

REPENSANDO A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

André de Mello e Souza

1. AS TRANSFORMAÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)

as origens da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) remontam a um mundo do pós-Guerra composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficou conhecido como terceiro mundo, muitos dos quais ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens remontam à CID na forma do Plano Marshall –, passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, conquanto os países do chamado terceiro mundo – ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários.

A CID contemporânea apresenta-se como muito mais complexa e multifacetada, de forma que o uso das categorias e grupamentos de atores do período pós-Guerra tornou-se cada vez menos apropriado. Nas últimas décadas, alguns países deixaram de ser recipiendários para se tornar doadores, enquanto outros se tornaram ao mesmo tempo doadores e recipiendários. Simultaneamente, organizações não governamentais, fundações e empresas multinacionais passaram a desempenhar um papel de crescente relevância na CID. A pletera de categorias atualmente empregadas, que incluem países de renda média, países intermediários, economias emergentes, doadores emergentes, BRICS, G-20, CIVETS, MINTS, sociedade civil global, atores não estatais, ter-

ceiro setor, atores privados, entre outros, evidencia a confusão e a carência de uma definição clara dos novos atores da CID.

Em particular, a dicotomia entre doadores e recipiendários é claramente insuficiente para dar conta dessa crescente complexidade da CID. Por um lado, alguns países em desenvolvimento concedem volume maior de recursos para CID em determinados anos que alguns dos menores países do CAD – em que pesem diferenças de definição e mensuração (Di Ciommo, 2014, *table 1*). Países como a Arábia Saudita, o Kuwait e os Emirados Árabes, que ocupam altas posições em *rankings* de renda *per capita*, ainda participam do G-77. Países menores e que dificilmente podem ser considerados emergentes, como o Equador e Honduras, também oferecem CID. Por outro lado, o Japão e a Austrália têm recebido assistência de inúmeros países em desenvolvimento, inclusive de alguns dos mais pobres, como o Afeganistão, a Somália, o Haiti e a Papua Nova Guiné (Besharati, 2013, p. 6-7). Por fim, o orçamento anual de algumas das maiores organizações não governamentais (ONGs) transnacionais, incluindo Care, Catholic Relief Services, Médicos sem Fronteiras, Oxfam, e World Vision excedem US\$ 500 milhões, superando a assistência para o desenvolvimento de diversos países da OCDE (Buthe, Major e Mello e Souza, 2012, p. 572).

Portanto, uma nova realidade política e econômica gerou desafios para o entendimento e o estudo da CID, o mais fundamental destes sendo provavelmente de natureza conceitual. O conceito de *assistência*, tradicionalmente empregado nos países desenvolvidos, é usualmente preterido pelos países do Sul em lugar de *cooperação*. Ao contrário de *assistência*, *cooperação* implica uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação e controle local dos recursos; e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há mais tempo e em extensão maior no âmbito Norte-Sul.

Pela mesma razão, em vez de empregar os conceitos *doador* e *recipiendário*, os países do Sul fazem referência aos países envolvidos na cooperação para o desenvolvimento como *parceiros*. Além disso, a Cooperação Sul-Sul (CSS) seria distintamente caracterizada pela ausência de condicionalidades sociais, ambientais, de governança e direitos humanos; e seria orientada pela própria demanda dos países parceiros. De uma forma geral, Sachin Chaturvedi (2012, p. 23) considera que enquanto a assistência para o desenvolvimento Norte-Sul é guiada pelo princípio filosófico da filantropia e do altruísmo, a CSS é guiada pelo princípio dos benefícios mútuos.

A própria natureza da CID tem sido fundamentalmente questionada. De fato, não há arcabouço conceitual minimamente aceito que permita estabelecer critérios para distinguir a CID de outros tipos de cooperação, como a militar, e dos empréstimos, refinanciamentos de dívidas, exportações de serviços ou investimentos estrangeiros diretos. A definição de *Official Development Assistance* (Assistência Oficial ao Desenvolvimento – ODA) adotada pelo CAD, que supostamente visa restringir esta assistência a ações cuja motivação primordial seja o desenvolvimento, não é adotada pela maior parte dos países emergentes, que não são membros do CAD. Tal definição privilegia claramente os empréstimos concessionais e o crédito, restringindo consideravelmente a CID prestada pelos países em desenvolvimento, que amiúde ocorre por meio de cooperação técnica, de missões de manutenção da paz, da acolhida a refugiados, de bolsas de estudo, da facilitação do comércio e do investimento privado.¹

Não obstante negligenciadas pelo CAD/OCDE, essas outras formas de CID podem ser altamente benéficas para os países parceiros ou recipiendários, e constituem poderosos instrumentos de promoção do desenvolvimento. Similarmente, ações visando à manutenção da segurança pública; à remoção de barreiras tarifárias; à criação de ambientes propícios ao investimento privado; à promoção de instituições funcionais, incluindo o estado de direito, a transparência e o combate à corrupção; ao desenvolvimento de infraestrutura; ao apoio a pequenas e médias empresas; à redução dos custos das remessas; e à flexibilização das leis de propriedade intelectual vão muito além da ODA, sendo defendidas pelos países emergentes, e podem estar entre as mais significativas e consequentes da CID (Chaturvedi, 2012; Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 16-17). Por fim, alguns analistas têm defendido abordagens que privilegiam o papel da proteção dos direitos humanos, políticos e sociais e das liberdades fundamentais no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento (Easterly, 2014).

A definição de CSS seria, portanto, muito mais ampla que a de ODA, conforme evidenciado nas diversas definições propostas. Notadamente, o United Nations Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECOSOC) define a CSS como aquela que “representa uma ge-

1 Ver, por exemplo, a cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) do Brasil, em Ipea; ABC (2013), bem como Chaturvedi (2012).

nuína transferência de recursos do país oferecendo programas de cooperação para as economias de países parceiros” e afirma que:

a CSS é definida para incluir doações e empréstimos concessionais (incluindo créditos às exportações) proporcionados por um país do sul a outro para financiar projetos, programas, cooperação técnica, alívios de dívida e assistência humanitária, e suas contribuições a instituições multilaterais e bancos regionais de desenvolvimento (ECOSOC, 2009, p. 11-12).

Similarmente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) entende a CSS como “um amplo sistema para a colaboração entre países do sul nos domínios econômico, social, cultural, ambiental e técnico” (UNDP, 2007). Por fim, estudo efetuado para a ECOSOC concebe a CSS como sendo:

mais ampla e profunda que o conceito de ajuda do norte. Não só cobre fluxos financeiros, tais como empréstimos e doações para projetos e programas sociais e de infraestrutura, mas também cobre cooperação via compartilhamento de experiências, tecnologia e transferência de qualificações, acesso preferencial a mercados, investimento e suporte orientado ao comércio (ECOSOC, 2009, p. iii e 3).

Parte da dificuldade em conceituar a CID decorre da maior complexidade e das transformações no conceito de desenvolvimento nacional. A utilização das expressões *doadores emergentes* ou *economias emergentes* para designar países como Índia, China e Brasil obscurece o fato de que, em valores absolutos, a maior parte da população pobre mundial se encontra nestes países.² Ademais, muitas das regiões mais pobres destes países emergentes, incluindo o oeste da China, diversos estados indianos e o Nordeste brasileiro, apresentam indicadores socioeconômicos similares aos dos países menos desenvolvidos. Não é por outra razão que tais países necessitam justificar politicamente em âmbito doméstico os gastos de CID, tendo em vista os consideráveis e persistentes desafios internos de pobreza e desenvolvimento a serem superados.

2 Notadamente, o número de pessoas vivendo com renda até US\$ 2 por dia na Índia é quase o mesmo que o da África Subsaariana (conforme dados do Banco Mundial, disponíveis on-line em: <<http://data.worldbank.org/topic/poverty>>). Durante a campanha dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a maior redução na pobreza mundial resultou do crescimento econômico em apenas dois países emergentes, quais sejam, Índia e China (UN, 2013).

O próprio conceito de desenvolvimento tem abandonado o foco primordial e exclusivo na renda para abarcar concepções mais holísticas, como a de desenvolvimento humano, proposta pelos economistas Amartya Sen, da Índia, e Mahbub ul Haq, do Paquistão. Conseqüentemente, o desenvolvimento dos países deixou de ser medido tão somente com base no produto interno bruto (PIB), mas passou a levar em consideração índices que incorporam indicadores sociais, de bem-estar e de qualidade de vida, como o índice de desenvolvimento humano (IDH), que inclui indicadores de saúde – expectativa de vida no nascimento – e educação – anos de escolaridade médios (Fukuda-Parr e Kumar, 2004).

Além dos desafios de conceituação da CID apresentados pelos novos atores, e relacionados a eles, se encontram os de mensuração da CID concedida por eles. De fato, a CID prestada por países em desenvolvimento é, de uma forma geral, muito mais difícil de se quantificar. Primeiro, tal CID não é registrada de forma coerente e comparável pelos diferentes países. Em segundo lugar, uma grande parte dela corresponde à cooperação técnica, à transferência de tecnologia, às habilidades, ao *know-how* e ao treinamento, que constituem ativos intangíveis, portanto, difíceis de exprimir em valores monetários. Por fim, a cooperação técnica oferecida por diferentes países envolve especialistas que recebem salários altamente discrepantes, o que leva a vieses, na comparação de custos desta cooperação, para além de seus impactos altamente subjetivos.

Não obstante, as estimativas disponíveis indicam que a CID prestada por países que não são membros do CAD, embora relativamente pequena, é crescente e tende a representar parcela cada vez maior da CID total. Pesquisa referente à CID de 24 destes países indica que o total de recursos envolvidos (US\$ 16,8 bilhões em 2011) cresceu quatro vezes entre 2000 e 2011, mas ainda representa somente cerca de 10% da ODA do CAD, que tem decrescido como resultado da crise financeira e fiscal iniciada em 2008. Contudo, cabe ressaltar que parte deste crescimento se deve à expansão e melhoria da coleta e divulgação de dados destes países não membros do CAD (Di Ciommo, 2014).

Embora os novos atores ainda não tenham apresentado uma concepção e proposta coerentes para a governança global da CID, eles indubitavelmente ganharam voz e importância estratégica nas discussões de vários dos principais fóruns globais. Notadamente, a China, a Indonésia, a África do Sul, o Brasil e a Índia têm sido considerados países-chave para o enfrentamento dos desafios do desenvolvimento contemporâneo, e por esta razão têm sido

cada vez mais escutados e consultados, inclusive e principalmente pelo CAD (OECD, 2011).

A maior assertividade desses atores tem também contribuído, incontestavelmente, para uma reavaliação dos papéis, das responsabilidades, da prestação de contas (*accountability*) e dos direitos de todos os atores envolvidos na CID. Por um lado, os países emergentes têm sido conclamados a compartilhar dos custos e das responsabilidades do desenvolvimento global. Cada vez mais, países-membros do CAD estabelecem arranjos trilaterais ou triangulares com os países emergentes para oferecer CID a países de renda baixa. Tais arranjos levam ao compartilhamento de recursos desta CID, mas também podem dar maior voz aos novos atores, que passam a desempenhar papel mais influente e ativo na formulação e implementação de estratégias de promoção do desenvolvimento. Ademais, a ODA do CAD tornou-se menos significativa relativamente a outras fontes de financiamento para o desenvolvimento, como o financiamento climático, a filantropia, as remessas, os investimentos sociais corporativos – principalmente das indústrias extrativas –, os empréstimos financeiros e os investimentos estrangeiros diretos (Di Ciommo, 2014; Besharati, 2013, p. 12-16).

Por outro lado, os países emergentes também temem receber menos assistência dos países mais ricos da OCDE, especialmente em um contexto de crise econômica que tem afetado sobremaneira os Estados Unidos e a União Europeia. Por esta razão, também negam pertencer a uma categoria de *países emergentes*, preferindo se apresentar como países em desenvolvimento. Os países emergentes com frequência argumentam que a CID concedida pelos países-membros da OCDE constitui compromisso histórico, moral e ainda não cumprido, conquanto a CID concedida por países emergentes é resultante de relações de solidariedade, amizade e compartilhamento de experiências entre parceiros. Assim, a emergência de novos atores da CID não deveria ser utilizada como justificativa para aliviar tal compromisso (Besharati, 2013, p. 12-16).

2. A AGENDA GLOBAL DE DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

no início do século XXI a CSS ganha maior reconhecimento e voz em eventos internacionais. A Organização das Nações Unidas (ONU), o G-77, o G-8 e G-20, o ECOSOC e a OCDE organizaram eventos que buscaram gerar maior harmonização e coordenação entre os diversos atores da CID, sobretudo en-

tre os países desenvolvidos e os países emergentes. Concorrência e rivalidades entre estas organizações por certo surgiram neste contexto, dado que o G-77 e a ONU tendem a ser favorecidos e dominados pelos países em desenvolvimento, e a OCDE, pelos países desenvolvidos. Pela mesma razão, observa-se um processo de *forum shifting* ou *forum shopping*, no qual os diversos atores da CID buscam levar as negociações para o âmbito dos fóruns nos quais eles têm vantagens e podem conduzi-las de forma mais favorável.

O G-77 organizou várias conferências de alto nível, respaldando e promovendo iniciativas de CSS. A primeira das chamadas cúpulas do Sul foi realizada em Havana (2000) e a segunda, em Doha (2005). A declaração final da Cúpula de Havana³ enfatizou a importância da CSS no novo milênio, e particularmente do compartilhamento de tecnologia e conhecimento entre os países em desenvolvimento. A cúpula também determinou a realização de uma Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul em Marrakesh. A Declaração de Marrakesh e o Arcabouço de Marrakesh para a Implantação da CSS concebem a CSS como complementar à ODA, e não como seu substitutivo, reconhecendo a importância da parceria com ONGs, empresas, fundações e universidades na CID.⁴ A Declaração de Doha ratificou as declarações de Havana e Marrakesh e enfatizou a necessidade de reforma da ONU para assegurar uma maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios.⁵

Uma iniciativa pioneira na institucionalização do diálogo e aprendizado mútuo da CID ocorreu no âmbito da cúpula de 2007 do G-8 em Heiligendamm, com vistas à aproximação deste grupo com os países emergentes Brasil, China, Índia, México e África do Sul. Esta iniciativa foi estendida por dois anos adicionais em 2009, mas foi abandonada, com a emergência do G-20, antes da cúpula de 2010. Não obstante, ela produziu declarações conjuntas que enfatizaram a importância da efetividade da assistência para o desenvolvimento, da boa governança e dos acordos triangulares. Ainda assim, os países emergentes adotaram posição defensiva e insistiram na singularidade da CSS.

Mais importante, a cúpula do G-20 de 2010, em Seul, estabeleceu, em resposta à demanda da Coreia do Sul, um grupo de trabalho permanente sobre o

3 Declaration of the South Summit. Disponível em: <<http://goo.gl/Aa7Z95>>.

4 Marrakech Declaration on South-South Cooperation. Disponível em: <<http://goo.gl/rj3uHY>>.

5 Doha Declaration. Disponível em: <<http://goo.gl/04x6OR>>.

desenvolvimento, adotando dois documentos sobre o apoio aos países menos desenvolvidos: o chamado Consenso sobre o Desenvolvimento de Seul e um plano plurianual de ação com prazos para o cumprimento de objetivos. As principais omissões do grupo de trabalho e destes documentos têm sido sua indisposição de articular diretrizes universais para a CID e de reconhecer a relevância da equidade social e sustentabilidade ambiental para a redução da pobreza, ressaltando exclusivamente o papel do crescimento econômico. Porém, eles valorizam a diversidade dos modelos e experiências dos países do G-20, e o grupo de trabalho tem desenvolvido análises detalhadas de nove áreas do desenvolvimento com a cooperação de organizações internacionais, como a OCDE, a Organização Mundial do Comércio (OMC), as agências da ONU e os bancos regionais (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 248-250).

A Conferência Mundial sobre Financiamento para o Desenvolvimento, promovida pela ONU em março de 2002 em Monterrey, observou a necessidade de fortalecer a CSS e a cooperação triangular como instrumentos para a promoção do desenvolvimento e o intercâmbio de experiências e estratégias exitosas. O Consenso de Monterrey enfatizou também a responsabilidade dos países em desenvolvimento de mobilizar recursos domésticos e a importância dos fluxos de capitais privados e do comércio para o desenvolvimento, tendo a assistência externa papel complementar neste processo. Neste período os fluxos de ODA para os países de renda média já se encontravam consideravelmente reduzidos. Também foi ressaltada a necessidade de harmonizar os procedimentos operacionais entre doadores, beneficiários e organizações internacionais, bem como de reduzir os custos de transação de forma a tornar a CID mais eficaz.⁶

Em dezembro de 2008, a Conferência Internacional de Seguimento sobre o Financiamento do Desenvolvimento da ONU produziu a Declaração de Doha, que reafirmou e deu continuidade ao Consenso de Monterrey. Ademais, a Declaração de Doha destacou que a CSS e a cooperação triangular representam recursos adicionais significativos para a CID; reconheceu suas particularidades e a existência de experiências e objetivos compartilhados; e ressaltou o papel dos países de renda média na CID.⁷

6 Monterrey Consensus on Financing for Development. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>.

7 Doha Declaration on Financing for Development. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>.

No final de 2009, realizou-se a Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, em Nairóbi, com a finalidade de examinar os trinta anos transcorridos desde o Plano de Ação de Buenos Aires (1978). O documento resultante desta reunião convocou os países em desenvolvimento para dar continuidade e intensificar as relações de CSS, bem como encorajou os países desenvolvidos a prosseguir explorando acordos triangulares de cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o documento de Nairóbi salientou a necessidade de que os países em desenvolvimento melhorem os seus sistemas nacionais de informação, avaliem a qualidade e o impacto das ações da CSS e da cooperação triangular, e difundam e compartilhem suas experiências e as lições aprendidas.⁸

Não obstante o maior reconhecimento da CSS nesses eventos, o modelo dos Objetivos do Milênio (ODM) da ONU, baseado na Declaração do Milênio de 2000,⁹ permaneceu essencialmente baseado no modelo Norte-Sul da ODA. Ele envolvia monitoramento e avaliação periódica e rigorosa do cumprimento dos ODMs 1 a 7, cuja responsabilidade era dos países em desenvolvimento, em contraste com o oitavo ODM, qual seja, o de “estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento”, que carece de metas concretas e indicadores quantificáveis (Besharati, 2013, p. 15).

Entretanto, a questão da efetividade da CID, enfatizada tanto no documento de Nairóbi como nos ODMs, tem sido promovida em âmbito multilateral muito mais pela OCDE que pela ONU, em uma série de fóruns de alto nível, em Roma (2003), Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Ademais, o DAC implementa mecanismo de monitoramento e avaliação da CID dos seus países-membros (Ashoff, 2014), e há alguns poucos exemplos de países em desenvolvimento que também o fazem, como o African Peer Review Mechanism (APRM).

Essa preocupação com a efetividade e eficácia da ODA no início do século XXI resulta em grande medida de estudos empíricos que demonstraram que tal assistência não tinha contribuído para taxas mais altas de crescimento econômico nos países recipiendários,¹⁰ e muitas vezes poderia ser considerada

8 Nairobi Outcome Document of the High-level United Nations Conference on South-South Cooperation. Disponível em: <<http://goo.gl/FtEKfC>>.

9 Declaração do Milênio das Nações Unidas. Disponível em: <<http://goo.gl/fuCmMT>>.

10 Ver notadamente Burnside e Dollar (2000).

contraproducente, incitando nos anos 1990 demandas por resultados positivos por parte dos contribuintes dos países da OCDE que a financiam. Notadamente, apesar do US\$ 1,8 trilhão em ODA destinados à África desde 1950, a pobreza no continente continuou a se expandir, enquanto foi reduzida significativamente no Sudeste Asiático, que recebeu relativamente muito menos ODA (Herbert, 2012, p. 67).

Contudo, em geral os países emergentes rejeitam as normas de monitoramento e avaliação do CAD, apesar dos esforços dos países-membros do CAD e do próprio CAD para que tais normas sejam também por eles adotadas. A partir do Fórum de Alto Nível de Paris, em 2005, os países emergentes foram convidados a participar do debate sobre estas normas. A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, que resultou do fórum, estabeleceu princípios, indicadores e metas. Um rigoroso mecanismo de monitoramento gerenciado pelo secretariado do CAD foi montado com base na dicotomia entre países doadores e recipiendários, os quais teriam compromissos distintos.¹¹ Alguns países emergentes, como a Índia, a África do Sul, a China e o México, assinaram a declaração na condição de países recipiendários. O Brasil e a Venezuela, contudo, se recusaram a fazê-lo, considerando as relações verticais refletidas na declaração antitéticas aos valores centrais de sua CID. O Grupo de Trabalho sobre a Eficácia da Ajuda estabelecido pelo CAD foi composto por representantes tanto dos países doadores como dos recipiendários e contou com a participação ativa de alguns países emergentes, entre os quais a África do Sul, o Egito, a Colômbia, a Indonésia, a Tailândia, o México, Gana e a Turquia. O Fórum de Alto Nível de Acra, em 2008, reconheceu formalmente o papel e as particularidades da CSS e dos novos atores na CID, e particularmente dos países emergentes, buscando incorporá-los à agenda de efetividade da CID estabelecida em Paris.¹²

Uma força-tarefa sobre a CSS liderada pela Colômbia e a Indonésia buscou sinergias entre a CSS e a ODA, coordenando estudos comparativos e estudos de caso sobre a CSS. Com base nestes estudos, organizou-se o Evento de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento de Capacidades, em Bogotá, em março de 2010. Esta iniciativa, contudo, foi interpretada como

11 Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>>.

12 Accra Agenda for Action. Disponível em: <<http://goo.gl/Gfd94d>>.

tendo por objetivo minar o impacto da Conferência de Alto Nível da ONU sobre a Cooperação Sul-Sul, realizada poucos meses antes em Nairóbi. Por esta razão, países emergentes e, sobretudo, o Brasil, a Índia e a China bloquearam a adoção de uma declaração conjunta, temendo que ela restringisse sua atuação na CSS no futuro. Em resposta, outros países em desenvolvimento, entre os quais Egito, Gana, Moçambique, Peru e Vietnã, além da Colômbia, adotaram de forma independente a chamada Declaração de Bogotá, a qual enfatiza a necessidade de aumentar a voz do Sul, de melhorar sistemas de informação e de impulsionar a cooperação triangular a partir das vantagens comparativas dos diferentes atores da CID, mas praticamente não reconhece o papel da ONU.¹³ Portanto, o evento em Bogotá revelou de forma clara não somente a rivalidade entre o CAD/OCDE e a ONU, mas também entre os próprios países em desenvolvimento, uma vez que um conjunto deles estaria mais disposto a adotar as diretrizes do CAD/OCDE, enquanto outros, como os BRICS, se opuseram e resistiram firmemente a elas (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 251).

O Fórum de Alto Nível de Busan, em 2011, reuniu uma ampla gama de atores, incluindo representantes de países da OCDE, de países emergentes, de países de renda baixa, de organizações internacionais, do setor privado e da sociedade civil. A intenção era encontrar maneiras de harmonizar todos os tipos da CID sob normas universalmente acordadas, explorar complementaridades e estabelecer canais para o intercâmbio de experiências e aprendizado. A criação de uma plataforma mais ampla, inclusiva e legítima para a discussão da CID visava, não obstante, à incorporação da CSS às normas e aos padrões do CAD. Embora contando com as assinaturas de China, Índia, Brasil, África do Sul e Indonésia, o documento final do fórum apresentou compromissos consideravelmente mais fracos que os dos fóruns anteriores, em Paris e Acra, e refletiu em grande medida a crença de que a CSS é essencialmente distinta da ODA.¹⁴

A motivação para unificar e harmonizar normas e padrões da CID por meio de um regime internacional que estabeleça metas, critérios, indicadores e compromissos de um grande número de países é evitar a sobreposição de esforços, promover maior coerência e coordenação entre eles e explorar

13 Bogota Statement Towards Effective and Inclusive Development Partnerships. Disponível em: <<http://goo.gl/FZ35wY>>.

14 Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650173.pdf>>.

suas sinergias e complementaridades potenciais, além de facilitar a provisão de bens públicos. Contudo, muitos dos representantes dos países emergentes consideram a história, os princípios e os modelos da CSS como incompatíveis com a ODA. Assim, não seria justificável avaliar a CSS pelos mesmos critérios e padrões do CAD.

Ademais, muitos dos países emergentes, incluindo os BRICS, perderam interesse na agenda pós-Busan, vista por eles com suspeição e como uma estratégia para impor normas e padrões de efetividade do CAD/OCDE, com os quais eles não concordam. A preocupação com a efetividade da CID reflete, ela mesma, uma agenda da OCDE que não é inteiramente compartilhada pelos países emergentes, cuja CID é relativamente pequena em valores monetários, historicamente recente e ainda sendo aprimorada – inclusive em termos de instituições nacionais – e implementada de forma voluntária, com base nas demandas dos países parceiros, sem as restrições de regras internacionais. Os custos de monitoramento e avaliação não seriam, portanto, justificados no âmbito da CSS. De uma forma geral, os países emergentes veem os debates promovidos pela OCDE como baseados em termos, conceitos e visões do passado, inadequados para a análise da realidade atual da CID.

Assim, embora o Primeiro Encontro da Parceria Global para a Eficaz Cooperação para o Desenvolvimento (em inglês, GPEDC), realizado em meados de abril de 2014 na Cidade do México, tivesse por objetivo iniciar uma nova era de igualdade entre os doadores tradicionais e os novos países parceiros no que diz respeito à cooperação internacional para o desenvolvimento, este objetivo não foi cumprido (Fues e Klingebiel, 2014). Os consensos e as divergências evidentes em Busan foram reforçados, e a perspectiva de construção de um novo regime global de cooperação para o desenvolvimento tornou-se altamente incerta.¹⁵ Alguns dos principais países em desenvolvimento deliberadamente minaram a legitimidade do encontro. Notadamente, China e Índia se ausentaram, e a representação brasileira deixou claro que somente compareceu para participar do diálogo, mas que de forma alguma o Brasil fazia parte da parceria global.

15 First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Cooperation: building towards an inclusive post-2015 development agenda. Disponível em: <<http://goo.gl/S4A4pq>>.

Na medida em que têm mostrado disposição para discutir normas e padrões universais da CID, os países emergentes – e especialmente o Brasil e a Índia – também insistem que o fórum adequado para fazê-lo seria a ONU, e não a OCDE. Em particular, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento tem sido apontado como espaço mais legítimo e inclusivo para tais propósitos.¹⁶ Apesar do envolvimento considerável da ONU no encontro no México, com discurso de abertura do secretário-geral, Ban Ki Moon, e presença da chefe do PNUD, Helen Clark, uma mudança de âmbito institucional da OCDE para a ONU nas negociações relativas à CID surge como a alternativa mais viável para construção de uma parceria global. Tal mudança exigiria a construção de uma posição conjunta dos países que se engajam em CSS, além de novas fontes de financiamento (Renzi e Seifert, no prelo).

Contudo, apesar de sua maior legitimidade, a ONU abriga processos de negociação que são muitas vezes considerados ineficazes, e os países-membros da OCDE continuam a promover sua agenda, mesmo sem o envolvimento de países emergentes. Por dispor de relativamente grandes quantidades de recursos financeiros para promover tal agenda, financiam a participação nas discussões das delegações dos países de renda baixa, assim como de ONGs de países emergentes. Portanto, o mais provável é que a agenda da OCDE não seja abandonada, mas continue, apesar das suas concessões, muito longe da aceitação global almejada por seus defensores. Ademais, a ONU tem demonstrado uma incapacidade crônica de monitorar a implementação das suas normas, o que gera incentivos para a busca de outros fóruns.

Nesse contexto de profundas transformações e questionamentos da CID, a agenda de desenvolvimento pós-2015, que sucederá os ODMs, terá como maior desafio definir os compromissos e as responsabilidades dos atores nela envolvidos. Em particular, no curto prazo será necessário definir como esta

16 Em 2005, países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceram o Development Cooperation Forum (Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento – DCF) no âmbito do Economic and Social Council (Conselho Econômico e Social – ECOSOC), com reuniões bianuais cujo objetivo é oferecer uma plataforma inclusiva para o diálogo e o aprendizado mútuos, com vistas à elaboração de princípios, normas e definições da CID universalmente aceitos, a facilitação da análise de informações sobre sua implementação e a promoção da transparência sobre a alocação e os gastos do seu financiamento. Contudo, o DCF tem feito pouco progresso mensurável desde sua criação, em razão da falta de vontade política e de financiamento para torná-lo operacional. Sua maior contribuição continua sendo de natureza técnica, na publicação de relatórios com dados sobre a Cooperação Sul-Sul (CSS) e suas modalidades (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 252-254).

agenda será implementada, quais atores serão responsáveis por quais compromissos e, crucialmente, como ela será financiada (Besharati, 2013, p. 13-15).

No médio e longo prazos, o principal desafio da comunidade global referente à CID será a elaboração de um arcabouço institucional e normativo que unifique, harmonize e dê coerência a essa agenda, incorporando as visões dos países emergentes, assim como aquelas da OCDE. Por um lado, os países da OCDE têm maior experiência acumulada com a CID e, já tendo investido na harmonização e coordenação de sua ODA, principalmente via CAD, desejam proteger seus princípios já acordados e padrões já testados da objeção de novos entrantes no regime internacional. Por outro lado, países emergentes defendem sua autonomia para o aprendizado e para desenvolver abordagens distintas para CID, baseadas em suas próprias experiências (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 244).

Um novo regime global da CID serviria para, a partir de uma abordagem mais inclusiva, estabelecer uma divisão de trabalho que explore mais e melhor as potencialidades, vantagens comparativas e complementaridades que os numerosos atores da CID contemporânea possuem, bem como as contribuições que eles podem oferecer ao desenvolvimento no século XXI. Embora sua viabilidade seja questionável, as alternativas a tal regime, quais sejam, a ausência de normas e uma agenda comum ou a criação de um regime separado para a CSS, permanecem problemáticas em um mundo cada vez mais globalizado, onde há maior consciência acerca da necessidade da provisão de bens públicos internacionais e da depreciação relativa entre países (Chaturvedi, Fues e Sidiropoulos, 2012, p. 4; 254-255). Por fim, para ser realmente inclusivo e viável, um novo e expandido regime da CID não deve ser construído somente pelos países da OCDE e os países emergentes, mas permitir igualmente a participação mais assertiva dos países de renda baixa e as contribuições do setor privado e da sociedade civil global.

ANDRÉ DE MELLO E SOUZA · Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

REFERÊNCIAS

ASHOFF, Guido. Managing international development cooperation: institutional frameworks, organisational structures and lessons learned of OECD donors. In: PÉREZ, Jorge; SIDIROPOULOS, Elizabeth; CHATURVEDI, Sachin. (Eds.). *Development agencies in emerging powers*. Johannesburg: SAIIA, 2014. No prelo.

BESHARATI, Neissan Alessandro. *Common goals and differential commitments: the role of emerging economies in global development*. Johannesburg: German Development Institute, 2013. (Discussion Paper, n. 26).

BURNSIDE, Craig; DOLLAR, David. Aid, policies and growth. *American Economic Review*, v. 90, n. 4, p. 847-868, Sept. 2000.

BUTHE, Tim; MAJOR, Solomon; MELLO E SOUZA, André. The politics of private foreign aid: humanitarian principles, economic development objectives, and organizational interests in NGO private aid allocation. *International organization*, Cambridge, v. 66, n. 4, p. 571-607, Oct. 2012.

CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. Introduction e conclusion. In: _____. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

DI CIOMMO, Mariella. *Development cooperation for the future: the increasing role of emerging providers*. Bristol: Development Initiatives, Mar. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/oKQV1M>>.

EASTERLY, William. *The tyranny of experts: economists, dictators, and the forgotten rights of the poor*. New York: Basic Books, 2014.

ECOSOC, *Support to UN Development Cooperation Forum 2010: South-South and triangular cooperation: improving information and data*. New York: ECOSOC, 4 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/analytical%20study%20%28ssc%29%20-%20november%202009.pdf>>.

FUES, Thomas; KLINGEBIEL, Stephan. Unrequited love: what is the legacy of the first Global Partnership summit? *The Current Column*, Berlin, 17 Apr. 2014.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2004.

HERBERT, Ross. Sixty years of development aid: shifting goals and perverse incentives. In: CHATURVEDI, Sachin; FUES, Thomas; SIDIROPOULOS, Elizabeth. (Eds.). *Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?* New York: Zed Books, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010*. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Welcoming new partnerships in international development co-operation*. Paris: OECD, 6 Apr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4UZEU8>>.

RENZIO, Paolo; SEIFERT, Jurek. South-South cooperation and the future of development assistance: mapping actors and options. *Third world quarterly*, v. 36, n. 1, 2015. No prelo.

UN – UNITED NATIONS. *Millennium development goals progress report*. New York: United Nations, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/wZRNOE>>.

UNDP Special Unit for South-South Cooperation. *Towards A Consolidated Development Platform for the South*, prepared for 2nd G-77 Eminent Persons Group meetings. New York: UNDP, oct 18-19, 2007. Parte I