

Número 8
Out. | Dez. 2011

Boletim de Economia e Política Internacional



ipea

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e
Políticas Internacionais, Substituto**

Marcos Antonio Macedo Cintra

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Francisco de Assis Costa

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de
Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto**

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

Boletim de Economia e Política Internacional

CORPO EDITORIAL

Editores Responsáveis

André Rego Viana

Ivan Tiago Machado Oliveira

Membros

Eduardo Costa Pinto

Honório Kume

Marcos Antonio Macedo Cintra

Renato Baumann

Boletim de economia e política internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais. – n.1, (jan./mar. 2010 –). – Brasília: Ipea. Dinte, 2010 –

Trimestral.

ISSN 2176-9915

1. Economia Internacional. 2. Política Internacional. 3. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais.

CDD 337.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República..

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

OS FÓRUMS DE ALTO NÍVEL DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE): LIMITES E PERSPECTIVAS DA POSIÇÃO BRASILEIRA NA AGENDA SOBRE EFETIVIDADE DA AJUDA INTERNACIONAL

Rodrigo Pires de Campos*
João Brígido Bezerra Lima**
Luara Landulpho Alves Lopes***

1 INTRODUÇÃO

Os Fóruns de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda¹ promovidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desde 2003 se apresentam como um espaço de discussão e construção de consensos em torno de princípios de efetividade da ajuda internacional.² O tema da efetividade é recorrente, senão crônico, na história da ajuda internacional. Longe de ser consensual (WRIGHT; WINTERS, 2010), a efetividade é abordada a partir de diferentes perspectivas e possui diferentes significados para diferentes atores.³

Os fóruns coincidem com um momento de amplos debates em torno da reconfiguração da arquitetura da ajuda internacional.⁴ O fim da Guerra Fria e as recorrentes crises econômicas e financeiras globais provocaram uma distensão de forças e permitiram que inúmeros novos atores – particularmente países do Sul, antigos recipiendários da ajuda,⁵ mas

* Pesquisador Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea. Pesquisador e Professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dinte/Ipea.

***Doutoranda do Curso de Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP).

1. Em inglês, High Level Forum Aid Effectiveness.

2. O tema da efetividade emergiu na pauta da agenda internacional já no início dos anos 1960, quando da proclamação da Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e do Common Aid Effort, iniciativa no âmbito do então recém-criado CAD/OCDE, espaço onde o tema da efetividade ganhou grande destaque e força, sobretudo a partir de 1990.

3. Kindornay (2009) apresenta uma revisão recente de literatura sobre o tema. Para o autor, a efetividade da ajuda é “comumente definida como a capacidade da ajuda de alcançar objetivos declarados e resultados esperados de intervenções de desenvolvimento” (p. 57). O autor apresenta uma distinção entre efetividade da ajuda e efetividade do desenvolvimento, relacionando esta última com quatro grandes tipologias: efetividade organizacional, efetividade de coordenação interna, efetividade como produtos de desenvolvimento oriundos da ajuda internacional e efetividade como resultados gerais para o desenvolvimento (p. 58-63).

4. Culpeper e Morton (2008, p. 31) referem-se à arquitetura do desenvolvimento internacional como “agências, instituições e sistemas mundiais destinados à gestão das relações de desenvolvimento e de transferência de recursos (finanças e *expertise*) para países de baixa renda”. Outros autores não se prendem à dicotomia “países pobres *versus* países ricos” e oferecem definições mais amplas (GALAN; SANAHUJA, 1999 *apud* PINO, 2006).

5. Depois de sua criação, em 1969, e sua revisão em 1993, a lista do CAD/OCDE que classifica um país como “recipiendário” segue critérios eminentemente econômicos: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* inferior a US\$ 12 mil por ano, durante um período de três anos consecutivos.

também organizações não governamentais (ONGs), entidades filantrópicas e até mesmo o setor privado – passassem a ocupar espaços crescentes nessa arquitetura, até então definida predominantemente pelos tradicionais países-membros do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE, conhecidos como países doadores.⁶

O Brasil é um país de crescente destaque na arquitetura da ajuda internacional. Particularmente na década de 2000, tornou-se um ator de grande projeção. Em artigo sobre a cooperação brasileira, publicado em 15 de julho de 2010 na revista *The Economist*, afirma-se que o Brasil está se tornando “[...] um dos maiores provedores de ajuda para países pobres do mundo”. Tradicionais países da comunidade internacional de doadores passaram a referir-se ao Brasil como um “doador emergente”⁷ (SCHLÄGER, 2007; CHAHOUD, 2007; SOUZA, 2008; ROWLANDS, 2008; WOODS, 2008; SOTERO, 2009; CABRAL; WEINSTOCK, 2010; PINO, 2010; entre outros).

Domesticamente, a prioridade na política externa e o crescente envolvimento do Brasil com ações de cooperação internacional levaram a Presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) a solicitarem ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a realização, em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e com o apoio da Administração Pública Federal, do primeiro levantamento dos fluxos de Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) no período 2005-2009.⁸ Observam-se, no período, aumentos substanciais nos investimentos do governo federal brasileiro em Cobradi e ainda um claro alinhamento entre sua distribuição geográfica global e as prioridades da política externa brasileira para a cooperação Sul-Sul⁹ (IPEA, 2010). A natureza eminentemente quantitativa do primeiro levantamento gerou, à época, entre participantes da Administração Pública Federal, de forma natural, demandas por estudos complementares sobre a natureza qualitativa da cooperação brasileira em todo o mundo, questão que nos remete diretamente para o tema da efetividade.

Mas, afinal, a evolução do Brasil para a condição de um novo *player* dessa arquitetura indica rumos estratégicos e viáveis para o governo brasileiro sobre esses fóruns? Qual é o acompanhamento feito pelo governo sobre o tema? Qual é a posição do governo brasileiro frente às agendas dos referidos Fóruns? Domesticamente, os esforços envidados para fortalecer o sistema brasileiro de cooperação internacional são suficientes? Quais são os próximos passos estratégicos para o governo brasileiro nesse novo cenário?

Este artigo se propõe a explorar os limites e perspectivas da posição brasileira na agenda sobre efetividade da ajuda internacional a partir dos Fóruns de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda promovidos pela OCDE e de iniciativas internas que possibilitem configurar a inserção adequada do país na nova arquitetura da ajuda internacional em discussão. O artigo

6. A expressão “doadores” – em contraposição a “recipiendários” – vem sendo adotada desde as origens da cooperação para o desenvolvimento no pós-Segunda Guerra Mundial, difundindo-se por uma infinidade de agências e organizações internacionais.

7. A origem da expressão “doador emergente” é ainda incerta, bem como os critérios para a atribuição dessa denominação a um país.

8. A parceria interinstitucional prossegue em 2011 rumo ao segundo levantamento relativo ao ano 2010.

9. Na ordem de prioridades: o entorno regional e, de forma geral, os países da América do Sul, Central e Caribe; países africanos, em especial os de língua portuguesa; países com os quais o Brasil compartilha laços históricos e/ou culturais (ex-colônias portuguesas, países originários de escravos e imigrantes).

está dividido em mais quatro seções, além desta introdução. Na seção 2 há uma breve e atual revisão bibliográfica sobre a reconfiguração da arquitetura internacional. Na seção 3, apresentam-se as origens e as agendas dos Fóruns de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda da OCDE, que alcançam até o 4º Fórum de Alto Nível previsto para ocorrer no próximo mês de novembro do corrente ano. Na seção 4, exploram-se os posicionamentos oficiais do governo brasileiro sobre esses fóruns, com base em documentos, discursos e declarações oficiais de representantes do MRE nos referidos fóruns.¹⁰ A seção 5 apresenta as considerações finais.

2 RECONFIGURAÇÃO DA ARQUITETURA DA AJUDA INTERNACIONAL

Apesar de oportuno e natural, o debate em torno da reconfiguração da arquitetura da ajuda internacional ante as transformações econômicas, políticas e sociais que ocorrem no mundo suscita fortes tensões. A revisão bibliográfica em andamento¹¹ permite a identificação de diferentes fontes de tensões, dentre elas: a predominância de países doadores na definição da agenda de desenvolvimento internacional; esforços de modelagem de países emergentes sob modelos de boas práticas de tradicionais doadores; e a emergência e o fortalecimento da vertente Sul-Sul da cooperação para o desenvolvimento.

Rowlands (2008) revela que, tradicionalmente, os padrões e as normas atuais para a análise das atividades de ajuda externa dos países doadores derivam da própria comunidade ocidental de doadores. Segundo a autora, esses padrões e normas emergem

(...) no espaço de tensão entre a sua função técnica como um instrumento de aplicação e teorias de desenvolvimento orientadas para o mercado [dos países tradicionalmente do Norte], e a realidade das origens e ímpetus intrinsecamente políticos da ajuda externa [originários da conjuntura do pós-guerra, descolonização e Guerra Fria] (p. 4).

A mesma autora reconhece que, longe de assumir que o CAD/OCDE, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e os bancos regionais de desenvolvimento detêm poder absoluto no que se refere a normas e padrões da cooperação internacional para o desenvolvimento, essas instituições

(...) são fundamentais na definição de termos e conceitos em assistência para o desenvolvimento, identificando melhores práticas, e fornecendo uma estrutura a partir da qual

10. Extraíram-se os dados de declarações oficiais, gentilmente cedidas pela ABC/MRE, especificamente sobre os Fóruns de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda Internacional: *i) Discussion Paper* na forma de questionário, com perguntas lançadas por representantes do CAD/OCDE e respondidas pela ABC/MRE após o 2º Fórum em Paris (MRE, 2007); *ii) Declaração final da delegação brasileira* feita no 3º Fórum de Alto Nível de Acra, em setembro de 2008 (MRE, 2008a); e *iii) Nota complementar* lançada pela diplomacia brasileira durante o 3º Fórum de Alto Nível de Acra, intitulada *Cooperação Sul-Sul e a Efetividade da Ajuda* (MRE, 2008b). Agradecemos à ABC/MRE pela disponibilização desses materiais ao Ipea para consultas e referências.

11. Não buscamos examinar os fundamentos teóricos dessas transformações, predominando nesta parte do texto a identificação de algumas das tensões prevaletentes e seus efeitos na arquitetura da ajuda internacional. Antecipamos aqui o escopo de pesquisa em andamento no âmbito da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea que busca compreender, entre outras questões, a configuração da arquitetura da ajuda internacional no passado e no presente; os principais atores e as principais forças que determinaram e caracterizaram essa arquitetura de meados da década de 1940 até os dias atuais; o conjunto de políticas, metas, princípios, consensos, declarações, métricas, e indicadores que a compõem, suas tensões intrínsecas e, a partir delas, as perspectivas e limites de sua reforma; e, finalmente, a situação e inter-relação do sistema brasileiro de cooperação para o desenvolvimento em relação a esse sistema maior.

doadores bilaterais podem interagir num grau mais elevado de sinergia do que se fossem deixados por conta própria (p. 4).

Aning (2007) e Opoku-Mensah (2009) seguem a mesma linha de argumentação e concluem, respectivamente, que interesses geopolíticos das nações da tradicional comunidade internacional de doadores podem determinar a agenda de desenvolvimento internacional e que uma posição de destaque na arquitetura da ajuda exerce poderosa e duradoura influência sobre o desenvolvimento em todo o mundo.

Manning (2006, p. 373) revela rivalidades entre os países-membros e os não membros do CAD, da OCDE, desde as décadas de 1960, 1970 e 1980, quando a Rússia e os países árabes exerciam um destacado papel na ajuda internacional. Entretanto, segundo o autor, a partir da década de 1990 essa rivalidade relativamente equilibrada deu lugar à preponderância dos países-membros do CAD/OCDE quando esses países assumiram uma participação maior do que 95% no total da ajuda internacional em todo o mundo.

Essa rivalidade volta à tona com o avanço da cooperação Sul-Sul em décadas recentes. Em estudo para a Agência de Cooperação Internacional do Japão – Japan International Cooperation Agency (JICA) –, Kondoh *et al.* (2010, p. 3) afirmam que o “surgimento desses novos doadores [da cooperação Sul-Sul] provocou uma percepção de ameaça entre os formuladores de políticas da bem estabelecida comunidade de doadores tradicionais”. Em reação, afirmam os autores, essa comunidade passou a criticar tais iniciativas pela falta de alinhamento daqueles novos doadores aos princípios de efetividade proclamados pelo CAD/OCDE; pelo apoio incondicional a países suspeitos de violação de direitos humanos; pelo patrocínio de redes terroristas e corrupção, entre outras questões (p. 2).

Há autores que chegam a discutir a reforma a partir de uma visão dicotômica entre “doadores CAD” (em inglês, *DAC donors*) e “doadores não CAD” (em inglês, *Non-DAC donors*). Para esses autores, os doadores não CAD são aqueles países em desenvolvimento, ou “do Sul”, que gradualmente se destacam como “novos doadores”, possuindo, porém, passados bastante diferenciados no que tange ao seu envolvimento com a chamada cooperação Sul-Sul, bem como aos diferentes pesos sobre a arquitetura (HAMMAD; MORTON, 2009; KING, 2010; KRAGELUND, 2008; entre outros)

Em relação ao papel dos atores da cooperação Sul-Sul, Chahoud (2007) e Kondoh *et al.* (2010, p. 5) propõem uma análise mais detida dessa rede de países, com “distanciamento emocional e normativo da questão, sem euforia ou condenação”, reconhecendo que ela não é monolítica, mas se compõe de atores diversos, com práticas diversas e prioridades diversas. Confirmando essa visão, Culpeper e Morton (2008) afirmam que as crises econômicas e financeiras que assolaram o mundo durante os anos 1980 e 1990, associadas ao crescimento e fortalecimento de economias como as de China, Índia, Brasil e África do Sul, “oferecem indícios de que eles [tradicionais doadores] estão abertos às perspectivas do Sul sobre reformas sistêmicas” (p. 12).

Conjecturas sobre cenários futuros já estão disponíveis na literatura sobre o tema. Em estudo sobre as opções e caminhos possíveis para a reforma, Burall, Maxwell e Menocal (2006,

p. 10-12) sugerem cinco cenários futuros possíveis, todos traçados a partir da Declaração de Paris (2005). Para os autores, o primeiro cenário é de continuidade, com baixa mobilização dos governos para a implementação da DP, criação de novos fundos e programas globais e perspectivas limitadas de reformas das instituições multilaterais.

O segundo cenário, considerado mais provável pelos autores, prevê implementação integral da DP e um papel central do CAD nesse processo, mas com poucos avanços nas demais esferas de reformas da arquitetura.

O terceiro cenário seria de um maior protagonismo dos países em desenvolvimento em relação à DP, com a criação de mecanismos de acompanhamento mútuo de políticas de cooperação entre países em desenvolvimento e países doadores, maior abertura do CAD para novos membros e crescente destaque da Organização das Nações Unidas (ONU) na governança da arquitetura da ajuda internacional.

O quarto cenário assume a obsolescência do sistema bilateral de ajuda e indica o multilateralismo, sobretudo no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU – Economic and Social Council (ECOSOC) –, como o caminho mais viável. Por fim, o último cenário, especulativo e de mais longo prazo, vislumbra um sistema, completamente novo, de *voucher* para ajuda internacional. Esse sistema depositaria nos governos detentores do *voucher* o poder final de decisão sobre a utilização da ajuda. Comum a todos esses cenários é a “necessidade de gerar capacidade nos governos recipiendários de usar a ajuda mais efetivamente” (BURALL; MAXWELL; MENOCA, 2006, p. 12).

Estudos mais recentes indicam certa preferência de países em desenvolvimento por encaminharem as discussões sobre efetividade e de reforma da ajuda internacional para o âmbito da ONU, mais particularmente para o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (FCD) do ECOSOC. Fues, Dongyan e Vatterodt (2007) indicam que, se por um lado os doadores ocidentais prometem aumentar seus recursos destinados à ajuda a países pobres e alinham-se à DP, por outro, “poderes emergentes (como China, Índia e Brasil) preferem permanecer fora do processo de harmonização iniciado pelo CAD/OCDE” (p. 1). Os autores ressaltam, porém, o potencial de marginalização da ONU caso ela seja incapaz de articular-se rapidamente e alcançar um nível mais elevado de efetividade de sua própria ajuda internacional (FUES; DONGYAN; VATTERODT, 2007, p. 3).

Ao explorar as implicações da governança multilateral da arquitetura da ajuda para a Espanha, Pino (2009) recupera documentos, declarações, resoluções, estudos e relatórios da ONU e do CAD/OCDE do final dos anos 1970 até 2008 para evidenciar o crescente, ainda que relativamente limitado, espaço conquistado pelo tema da cooperação Sul-Sul, refletido no âmbito dos dois principais fóruns da atualidade para discussão da efetividade da ajuda internacional: o FCD/ECOSOC e os fóruns do CAD/OCDE. Em um e outro fórum, revela o autor, a cooperação Sul-Sul vem sendo gradualmente incorporada, forte indicativo de que há espaço crescente para avançar a agenda da cooperação Sul-Sul em qualquer dos dois Fóruns sobre Efetividade da Ajuda.

Tais indicativos da literatura levam-nos a concluir que, na atual conjuntura, o problema central para o governo brasileiro não é a escolha do fórum mais legítimo e apropriado para discutir a questão da configuração da arquitetura da ajuda internacional. Trata-se de questão evidentemente fora de seu total controle. O governo pode evitar posicionamentos potencialmente constrangedores indicativos de qualquer preferência por um ou outro fórum e concentrar-se naquilo que parece ser a essência da questão: a estratégia de articulação e consolidação de uma agenda de efetividade da cooperação Sul-Sul. Essa agenda será estratégica e instrumental em qualquer cenário institucional que se concretize no futuro.

3 OS FÓRUNS DE ALTO NÍVEL SOBRE EFETIVIDADE DA AJUDA INTERNACIONAL

Dois grandes eventos marcam a retomada da discussão sobre a efetividade da ajuda internacional: a Declaração do Milênio da ONU, em 2000, e o Consenso de Monterrey, de 2002. As recomendações resultantes desses eventos apontam a preocupação com a queda nos recursos governamentais destinados à ajuda internacional e, nessa conjuntura, a necessidade de retomada da discussão da efetividade da ajuda (ONU, 2000, 2002).

O primeiro fórum, realizado em 2003, em Roma, Itália, discutiu medidas voltadas para a coordenação, entre doadores, de políticas de ajuda internacional, com vistas a evitar sobreposições (*overlapping*) e melhorar a efetividade das ações dos doadores. Esse fórum, porém, foi atendido exclusivamente pelos tradicionais países doadores do CAD/OCDE e não representou um novo espaço de discussão sobre o tema.

Foi no segundo fórum, realizado em Paris, França, em 2005, que princípios de efetividade – apropriação das iniciativas pelos países recipiendários (*ownership*); harmonização (redução de custos de transação e coordenação entre programas globais e regionais); alinhamento (junto às estratégias nacionais de desenvolvimento); gestão para resultados e mútua prestação de contas – foram sistematizados em um conjunto de compromissos acordados entre países doadores, organizações internacionais e “países parceiros”:¹² a DP. Marco das discussões sobre o tema, a DP é a referência a partir da qual se discutem progressos e retrocessos nos fóruns subsequentes, de Acra, em 2008, e de Busan, no corrente ano.¹³

O terceiro fórum, realizado em Acra, Gana, em 2008, reuniu representantes de países doadores, países em desenvolvimento¹⁴ e agências multilaterais e, pela primeira vez, admitiu a presença de organizações da sociedade civil, como observadores, ampliando substancialmente

12. Interessante observar que na DP praticamente não se utilizou a expressão “países recipiendários”, ou países em desenvolvimento. Preferiu-se adotar a expressão “países parceiros”.

13. Ao todo, até o momento, são 135 países e 30 organizações internacionais signatários de um conjunto de princípios sobre efetividade da ajuda internacional, debatidos e negociados no âmbito dos Fóruns de Paris, em 2005 e Acra, em 2008, (OECD, 2011a).

14. Observe-se, em contraposição à nota anterior, que o texto da Agenda para a Ação de Acra abre mão da expressão “países parceiros” e opta pelo uso extenso da expressão “países em desenvolvimento”, com mais de 50 ocorrências ao longo do total de 10 páginas.

o debate.¹⁵ Além de reiterar os princípios estabelecidos pela DP, o documento final da reunião – conhecido como a *Agenda de Acra para a Ação* (AAA) – estabeleceu uma divisão de responsabilidades entre “doadores” e “países em desenvolvimento” e sinalizou disposição para a abertura do debate, “convidando” países de renda média e atores da cooperação Sul-Sul a subscreverem-se à agenda de reforma da ajuda (Artigo 19), e reconhecendo o papel das organizações da sociedade civil como agentes de desenvolvimento internacional (Artigo 20).

O quarto fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda ocorrerá na cidade de Busan, Coreia do Sul, no próximo mês de novembro do corrente ano, reunindo representantes de governos, organizações internacionais, agências de desenvolvimento, ONGs e sociedade civil para debater e acompanhar princípios de efetividade da ajuda internacional estabelecidos na DP. Segundo informações disponíveis no Portal da Efetividade da Ajuda,¹⁶ os debates girarão em torno das questões da arquitetura da ajuda internacional, mudança climática, crise financeira e crise de alimentos. Entre os tópicos previstos na agenda do fórum, destacam-se: o desenvolvimento de capacidades, a sociedade civil, os sistemas de países, as evidências de progressos sobre a DP, os estados frágeis, a igualdade de gêneros, a gestão por resultados e a cooperação Sul-Sul.

4 O GOVERNO BRASILEIRO E OS FÓRUNS DE ALTO NÍVEL SOBRE EFETIVIDADE DA AJUDA

No que se refere à atuação do governo brasileiro nos fóruns, é importante levar em consideração que a OCDE procede da Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE) e se caracteriza por ser uma organização restrita e fechada aos seus membros e aos países convidados, e por seus trabalhos técnicos se relacionarem a temas de crescimento e desenvolvimento econômico. O Brasil não é membro da OCDE, e tampouco membro do CAD/OCDE.

Vale também considerar que as atividades desenvolvidas em seus altos fóruns resultam em *Recomendações*, um dos tipos básicos de regulamentação previstos no Artigo 5º da Convenção da OCDE. Trata-se de compromisso facultativo que, na prática, também gera compromissos em face do potencial de cobrança dos mecanismos de acompanhamento e controle existentes no âmbito dos comitês da Organização.

Os termos do *Relatório de Missão Brasileira* à OCDE, de 1991, facilitam a compreensão dessas normativas e o papel da Organização:

Suas características e métodos de funcionamento, sem dúvida atípicos entre as organizações internacionais, fazem da OCDE um organismo complexo, misto de *think tank*, repositório

15. A inclusão das organizações da sociedade civil (OSCs) se deu, principalmente, a partir de duas iniciativas: a primeira no âmbito do CAD/OCDE, que, por meio do Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda (*Working Party on Aid Effectiveness*), realizou rodadas de consultas nacionais e regionais com OSCs durante 2007, em preparação para Acra. A segunda iniciativa é de um grupo independente, formado em 2007, que reuniu redes internacionais de OSCs: o Grupo Diretor das OSCs sobre efetividade da ajuda – *International CSO Steering Group* (ISG/CSO) –, que também levantou dados e mobilizou a sociedade civil para o tema da efetividade da ajuda.

16. Disponível em: <<http://www.aideffectiveness.org/>> Acessado em: 16 set. 2011.

de conhecimento, de 'clube', dedicado à formulação de estratégias e coordenação de posição entre os países-membros, ou de 'tribunal' das políticas dos países, com o mecanismo de *peer pressure*, ou mesmo de *rule maker*, por meio de suas decisões e recomendações (PINTO, 2000, p. 19).

Apesar de os compromissos assumidos pelo governo brasileiro junto aos fóruns de alto nível do CAD/OCDE não gerarem obrigações sobre o setor não governamental do país, o setor vem sinalizando forte disposição para posicionamento e participação no debate. Em julho do corrente ano, a Associação Brasileira de ONGs (ABONG) reuniu na cidade de São Paulo pesquisadores e representantes de organizações associadas para discutir, dentre outros, o tema *As Organizações da Sociedade Civil e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – Rumo a Busan*.¹⁷

Em linhas gerais, pode-se falar pelo menos em duas dimensões de posicionamento do governo brasileiro sobre o tema: uma em relação à OCDE e outra em relação ao CAD/OCDE e, mais particularmente, aos fóruns em questão.

4.1 O governo brasileiro na OCDE

Primeiramente, no que tange à relação do governo brasileiro com a OCDE, as tentativas de aproximação entre o governo do país e a Organização no passado foram esporádicas, tendo ocorrido pontualmente em 1978 e em 1986. Nessas ocasiões, o governo brasileiro foi, respectivamente, chamado a participar dos trabalhos do Comitê do Aço da Organização, tendo declinado o convite, e consultado pelo CAD/OCDE sobre a política brasileira de cooperação internacional com outros países em desenvolvimento (PINTO, 2000, p. 97).

Foi em 1991, com a realização da Missão Brasileira à OCDE, que o governo brasileiro deu o primeiro passo para se aproximar da Organização (PINTO, 2000, p. 97). Resultado dessa aproximação, o governo brasileiro vem, desde então, por meio de, e, por vezes, a pedido de seus ministérios setoriais, participando de variadas frentes de trabalho com diferentes instâncias da Organização, dentre elas o Centro de Desenvolvimento, o Comitê do Aço, o Comitê de Comércio, o Comitê de Investimentos Internacionais e Empresas Multinacionais, o Comitê de Política de Concorrência, o Comitê de Agricultura, o Comitê

17. Por enquanto, são poucas as ONGs brasileiras participando dos fóruns e bastante aquém de uma representatividade significativa da sociedade civil brasileira. Segundo dados do terceiro fórum, em Acra, houve a participação de apenas quatro representantes de ONGs brasileiras e de redes internacionais ou regionais, a saber: Associação Alfabetização Solidária; International Gender and Trade Network (secretariado global sediado em Belém-PA); Rede Brasileira de Integração dos Povos (REBRIP)/Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC); e Cooperação Sindical para Trabalhadores Migrantes – Confederação Sindical de Trabalhadores(as) das Américas (CSA) (AlfaSol) Confederação Sindical Internacional (CSI). Mesmo depois do reconhecimento pela AAA da relevância da sociedade civil para a efetividade da ajuda, as ONGs brasileiras mantiveram-se em grande parte ausentes das articulações internacionais de OSCs. O Fórum de Acra, de 2008, foi antecedido por um evento paralelo com representantes de mais de 300 OSCs de diferentes partes do mundo. Eles elaboraram recomendações com vistas a incluí-las no debate de forma mais igualitária. A plataforma intitulada *Better Aid* ficou responsável por coordenar suas contribuições. Formada no processo de preparação para o Fórum de Acra, essa plataforma reúne mais de 700 organizações internacionais da sociedade civil. Um grupo coordenador – *BetterAid Coordinating Group* (BACG) –, composto por 31 redes de OSCs e ONGs, concentra as atividades de pesquisa aplicada, *advocacy* e monitoramento da implementação dos princípios de Paris e da AAA. A *Better Aid* também trabalha em coordenação com outras plataformas de OSCs envolvidas no processo de revisão da efetividade da ajuda, como o *Open Forum for CSO Effectiveness* e o *Reality of Aid*. Segundo Kindornay (2009), a contribuição das ONGs para o Fórum de Busan, do corrente ano, será a inclusão na agenda do debate da efetividade do "desenvolvimento", complementar à efetividade da "ajuda".

de Administração Pública e o Comitê de Exame de Situações Econômicas e de Problemas para o Desenvolvimento (PINTO, 2000, p. 106-124). A consolidação da democracia e o alcance da estabilidade econômico-financeira no Brasil, entre as décadas de 1990 e 2000, renovaram o interesse de aproximação por parte da OCDE. Diferentemente das estratégias de aproximação exclusiva com o país, adotadas no passado, em maio de 2007, o Conselho de Ministros da OCDE adotou a *Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*, por meio da qual convida o secretário-geral a fortalecer os laços de cooperação da Organização com Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul através de programas de reforço de engajamento com vistas a possíveis adesões desses países à Organização como países-membros (OCDE, 2007).

Há, portanto, uma ampla relação entre o governo brasileiro, por meio de seus ministérios, e diferentes instâncias da Organização. Ao levantar depoimentos de representantes brasileiros nessas diversas instâncias, Pinto (2000) destaca o consenso sobre a “importância dessa participação como instrumento de acompanhamento e compreensão de temas pioneiros” (p. 126). Essa constatação coincide com o texto oficial expresso no espaço que o Brasil dispõe no *website* da OCDE, em que se lê:

Brazil values the opportunity to discuss major policy issues and challenges in a multilateral context and to learn from the experience of the OECD countries, facing similar challenges in many areas. The relationship also benefits OECD members and non-OECD economies by enabling them to acquire a better understanding of Brazil as it has become a major actor in the globalised economy (OCDE, 2011b).

Portanto, tratar da posição brasileira no âmbito dos Fóruns de Alto Nível sobre a Efetividade da Ajuda Internacional significa tratar da posição do governo brasileiro em relação ao CAD, espaço da OCDE em que os tradicionais países-membros doadores compartilham, discutem e articulam políticas de ajuda internacional desde os anos 1960, sem perder de vista a posição do Brasil no âmbito mais amplo da OCDE.

4.2 A posição do governo brasileiro nos Fóruns de Alto Nível

O *Discussion Paper*, respondido por representantes da ABC/MRE ao CAD/OCDE, em preparação para o terceiro fórum, em Acra, destaca que o governo brasileiro enxerga uma convergência entre os princípios de efetividade explícitos na DP e os princípios da cooperação Sul-Sul. Porém, critica o fato de a DP não acomodar nem reconhecer as práticas e a natureza da cooperação Sul-Sul. Com base nessas práticas, expressa preocupação com a crescente participação de ONGs e do setor privado em operações de cooperação Sul-Sul sem articulação com o governo (MRE, 2007).

Por outro lado, sobre boas práticas de cooperação Sul-Sul, o documento aponta, dentre outras, o desenho de projetos por meio de estreita colaboração entre representantes do governo local e da sociedade civil nos países parceiros do Brasil. Sobre este último ponto, vale registrar que o documento ainda critica o fato de países do CAD, tradicionais doadores,

estenderem ajuda internacional a ONGs brasileiras sem o envolvimento do governo e aponta que essa ação é contrária aos próprios princípios de alinhamento e harmonização da DP (MRE, 2007).

Posteriormente, a *Declaração Final* da delegação brasileira no terceiro fórum realizado em Acra, em 2008, apresenta críticas à distribuição de responsabilidades acordadas entre países doadores e países em desenvolvimento, bem como às premissas que sustentam os princípios de efetividade. A *Declaração* enfatiza não haver convergência entre os pontos de vistas dos “dois lados” – doadores e países em desenvolvimento – e aponta a necessidade de se envidar esforços conjuntos e de favorecer o engajamento de todos os parceiros.¹⁸ Sobre as premissas que sustentam os princípios, a *Declaração* aponta:

- i) Uma visão rígida do sistema de desenvolvimento mundial, no qual os países só podem ser classificados como doadores ou recipiendários;
- ii) A disseminação da crença de que as práticas, padrões e objetivos dos países doadores e de algumas instituições financeiras internacionais são padrões a serem observados por todos.

Segundo a *Declaração*, todos os atores e parceiros de desenvolvimento contam com um acúmulo de experiências que lhes permitem compreender que a diversidade de modelos, parcerias e práticas representam fonte viável para superar fraquezas atuais da cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, a *Declaração* reforça a noção de que a cooperação Sul-Sul é uma fonte inestimável de experiências acumuladas e que as práticas tradicionais dos países doadores não podem ser automaticamente observadas ou adotadas no âmbito da cooperação Sul-Sul. Em suma, a *Declaração* afirma que “Acreditamos não haver uma fórmula única para alcançar maior efetividade na cooperação para o desenvolvimento” (MRE, 2008a).

Com base na distinção entre cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul, a *Declaração* rechaça a expressão *new donors*, justificando que os prestadores de cooperação Sul-Sul não podem assumir para si esse rótulo na medida em que “nem todos desejam reproduzir a forma de atuação e de conduta dos países-membros do CAD/OCDE”. Em reforço a essa posição, a delegação informou colocar à disposição das demais delegações participantes do evento um *Short Paper* com suas visões sobre a contribuição da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento internacional.

No *Short Paper* sobre a cooperação Sul-Sul, a delegação faz alusão à nova arquitetura mundial, “mais democrática e sensível às demandas por combate à pobreza, fome e desigualdades sociais”. Essa arquitetura, segundo a nota “(...) requer mecanismos que, de forma atenta às assimetrias econômicas entre as nações, promove a diversificação de atores e, ao mesmo tempo, permite o diálogo entre diferentes modalidades de cooperação internacional” (MRE, 2008b).

18. Nota-se que o governo brasileiro opta pela expressão “países parceiros” para referir-se aos países envolvidos em iniciativas de cooperação Sul-Sul e “países beneficiários”, e não “recipiendários”, para referir-se aos países em desenvolvimento que eventualmente recebem seus recursos financeiros e técnicos.

Faz referência ainda a reuniões de alto nível do Sul e princípios basilares da aproximação entre países do Sul. Nessas reuniões, afirma a *Declaração*, reitera-se que a cooperação Sul-Sul seja implementada observando a “igualdade entre os parceiros de desenvolvimento, o respeito por sua independência, soberania nacional, diversidade cultural e identidade, diversidade lingüística, e o princípio da não-interferência nos assuntos domésticos dos Estados” (MRE, 2008b).

Os discursos oficiais da delegação governamental brasileira em relação aos Fóruns de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda Internacional não permitem concluir que o governo seja a favor ou contra a agenda em pauta no âmbito dos fóruns. Revelam, por um lado, um alinhamento com os princípios de efetividade da ajuda dos fóruns e, por outro, uma crítica explícita às premissas que sustentam esses princípios e à desigualdade de papéis entre “doadores” e “recipiendários”. Revelam, por fim, o esforço governamental em inserir o tema da cooperação Sul-Sul na agenda da OCDE para a efetividade da ajuda ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de se aprimorar a gestão das operações de cooperação Sul-Sul em campo.¹⁹

Em suma, a posição do governo brasileiro parece ser de acompanhamento com distanciamento crítico dos princípios difundidos no âmbito dos referidos fóruns. Há um reconhecimento de sua validade, complementado por um distanciamento crítico por sua pretensa universalidade, e falta de referência sobre princípios acumulados pela cooperação Sul-Sul.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de tensões no plano sistêmico, e das discrepâncias sobre procedimentos e metodologias, as discussões e debates empreendidos nos Altos Fóruns da OCDE com vista a reformar as modalidades de provisão e de gestão da ajuda internacional acolhem a preocupação de melhorar os resultados obtidos na implementação do desenvolvimento por meio da ajuda internacional.

A perspectiva da OCDE de ampliar seu espaço de incidência e reconhecimento internacional preconiza a “reconfiguração” da agenda de desenvolvimento internacional e disponibiliza seus fóruns. Ao mesmo tempo, o espaço para a cooperação Sul-Sul está aberto e o Brasil, juntamente com África do Sul, China, Índia e Indonésia, parece estar em condições de influenciar o debate. Os desafios, no entanto, são complexos, e envolvem mudanças de comportamento tanto em âmbito externo como interno.

Parece-nos que a postura de acompanhamento crítico e distanciado do debate sobre a efetividade da ajuda terá que dar lugar à posição mais articulada e propositiva, anunciada nas *Declarações* da delegação brasileira em Acra. Internamente, o esforço de levantamento dos recursos investidos na cooperação para o desenvolvimento internacional é um primeiro

19. Por uma questão de recorte metodológico, o estudo não explorou outros governos de países em desenvolvimento que porventura se unem ao Brasil nesse esforço.

passo no processo de autoconhecimento da cooperação Sul-Sul do Brasil, que deve ser seguido pelo desenvolvimento de estudos de caso e avaliações estruturadas nos países parceiros – de forma a subsidiar o discurso em diferentes fóruns internacionais. Outro passo importante consiste na aproximação entre diplomacia brasileira e ONGs nacionais de maior destaque em questões de efetividade. Essa aproximação pode contribuir para alinhar discursos, fomentar parcerias, reduzir descompassos e dar maior coerência às políticas brasileiras de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Além do esforço de autoconhecimento, o conhecimento e a crescente aproximação de outros atores da cooperação Sul-Sul também podem contribuir com a formação de princípios complementares ou alternativos à agenda de efetividade da ajuda do CAD/OCDE. O Fórum em Busan será uma oportunidade valiosa para acompanhar agendas e gradualmente dar ao Brasil condições de protagonizar o movimento em curso, não só de definição de princípios e compromissos relativos a práticas sexagenárias de ajuda internacional, mas, principalmente, de renovação da agenda de desenvolvimento internacional para o século XXI.

REFERÊNCIAS

AGENDA PARA A AÇÃO DE ACRA. **Terceiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda**, Acra, Gana, 2-4 set. 2008.

ANING, K. **Security, the war on terror and official development assistance**. Ottawa: The North-South Institute, 2007. Disponível em <http://www.nsi-ins.ca/english/research/progress/41.asp>, Acessado em: 29 nov.2010.

BURALL, S.; MAXWELL, S.; MENOCA, A. R. **Reforming the international aid architecture: options and ways forward**. London: Overseas Development Institute (ODI), Oct. 2006 (Working Paper, n. 278).

CABRAL, L.; WEINSTOCK, J. **Brazil, an emerging aid player: lessons on emerging donors, and South-South trilateral cooperation**. Overseas Development Institute (ODI), Oct. 2010 (Briefing Paper, n. 64). Disponível em: <http://www.odi.org.uk/resources/download/5120.pdf> Acessado em: 1 dez. 2010.

CHAHOU, T. **South-South cooperation: opportunities and challenges for international cooperation**. German Development Institute, 2007 (Briefing Paper, n. 9).

CULPEPER, R.; MORTON, B. **The international development system: Southern perspectives on reform**. Ottawa: The North-South Institute, 2008 (Policy Document).

DECLARAÇÃO DE PARIS. **Declaração de Paris sobre eficácia da ajuda ao desenvolvimento**. Fórum de Alto Nível, Paris, França, 28, fev. a 2 mar. 2005.

FUES, T.; DONGYAN, L.; VATTERODT, M. **The role of the United Nations in the global development architecture: steps towards greater coherence**. Paper presented to the Annual Meeting 2007 of the Academic Council on the United Nations System (ACUNS), New York City, 6-8 June 2007.

HAMMAD, L.; MORTON, B. **Non-DAC donors and reform of the international aid architecture**. Ottawa: The North-South Institute, July 2009 (Issues Brief: Development Cooperation Series).

IPEA. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea, Agência Brasileira de Cooperação (ABC), 2010.

KINDORNAY, S. Development effectiveness: towards a broader understanding. **Paterson Review of International Affairs**, v. 10, p. 53-69, 2009.

KING, K. (Ed.). **A brave new world of “emerging”, “non-DAC” donors and their differences from “traditional” donors**. Network for Policy Research Review and Advice on Education and Training (NORRAG), Special Issue, n. 44, Sep. 2010. Disponível em: <<http://www.norrag.org>> Acessado em: 25 ago. 2011.

KONDOH, H.; *et al.* **Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia’s “Emerging Donors”: Impact of Non-DAC Donors in Asia – A Recipient’s Perspective**. Tokyo: JICA Research Institute, Oct. 2010 (Working Paper, n. 21).

KRAGELUND, P. The return of Non-DAC donors to Africa: new prospects for African development? **Development Policy Review**, v. 26, n. 5, p. 555-584, 2008.

MANNING, R. Will “emerging donors” change the face of international cooperation? **Development Policy Review**, Oxford: Overseas Development Institute, v. 24, n. 4, 2006.

MRE. **Non-DAC providers of development assistance: questions and topics for discussion**. Answers by ABC/MRE/Brazil, 2007 (Discussion Paper).

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

_____. **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.

OECD. **OECD council resolution on enlargement and enhanced engagement**. Adopted by Council at Ministerial Level. Paris: OECD, 16 May 2007. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_33873108_36016449_38604487_1_1_1_1,00.html> Acessado em: 2 set. 2011a.

_____. **Countries, territories, and organizations adhering to the Paris Declaration and AAA**. Paris: Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), OECD, 2011a. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/5/0,3746,en_2649_3236398_36074966_1_1_1_1,00.html> Acessado em: 26 ago. 2011b.

_____. **Brazil and the OECD**. Paris: OECD, 2011b. Disponível em: <http://www.oecd.org/document/2/0,3746,en_33873108_36016449_38540994_1_1_1_1,00.html> Acessado em: 2 set. 2011c.

ONU. **Declaração do Milênio**. Nova York: ONU, Cimeira do Milênio, 6-8 Sep. 2000.

_____. **Monterrey Consensus on financing for development**. UN International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 18-22 Mar. 2002. New York: UN, 2003.

OPOKU-MENSAH, P. **China and the International Aid System: Challenges and Opportunities**. Denmark: DIR Research Center on Development and International Relations, 2009 (Working Paper, n. 141). Disponível em http://vbn.aau.dk/files/18848864/DIR_wp_141.pdf, Acessado em: 01 dez. 2010.

PINO, B. A. O sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento e seu estudo nas relações internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, v. 5, n. 8, p. 5-23, Jan. 2006.

_____. **South-South Cooperation (SSC) and multilateral governance of the aid system:** the implications for Spanish aid. Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), June 2009. Comment.

_____. **Brazilian cooperation:** a model under construction for an emerging power (ARI). Translated from Spanish. Madrid: Real Instituto Elcano, 2010 (ARI, n. 143/2010).

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

ROWLANDS, D. **Emerging donors in international development assistance:** a synthesis report – one of five reports on the role played by emerging economies in funding international development. Canada: International Development Research Centre (IDRC). Jan. 2008. Disponível em: <http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12278143331Synthesis_Final.pdf> Acessado em: 12 nov. 2010.

SCHLÄGER, C. **New powers for global change? Challenges for international development cooperation:** the case of Brazil. Friedrich Ebert Stiftung (FES), Mar. 2007 (Briefing Papers, n. 3).

SOTERO, P. **Brazil as an emerging donor:** huge potential and growing pains. Development Outreach Special Report, World Bank Institute, Feb. 2009.

SOUZA, S.-L. J. **Brazil as a new international development actor, South-South cooperation and the IBSA Initiative.** Madrid: FRIDE – A European Think Tank for Global Action, 2008.

BRAZIL'S foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque. **The Economist.** World Politics. Brasília, 15 July 2010. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/16592455>> Acessado em: 20 jul. 2010.

WOODS, N. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International Affairs**, v. 84, n. 6, p. 1.000-1.018, 2008.

WRIGHT, J.; WINTERS, M. The politics of effective foreign aid. **Annual Review of Political Science**, Illinois, v. 13, p. 61-80, 2010.