brasil atualmente oferece ajuda com um quadro legal de país receptor, de modo que não há uma legislação específica produzida para regular a CID fornecida pelo Brasil¹⁴⁸. Devido à ausência dessa regulamentação, a projeção internacional da ABC é deficitária pela sua incapacidade de exercer funções básicas de um doador, como efetuar compras e alugueis fora do país para

¹⁴⁴ MRE, 2010.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ CABRAL e WEINSTOCK, 2010

¹⁴⁷ ODI, 2010.

¹⁴⁸ MRE, 2010.

benefício de instituições e cidadãos que não são brasileiros. Esse vácuo legal constrange a capacidade do Brasil de se envolver ainda mais no SICD e de expandir seus programas de cooperação.

Em suma, percebe-se que o aparato institucional para a CID brasileira ainda é relativamente frágil. As dificuldades apresentadas acima somadas à falta de experiência do *staff* comprometem a capacidade de atuação do país no exterior e a habilidade de produzir relatórios complexos sobre as experiências brasileiras e gerar guias de boas práticas. Nesse sentido, acredita-se que essas debilidades comprometem a capacidade do Brasil de se engajar efetivamente nos debates internacionais sobre a eficácia da ajuda, revelando um desempenho incondizente com os anseios brasileiros de potência emergente.

3. O BRASIL E AS ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS NO DEBATE INTERNACIONAL SOBRE EFETIVIDADE DA AJUDA

Como já exposto, a Declaração de Monterrey, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, em 2002, assinala o consenso generalizado entre os Estados e agências de cooperação sobre a necessidade de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015. No mesmo sentido, os Fóruns de Alto Nível da OCDE (em Roma, Paris, Acra, Busan)¹⁴⁹ e os respectivos documentos¹⁵⁰ vêm para reforçar a importância de se refletir sobre a efetividade da ajuda e de medidas de coordenação, monitoramento e avaliação das atividades de cooperação exercidas.

O Brasil não aderiu à Declaração de Paris, nem à Agenda de Acra para a Ação por não concordar com as premissas que sustentavam os princípios estabelecidos¹⁵¹. No entanto, em 2011, o governo se comprometeu à Parceria Global de Busan¹⁵². Apesar da dificuldade de se realizar uma análise conclusiva - tendo em vista a carência de documentos oficiais - do motivo pelo qual o país decidiu aderir à Parceria e não aos documentos anteriores, as seções 1 e 2 deste capítulo buscam contribuir para este esclarecimento. Na primeira, são levantadas algumas considerações sobre a participação do Brasil nos Fóruns de Alto Nível. Na segunda, arrisca-se a definir um posicionamento brasileiro no âmbito do debate da efetividade da ajuda, com base nas declarações e dados disponíveis.

Concomitantemente à maior proeminência do Brasil como “doador emergente”¹⁵³, as organizações da sociedade civil (OSC) também intensificaram seu envolvimento na Agenda da Efetividade da Ajuda. Segundo dados fornecidos pela OCDE¹⁵⁴, de Paris à Busan, o número de OSC participantes das reuniões aumentou em três vezes, o que demonstra que as iniciativas para ampliar a zona de alcance da Agenda tem surtido algum efeito. Nesse sentido,

¹⁴⁹ Aconteceu, em abril do ano corrente, o V Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda, no México. A ABC esteve presente, mas não fez discurso ou distribuiu *papers* (informação fornecida pelo MRE em decorrência da solicitação feita por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo nº 09200000342201451).

¹⁵⁰ A saber: a Declaração de Roma sobre Harmonização (2003), a Declaração de Paris sobre a Efetividade da Ajuda (2005), o Plano de Acra para Ação (2008) e a Parceria Global de Busan sobre a Efetividade do Desenvolvimento (2011).

¹⁵¹ MRE, 2008a.

¹⁵² Global Partnership for Effective Development Cooperation. **Who supports the Global Partnership?** 2011. Disponível em: <<http://effectivecooperation.org/about-list.html>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

¹⁵³ O governo brasileiro rechaça o termo “doador emergente”, pois considera que o termo vem com padrões embutidos, os quais o Brasil não tem pretensão de reproduzir nas suas atividades de CID. (MRE, 2008a).

¹⁵⁴ Dados fornecidos pela OCDE, mediante pedido.

o item 3 do presente capítulo pretende elaborar uma contextualização sobre o crescente envolvimento das OSC no debate da efetividade, bem como elencar algumas ações empreendidas por elas no âmbito do SICD. A seção 4, mais especificamente, trata do posicionamento das organizações brasileiras com relação à Agenda de Paris, na tentativa de encontrar semelhanças ou discrepâncias com o parecer oficial do Brasil.

3.1 Considerações sobre a participação do Brasil nos Fóruns de Alto Nível da OCDE

O Brasil não é membro da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas desde a década de 90 vem tomando iniciativas para se aproximar da entidade. Em 1991, o país encaminhou uma Missão Exploratória a OCDE a fim de levantar informações sobre o funcionamento da organização e de seus órgãos para avaliar uma possível participação¹⁵⁵. Daí em diante, passou a se envolver no Centro de Desenvolvimento e nos comitês do Aço, de Comércio, entre outros¹⁵⁶.

Foi só em 2005, com vistas a facilitar o diálogo com a organização, que o governo brasileiro criou o Grupo de Trabalho Interministerial para a OCDE, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores¹⁵⁷. Esta instância tem o objetivo de examinar a compatibilidade dos instrumentos da OCDE com a legislação brasileira, coordenar a participação do Brasil em órgãos da OCDE, elaborar e analisar estudos, além de colaborar para a organização de eventos no âmbito da organização e promover a relação desta com o Brasil. No mesmo ano, o país participou do II Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda¹⁵⁸, em Paris, junto a instituições multilaterais e bilaterais, países doadores e receptores. Com isso, iniciou seu envolvimento com a chamada Agenda da Efetividade da Ajuda, estando presente também nas demais conferências sobre essa temática (Acra, Busan e México, cronologicamente).

A Agenda de Paris, a Agenda de Acra para a Ação e a Parceria de Busan abordam aspectos críticos da efetividade da ajuda: governança do sistema de ajuda, liderança e fortalecimento das capacidades do país receptor, atuação mais coordenada dos doadores,

¹⁵⁵ PINTO, 2000.

¹⁵⁶ OECD. **Brazil and the OECD**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/brazil/brazil-and-oecd.htm>>. Acesso em 22 de outubro de 2014.

¹⁵⁷ BRASIL, 2005.

¹⁵⁸ O primeiro Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda ocorreu em Roma, em 2003. No entanto, a ABC não participou e o Brasil foi representado pelo Ministério da Fazenda (informação fornecida pelo MRE em decorrência da solicitação feita por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo nº 09200000342201451).

responsabilidade e rendição de contas. No entanto, esta agenda se concentra sobretudo nos fluxos de AOD, deixando de fora, muitas vezes, outras políticas que condicionam a efetividade da ajuda, em particular nos países de renda média alta, como o comércio, a dívida, o investimento externo, o tratamento das remessas de imigrantes e o acesso à tecnologia¹⁵⁹.

O Brasil, como exposto no capítulo anterior, sempre lutou pela maior horizontalidade das relações de cooperação, com vistas a reduzir as assimetrias entre os países do Norte e do Sul e, também, a construir, no país beneficiário, um quadro institucional capaz de dar continuidade de maneira autônoma às ações implementadas no âmbito dos projetos de CID. A Cooperação Sul-Sul, como já foi exposto oficialmente pelo governo¹⁶⁰, representa um modelo de cooperação que se sustenta nessas premissas: horizontalidade e ausência de um padrão “certo” de fornecimento de CID a ser aplicado universalmente.

Nesse sentido, percebe-se que o Brasil, ao participar dos eventos, se utiliza dessa instância para fazer com que diferentes modalidades de cooperação sejam reconhecidas e incluídas nos documentos finais¹⁶¹. As iniciativas de aproximação com os demais países do Sul mencionadas no capítulo anterior também servem para este propósito: ao se unirem ao pleito brasileiro por maior horizontalidade das relações e reconhecimento de boas práticas além daquelas dos países do Norte, essas demandas ganham mais força e aqueles países conseguem exercer influência maior no documento final.

A Cooperação Sul-Sul, principal prática defendida pela ABC e pelo governo, é caracterizada por relações supostamente mais horizontais e, de acordo com os comentários da delegação brasileira em Acra, fornecem oportunidades para parcerias inovadoras, tendo em vista que não há um padrão único de boas práticas a serem reproduzidas. O Brasil defende o diálogo entre as diferentes modalidades de cooperação, de modo que possam se complementar ao invés de se excluírem. Apesar dos avanços serem lentos, já pode-se observar alguns resultados.

Um deles é a formação do *Task Team* para a Cooperação Sul-Sul, no âmbito do Grupo de Trabalho para a Efetividade da Ajuda da OCDE. O time foi resultado do compromisso estabelecido em Acra para construir relações de cooperação mais inclusivas e é composto por Estados em diversos níveis de desenvolvimento, bem como por organizações da sociedade

¹⁵⁹ SANAHUJA, 2011.

¹⁶⁰ MRE, 2008b.

¹⁶¹ *Ibidem*.

civil, agências bilaterais e multilaterais e acadêmicos e pesquisadores¹⁶². O objetivo foi mapear, documentar, analisar e discutir as sinergias entre os princípios da Agenda da Efetividade e as práticas de Cooperação Sul-Sul¹⁶³.

Apesar de ter participado desses fóruns da OCDE, o Brasil não aderiu à Declaração de Paris, nem à Agenda de Acra para a Ação. Foi só em Busan, no IV Fórum de Alto Nível, que o governo brasileiro resolveu compor o grupo de países e organizações que aprovaram o documento¹⁶⁴. A próxima seção tratará do posicionamento do governo brasileiro no debate sobre a efetividade da ajuda, na tentativa de esclarecer o motivo dessa mudança de atitude.

3.2 O posicionamento brasileiro frente à Agenda da Efetividade da Ajuda

Os Fóruns de Alto Nível da OCDE são considerados um espaço de discussão e formação de consensos em torno de alguns princípios: apropriação, alinhamento, harmonização, avaliação em função dos resultados e prestação de contas mútuas¹⁶⁵. Estes são os princípios que foram estabelecidos no II Fórum de Alto Nível, em Paris, e vêm compondo a Agenda de Efetividade da Ajuda desde então. O Brasil se expressa a favor dessa doutrina, inclusive a considera alguns princípios convergentes com as convicções que guiam a Cooperação Sul-Sul¹⁶⁶. No entanto, o país optou por não aderir à Declaração de Paris e à Agenda de Acra para a Ação.

De acordo com registros da participação brasileira no debate sobre a efetividade da ajuda¹⁶⁷, o governo alega que esses princípios carregam suposições implícitas que vão contra o que é defendido pelo país nos foros multilaterais¹⁶⁸. A Declaração Final da delegação do Brasil no III Fórum de Alto Nível¹⁶⁹, em Acra, “ênfatiza não haver convergência entre os

¹⁶² OCDE, 2010b.

¹⁶³ Um dos resultados desse esforço foi a elaboração de um estudo com 110 casos bem sucedidos de projetos de CSS (OCDE, 2010b).

¹⁶⁴ Global Partnership for Effective Development Cooperation. **Who supports the Global Partnership?** 2011. Disponível em: <<http://effectivecooperation.org/about-list.html>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

¹⁶⁵ OCDE, 2008b.

¹⁶⁶ MRE, 2008b.

¹⁶⁷ MRE 2008a; MRE 2008b; ABC, 2009.

¹⁶⁸ MRE, 2008a.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

pontos de vistas dos ‘dois lados’ – doadores e países em desenvolvimento – e aponta a necessidade de se enviar esforços conjuntos e de favorecer o engajamento de todos os parceiros”¹⁷⁰. Além disso, critica a distribuição de responsabilidades acordadas entre as partes.

Sobre as premissas que sustentam os princípios, a Declaração elenca duas¹⁷¹:

- i) Uma visão rígida do SICD, segundo a qual os países só podem ser classificados como doadores ou receptores;
- ii) A disseminação da crença de que as práticas, padrões e objetivos dos membros do CAD e de algumas instituições financeiras internacionais devem funcionar como um padrão a ser observado pelos demais atores do sistema.

Nos registros mencionados acima, percebe-se a constante demanda brasileira para que as demais entidades dos Fóruns reconheçam as boas práticas da Cooperação Sul-Sul. Para o Brasil, as experiências dos países do Sul com essa modalidade de CID demonstra que existe uma diversidade de modelos e práticas que podem gerar benefícios para as partes envolvidas e funcionar como mecanismos para superar fraquezas. Nesse sentido, a posição oficial do governo é de que não existe uma fórmula única para alcançar maior efetividade na CID, o que vai diretamente contra o que sustenta a segunda premissa.

De igual modo, o Brasil defende que o fato de haver diversos modelos para a prestação de cooperação não significa que um deles é melhor do que o outro: todos têm como objetivo o melhor resultado e o maior número de benefícios possíveis. Deste modo, a Declaração argumenta que não é produtivo iniciar um debate presumindo que determinadas práticas são “verdades absolutas”, ou seja, os padrões dos doadores tradicionais do CAD não devem ser automaticamente aplicados para as atividades de CSS¹⁷². Além disso, a ABC e o governo brasileiro rechaçam o termo “doador emergente”, pois acreditam que esta expressão implica a reprodução do tipo de relação Norte-Sul. Os prestadores de CSS, segundo os registros oficiais do país, não podem assumir esse tipo de rótulo, tendo em vista que desejam se distanciar da forma de conduta dos doadores tradicionais do CAD.

Nesse sentido, no âmbito do II e III Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda, o Brasil acreditava que o debate continuava desequilibrado. Este desequilíbrio pode ser verificado nos documentos finais das reuniões, que, segundo a visão brasileira, não

¹⁷⁰ CAMPOS; LIMA; LOPES, 2011, p. 36.

¹⁷¹ MRE, 2008a.

¹⁷² *Ibidem*.

incorporaram as particularidades da CSS no processo para a maior efetividade da CID¹⁷³, que têm uma contribuição significativa para a constituição de relações mais democráticas e sensíveis às demandas por combate à pobreza, à fome e às desigualdades sociais¹⁷⁴. Ademais, em Acra, os países presentes continuaram a não reconhecer a CSS como complementar à Cooperação Norte-Sul e só incluíram um dos quatorze pontos sugeridos pelo Brasil. Deste modo, o país não se sente contemplado pela Agenda para Ação, considerando que esta não reflete a realidade do SICD: com uma pluralidade de atores e diferentes modalidades de cooperação, cada uma com suas particularidades.¹⁷⁵

Em suma, a postura do Brasil no debate durante Paris e Acra foi, por um lado, de alinhamento a maioria dos princípios estabelecidos na Agenda, mas, por outro, de resistência às premissas que sustentam tais princípios e à desigualdade de atribuições dadas aos doadores tradicionais e aos países em desenvolvimento. Percebe-se o constante esforço do governo para inserir a CSS na Agenda da Efetividade da OCDE e, com isso, quebrar o “consenso” de que existe um padrão de boas práticas a ser seguido.

Em 2011, aconteceu em Busan o IV Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda, cujo resultado foi a Parceria Global para a Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento, a qual o Brasil apoia. Segundo os registros¹⁷⁶, percebe-se que, no processo de preparação para esta reunião, houve uma maior mobilização e comunicação entre os países, na tentativa de alinhamento estratégico e de reforçar algumas demandas no âmbito do Fórum de Alto Nível¹⁷⁷.

Uma dessas iniciativas de mobilização adveio do grupo de países membros de uma plataforma chamada “Desenvolvimento de Capacidade para a Efetividade do Desenvolvimento” (CDDE, sigla em inglês)¹⁷⁸. Alguns deles se uniram¹⁷⁹ para preparar um

¹⁷³ OECD, 2008b; OECD, 2008c; MRE, 2008a.

¹⁷⁴ MRE, 2008b.

¹⁷⁵ MRE; 2011a.

¹⁷⁶ South-South and Triangular Cooperation Building Block, 2011; CDDE 2011; MRE 2011b.

¹⁷⁷ A ABC teve acesso a alguns papéis de posicionamento no período pré-Busan. Ainda que não seja publicamente comprovado que o envio destes visava angariar o apoio oficial do Brasil, infere-se que fazer com que o governo brasileiro tivesse acesso aos documentos era uma tentativa de mostrar à ABC que muitas das demandas seriam convergentes (informação fornecida pelo MRE em decorrência da solicitação feita por meio da Lei de Acesso à Informação, protocolo nº 09200000342201451).

¹⁷⁸ O CDDE foi estabelecido em março de 2009 como um mecanismo para fomentar iniciativas que reforcem a efetividade do desenvolvimento em países da Ásia e Pacífico (CDDE. **About CDDE**. Disponível em: <http://www.aideffectiveness.org/CDDE-Capacity-Development-for-Development-Effectiveness-Facility.html#about_cdde>. Acesso em 26 de outubro de 2014.)

documento de posicionamento, esboçando os principais tópicos e prioridades a serem discutidas em Busan. O *position paper* salienta que as experiências de CSS entre os países de renda média ter desempenhado papel primordial no SICD e na construção da nova arquitetura mundial da cooperação e, portanto, todos os países da OCDE devem estar abertos para aprender com as práticas desta modalidade¹⁸⁰.

Muitos dos pontos coincidem com o próprio posicionamento do Brasil¹⁸¹: a) a CSS deve ser considerada como complementar à cooperação Norte-Sul; b) o governo deve ser informado quando instituições internacionais prestarem cooperação a organizações da sociedade civil; c) o debate sobre a efetividade deve colocar mais atenção nos impactos da cooperação nos países diretamente afetados por ela, desenvolvendo capacidade nos sistemas locais ao invés de “importar boas práticas”.¹⁸² Ademais, os países do CDDE, assim como o Brasil, reconhecem que os Estados tem diferentes estágios de desenvolvimento, o que requer uma abordagem diferenciada. Nesse sentido, o enfoque *one-size-fits-all* é improdutivo e o principal desafio do SICD é encontrar uma maneira de reformar a arquitetura da CID para torna-la mais efetiva, transparente e inclusiva em termos de envolver e se beneficiar das experiências dos países não membros do CAD¹⁸³.

Outro *position paper* foi elaborado pelo *Building Block* para a CSS e Cooperação Triangular¹⁸⁴. Nele, os signatários enfatizam que estas modalidades de cooperação, bem como a participação de países de renda média (que buscam parcerias horizontais com vistas a encontrar soluções flexíveis e inovadoras para a CID), devem ser pontos-chave da discussão

¹⁷⁹ Este documento foi preparado pelos membros do *Drafting Team*, encarregado de prepara um papel de posicionamento com as visões e prioridades para a discussão do IV Fórum de Alto Nível, em Busan, na Coreia do Sul, em novembro/dezembro de 2011. O *Drafting Team* é composto por representantes dos seguintes países: Egito, Gana, Honduras, Colombia, Timor Leste, Vietnam, Mali e países membros do Fórum das Ilhas do Pacífico (CDDE, 2011).

¹⁸⁰ CDDE, 2011.

¹⁸¹ MRE, 2011b.

¹⁸² CDDE, 2011.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ O *Building Block*, termo utilizado para se referir a iniciativas voluntárias cujo objetivo é o compartilhamento de melhores práticas e de bons exemplos de desenvolvimento efetivo, foi formado logo após o III Fórum de Alto Nível em Acra, com o objetivo de reunir os países e organizações engajados em promover uma agenda global de CSS e Cooperação Triangular. Com esta plataforma, os aproximadamente 30 participantes buscam criar uma coalizão voluntária formada por aqueles que estão dispostos a adotar e implementar a mencionada agenda, para reforçar as capacidades a nível doméstico, aumentar os níveis de apropriação, promover parcerias horizontais, compartilhar conhecimentos, bem como para alcançar resultados sustentáveis de desenvolvimento (South-South and Triangular Cooperation Building Block, 2011).

em Busan¹⁸⁵. Para tanto, o grupo propõe a promoção dessas boas práticas como instrumentos efetivos para alcançar o desenvolvimento sustentável, superar a pobreza, reduzir as desigualdades e combater à fome. Com isso, o *Building Block* sugere a criação e adaptação de mecanismos para fomentar a transferência de experiências bem sucedidas de CSS e Cooperação Triangular – sobretudo de países como Brasil, Rússia, China e África do Sul - a um escopo mais amplo de países¹⁸⁶.

Pela análise dos documentos mencionados acima, percebe-se que muitos dos pontos convergem com o posicionamento brasileiro. A ABC, em comentários sobre o esboço do documento final de Busan¹⁸⁷, reconhece os esforços da OCDE e do *Working Group on Aid Effectiveness* para criar oportunidades de debate sobre como aumentar o impacto da CID e, deste modo, a participação do Brasil em Busan deve ser vista como uma vontade genuína do governo brasileiro de contribuir ao debate - mas de uma perspectiva independente, não conectada com a preponderância dos padrões do CAD¹⁸⁸.

Neste documento, o Brasil reitera que não aderiu à Declaração de Paris e à Agenda de Acra para Ação devido ao caráter Norte-Sul dos documentos, que são percebidos como uma tentativa de colocar os padrões do Norte para a efetividade da ajuda como um padrão global. No entanto, apesar de ainda existirem muitas dificuldades a serem superadas, entende-se que a ABC aderiu à Parceria Global de Busan por reconhecer os avanços do documento no que concerne à maior horizontalidade das relações, ao reconhecimento de outras modalidades da CID como complementares à Cooperação Norte-Sul e à legitimação de outras dimensões do desenvolvimento que influenciam os resultados (o comércio, a dívida, o investimento externo, o tratamento das remessas de imigrantes e o acesso à tecnologia).

Uma das melhorias da Parceria Global em relação aos documentos anteriores é a substituição do termo “efetividade da ajuda” pela “efetividade do desenvolvimento”¹⁸⁹. Até então, os Fóruns de Alto Nível giravam em torno do conceito de “ajuda”, que o governo brasileiro considera associado a um tipo de relação vertical entre países¹⁹⁰. Nesse sentido, a

¹⁸⁵ South-South and Triangular Cooperation Building Block, 2011.

¹⁸⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁷ MRE, 2011b.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ OCDE, 2011b.

¹⁹⁰ MRE, 2011b.

ABC reconhece que a “efetividade do desenvolvimento” lançada na Coreia representou um passo positivo, tendo em vista que oferece uma visão alternativa à visão rígida dos doadores tradicionais do CAD¹⁹¹.

Apesar de ter assinado o documento final de Busan, existem alguns pontos do documento que merecem especial atenção, pois foram alvo de críticas por parte da delegação brasileira na reunião. O primeiro deles diz respeito à menção de que o Fórum de Alto Nível da OCDE é a única instância que discute o tema da efetividade da ajuda com qualidade. A ABC declara explicitamente que privilegia o Fórum sobre Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC, que considera como sendo um local mais apropriado para a deliberação de estratégias e políticas concernentes à CID por ter mais legitimidade, maiores condições políticas e mais neutralidade¹⁹².

O segundo ponto é o caráter operacional da Parceria, que, segundo a delegação brasileira, deveria ser mais pragmático e focar mais nas estratégias de aplicação dos princípios da Agenda da Efetividade a nível local, levando em conta o impacto dos projetos nas regiões diretamente afetadas por eles. Em outro documento, também com comentários sobre os compromissos assumidos em Busan, o governo brasileiro critica um terceiro ponto: o foco nos recursos financeiros¹⁹³. A Cooperação Sul-Sul, principal modalidade defendida e praticada pelo Brasil, não tem o dinheiro como principal enfoque, mas, sim, o compartilhamento de experiências e conhecimentos, de modo que a dimensão econômica dos projetos é deixada para o segundo plano. Ademais, a percepção brasileira é de que a parceria de Busan faz parecer que todos os países aderiram à Agenda da Efetividade e apoiam as iniciativas da OCDE, o que não é o caso¹⁹⁴.

Em suma, entende-se que o Brasil assinou o documento final de Busan, pois reconheceu genuínos avanços nele. No entanto, não deixou de insistir nas questões que ainda considera de suma importância para a efetividade do desenvolvimento. O governo reitera a necessidade de construção de capacidade a nível local, com projetos de longo prazo, que incluam o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e social¹⁹⁵. Além

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² MRE, 2011b.

¹⁹³ MRE, 2011a

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ MRE, 2011b.

disso, a delegação expressa seu desejo de que a Parceria de Busan assumisse um tom mais neutro, que poderia ser conseguido se o documento deixasse claro que os comprometimentos podem ser implementados em formas e conteúdos variáveis, dependendo do perfil e grau de desenvolvimento do país¹⁹⁶.

3.3 As Organizações da Sociedade Civil brasileiras e sua participação nos Fóruns de Alto Nível da OCDE

A inserção das organizações da sociedade civil (OSC) brasileiras no Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento se deu de maneira parecida com a do governo, anos antes. Inicialmente, estas instituições se envolviam na condição de receptoras de “ajuda” e muitas dependiam de recursos e apoio de agências de cooperação internacionais para desenvolver atividades no contexto do regime militar brasileiro¹⁹⁷. Nesse sentido, os projetos de cooperação implementados no Brasil tiveram um papel primordial para fortalecer e consolidar a sociedade civil brasileira e, por conseguinte, para a redemocratização do país.

Em 1991, fundou-se no Brasil a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG)¹⁹⁸, cujo objetivo seria defender os direitos e interesses das ONGs no país. Além disso, a criação da associação serviria no sentido de unir esforços das OSC, no cenário da transição democrática, na demanda pela criação de um quadro legal que garantisse acesso à fundos para a continuidade dos programas de cooperação implementados¹⁹⁹.

No anos 2000, com a sociedade civil mais consolidada e à medida que a Cooperação Sul-Sul foi ganhando status de prioridade para os formuladores da política externa brasileira, as organizações foram intensificando sua participação na rede internacional de OSC. Acredita-se que isso se deu, sobretudo, devido à maior facilidade de acesso às tecnologias da informação, o que facilitou a comunicação com as contrapartes nos outros países e, conseqüentemente, contribuiu para dar mais peso global às demandas subnacionais.

A partir de 2007, a sociedade civil internacional começou a se mobilizar de forma mais ativa e sistemática para tentar influenciar as discussões sobre a efetividade da ajuda e

¹⁹⁶ MRE, 2011a.

¹⁹⁷ LOPES, 2013.

¹⁹⁸ ABONG. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.abong.org.br/quem_somos.php>. Acesso em 02 de novembro de 2014.

¹⁹⁹ LOPES, 2013.

buscar novos consensos. De Paris à Acra, uma demanda constante levantada nos debates foi a maior inclusão de organizações da sociedade civil na discussão, tendo em vista que estas tinham um envolvimento crescente no SICD, implementando e recebendo projetos de cooperação. Para tanto, nesse interim, criou-se um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil dentro do CAD/OCDE: o Grupo Assessor sobre a Efetividade da Ajuda da Sociedade Civil²⁰⁰.

Apesar da iniciativa, as discussões deste Grupo eram limitadas à definição dos papéis da sociedade civil no desenvolvimento internacional e à tentativa de entender como a Declaração de Paris poderia se aplicar às OSC. Na verdade, a maior parte das propostas a serem levadas para o III Fórum de Alto Nível de Acra foi articulada no âmbito do Grupo Internacional de Coordenação (ISG, sigla em inglês)²⁰¹, cujo objetivo era mobilizar a sociedade civil global em torno de um debate amplo.

As OSC organizaram um evento preparatório à Acra, em 2008, contando com a participação de aproximadamente 600 organizações, que formou uma delegação responsável por levar as propostas deliberadas para o Fórum da OCDE, que aconteceria em setembro de 2008²⁰². Apesar da participação de um número considerável de OSC, os poucos brasileiros presentes representavam organizações internacionais e não nacionais. Além disso, juntos, o Grupo Assessor e o ISG ficaram responsáveis por coordenar as atividades das OSC, elaborar consultas e estudos sobre o impacto das atividades de cooperação nas populações diretamente afetadas, bem como formar um posicionamento conjunto da sociedade civil, a fim de fortalecer sua voz no debate.

Para Lopes (2013), o Fórum de Acra foi um marco no debate da efetividade da ajuda, pois reconhece a necessidade de aprofundar a participação das OSC como atores independentes com direitos próprios²⁰³. Além disso, apesar da ausência da OSC brasileiras no evento preparatório, algumas delas estiveram presentes no III Fórum de Alto Nível²⁰⁴, o que

²⁰⁰ Esse grupo era formado por três países do Norte (Canadá, França e Noruega), três do Sul (Nicaragua, Zâmbia e Ruanda), três representantes da sociedade civil do Norte (Action Aid Internacional, CARE, CCIC) e três do Sul (Afrodad, The Reality of Aid/IBON Foundation e Third World Network Africa).

²⁰¹ O Grupo Internacional de Coordenação (International CSO Steering Group, em inglês) foi criado no contexto do Fórum Social Mundial de Nairobi, em 2007, para organizar um evento paralelo ao anterior destinado à sociedade civil (LOPES e SUYAMA, 2012).

²⁰² LOPES e SUYAMA, 2013.

²⁰³ OCDE, 2008c.

²⁰⁴ Segundo dados do terceiro fórum, em Acra, houve a participação de poucas ONGs brasileiras e de redes internacionais ou regionais, a saber: Associação Alfabetização Solidária (AlfaSol); International Gender and Trade Network (secretariado global sediado em Belém-PA); Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP);

demonstra o incipiente envolvimento da sociedade civil brasileira no debate da efetividade da ajuda.

Depois de Acra, as OSC se tornaram oficialmente engajadas com o Grupo de Trabalho para a Efetividade da Ajuda, no âmbito do CAD/OCDE, e no processo rumo ao IV Fórum de Alto Nível, por meio da *Better Aid* e do *Open Forum on OSC Effectiveness*. Estas, formadas no III Fórum, são as principais redes de OSC envolvidas no debate dos princípios de efetividade, conduzindo consultas regionais e nacionais a fim de elaborar relatórios sobre os resultados e demandas da sociedade civil²⁰⁵. O desempenho da *Better Aid* e o *Open Forum* foi crucial, segundo Lopes (2013), para mobilizar as OSC, ampliar o debate e deixá-lo mais politizado.

Em setembro de 2010, no contexto do processo de preparação para o IV Fórum de Alto Nível em Busan, as OSC se reuniram em Istambul para discutir a efetividade da ajuda do ponto de vista da sociedade civil, bem como para elaborar propostas e alinhar posicionamentos para a reunião que estava por vir. Deste encontro resultou um documento conhecido como “Princípios de Istambul”²⁰⁶, o qual elenca as convicções e demandas das OSC a serem apresentadas em Busan. Muitas delas foram contempladas pela Parceria Global sobre a Efetividade do Desenvolvimento²⁰⁷, contudo, a *Better Aid* ainda reclama mais comprometimentos com uma abordagem focada nos direitos humanos, justiça ambiental e conceitos alternativos de desenvolvimento além de crescimento econômico²⁰⁸.

Segundo LOPES (2013), a ABONG, em diálogo com a *Better Aid* e com o *Open Forum*, foi uma defensora ativa da participação da sociedade civil no debate sobre a efetividade da ajuda. A Associação teve, no Brasil, um papel similar ao que as redes globais de OSC tiveram a nível mundial: contribuiu para dar visibilidade ao tema e envolver as organizações brasileiras na discussão. Apesar de a presença brasileira em Acra ter sido medíocre (apenas algumas instituições), para Busan houve mais mobilização.

Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Cooperação Sindical para Trabalhadores Migrantes – Confederação Sindical de Trabalhadores(as) das Américas (CSA) Confederação Sindical Internacional (CSI) (CAMPOS; LIMA; LOPES, 2011).

²⁰⁵ De 2008 a 2011, mais de 6 mil pessoas participaram de consultas a fim de identificar as demandas locais e os problemas daqueles que era diretamente afetados pela CID (LOPES, 2013).

²⁰⁶ Open Forum for CSO Development Effectiveness. **Istambul Principles**. 2010. Disponível em: <http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principios_de_istambul_portuguese.pdf>. Acesso em 27 de outubro de 2014.

²⁰⁷ Apropriação democrática, padronização dos dados para melhorar a transparência e prestação de contas.

²⁰⁸ Better Aid. **An Assessment of the Accra Agenda for Action from a Civil Society Perspective**. 2009. Disponível em: <<https://www.kepa.fi/tiedostot/better-aid-assessment-aaa-oct-2009.pdf>>. Acesso em 27 de outubro de 2014.

Em outubro de 2011, a ABONG organizou um evento preparatório para o IV Fórum, com vistas a fomentar o debate entre as OSC brasileiras, além de incentivar o compartilhamento de informações e o alinhamento das ações. O documento final desta reunião é a “Declaração das Organizações da Sociedade Civil Brasileiras sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Efetividade do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante”²⁰⁹, o qual registra o posicionamento e a estratégia adotada conjuntamente pelas OSC que participaram do evento preparatório²¹⁰.

Infere-se que a experiência da ABONG na sociedade civil internacional e seu diálogo com as demais OSC por meio de redes como *Better Aid* e *Open Forum* permitiu identificar problemas comuns com as organizações dos outros países e colocar em prática iniciativas para superar conjuntamente essas dificuldades. O reconhecimento de interesses comuns e de desafios similares, assim como a ação coletiva em âmbito global por meio da diplomacia subnacional, pode dar mais visibilidade às OSC brasileiras e fazer com que as demandas da sociedade civil sejam incluídas nos documentos finais dos Fóruns da OCDE.

3.4 O posicionamento das OSC brasileiras no debate

Como exposto na seção anterior, poucos foram os brasileiros que participaram do evento preparatório à Accra e os que foram estavam representando organizações internacionais e não a sociedade civil nacional. Nesse reunião, segundo Lopes (2013), as OSC internacionais criticaram a Declaração de Paris por ter falhado em dar mais atenção aos direitos humanos e não ter direcionado o debate para as causas estruturais da pobreza e da desigualdade. Ao invés disso, as OSC acreditavam que o debate teria girado em torno de procedimentos técnicos para a efetividade da ajuda e não na democratização e inclusão no âmbito da CID.

No Brasil, não há registros de eventos preparatórios durante o período pré-Accra, nem de documentos de posicionamentos publicados pelas OSC. Disso infere-se que ou essas organizações não estavam ainda familiarizadas com o debate da efetividade da ajuda ou que,

²⁰⁹ ABONG. **Declaração das Organizações da Sociedade Civil Brasileiras sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Efetividade do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante**. 2011. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/biblioteca.php?id=7812&it=7822>>. Acesso em 25 de outubro de 2014.

²¹⁰ Sendo estas: ActionAid Brasil, Articulação Sul, CFEMEA, IBASE, INESC, IDECRI e Instituto Pólis.

se estavam, preferiram não se envolver. A sociedade civil brasileira já era ativa em projetos de CID²¹¹ e, inclusive, algumas organizações participaram do Fórum de Alto Nível em Accra.

Foi no período entre o III e o IV Fóruns, que as organizações brasileiras se mobilizaram mais ativamente para as discussões da OCDE. A ABONG, como já mencionado anteriormente, teve um papel primordial no estímulo para esse envolvimento e na introdução do tema da efetividade da ajuda entre as OSC brasileiras. A Associação, no seu evento preparatório para a reunião de Busan, elaborou uma Declaração, em conjunto com outras sete organizações brasileiras, que expressa as propostas das organizações signatárias para o IV Fórum sobre a Efetividade da Ajuda²¹².

Na Declaração, as OSC brasileiras enfatizam o termo “efetividade do desenvolvimento” e criticam o enfoque procedimental que marca o debate dos Fóruns da OCDE. Segundo este documento, o foco deve ser no desenvolvimento e na dimensão da sustentabilidade ambiental, de modo que recomendam que, na declaração resultante do Fórum de Busan, haja compromissos claros e monitoráveis a esse respeito. Além disso, propuseram que nessa reunião fossem discutidos “novos modelos de desenvolvimento, mais compatíveis com os objetivos de superação das desigualdades”²¹³.

Um dos principais pontos do documento é a demanda por reconhecimento das OSC como atores de pleno direito da CID. Nesse sentido, ressaltam a necessidade de normas favoráveis para a atuação da sociedade civil no processo para o desenvolvimento e de canais de comunicação com os representantes do governo brasileiro, de modo a unirem esforços para aumentar o impacto positivo das iniciativas. As OSC signatárias da Declaração corroboram com o posicionamento oficial do Brasil, segundo o qual os atuais marcos da CID – Declaração de Paris e Agenda de Accra para a Ação – não condizem com a configuração atual do sistema. Ademais, salientam que a experiência das OSC nos últimos anos contribuiu muito para a horizontalização das práticas de cooperação, tendo em vista que “muitas das políticas públicas que são compartilhadas como ‘boas práticas’ são resultados de construções sociais e lutas políticas que tiveram a sociedade civil como ator fundamental”²¹⁴. Além disso, as OSC brasileiras, assim como a ABC, também defendem que o tema da efetividade seja

²¹¹ Informação concedida pela OCDE mediante pedido.

²¹² ABONG. **Declaração de Organizações da Sociedade Civil Brasileira sobre a Cooperação Internacional e a Eficácia do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante**. 2011. Disponível em: <<http://www.abong.org.br/biblioteca.php?id=7812&it=7822>>. Acesso em 27 de outubro de 2014.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ *Ibidem*.

tratado em um fórum multilateral e legítimo, além dos limites da OCDE. Para tanto, recomendam que a Parceria Global seja coordenada com o Fórum da ONU sobre Cooperação para o Desenvolvimento. As OSC reconhecem o protagonismo brasileiro na CSS e o esforço governamental para o levantamento dos dados sobre a cooperação brasileira publicado pelo IPEA²¹⁵, ainda que reclamem maior inclusão da sociedade civil no processo de reflexão da CID prestada pela ABC e reiterem o pedido por informações atualizadas e transparentes sobre as atividades governamentais ligadas à cooperação Brasileira. Em suma, para as organizações signatárias do documento, o governo brasileiro deveria ampliar e aprofundar sua parceria com as OSC a fim de ampliar o potencial de apropriação

Poucos são os registros sobre o posicionamento das OSC brasileiras no debate sobre a efetividade da ajuda. Com o intuito de suprir essa lacuna, para o presente trabalho, elaborou-se uma enquete, que foi enviada para quatorze organizações da sociedade civil brasileira²¹⁶, na tentativa de levantar informações e identificar qual a visão dessas organizações sobre a Agenda da Efetividade. O objetivo é dar um primeiro passo rumo à sistematização dos dados sobre o incipiente envolvimento das OSC brasileiras no debate em questão.

Apenas cinco organizações se mostraram dispostas a responder o questionário, que se constituía de nove perguntas de tipo objetivo, com opções de resposta de múltipla escolha. Entre essas cinco OSC, três se manifestaram alheias à Agenda da Efetividade e disseram não ter participado de nenhum dos eventos da sociedade civil, nem dos Fóruns de Alto Nível. As outras disseram ter participado de Paris (uma delas), Busan (duas) e México (uma delas). Nenhuma das que responderam participou de Roma ou Accra.

As duas organizações envolvidas no debate sobre a efetividade da ajuda participaram dessas reuniões por convite, em um dos casos, do próprio DAC-OCDE, que reservou vagas para a participação da sociedade civil, e, no outro, do PNUD, por meio da South-South Cooperation Task Force. Ambas alegaram ter participado ativamente do debate e consideram que as posições das organizações foram parcialmente levadas em consideração na elaboração dos documentos finais.

Quando questionada sobre como a Agenda se conecta com suas atividades, uma das organizações ressaltou que um dos seus programas de cooperação foi escolhido como

²¹⁵ IPEA, 2010b.

²¹⁶ Sendo estas: ABONG, CFEMEA, IDECRI, Secretaria Internacional da Prefeitura de Belo Horizonte, Articulação Sul, Associação Alfabetização Solidária (Alfasol), Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP), Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Confederação Sindical Internacional, Conectas, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), Viva Rio, Movimento de Mulheres Camponesas, Brics Policy Center.

referência em cooperação descentralizada pela Força Tarefa coordenada pelo PNUD. Além disso, participaram de um projeto financiado pela Agência Espanhola para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento (AECID) que buscava verificar a aplicação dos princípios da efetividade da ajuda em projetos de cooperação descentralizada de cinco municípios.

No mesmo sentido, a outra OSC alega que sempre foi contemplada com o apoio da cooperação sindical internacional, que inclui recursos públicos dos países de origem das organizações sindicais doadores. Recentemente, criou uma rede sindical de cooperação para o desenvolvimento com o objetivo de incidir sobre as políticas que regulam o tema para torná-lo mais efetivo.

Em suma, ambas as organizações veem a implementação da Agenda da Efetividade como um fenômeno positivo, que pode contribuir para o aperfeiçoamento das relações de cooperação e, por conseguinte, do impacto gerado²¹⁷. Por outro lado, uma das organizações que declara não se envolver no debate argumenta que a Agenda da Efetividade da ajuda nasceu contaminada pela semântica, de modo que a efetividade depende da forma e metodologia de gestão, mas principalmente de vontade política. Nesse sentido, esta OSC acredita que organizações como a OCDE, ao dividirem os países entre doadores e receptores, consideram os demais atores de maneira marginal e periférica. Por fim, considera importante que a discussão esteja sendo pautada, mas reitera que esta nasceu atrasada e precisa se renovar para gerar os impactos esperados.

3.4.1 Conclusões parciais sobre a participação das OSC brasileiras no debate

Apesar deste estudo ter sido feito com base em uma amostra muito pequena das OSC, o que pode torná-lo enviesado e não conclusivo, percebe-se que a maioria das organizações tem um engajamento incipiente no debate sobre a efetividade da ajuda. Isso contribui para explicar um dos motivos pelo qual poucas organizações se mostraram dispostas a responder a enquête²¹⁸. Por outro lado, algumas organizações pareceram bastante envolvidas com as discussões e ativas nos eventos sobre essa temática. Infere-se disso que o debate sobre a implementação da Agenda da Efetividade da Ajuda está presente na sociedade civil brasileira, mesmo que ainda de maneira embrionária. Por fim, a pesquisa serve não só como um

²¹⁷ Uma das organizações que diz não participar do debate, classificou como negativa a implementação da Agenda da Efetividade; as outras duas não se manifestaram a respeito.

²¹⁸ Além desses pode-se considerar alguns outros, como pouco conhecimento a respeito da Agenda da Efetividade, vínculos políticos, baixo grau de transparência das ações empreendidas pela organização, pouco tempo para coletar as informações para responder a enquête, etc.

primeiro passo rumo à sistematização dos dados e do posicionamento das OSC nesse debate, mas também contribui para o reconhecimento destas como atores relevantes no SICD, que buscam interferir na elaboração de documentos e dar direcionamento às atividades de CID.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento evoluiu no âmbito de um contexto internacional marcado pela ausência de uma autoridade central que guiasse a conduta dos atores, de modo que o cenário era marcado por incertezas e baixa previsibilidade de ações. Apesar dessa realidade, um regime foi se formando, para e ao redor do qual convergia o comportamento dos Estados. Desde o Plano Marshall, logo após o final da Segunda Guerra Mundial, a ajuda ou cooperação entre países foi se tornando uma prática regular de troca de experiências e recursos cujo objetivo era melhorar a condição de vida das pessoas.

Ao longo dos anos, os projetos foram avançando e ganhando novas formas e instrumentos, angariando a participação de uma gama cada vez maior de Estados e atores da sociedade civil, que se comunicam internacionalmente e se coordenam na tentativa de gerar benefícios mútuos em termos de desenvolvimento. Nesse sentido, o que começou como um plano de financiamento para a reconstrução da Europa devastada pela guerra, evoluiu para uma rede internacional de compartilhamento de boas práticas e transferência de recursos, que conta com o envolvimento dos mais diversos tipos de agentes internacionais.

Pode-se dizer que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é, hoje, uma prática bem consolidada e aceita como legítima e positiva pela maioria das entidades do Sistema Internacional. Em suas variadas formas e modalidades, com diferentes instrumentos e objetivos, os Estados encontram aqueles métodos que mais se adequam aos seus princípios e capacidades e se envolvem num sem número de projetos, programas, campanhas, movimentos, entre outros, com o objetivo de gerar e adquirir benefícios originados da cooperação.

O Brasil prefere a Cooperação Sul-Sul como modalidade de cooperação, pois acredita que ela é caracterizada por relações horizontais, formando parcerias, que geram resultados efetivos de desenvolvimento. Ao contrário, o país acredita que a tradicional “ajuda externa” vem carregada de assimetrias na relação entre doador e receptor, pressupondo que um estaria em vantagem sobre o outro. Nesse sentido, percebe-se que o governo brasileiro sempre pleiteou, no âmbito dos foros multilaterais, a maior horizontalidade das relações de compartilhamento de experiências e recursos, pois acredita que é preciso empoderar o país cunhado de “receptor” para que este crie suas próprias capacidades institucionais e consiga dar continuidade aos resultados do programa de cooperação implementado.

O avanço da globalização nos anos 90 e o aprimoramento dos transportes e dos meios de comunicação incitaram a propagação de problemas para além das fronteiras dos Estados, o que fez com estes sentissem a necessidade de aperfeiçoar a coordenação internacional para lidar com estas questões que agora eram transnacionais. Nesse sentido, no ano 2000, a Assembleia Geral da ONU lançou os chamados “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), que passariam a estar diretamente ligados à CID, como um ponto de referência ou “objetivo último”.

Para tanto, os países membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE começaram a discutir a Efetividade da Ajuda e medidas e princípios que os ajudariam a aperfeiçoar os projetos e aumentar os resultados. Nesse sentido, em 2003, se reuniram em Roma para o I Fórum de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda. A esse seguiram-se outros quatro encontros (em Paris, Acra, Busan e México respectivamente), os quais deram origem a chama Agenda da Efetividade da Ajuda. Esta representa um “consenso”²¹⁹ ao redor de uma série de princípios e metas, que são considerados o caminho “certo” para atingir a efetividade da ajuda e cumprir com os ODM.

O Brasil relutou em aderir a essa Agenda por não concordar com algumas das premissas implícitas no documento. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, a Agenda de Paris pressupõe uma visão rígida do SICD, segundo a qual os países só podem ser classificados como doadores ou receptores. Além disso, de acordo com o ponto de vista brasileiro, o documento dissemina a crença de que as práticas, padrões e objetivos dos membros do CAD e de algumas instituições financeiras internacionais devem funcionar como um padrão a ser observado pelos demais atores do sistema. Principalmente devido a essas duas questões, o Brasil se envolveu em um intenso debate com os países do CAD, pois defende que a efetividade da cooperação não pode ser limitada às experiências dos doadores tradicionais. Nesse sentido, o país insiste que a Cooperação Sul-Sul e a Cooperação Triangular sejam consideradas como modelos efetivos e legítimos de compartilhamento de recursos e técnicas, que podem contribuir com boas práticas e experiências.

Percebe-se que o Brasil, ao rejeitar as premissas da Declaração de Paris e da Agenda de Accra, não foi capaz de formular uma estratégia alternativa para as atividades de cooperação exercidas pelo país. A dificuldade se deu devido a alguns fatores, entre os quais a falta de autonomia da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que institucionalmente é uma subdivisão do Ministério das Relações Exteriores (MRE); a ausência de uma equipe

²¹⁹ É consenso entre os países membros do CAD, mas muitos Estados e atores não endossam essa agenda – como o Brasil, por exemplo.

técnica permanente com treinamento especializado; a carência de um quadro regulatório atualizado de acordo com as funções do país-potência emergente, não mais exclusivamente receptor, mas também provedor de assistência internacional; a divergência de posicionamentos entre os atores domésticos que participam da cooperação ao desenvolvimento; e, por fim, os graus insuficientes de coordenação e intercâmbio entre as instituições nacionais e a precariedade das atividades de monitoramento e avaliação dos resultados. Essas debilidades comprometem, em certo grau, a habilidade do Brasil de se engajar nos debates internacionais sobre o tema.

Em menor medida, as organizações da sociedade civil brasileira também começaram a se engajar com a CID, empreendendo projetos junto a outros países e outros atores da sociedade civil internacional. As OSC brasileiras participaram e organizaram eventos preparatórios para alguns dos Fóruns de Alto Nível da OCDE e, inclusive, algumas dessas organizações estiveram presentes em Paris, Accra, Busan e México. Por meio de plataformas internacionais de comunicação e coordenação, como a Better Aid e o Open Forum, as organizações brasileiras passaram a interagir com suas contrapartes no exterior a fim de alinhar seus posicionamentos nos foros internacionais e somar esforços para defender a maior representatividade das OSC no âmbito dos Fóruns da OCDE. No que concerne à efetividade da ajuda, apesar de ser incipiente o envolvimento das OSC neste debate, aquelas que participam reconhecem a Agenda como um fenômeno positivo, que pode contribuir para o aperfeiçoamento das relações de cooperação.

Percebe-se que houve avanços na Agenda da Efetividade, como, por exemplo, a substituição da terminologia “efetividade da ajuda” por “efetividade do desenvolvimento” e do termo usado para se referir às relações entre países: se antes interagiam países doadores com receptores, agora ambos são chamados de parceiros, buscando parcelas iguais de envolvimento nos programas de cooperação. No mesmo sentido, percebe-se a maior inclusão das organizações da sociedade civil no debate e o reconhecimento da Cooperação Sul-Sul como uma forma bem sucedida de intercâmbio entre países.

No entanto, ainda há um longo caminho até o desenvolvimento se tornar de fato efetivo. Entre as críticas comumente levantadas, está a dificuldade em transformar o discurso em prática. Deste modo, apesar da retórica de que a relação entre os países deve ser mais horizontal e que estes devem ser parceiros para o desenvolvimento, na prática, ainda nota-se que muitos programas de cooperação são caracterizados por assimetrias e papéis desiguais. Além disso, primordial para garantir bons resultados para os programas de CID implementados é reconhecer que cada relação tem suas particularidades e devem ser levadas

em consideração. Em outras palavras, não existe um padrão “certo” de intercâmbio de técnicas e recursos, sendo que o modelo de cooperação deve ser adaptado às capacidades e realidades dos países envolvidos.

Esta pesquisa focou em tentar entender qual o posicionamento do Brasil no debate sobre a Efetividade da Ajuda, no âmbito do Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento. Para tanto, no primeiro capítulo, buscou-se na literatura sobre Regimes Internacionais a base teórica para encaixar o SICD nas Relações Internacionais e compreendê-lo como um regime internacional. Foram levantadas as principais características, conceitos, instrumentos e objetivos ligados à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, bem como uma contextualização histórica, para cumprir com o objetivo de analisar o SICD desde sua concepção até a adoção da Agenda de Paris. Na sequência, tratou-se do debate em torno desta Agenda e das divergências entre alguns grupos de Estados com vistas a esboçar o cenário no qual se insere o posicionamento brasileiro.

No segundo capítulo, abordou-se a CID brasileira. Focou-se nas principais características e na evolução histórica desse tipo de atividade no Brasil com a finalidade de apresentar como se deu o envolvimento do país com estes projetos e como este foi assumindo um papel cada vez mais significativo de prestador de cooperação. No sentido de contribuir para a compreensão do posicionamento do Brasil no debate da efetividade, o capítulo dois também focou no constante pleito brasileiro por maior horizontalidade das relações de CID, bem como elencou as principais limitações e desafios enfrentados pelo país no âmbito do seu engajamento no SICD.

Por fim, para responder a pergunta de pesquisa, o terceiro capítulo tratou especificamente da participação do governo brasileiro e de organizações nacionais da sociedade civil nos Fóruns da OCDE (principal instância de debate da efetividade da ajuda). Por meio do estudo de documentos oficiais, discursos, papéis de posicionamento, entre outros, foi possível identificar as tendências do posicionamento oficial do MRE no debate sobre a efetividade da ajuda. Neste capítulo, viu-se que o Brasil não compactua com algumas premissas e, por isso, insiste em algumas mudanças que considera essencial para garantir bons resultados. Do mesmo modo, a análise de artigos e documentos das OSC, assim como a realização de entrevistas com estas organizações contribuiu para a sistematização dos dados sobre a participação destas no debate e esclareceu qual é a interpretação que fazem da Agenda da Efetividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral**. 2012. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

_____. **Policy Dialogue on Development Cooperation: intervention made by Márcio Corrêa, Coordinator-General for Multilateral Technical Cooperation, Brazilian Agency for Cooperation**. Mexico City, 28-29 september, 2009.

ALESINA, Alberto; DOLLAR, David. **Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?** *Journal of Economic Growth*, n.5, March 2000. pp.33-63.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **O Brasil como ator regional e como emergente global: estratégias de política externa e impacto na nova ordem internacional**. *Revista Cena Internacional*, UnB-IREL, vol. 9, n. 1, p. 7-36; 2007. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1748BrAtorGlobCenaIntern.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

ALONSO, J.A.; SANAHUJA, J.A. **Un mundo en transformación: repensar la agenda del desarrollo**. 2007. In: Intermón-Oxfam, *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Colección Informes no 33, Barcelona. pp. 179-204.

ARISTIZÁBAL, Alejandra Boni et al. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo**. Centro de Cooperación al Desarrollo, Editorial de la Universitat Politècnica de València. 2010.

AYLLÓN, Bruno. **O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas**. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, Faculdade de Economia da Fundação Armando Alvares Penteado. Vol. 5, n. 8 (2006) - São Paulo: FEC-FAAP, pp 05-23.

BRASIL. **Decreto de 17 de fevereiro de 2005**. Cria, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, o Grupo Interministerial de Trabalho para funcionar como núcleo de coordenação e acompanhamento da atuação brasileira junto à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10445.htm>. Acesso

em 23 de outubro de 2014.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** 1990. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian technical cooperation for development: Drivers, mechanics and future prospects.** Overseas Development Institute. 6, Set, 2010.

CAMPOS, Rodrigo P. **O Brasil e o Sistema Internacional de Cooperação para o Desenvolvimento: Limites e perspectivas para inserção e reforma.** In: *3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011*, 3., 2011, São Paulo. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300042&script=sci_arttext>. Acesso em 08 de setembro de 2014.

CAMPOS, Rodrigo P.; LIMA, João B. B.; LOPES, Luara L.A. **Os Fóruns de Alto Nível da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): limites e perspectivas da posição brasileira na Agenda sobre a Efetividade da Ajuda Internacional.** *Boletim de Economia e Política Internacional (IPEA)*, nº 8, out/dez 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/111125_boletim_internacional08.pdf>. Acesso em 24 de outubro de 2014.

CINTRA, Marcos Antonio Macedo (Org.). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Brasília: Ipea, ABC, 2010.

CLEMENS, Michael; MOSS, A. and TODD J. **Ghost Of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target.** Center for Global Development. Working Paper, N.68, September, 2005. Disponível em <http://www.cgdev.org/files/3822_file_WP68.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

CAPACITY DEVELOPMENT FOR DEVELOPMENT EFFECTIVENESS FACILITY (CDDE). **Partner Countries' Vision and Priority Issues for HLF 4.** 2011. Position paper distributed before Busan's IV High Level Forum on Aid Effectiveness.

DEGNBOL-MARTINUSSEN, John; ENGBERG-PEDERSEN, Poul. **Aid: Understanding International Development Cooperation**. London: Zed Books, 2003, pp 1-17.

FORDELONE, Talita Yamashiro. **Triangular Co-operation and Aid Effectiveness**. 2009. Disponível em: <<http://www.cosv.org/download/centrodocumentazione/TriangularCooperationAidEffectiveness11DEC09.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

GALÁN, M.; SANAHUJA, J.A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos**. Madri: Cideal, 1999.

GARDINI, Gian Luca. **Who Invented Mercosur?** 2007. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09592290701807267?journalCode=fdps20#preview>>. Acesso em 26 de setembro de 2014.

HAAS, Ernst B. **Words can hurt you; or, who said what to whom about regimes**. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2003.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations**. *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, pp. 1-30, 2005.

IGLÉCIAS, Wagner. **O Empresariado do Agronegócio no Brasil: a ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC**. *Revista de Sociologia Política*, n. 28, p. 75-97, jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n28/a06n28.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

IGLESIAS PUENTE, Carlos Alfonso. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: FUNAG, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Bretton Woods – História**. 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.** 2010a. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/publicacoes>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009.** 2010b. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/231615371/Book-Cooperacao-Brasileira>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

INSTITUTO DEL TERCER MUNDO (ITeM). **Statement by the Brazilian delegation.** 2008. Disponível em: <http://www.choike.org/nuevo_eng/informes/7022.html>. Acesso em 02 de outubro de 2014.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** Oxford: Princeton University Press, 2005.

_____. KEOHANE, Robert O. **The Demand for International Regimes.** In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press. 1983.

_____. NYE, Joseph. **Governance in a globalizing world.** 1999. Disponível em: <<http://www.pols.boun.edu.tr/uploads%5Cfiles%5C1095.pdf>>. Acesso em 01 de julho de 2013.

_____. **Power and Interdependence.** 3^a ed. Londres: Pearson Longman Press. 2001.

KRASNER, Stephen D. **Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables.** In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press. 1983.

_____. **Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.** International Organization. Cambridge, v. 36, n. 2, 1982

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics.** Chicago: University of Chicago Press 2007, pp 1-61.

LECHINI, Gladys. **Middle Powers: IBSA and the New South-South Cooperation**. 2007. Disponível em: <<http://kitplone.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/livros-e-textos-academicos/middle-powers-ibsa-and-the-new-south-south-cooperation/view>>. Acesso em 26 de setembro de 2014.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos**. In: Observatório Político Sul-Americano, Boletim OPSA, Observador On-line, v.7, n. 03, mar. 2012. Disponível em: <http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul- Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, Jun 2005, vol.48, no.1, pp.24-59.

LOPES, Luara L. A. **A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) da Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): o Brasil como doador**. 2008. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/defesas/LuaraLandulphoAlvesLopes.pdf>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

_____. **The Role of Civil Society in South-South Cooperation: Comments on the Brazilian Case**. 2013. In: ARRIOLA, S.; GARRANZO, R.; JIMÉNEZ, Laura R. (Coords). *La reconvención de la Cooperación Iberoamericana: transformaciones para una agenda post-2015*. Madrid, 2013.

LOPES, Luara; SUYAMA, Bianca. **Reinventando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: incluindo a sociedade civil**. *Revista Rede de Humanização do Desenvolvimento*, nº 2, setembro de 2012, pp. 39-42. Disponível em: <http://articulacaosul.org/wp-content/uploads/2014/07/Artigo-Suyama-Lopes_-revista-rede.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2014.

MANNING, Richard. **Will “Emerging Donors” Change the Face of International Cooperation?** 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/36417541.pdf>>. Acesso em 16 de setembro de 2014.

MARTÍNEZ, Ignacio; SANAHUJA, José A. **La Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda y La Cooperación Descentralizada en España**. Madrid: Fundación Carolina –

CeALCI, 2009.

MARTINI, Jessica et al. **Aid effectiveness from Rome to Busan: some progress but lacking bottom-up approaches for behaviour changes.** 2012. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1365-3156.2012.02995.x/asset/j.1365-3156.2012.02995.x.pdf?v=1&t=hz95x4kk&s=c14e57fd08369455dac0ecf3245bc6603909c731>>. Acesso em 24 de agosto de 2014.

MAVROTAS, George (ed). **Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda.** Oxford: Oxford University Press, 2010. Pp 1-19.

MAWDSLEY, Emma; SAVAGE, Laura; e KIM, Sung-Mi. **A “post-aid world”? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum.** 2013. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1111/j.1475-4959.2012.00490.x/asset/geoj490.pdf?v=1&t=hz94yuxd&s=ecebe9a0fc12b8f9bf2f53a0a251fa7ee5475fac>>. Acesso em 24 de agosto de 2014.

MELLO, Flávia de Campos. **O Brasil e o Multilateralismo Contemporâneo.** In: IPEA - texto para discussão 1628. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1628.pdf>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Cooperação internacional: cooperação bilateral prestada.** In: *Balanco de Política Externa: 2003 – 2010.* 2010. Disponível em: < <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>>. Acesso em 01 de outubro de 2014.

_____. **Address delivered by the Brazilian delegation to the III High Level Forum on Aid Effectiveness.** Accra, 2-4 sep. 2008a.

_____. **Comentários ao Draft nr. 5 do Busan Outcome Document.** 2011a.

_____. **Comments on the OECD’s “One-Page Note on the IV HLF”.** 2011b.

_____. **South-South Cooperation and Aid Effectiveness: comments from the perspective of the Brazilian development cooperation.** Accra’s III High Level Forum on

Aid Effectiveness, 2008b.

_____. **Statement by the Brazilian Delegation.** Accra's III High Level Forum on Aid Effectiveness, 2008c.

NEACK, Laura. **The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era.** Maryland: Rowman & Littlefield Publishers. 2008.

NISSANKE, Machiko. **Reconstructing the Aid Effectiveness Debate.** In: MAVROTAS, George (ed.). *Foreign Aid for Development: Issues, Challenges, and the New Agenda.* Oxford: Oxford University Press, 2010. Pp 63-93.

NOGUEIRA, Ruy. **Tendências na cooperação ao desenvolvimento: A Cooperação Sul-Sul e Triangular e a Eficácia da Ajuda.** Nairobi: 2008. Discurso proferido na Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Accra Agenda for Action.** Acra, Gana, 2008c. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/41202060.pdf>>. Acesso em 02 de setembro de 2014.

_____. **Boosting South-South Cooperation in the Context of Aid Effectiveness: telling the story of partners involved in more than 110 cases of south-south and triangular cooperation.** 2010b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/46080462.pdf>>. Acesso em 24 de outubro de 2014.

_____. **Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA.** 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadheringtotheparisdeclarationandaaa.htm>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

_____. **DAC List of ODA Recipients: effective for reporting on 2012 and 2013 flows.** 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>>. Acesso em 08 de setembro de 2014.

_____. **Is it ODA?** 2008a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>>. Acesso em 13 de agosto de 2014.

_____. **Measuring Aid: 50 Years of DAC Statistics (1961 – 2011)**. 2011a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf>>. Acesso em 25 de agosto de 2014.

_____. **The Busan Partnership for Effective Development Co-operation**. 2011b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>. Acesso em 17 de julho de 2014.

_____. **The DAC: 50 years, 50 highlights**. 2010a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/46717535.pdf>>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

_____. **The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action**. 2008b. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **United Nations Office for South-South Cooperation (UNOSSC): background**. Disponível em: <<http://ssc.undp.org/content/ssc/about/Background.html>>. Acesso em 25 de setembro de 2014.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

_____. **Report of the International Conference on Financing for Development in Monterrey, Mexico**. 2002. Disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/07_aconf198-11.pdf>. Acesso em 13 de agosto de 2014.

_____. **San Francisco Conference**. Disponível em: <http://www.un.org/en/aboutun/history/sanfrancisco_conference.shtml>. Acesso em 19 de agosto de 2014.

OVERSEAS DEVELOPMENT INSTITUTE (ODI). **Brazil: an emerging aid player**. 2010. Disponível em: <<http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6295.pdf>>. Acesso em 30 de setembro de 2014.

PRETO, Alessandra F. **O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa**. 2006. 101 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PINTO, Denis F. S. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília: IRBr, FUNAG, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Accelerating Progress, Sustaining Results**. 2013. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/MDG%20Acceleration%20Framework/Accelerating%20Progress%20-%20October%202002.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

_____. **O que é Desenvolvimento Humano?** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?indiceAccordion=0&li=li_DH>. Acesso em 14 de setembro de 2014.

_____. **O que é o IDH?** Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

_____. **Relatórios de Desenvolvimento Humano Globais**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

_____. **The Millennium Development Goals Report**. 2014. Disponível em: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/MDG/english/MDG_Report_2014%20EN.pdf>. Acesso em 10 de julho de 2014.

PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. **International Regimes: lessons from inductive analysis**. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983.

ROSENAU, James N. **Governance, order, and change in world politics**. In: Rosenau, James e Czempiel, Ernst-Otto (eds.). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, pp. 1-29.

SANAHUJA, José António. **Cooperación al desarrollo y globalización: Entre la beneficencia pública internacional y el Estado del bienestar mundial**. In: GALÁN, Manuel G.; SANAHUJA, José A. (Coords). *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio: perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*. Madrid: CIDEAL, 2001, pp. 51-128.

_____. **Entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la cooperación sur-sur: actores y políticas de la ayuda al desarrollo en América Latina y el Caribe**. 2011. Disponível em: <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08112.pdf>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

_____. **Mas allá de 2015: visões e cenários do desenvolvimento global e as políticas de ajuda**. In: DOMÍNGUEZ, Rafael; TEZANOS, Sergio (Coords). *Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo*. Santander: Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria, 2013, pp. 161-185.

SARAIVA, Miriam Gomes. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007**. Revista Brasileira de Política Internacional. [online]. 2007, vol.50, n.2, pp. 42-59. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a04v50n2.pdf>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

SCHRAEDER, Peter J.; HOOK, Steven W.; TAYLOR, Bruce. **Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows**. World Politics 50.2, 1998. pp. 294-323.

SOUTH-SOUTH AND TRIANGULAR COOPERATION BUILDING BLOCK. **South-South and Triangular Cooperations: unlocking the potential of horizontal partnerships**. 2011. Position paper distributed during the Busan's IV High Level Forum on Aid Effectiveness.

STEIN, Arthur A. **Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world**. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983.

STRANGE, Susan. *Cave! Hic dragons: a critique os regime analysis*. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT GROUP (UNDP). **UNDG report of the 4th High Level Forum on Aid Effectiveness**. 2011. Disponível em: <http://www.undg.org/docs/12360/Item%203b%20-%20HLF%204%20report_Final%2023%20January%202012.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

VAZ, Alcides C.; INOUE, Cristina Y. A. **Emerging Donors in International Development Assistance: The Brazil Case**. IDRC/CDRI, Canada, 2007. Disponível em: <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12447281201Case_of_Brazil.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto int. [online]. 2007, vol.29, n.2, pp. 273-335. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02.pdf>> . Acesso em 10 de julho de 2014.

_____; OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **A Política Externa Brasileira na Era FHC: um Exercício de Autonomia pela Integração**. Revista Internacional Interdisciplinar InterThesis, PPGICH-UFSC. Artigo publicado pela primeira vez em 2003. Disponível em: <<http://150.162.1.115/index.php/interthesis/article/viewFile/708/10780>>. Acesso em 10 de julho de 2014.

WOOD, Robert E. **From Marshall Plan to Debt Crises: Foreign Aid and Development Choices in the World Economy**. University of California Press: Los Angeles, 1986.

YOUNG, Oran R. **International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment**. Ithaca: Cornell University Press. 1989.

_____. **Regime dynamics: the rise and fall of international regimes**. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press. 1983.