

## 2 O campo da cooperação internacional para o desenvolvimento

Este capítulo tem como objetivo propor uma abordagem social à análise do fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento como entrada para a seguinte pergunta de pesquisa: *como e a partir de que práticas se constituem no campo agentes que mobilizam diferentes regimes simbólicos da cooperação internacional para o desenvolvimento*. A noção de regime simbólico, desenvolvida posteriormente, visa a transmitir o todo simbólico, constituído através de práticas, capaz de autorizar ou desautorizar práticas num espaço social determinado. A abordagem aqui proposta centra-se na noção de campo de Pierre Bourdieu<sup>1</sup>. Argumenta-se, ainda que de forma implícita, que tal abordagem pode trazer benefícios analíticos aos estudos de cooperação internacional, possibilitando diferentes abordagens para agendas de pesquisas com viés sociológico, incluindo história social e sociologia histórica, sociologia organizacional, análise sociolinguística, e prosopografia<sup>2</sup>.

Recorremos à noção de campo a fim de analisar as bases sociais de uma organização prático-normativa do universo particular da política internacional conhecido como cooperação internacional para o desenvolvimento. Esclarecemos, assim, o que se entende por campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e as principais implicações de sua concepção como tal para este trabalho. Isso inclui também situar o pesquisador no campo, e discutir brevemente o emprego da linguagem e noções dentro dele mobilizadas. Apresentamos também o conceito da cultura de auditoria, de Marilyn Strathern, e o expediente do “tornando técnico”, de Li, noções tidas como importantes para compreender a trajetória do campo e as tensões correntes. Tais conceitos possibilitarão explorarmos historicamente, no campo da cooperação internacional pelo

---

<sup>1</sup> Optamos por desenvolvê-la desde o início à luz de questões pertinentes e aplicações relacionadas ao fenômeno que nos propomos a examinar – a cooperação internacional para o desenvolvimento. A ênfase reside, portanto, na aplicação da abordagem ao tema e suas implicações, eximindo-nos de uma discussão teórica que poderia ser fastidiosa. Como consequência negativa, não há como nos abstermos de exemplos e discussões relacionadas à cooperação internacional para o desenvolvimento, que podem não ser familiares ao leitor. Esperamos que tais temas tornem-se mais compreensíveis ao longo dos demais capítulos da dissertação.

<sup>2</sup> A prosopografia envolve submeter uma população pré-definida a uma seleção de questões, normalmente através de um questionário. Isso possibilita tornar visíveis as características comuns daquela população, bem como organizar dados de forma a revelar conexões e padrões influenciando processos históricos (VERBOREN et al., s.d.).

desenvolvimento, o papel desempenhado pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, com foco nas implicações sociais de suas atividades de definição de normas e conceitos, monitoramento de fluxos, e avaliações de resultados.

## 2.1 Pensando o campo

Na formulação de Bourdieu, um campo é um subsistema da estrutura social que se constitui enquanto espaço estruturado de posições. Delas derivam certas propriedades que, conquanto parcialmente determinadas pelos agentes que as ocupam, podem também ser analisadas independentemente dos mesmos (BOURDIEU, 1980a, p. 113). Afirmar a existência de um campo da cooperação internacional para o desenvolvimento significaria, assim, constatar um conjunto de posições, esquemas classificatórios e padrões de orientação característicos desse espaço social. Tomemos, por exemplo, o segundo parágrafo da Declaração de Busan, hoje muito discutido pela base voluntária que atribui aos compromissos do chamado Sul:

The nature, modalities and responsibilities that apply to South-South co-operation differ from those that apply to North-South co-operation. At the same time, we recognise that we are all part of a development agenda in which we participate on the basis of common goals and shared principles. In this context, we encourage increased efforts to support effective co-operation based on our specific country situations. The principles, commitments and actions agreed in the outcome document in Busan shall be the reference for South-South partners on a voluntary basis. (BPEDC, 2011, p.1)

O trecho indica uma distinção entre a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul, assim como entre as modalidades e responsabilidades a elas associadas. Como qualquer campo, este é um *“locus of struggle to determine the conditions and the criteria of legitimate membership and legitimate hierarchy”* (BOURDIEU, 1988, p.11). Assim, ao indicar uma agenda do desenvolvimento comum, bem como princípios e objetivos a ela subjacentes, afirma-se que a distinção entre cooperantes do Norte e do Sul não constitui princípio legítimo de definição de membros ou hierarquia legítima no campo. O apoio explicitado à cooperação eficaz baseada em situações específicas de cada país denota ainda a preocupação em torno da eficácia e a possibilidade de sua concepção e tradução em práticas no campo. Note-se ainda

que o parágrafo é tido como vitória do dito Sul, uma vez que coloca CNS e CSS em pé de igualdade formal no campo. Assim, verifica-se tanto uma lógica característica de um campo semiautônomo como um conjunto de classificações e padrões de orientação baseados em divisões constituintes do campo.

Em uma perspectiva bourdieusiana, dominância no campo implica imposição de visão do microcosmo social a partir da constituição de princípios de *di-visão* tidos como legítimos e naturalizados - um particular universalizado historicamente (BOURDIEU, 2012, p.108). Seu processo de universalização, assim como sua manutenção enquanto tal, acarreta violência simbólica. A peculiaridade da violência em sua forma simbólica encontra-se implícita nas dimensões tautológicas ambíguas de seus efeitos: ela apenas funciona se não for percebida enquanto violência por aqueles que a sofrem (BOURDIEU & WACQUANT, 1992).<sup>3</sup>

Com base nos princípios de *di-visão*, estabelece-se um sistema de oposições no campo, todas ligadas, de maneira mais ou menos direta: Norte/Sul, desenvolvido/em desenvolvimento, doador/receptor etc. Tais divisões, bem como os vínculos entre elas, são constituídas historicamente, manifestas em forma de história objetivada/reificada e incorporada. A primeira refere-se a elementos como a lista de receptores e doadores do CAD da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>4</sup>, relatórios e guias de boas práticas produzidos pela Instituição, modelo organizacional de agências promotoras e receptoras de cooperação etc. A segunda refere-se às disposições incorporadas em agentes atuantes no campo, que desenvolvem um senso prático (BOURDIEU, 2009). Estrutura estruturada predisposta a funcionar como estrutura estruturante (BOURDIEU, 2009, p.87), o *habitus* do agente é atualizado no campo e reflete em alguma medida a posição (*habitat*) ocupada por este em termos de seus capitais.

Assim, haveria um *habitus* individual em homologia estrutural com o *habitus* característico do campo da CID – manifesto na categoria profissional

<sup>3</sup> De certo modo, tal noção já pode ser encontrada na própria noção de universalização de um particular.

<sup>4</sup> Focamos aqui no CAD-OCDE devido à sua importância particular em relação à pergunta guarda-chuva proposta. Poderíamos dizer o mesmo em relação a outras instituições relevantes no campo como Banco Mundial, agências das Nações Unidas etc.

*development practitioner*. A distinção entre *habitus* individual e *habitus* do campo reflete a singularidade da trajetória individual de cada agente. Nessa gramática, a ação estratégica seria fruto da razão prática. Razão e reflexão puras são *a priori* impossibilitadas pela relação de correspondência entre estruturas sociais e esquemas de pensamento (BOURDIEU & WACQUANT, 1992).<sup>5</sup> Os esquemas de classificação, por sua vez, nos permitem divisar um instantâneo das relações de força.

A correspondência entre estruturas sociais e esquemas de pensamento faz que dominantes possam ser dominados por sua própria dominação. Ou seja, dominantes também são parcialmente escravos dos papéis que suas posições lhes obrigam a desempenhar, dinâmica que não necessariamente se dá no plano da consciência. Daí, tal qual Bourdieu em relação a um funcionalismo pessimista ou à noção de aparatos quase diabólicos (BOURDIEU, 1992, p.102), afastamo-nos de leituras baseadas em divisões maniqueístas entre mocinhos e bandidos, a partir das quais desenvolvimento, e a cooperação, por conseguinte, são tratados simplesmente como armas do opressor.

Dito de outro modo, ao se identificar a vinculação genética entre campo, *habitus*, agente e prática, numa perspectiva bourdieusiana da cooperação internacional para o desenvolvimento, buscamos nos aproximar de Mosse (2006, p. 2) em seu distanciamento das visões caricaturadas da *policy* de burocracias do desenvolvimento chamadas instrumentais e críticas, que denotariam, respectivamente, *policy* como solução racional de problemas e como a racionalização de um discurso técnico que esconderia propósitos de dominância burocrática, que constituiriam a “verdadeira intenção” do desenvolvimento.

---

<sup>5</sup> A ideia é uma generalização do princípio de Durkheim e Mauss, proposto em “Some Primitive Forms of Classification”, no qual argumentam que sistemas cognitivos operativos em sociedades primitivas são derivados de seus sistemas sociais. Segundo Wacquant, Bourdieu iria além, em quatro direções: 1) propõe que isso também funcionaria em sociedades avançadas, e os grandes esquemas de classificação seriam disseminados principalmente através dos sistemas escolares; 2) esquemas mentais e estruturas sociais são homólogos porque estariam ligados geneticamente. Isso destruiria a falsa antinomia entre sociologia e psicologia social; 3) tal correspondência preenche importante função política: sistemas simbólicos não seriam apenas sistemas de conhecimento, mas instrumentos de dominação; e 4) ao se considerar que categorias não espelham o mundo social, mas o constituem, os sistemas de classificação representariam também a “stake in the struggles” que opõem indivíduos a grupos na interação do cotidiano (BOURDIEU & WACQUANT, 1992, p.12-14).

Segundo a visão instrumental, problemas em intervenções de desenvolvimento e, por extrapolação, na provisão de cooperação interancional como um todo, seriam mitigados pelo aprimoramento em técnicas de gestão. Destacar-se-ia a relevância da formulação dos projetos e organizações, subvalorizando-se a complexidade inerente à implementação. Ao promovermos reflexividade, buscamos, assim como Mosse, mostrar que o controle por parte do agente é uma ilusão (MOSSE, 2006, p.4).

À visão crítica, Mosse associa trabalhos de autores como Escobar (1995) e Ferguson (1994). Segundo o autor, a visão crítica da *policy* toma o fracasso de projetos de desenvolvimento como autoevidente. Não haveria surpresa no fato de que

management models which isolate interventions from the history and social and political realities of the ‘third world’, or bend these realities into the discipline-bound logics of diagnosis and prescription (whether in health, agriculture or education), do not achieve their stated ends [...]. [L]ike those of colonial rule, development’s rational models achieve cognitive control and social regulation; they enhance state capacity and expand bureaucratic power (particularly over marginal areas and people); they reproduce hierarchies of knowledge (scientific over indigenous) and society (developer over the ‘to be developed’), and they fragment, subjugate, silence or erase the local, all the while ‘whisk[ing] these political effects out of sight’ through technical discourses that naturalise poverty, objectify the poor and depoliticise development. (MOSSE, 2006, p.4)

Notar a autoevidência do fracasso desses projetos em relação à promoção de “real” desenvolvimento implica afirmar o sucesso desses mesmos projetos em outros aspectos. Caso contrário, a permanência das práticas que lhes subjazem seria ilógica. Isso implica afirmar que partidários da visão crítica da *policy* associam a dominação burocrática resultante por eles identificada ao sucesso dos projetos, o que significa lhes imputar intencionalidade ou agenda ocultada. Mosse afirma ainda que, para esses autores, resistência, representada por iniciativas como protestos de ativistas contra esquemas de remoção populacional e movimentos sociais formados para conter mega-projetos de infraestrutura, deve ser celebrada.

Ao contrário de Mosse, entretanto, não nos distanciamos da visão crítica pela desacentuação da dominação, mas pela recusa em percebê-la como “intenção verdadeira” ou agenda ocultada. Isso não necessariamente representa uma diferença em relação à visão crítica, uma vez que seus partidários afirmariam que

“[d]evelopment’s effects occur, [as] James Ferguson writes, ‘behind the backs or against the wills of even the most powerful actors’” (MOSSE, 2006, p.5). É certo que a homologia entre esquemas de percepção e estruturas sociais impossibilita a distinção entre “intenções verdadeiras” e intenções representadas/anunciadas, não impedindo contudo a verificação de lógicas subjacentes de dominação.

Por um lado, isso significa que resistência é parte da dinâmica do campo, não se constituindo em motivo de celebração para o analista, ainda que, enquanto agente, pese a impossibilidade de se alcançar neutralidade de fato. Por outro lado, a dominação deve ser associada à prática, e não à uma estrutura tipo máquina infernal, tal qual poderia ser afirmado por uma abordagem funcionalista pessimista. Há no campo, portanto, agência complexa e disputa:

In a field, agents and institutions constantly struggle, according to the regularities and the rules constitutive of this space of play (and, in given conjunctures, over those rules themselves), with various degrees of strength and therefore diverse probabilities of success, to appropriate the specific products at stake in the game. Those who dominate in a given field are in a position to make it function to their advantage but they must always contend with the resistance, the claims, the contention, "political" or otherwise, of the dominated. (BOURDIEU & WACQUANT, 1992, p.102)

Conquanto Bourdieu tome o indivíduo, devidamente retirado o conteúdo liberal associado ao termo, como agente *par excellence*, apropriações de sua sociologia identificam agência em níveis diversos. Parecem-nos especialmente interessantes as contribuições da sociologia organizacional, com os chamados campos organizacionais. Em larga medida popularizada por autores como DiMaggio e Powell na década de 1990<sup>6</sup>, tais contribuições buscaram ir além de populações semelhantes (e.g. museus dentro do campo artístico), mas abarcar um ecossistema organizacional inteiro (e.g. museus, faculdades de arte, agências financiadoras, burocracias ligadas a cultura, mídia etc.)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Cf. DiMaggio e Powell, 1983; e DiMaggio e Powell, 1991.

<sup>7</sup> A fim de se compreender relações entre diversas agências governamentais de desenvolvimento, tornar-se-ia interessante, portanto, contemplar burocracias outras como organizações multilaterais, *think-tanks*, sociedade civil organizada e outras. Mapear o campo organizacional na cooperação internacional para o desenvolvimento possibilitaria revelar não apenas dominantes e dominados, elemento que nos salta aos olhos à primeira vista, mas os diferentes níveis e expedientes de dominância organizacional, manifestas na distribuição particular de organizações em posições em função dos capitais de que são dotadas. Não obstante, esta empresa implicaria tempo e espaço dos quais não dispomos. Optamos, portanto, por trabalhar a partir da dominância evidente, focando-

As contribuições da sociologia organizacional baseiam-se na noção de que organizações podem ser tratadas como agentes em seu próprio direito. Demonstremos com base em trecho da intervenção brasileira no Terceiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda realizado em Accra, Gana, em 2008:

Although there is a basic consensus among developing and donor countries that development cooperation must evolve in many aspects, we believe that the points of view from the two sides are not fully convergent in the way the Paris Declaration intended to portray them in 2005. From the perspective of a country like Brazil, the Paris Declaration and all subsequent meetings and papers related to it organized and prepared in the last three years, were based on two premises: i) a rigid view of the world development system, where countries should be classified as donors or recipients; ii) the dissemination of the belief that the practices, standards and goals of donor countries and some international financial institutions were the pattern to be observed by everyone. (BRASIL, 2008, p.2)

Implícita às asserções brasileiras está a apresentação do Brasil como um país em desenvolvimento. Ser um “country like Brazil” significa, no entanto, algo mais. Neste caso, implica promover cooperação internacional, o que provoca tensão simbólica sob a rígida divisão entre doadores e receptores. O reconhecimento da tensão permite tecer críticas em relação à definição de normas e padrões de orientação no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Se o “sistema de desenvolvimento mundial”, para utilizar a mesma expressão da intervenção brasileira, não se constitui apenas de receptores e doadores, como estes últimos poderiam estabelecer princípios universais de modo legítimo? Associar a causa permissiva do estabelecimento de princípios pelos chamados doadores a “crenças disseminadas” é denunciar a violência simbólica perpetrada por tais agentes. A eficácia da denúncia<sup>8</sup> compromete a eficiência da violência simbólica, uma vez que esta apenas funciona se não for percebida como violência.

No caso da participação brasileira em Accra, poderíamos identificar o profissional a realizar a intervenção, ou mesmo os responsáveis pela redação do

---

nos, entretanto, nos mecanismos não evidentes dessa dominação, objetivando analisar as tensões e transformações do presente no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

<sup>8</sup> Deve-se ressaltar que denúncias desse tipo realizadas por agentes que mobilizam a cooperação Sul-Sul não devem ser ingenuamente tratadas como atos de resistência do oprimido, nem como obras de um gênio maléfico a orquestrar simbolicamente um plano de dominação, mas como ações libidinosas com vistas a melhorar a condição dos agentes no campo. A noção de libido implica desejo pelo jogo que representa um determinado campo. Para uma suscinta apresentação de Wacquant sobre o conceito, ver Bourdieu e Wacquant, 1992, p.26.

texto, mas suas idiossincrasias seguramente não se manifestam enquanto oposição à linha de pensamento dominante na organização que os autoriza, a Agência Brasileira de Cooperação, órgão subsidiário do Ministério das Relações Exteriores. Pode-se ir além, na medida em que para questões semelhantes, a delegação do Ministério está representando o governo brasileiro. Organizações podem, assim, ser tratadas analiticamente como agentes, desde que não se ignore sua condição de espaços de disputas em si mesmos.

Organizações são também instituições. Estas, quando simbolicamente potentes, funcionam como o “skeptron” em Homero (BOURDIEU, 1991, p.111). Se este permite ao portador falar e ser ouvido, a instituição dota o instituído de agência<sup>9</sup>. A organização é um tipo particular de instituição. Sua mágica social possibilita e constrange agência, e sua influência incide além de seus membros correntes, fazendo parte da história incorporada daqueles que um dia integraram uma organização. Daí o peso de um artigo de Richard Manning, publicado no Financial Times em abril de 2013, criticando os níveis de concessionalidade da ajuda promovida por membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE<sup>10</sup>. O equipamento simbólico, na forma da organização institucional de que fez parte, é explicitado ao final do artigo: “Richard Manning, Chair of the OECD’s Development Assistance Committee, 2003-08, Esher, Surrey, UK”<sup>11</sup>. Desse modo, pode convir o tratamento analítico de organizações e certos indivíduos como agentes<sup>12</sup>, dependendo da questão que desejamos tratar (e.g. surgimento da agenda da eficácia dentro do CAD-OCDE) ou de uma das suas dimensões (e.g. impacto da agenda da eficácia sob governos de países em desenvolvimento).

---

<sup>9</sup> Confrontos agenciados, manifestos na contestação ou resistência a práticas, independentemente de sua natureza, podem, pois, tomar forma de questionamento à instituição ou à mobilização prática daquela instituição por um agente.

<sup>10</sup> OECD is ignoring its definition of overseas aid. Disponível em: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b3d73884-a056-11e2-88b6-00144feabdc0.html#axzz2Zqd9uQ2b>. Acesso em: 23 jul. 2013.

<sup>11</sup> É evidente o porquê de não descrever Richard Manning simplesmente como funcionário público do Departamento para Desenvolvimento Internacional (DfID) e seus antecessores, entre os anos de 1965 e 2003, ou como um consultor em desenvolvimento internacional.

<sup>12</sup> Estamos convencidos de que os custos de se navegar entre ambas as perspectivas num mesmo trabalho, sem as crer necessariamente incompatíveis ou contraditórias, mas complementares e oportunas, podem ser superados pelos seus benefícios.

Em se considerando as noções avançadas, pode-se afirmar que o tensionar dos sistemas de classificação e das práticas e agentes a eles associados sugere resistência e alteração das relações de força no campo. Ora, elementos apontados anteriormente como a crescente visibilidade dos agentes da CSS, as discussões em torno das boas práticas desses agentes e o reposicionamento de instituições como o CAD-OCDE parecem corroborar tal expectativa teórica. Nesse sentido, torna-se relevante identificar e investigar as práticas a partir das quais se constituem agentes autorizados no campo por diferentes regimes simbólicos da cooperação internaiconal para o desenvolvimento.

Por regime simbólico entendemos o todo simbólico, constituído através de práticas, capaz de autorizar ou desautorizar práticas no campo. Nesse sentido, há circularidade social: ao longo do tempo, práticas desenvolvem espécie de coesão, ainda que esta também seja uma representação construída por práticas, passando a autorizar/desautorizar práticas subsequentes. Ao salientarmos práticas e regime simbólico, desejamos enfatizar o benefício de se partir das práticas para compreender o campo, ressaltando simultaneamente a importância do plano simbólico.

Práticas refletem a atualização dos agentes no campo. Agentes operam em diversos campos semi-autônomos, mas suas práticas efetivam-se num determinado espaço social. Embora agentes constituam-se no campo através de práticas, um olhar sobre estas permite-nos desvelar o *modus operandi* do campo para além dos agentes e suas idiosincrasias, sem, no entanto, precisarmos empreender uma prosopografia. As operações simbólicas efetuadas, contudo, possibilitam-nos apreender como práticas relacionam-se ao posicionamento de agentes no campo, para além de especulações sobre intencionalidade. Dada a correspondência entre estruturas sociais e esquemas de pensamentos no campo, cremos que estas últimas estão fadadas à produção de resultados limitados no que se refere à compreensão do espaço social da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Da análise das práticas no campo deve resultar pistas de futuros possíveis e prováveis. A partir dessa perspectiva, torna-se importante explorar as condições sociais de possibilidade da proeminência do tema da eficácia da ajuda a partir dos

anos 2000 e os efeitos decorrentes sobre a história objetivada e agentes no campo. Em seguida, devem ser exploradas justamente as condições sociais de possibilidade e bases em que se fundamenta a crítica dessa determinada formulação da agenda a partir da CSS. A empreitada envolve discutir como se constitui historicamente os regimes simbólicos da CNS e da CSS, que atuam como condições de possibilidade das práticas de cooperantes do Norte e do Sul, respectivamente, ao mesmo tempo em que influenciam o posicionamento de agentes, e conseqüentemente a distribuição de poder, no campo.

Por um lado, pode-se avançar a noção de “culturas de auditoria”, de Marilyn Strathern, a fim de explicar como o poder simbólico de organizações como o CAD-OCDE é exercido através da prática, ou performance, da responsabilização (*accountability*) (STRATHERN, 2000, p. 2). Já manifesta em diversos mecanismos – delimitação e mensuração da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), sistema de *peer reviews* etc. – tal cultura se reflete de forma única nos princípios de Paris. Argumentamos que a fruição particular da cultura de auditoria no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento fundamenta o regime simbólico da cooperação Norte-Sul. Nesse sentido, a sua difusão é condição de possibilidade de um posicionamento dominante do CAD-OCDE, ao menos nos moldes em que esse se constitui hoje.

Li (2007) utiliza o expediente do “tornando técnico” (*rendering technical*) na exposição de como projetos de desenvolvimento ligados a questões fundiárias e conservação ambiental na Indonésia definem, delimitam e dissecam um problema passível de intervenção técnica, cuja forma em projeto exclui de seu desenho processos de economia política. Estendemos o argumento sustentando que a agenda de Paris não é apenas uma reedição de tal expediente em nível de política internacional no campo, mas serve àqueles que detém o capital técnico – o CAD e seus integrantes.

Por outro lado, procuramos mostrar que as bases de caráter explicitamente político da CSS, somadas à sua percebida (e não necessariamente “verificada”) eficácia, representam em si um desafio às proposições daqueles que se organizam em torno do CAD. Das conseqüências do enfrentamento entre tais regimes simbólicos, associados a práticas supostamente diferentes na execução de

programas e projetos de cooperação Sul-Sul e Norte-Sul, advirá parte importante dos resultados das transformações correntes. Ao elaborarmos essas questões nos capítulos seguintes, esperamos ressaltar a importância da disputa e contestação no campo – ao invés da celebração ingênua da resistência –, buscando paralelamente enfatizar que nem dominados nem dominantes possuem total controle sob suas ações, menos ainda sobre os efeitos destas.

Deve-se ressaltar que Bourdieu não emprega a noção de regime simbólico em suas obras. Cremos, contudo, que esta não representa contradição significativa em relação ao corpo principal de sua sociologia. Partilhando com ele a compreensão de que noções semelhantes devem funcionar como ferramentas conceituais, permitindo construir um objeto e analisá-lo parcimoniosamente, desenvolvemos a noção referida a fim de ressaltar dinâmicas que cremos importantes sem deixar de conferir à devida importância à lógica da prática, que nunca se resumirá à ferramenta utilizada para observá-la.

## **2.20 analista e sua análise: a linguagem do campo e a linguagem no campo**

Antes de passamos ao tratamento de nossos objetos, devem ser feitas ressalvas em relação à utilização corrente de termos como cooperação Sul-Sul, cooperação Norte-Sul, eficácia, responsabilização e outros, nesta dissertação. Utilizar a noção de campo de Bourdieu implica não tratar a linguagem como um mediador neutro da realidade<sup>13</sup>. Do ponto de vista do campo e do jogo que este representa, termos e noções empregadas por agentes possuem relação íntima com a posição que ocupam. A linguagem utilizada por agentes no campo reflete parcialmente suas estratégias.

O vocabulário, bem como seu emprego contextualizado, é dotado de um sentido que está para além daquele que o agente deseja transmitir em um momento preciso. Se não nos é possível conhecer estas intenções “reais”, é nos admissível, contudo, verificar objetivamente a relação entre agente, posição e linguagem. Assim, ao analista, o emprego de um termo determinado por um

---

<sup>13</sup> Muitos contestam inclusive a utilidade de se tratar a linguagem como um mediador, optando por aventá-la como realidade última acessível ao intelecto. Entretanto, debater esta questão e suas implicações profundas à atividade de pesquisa ultrapassa os objetivos deste trabalho.

agente permite observar objetivamente estratégias e operações simbólicas realizadas, constituindo-se em objeto de análise em seu próprio direito. Discutimos anteriormente a diferenciação entre visões instrumental e crítica da *policy* proposta por David Mosse, assim como nosso afastamento em relação a ambas. A mesma lógica de afastamento aplica-se ao vocabulário: podemos verificar objetivamente a lógica de dominação subjacente a um determinado emprego de vocabulário no campo sem necessariamente imputar intencionalidade ao agente.

Objetividade neste caso não representa neutralidade ou “observação de fora”, mas o reconhecimento de que observações realizadas também dependem da linguagem e são realizadas por um agente vinculado ao jogo. O reconhecimento deve ser sustentado pelo analista por meio de vigilância reflexiva constante. Tais conclusões representam ao analista também um dilema, já que sendo o emprego da linguagem um mecanismo relevante de constituição e reprodução da ordem social, a opção pela utilização de termos empregados por agentes no campo frequentemente representa optar pela promoção do status quo ou de algum tipo de transformação.

Em outras palavras, vocabulário e regime simbólico estão intimamente conectados, bem como está o uso daquele ao posicionamento do agente que o emprega. Assim, o analista também opera no campo que analisa. Portanto, sua representação compete com demais representações de agentes no campo, e a influência desta está necessariamente ligada à posição que o agente-analista ocupa no campo. Entretanto, o analista opera também no campo acadêmico. Enquanto o primeiro é objeto, o segundo é causa permissiva de sua análise. É importante observar, contudo, que a relação entre vocabulário, agente e o jogo no campo possui natureza similar em ambos os casos.

No que tange à cooperação internacional, a maioria dos analistas parece ignorar essa questão, seja por considerá-la pouco relevante, por limites textuais de cunho formal (e.g. limite de palavras), ou por objetivos subjacentes (e.g. convencer uma audiência pouco interessada no problema da linguagem a seguir uma linha de atuação frente a um determinado problema). Outros parecem estar conscientes do dilema, porém fazem a opção deliberada de empregar termos

direcionados a um determinado movimento do campo (com vistas à manutenção do status quo ou transformação condicionada)<sup>14</sup>. Há ainda aqueles que reconhecem o problema formalmente, e procuram lidar com ele pela utilização de termos tidos, implícita ou explicitamente, como neutros ou menos problemáticos<sup>15</sup>.

Embora nos pareça importante nesta dissertação reconhecer explicitamente o problema da linguagem, a opção pelo uso de termos não frequentemente empregados pelos agentes no campo também parece não resolver o problema, à medida que supõe um grau de neutralidade artificial inerente ao termo proposto, maior do que aquele relativo aos demais termos utilizados no campo. Preferimos empregar, no mais das vezes, o vocabulário mobilizado por agentes no campo, reconhecendo, no entanto, que estes possuem historicidade – vinculada à trajetória de agentes e instituições.

A lógica utilizada para o tratamento da linguagem dentro do campo também se aplica ao que podemos chamar de linguagem do campo. Embora procuremos atravessar temas, disciplinas, métodos e perspectivas, a centralidade que impomos à noção de campo como ferramenta de análise nos compromete a uma série de noções conexas, vinculando-nos também a uma determinada posição no campo acadêmico frente a debates teóricos, epistemológicos, e metodológicos (bem como em relação ao que cremos ser o substrato destas separações).

Cabe ressaltar, finalmente, que o campo acadêmico também possui seus rituais simbólicos e determinada fruição da cultura de auditoria. Afinal, apresenta-se aqui uma dissertação, e não um documento qualquer. A dissertação possui uma estrutura particular, e deve respeitar diretrizes formais e informais, explícitas e implícitas, que lhe permitem autocredenciamento como trabalho de conclusão de mestrado. Estas são definidas e garantidas por diversos agentes no campo, incluindo orientador, departamento, universidade e demais burocracias estatais setoriais. Tal como no processo de revisão por pares do CAD-OCDE no campo da CID, exige-se do mestrando à avaliação por uma banca. Esta deve ser integrada

---

<sup>14</sup> Ver, por exemplo, o texto de Clemens Six (2009) intitulado *The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm?*.

<sup>15</sup> Emma Mawdsley, por exemplo, usa em seu livro *From recipients to donors: Emerging powers and the changing development landscape* (2012) o termo parceiros de desenvolvimento (re)emergentes.

por “especialistas”, devidamente autorizados no campo acadêmico a julgar a dissertação, aptos a conferir ou não o título de mestre ao auditado. Na seção seguinte exploraremos práticas do CAD que lhe permitiram estruturar o campo e julgar o desempenho de seus integrantes, discutindo também rituais simbólicos de auditoria próprios da Instituição.

### **2.30 Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e a estruturação do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento: definição, monitoramento e avaliação**

Optamos por não separar no capítulo as explicações teóricas e metodológicas das questões e temas deste trabalho. No entanto, as seções anteriores apresentaram as primeiras em função das segundas. Esta seção inverte a ordem, possibilitando a contextualização das tensões no campo a partir da análise do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e algumas de suas práticas no campo, notadamente a definição de normas e conceitos, o monitoramento de fluxos, e a avaliação de ações, processos e resultados.

Em certa medida, localizar origens de processos históricos é ato realizado em função daquilo que se deseja enfatizar. Esquivamo-nos parcialmente de uma política das origens ao nos centrarmos na série de eventos chamados de Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (HLFs), nos quais a questão da eficácia passa a pautar explicitamente as discussões. Entretanto, não nos abstermos de uma apresentação breve sobre a formação histórica do campo, bem como da exposição das práticas do CAD, apoiadas pelo Diretório de Cooperação para o Desenvolvimento (DCD)<sup>16</sup>, que permitiram organizá-lo.

Debates sobre a prática da ajuda por entidades públicas já ocorriam nos Estados Unidos no início do século XIX, ainda que não tenham produzido resultados significativos até as décadas finais do mesmo século (LANCASTER, 2007). Os anos pós-Primeira Guerra Mundial viram um aumento na

---

<sup>16</sup> O Diretório de Cooperação para o Desenvolvimento é o órgão de suporte técnico do CAD, funcionando como seu secretariado. Hoje possui aproximadamente 70 funcionários, distribuídos em quatro divisões: 1) Divisão de Coordenação de Policy; 2) Divisão de Qualidade e Arquitetura da Ajuda; 3) Divisão de Revisão, Avaliação e Engajamento; e 4) Divisão de Monitoramento e Estatística. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/developmentco-operationdirectoratedcd.htm>. Acesso em: 1 ago. 2013.

implementação de obras de infraestrutura e financiamento de serviços ligados à educação e transporte em colônias francesas e inglesas, e na década de 1940 projetos norte-americanos de caráter técnico já eram internacionalmente conhecidos (LANCASTER, 2007, p. 27). Contudo, testemunhou-se forte institucionalização de práticas semelhantes apenas após a II Guerra Mundial, com o surgimento de organizações como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Nações Unidas e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Foi dentro desta última, já em si mesma um desenvolvimento da Organização para Cooperação Econômica Europeia<sup>17</sup>, que o Grupo de Assistência ao Desenvolvimento (GAD) deu lugar ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento<sup>18</sup>. Integrado no século XX pelos expoentes do que hoje chama-se cooperação Norte-Sul, o CAD tornou-se um órgão extremamente relevante na criação e promoção de padrões de orientação no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento na segunda metade do século XX. Isto se realizou por meio de diferentes práticas. Nesta seção, exploramos algumas dessas práticas, centrando-nos na harmonização linguística e definição conceitual, monitoramento, relatoria e identificação de boas práticas internacionais e lições aprendidas e sistema de revisão por pares (*peer review*).

---

<sup>17</sup> Criada inicialmente como uma organização temporária com vistas a organizar o recebimento da ajuda do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, a Organização para Cooperação Econômica Europeia transformou-se também num centro utilizado por representantes norte-americanos a fim de discutir problemas europeus (GORDON, 1956, p. 2). Em dezembro de 1959, chefes de Estado da Alemanha Ocidental, Estados Unidos, França e Reino Unido divulgam um comunicado afirmando que o progresso industrial do Ocidente teria permitido políticas de promoção de desenvolvimento em países menos desenvolvidos, assim como a coordenação de suas próprias políticas de comércio, crescimento e estabilidade. Paralelamente, os Estados Unidos propuseram a criação de um mecanismo institucional capaz de dar maior atenção aos países menos desenvolvidos, aumentando o fluxo de capital e coordenando a assistência ao desenvolvimento (OHLIN, 1968, p. 232)

<sup>18</sup> A resolução ministerial de 23 de julho de 1960, que tinha como objetivo definir as linhas diretrizes gerais do CAD, enumerava, entre outros, os seguintes pontos: 1) o Comitê deverá manter consultas sobre os métodos de disponibilização de recursos nacionais para assistir a países em processo de desenvolvimento econômico e melhorar o fluxo de fundos de longo prazo para essas nações; 2) deverá produzir relatórios periódicos para o Conselho e seus membros e tem o poder de realizar recomendações em áreas de sua competência para os integrantes do Comitê e do Conselho; 3) caso as prerrogativas do DAC forem estendidas além dos definidos na resolução, qualquer país membro não representado no Comitê pode levar o assunto ao Conselho. Os pontos 1 e 2 representam algumas das principais atividades realizadas pelo CAD ao longo do século XX. Como se pode notar a partir do ponto 3, a questão da representatividade versus legitimidade já era levada em conta e percebida como possível ponto de tensão.

A harmonização linguística e definição conceitual foram essenciais ao estabelecimento dos limites do campo, uma vez que envolviam, a um só tempo, definição de objetivos e meios e circunscrição do vocabulário apropriado ao espaço da cooperação internacional para o desenvolvimento, gerando comparabilidade. Tais práticas manifestam-se, por exemplo, na resolução de 1963 sobre termos e condições da ajuda adotada pelo Comitê, bem como na recomendação sobre termos e condições financeiras expedida dois anos mais tarde. Estas serviriam como padrões precursores da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, conceito adotado em 1969, definido hoje da seguinte maneira:

Flows of official financing administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as the main objective, and which are concessional in character with a grant element of at least 25 percent (using a fixed 10 percent rate of discount). By convention, ODA flows comprise contributions of donor government agencies, at all levels, to developing countries (“bilateral ODA”) and to multilateral institutions. ODA receipts comprise disbursements by bilateral donors and multilateral institutions. Lending by export credit agencies—with the pure purpose of export promotion—is excluded.<sup>19</sup>

Assim, separou-se a AOD de outros fluxos oficiais, constituindo-se um fluxo característico do campo em questão. A AOD é ilustrativa das dimensões técnicas e conceituais do emprego de um parâmetro no campo, e como este passa a orientar as práticas dos agentes. Como explicitado pela definição, um nível de concessionalidade é estabelecido, bem como o tipo de fonte – oficial governamental –, destino – países em desenvolvimento e instituições multilaterais –, e objetivos, excluindo-se, por exemplo, os créditos de exportação, uma vez que visariam à promoção de comércio e não desenvolvimento.

A constituição da AOD, contudo, possui relevância particular, uma vez que permitiu a consolidação do espaço social da cooperação internacional para o desenvolvimento como um campo semi-autônomo: cooperar para o desenvolvimento internacional passou a significar a provisão de AOD. Assim, a AOD tornou-se com o tempo um “long-standing symbol of a just and essential welfare transfer from the North to the South” (XU & CAREY, 2013, p.35). De fato, AOD e cooperação Norte-Sul são por vezes tratados como termos intercambiáveis. Como notam os autores, a filosofia da transferência tangível de recursos – também conhecida como “*donnor effort*” – subjacente ao conceito da

<sup>19</sup> Disponível em: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>. Acesso em: 23 jul. 2013.

ajuda oficial ao desenvolvimento foi fundamental à configuração dos mecanismos de relatoria do CAD e seus membros para os propósitos de partilha mútua de encargos (“*burden-sharing*”) e monitoramento em relação a metas (“*target-monitoring*”). O resultado é o incentivo e desincentivo, respectivamente, a instrumentos financeiros contáveis e não contáveis como AOD. Evidentemente, a eficiência da estrutura de incentivos depende da importância que doadores atrelam à função simbólica da AOD de sinalizar o grau de compromisso para com o desenvolvimento internacional (XU & CAREY, 2013, p.35).

O trabalho simbólico de associação entre níveis de AOD e o grau de compromisso para com o desenvolvimento internacional também foi realizado constante e reiteradamente pelo CAD. Aliás, esta é uma das principais funções simbólicas cumpridas por relatórios lançados pelo Comitê. Veja-se, por exemplo, este trecho do relatório de 2006 do CAD intitulado *Dac in Dates*, em referência ao relatório *Twenty-five years of development co-operation* de 1985:

Official development assistance is not investment banking and is therefore not directed to the countries with the highest potential investment returns. Not only is aid concentrated in countries with the most difficult and intractable development problems; substantial amounts of it must be used to cope with emergency situations arising from natural calamities, refugee influxes or strife. Therefore, it is not at all surprising that many of the major aid recipients are not among the fast-growing countries. (DAC, 2006, p.21)

Ao mesmo tempo em que se justifica um percebido insucesso da AOD em promover o desenvolvimento de seus receptores, assinala-se paralelamente o esforço empreendido para dar cabo dos seus “mais intratáveis problemas de desenvolvimento”. Além disso, busca-se distinguir fluxos cujo destino está ligado ao potencial retorno do investimento e a AOD por meio da diferenciação entre motivos supostamente subjacentes. Veremos em seções posteriores que a cooperação Sul-Sul provoca tensão sob tal diferenciação, elemento que se manifesta no princípio da promoção de benefícios mútuos.

Para elaborar relatórios sobre desenvolvimento internacional, foi e é necessário ao CAD registrar práticas e fluxos financeiros da cooperação internacional, bem como seus resultados. De fato, o monitoramento é fundamental à construção da legitimidade relativa ao regime simbólico da cooperação Norte-

Sul, mesmo quando as recomendações do CAD não são amplamente seguidas.<sup>20</sup> A prática do monitoramento é amiúde tratada como uma das bases necessárias à promoção da responsabilização (*accountability*), palavra de ordem no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento há tempo considerável. Como nota Strathern (2000, p.1), contudo, práticas associadas à promoção da responsabilização não se confinam hoje a certas instituições ou a partes específicas do mundo, mas compõem elementos de uma cultura que informa dinâmicas passíveis de localização – a alocação de recursos e a evocação de uma linguagem de aspiração comum são apenas dois exemplos.

Se a cultura da auditoria não é particular ao campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, ela possui, todavia, particularidades em suas manifestações neste espaço. Como notam Shore e Wright (2000, p. 58), “[a]lthough their name and form seem to be everywhere the same, each time these technologies enter a new context, their impact varies, often in unpredictable ways”. Ou seja, ocorre uma espécie de refração, embora não possamos conhecer o ambiente tão bem que consigamos calcular precisamente o seu índice. Particularidades e impactos revelam-se no objeto controlado – os fluxos de cooperação internacional –, no modo distinto de racionalizá-la – como necessária à promoção eficaz da ajuda com vistas a redução da pobreza, – e nas práticas e sistemas por meio das quais essa cultura ganha fruição.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> A prática da ajuda amarrada constitui um exemplo importante, uma vez que vem sendo perseguida pelo menos desde 1965, com medidas para desamarrar a ajuda já incluídas na Recomendação sobre Termos Financeiros e Condições daquele ano (DAC, 2007). São três as implicações negativas percebidas da ajuda amarrada: diminuição da eficiência e eficácia da ajuda, distorções sobre a partilha mútua de encargos (*burden-sharing*) que a AOD deveria representar, e distorções potenciais sob a balança de exportações e importações do país receptor (DAC, 2007). O Comitê adotou em 1972 o Memorandum of Understanding on Untying Bilateral Development Loans in Favour of Procurement in Developing Countries. Entretanto, o baixo progresso relativo fez que, quinze anos mais tarde, se buscasse regulamentar a prática da ajuda amarrada, cujas orientações encontram-se no documento intitulado DAC Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance, adotado pelo Comitê em 1987. Em 1992, outra recomendação, buscando restringir a ajuda amarrada a países com melhores níveis de desenvolvimento e a projetos comercialmente viáveis, foi adotada. O baixo progresso relativo fez que fosse adotada em reunião de alto nível a Recommendation to Untie Official Development Assistance to the Least Developed Countries em 2001. Embora uma melhora pareça ter ocorrido na última década, em certos casos e tipos de cooperação o nível de ajuda amarrada ainda é alto – tais como na provisão de alimentos. (DAC IS UNTYING AID WORKING, 2009)

<sup>21</sup> As particularidades também sofrem mutações e possuem trajetória histórica no campo. Isto implica dizer que objetos controlados, racionalizações e meios de implementação também se transformam ao longo do tempo. Presenciamos hoje, por exemplo, o controle de outros fluxos

Ao identificarmos o monitoramento de fluxos financeiros particulares – até período recente apenas a AOD – como necessário à promoção do desenvolvimento internacional, relevamos ponto essencial da responsabilização: seu credenciamento dual no raciocínio moral e nos métodos e preceitos da contabilidade financeira (STRATHERN, 2000, p.2). Segundo Strathern (2000), tais métodos e preceitos teriam se libertado do mundo das finanças, e sua própria presença expandida lhes dariam o poder de funcionar como base para quaisquer reconhecimentos, mensurações ou avaliações. Parte seu poder estaria ligado ao fato de que “by themselves audit practices often seem mundane, inevitable parts of a bureaucratic process” (STRATHERN, 2000, p.2), o que as permitiria se expandir sem provocar estranhamento.

Como afirmado pela autora, o desenvolvimento de uma cultura de auditoria evidencia-se na concomitante emergência e dominância de formas específicas – e únicas aceitáveis – de se demonstrar responsabilização. Em outras palavras: “[o]nly certain social practices take a form which will convince, one which will persuade those to whom accountability is to be rendered – whether it is ‘the government’ or the taxpayer/public – that accountability has indeed been rendered” (STRATHERN, 2000, p.3).

No que se refere ao campo da cooperação internacional ao desenvolvimento, a afirmação de Strathern omite, contudo, peça importante do quebra-cabeça. A criação de um arcabouço determinando práticas aptas ao convencimento de que a responsabilização de fato ocorre não afeta apenas partes envolvidas numa relação de responsabilização (e.g. contribuintes de um governo promotor de cooperação vs governo integrante do CAD), mas também aqueles que não participam sua cooperação segundo o arcabouço aceito no campo (e.g. governos do Sul).

A dimensão moral da responsabilização, crescentemente transfigurada na mera aplicação dos métodos, preceitos e vocabulário da contabilidade financeira, reside justamente na constituição de um conjunto de operações “aceitáveis” no

---

oficiais, fluxos privados e AOD multilateral em lugar de apenas AOD bilateral, o início de um retorno do crescimento econômico como objetivo da cooperação internacional após a era de dominância da redução da pobreza, e as transformações implicadas na transição do CRS para CRS++.

campo, isto é, operações que configurariam responsabilização. Ressaltar a vinculação entre os limites do aceitável e o respectivo campo implica destacar a relação entre moral, aceitação, e agentes dominantes no espaço social da cooperação internacional para o desenvolvimento. Custos simbólicos significativos são auferidos por aqueles que não participam sua cooperação segundo “operações responsáveis” sem apresentar razões legítimas. A legitimidade das razões também é definida e avaliada no campo<sup>22</sup>. Práticas de auditoria não são aplicadas sob um mundo que está para além das mesmas. Ao contrário, elas moldam-no ao se realizarem – a criação de um mundo auditável é ao mesmo tempo condição e resultado da auditoria.

O monitoramento de fluxos pelo CAD é realizado a partir do sistema de informação de créditos (Creditor Reporting System – CRS). O CAD-OCDE monitora fluxos desde sua criação na década de 1960. O CRS foi criado em 1967 pela OCDE e Banco Mundial (DAC, 2007), passando a oferecer informações em nível de atividades de ajuda em 1973<sup>23</sup>. A base de dados tornou-se internacionalmente reconhecida pelas divisões setoriais e geográficas, sendo amplamente utilizada por governos, organizações e pesquisadores no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (DAC, 2007, p. 5).

Entretanto, o CRS serve mais do que ao monitoramento da AOD, contribuindo também para uma harmonização prática e linguística a partir da comparação entre seus dados e as estatísticas agregadas do CAD:

The links between the CRS and the DAC allow the two reporting systems to supplement and reinforce one another. The completeness of CRS data is verified through comparisons with the DAC statistics. Conversely, the quality of DAC statistics - e.g. their conformity with definitions and consistency between Members - can be examined through the CRS, which shows what lies behind the aggregate figures. The CRS-DAC correspondence can also help to clarify the reporting concepts. For example, applying a definition to an individual aid activity can point up gaps or weaknesses in definitions or classifications. (DAC, 2007)

---

<sup>22</sup> Ao ser verificada, a afirmação de que o arcabouço tido como aceito no campo não permite reportar fluxos específicos, centrais à cooperação promovida pelo respectivo parceiro-réu, tende a permitir absolvição. Já a afirmação de que não há capacidade interna (*expertise*) necessária à utilização do arcabouço, bem como a afirmação de que a relação custo-benefício implicada não compensa o investimento em geração de capacidade, tende a não ser considerada uma razão legítima.

<sup>23</sup> Disponível em: <http://www.aiddata.org/content/index/about/AidData-and-the-CRS>. Acesso em: 29 jul. 2013.

Deve-se notar que a aplicação de uma definição a uma atividade individual de ajuda não meramente aponta lacunas em definições ou classificações descritivas, mas contribui para fazer convergir as práticas dos agentes em torno de classificações e definições. Certas práticas, contudo, podem tornar necessários ajustes nas classificações. Dessa forma, mesmo as definições e classificações do CRS não representam um simples reflexo das atividades dos agentes, mas orientam conduta e tipo de atividade implementada.

A auditoria é, portanto, origem e fim da prática de monitoramento. Ao mesmo tempo em que se orienta a conduta no campo, promove-se a dominância daqueles capazes de moldar os limites entre práticas aceitáveis e não aceitáveis de monitoramento, que suspostamente teriam como único efeito a promoção de responsabilização.

De acordo com as diretrizes do CRS (2007), a base de dados permite, entre outras coisas, comparar compromissos e desembolsos, analisar a distribuição setorial e geográfica da ajuda, verificar a adequação de fluxos às definições de AOD, assegurar a observância às recomendações presentes no documento sobre termos financeiros e conduta de 1978, e monitorar a prática da ajuda amarrada<sup>2425</sup> (*tied-aid*) pelos integrantes do Comitê. Em suma, o sistema permite o controle e orientação das práticas dos integrantes no CAD no campo da cooperação internacional ao desenvolvimento, e tem como função conferir legitimidade à função simbólica da AOD previamente discutida. Indiretamente, no entanto, o sistema influencia também as práticas de não integrantes, uma vez que as distinções apresentadas no sistema passam a funcionar para além do mesmo.

Inicialmente, o CRS compreendia apenas fluxos de AOD bilateral<sup>26</sup>. Em 2005, novas classificações de ajuda foram definidas pela Força Tarefa sobre

---

<sup>24</sup> Historicamente, muitos doadores optavam por não divulgar quão amarrada era sua ajuda, o que comprometia essa função da base de dados do CRS (DAC, 2009).

<sup>25</sup> De acordo com definição da OCDE, a ajuda amarrada é constituída de “official grants or loans that limit procurement to companies in the donor country or in a small group of countries. Tied aid therefore often prevents recipient countries from receiving good value for money for services, goods, or works. Untying aid – removing the legal and regulatory barriers to open competition for aid funded procurement – generally increases aid effectiveness by reducing transaction costs and improving the ability of recipient countries to set their own course. It also allows donors to take greater care in aligning their aid programmes with the objectives and financial management systems of recipient countries.”

<sup>26</sup> A ajuda oficial ao desenvolvimento multilateral, também conhecida como *core funding*, é definida como “contributions [...] made to a recipient institution which: i) conducts all or part of

Convergência e Classificações do Grupo de Trabalho sobre Estatísticas<sup>27</sup>, e a relatoria normalizada entre as revisões e relatórios do CAD e o CRS tornou-se voluntária. Após considerável adesão considerável dos membros do Comitê à relatoria convergente, acordou-se em uma relatoria compulsória no formato CRS++ a partir de 2011.

Além de outras mudanças menores, o CRS++ se propõe reportar não apenas AOD bilateral e outros fluxos oficiais (OFO), mas AOD e OFO multilateral, e fluxos privados (DAC, 2011). Com exceção da AOD multilateral, argumentamos que a expansão da classificação com vistas ao monitoramento desses outros fluxos acompanha a tendência de se repensar fluxos promotores de desenvolvimento internacional. Embora a definição de ajuda oficial ao desenvolvimento não seja descartada, outros fluxos de caráter menos concessional, em particular os privados, foram gradualmente reintegrados ao campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Este desenvolvimento está intimamente ligado à profusão de agentes no campo em período recente, incluindo fundos globais, fundos de capital paciente, investimento de impacto, mega-entidades filantrópicas, empreendimentos sociais e outros (GREENHILL et al., 2013). Destaca-se entre esses, contudo, a participação crescente dos chamados cooperantes do Sul. Em sua maioria, não se pautam pelo conceito de AOD, o que contribui para tornar nebulosa a distinção entre fluxos de cooperação, comércio e investimento. Isto significa também que seus fluxos não são facilmente enquadrados em categorias existentes ou monitoráveis através de mecanismos tradicionais. Sugerimos, assim, que a reformulação do sistema CRS em CRS++ não constitui simples evolução técnica

---

its activities in favour of development; ii) is an international agency, institution or organisation whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; and iii) pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets. If, however, the donor effectively controls the disposal of the funds by specifying the recipient or other aspects of the disbursement (e.g. purpose, terms, total amount, reuse of any repayments), then the contribution should be classified as bilateral and allocated to the appropriate recipient country” (DAC, 2007, p.8).

<sup>27</sup> A formação de grupos de trabalho e redes ligadas ao Comitê também é forma importante de promover a convergência prática na cooperação internacional para o desenvolvimento a partir da criação de espaços *issue-specific* de consulta e decisão. Tais órgãos subsidiários incluem a Rede sobre Avaliação de Desenvolvimento, Rede sobre Igualdade de Gênero, Rede sobre Meio Ambiente e Cooperação para o Desenvolvimento, Rede sobre Redução da Pobreza, Rede sobre Governança, Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade, Grupo de Trabalho sobre Estatística e o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda. Este último será tratado de maneira mais aprofundada na seção seguinte.

em termos de monitoramento, mas associa-se ao reposicionamento estratégico do CAD e seus integrantes frente à diversificação de agentes no campo.

A capacidade de enquadrar “novos fluxos” em uma versão expandida do arcabouço de monitoramento utilizado pelo CAD traduz-se na possibilidade de maior controle e orientação desses fluxos por seus integrantes, ainda que aqueles conhecidos por sua provisão (e.g. cooperantes do Sul, entidades filantrópicas etc.) não integrem o Comitê.

Deve-se enfatizar que essa possibilidade correlaciona-se ao trabalho simbólico de associação entre responsabilização, práticas aceitáveis de demonstrá-la e promovê-la, e a realização de uma cooperação internacional para o desenvolvimento “boa” ou “eficaz”. Note-se a lacuna lógica entre a cooperação internacional para o desenvolvimento e seus resultados para países parceiros. Dito de outro modo, a possibilidade de um enquadramento de novos fluxos gerado pelo arcabouço estendido, ainda dominado pelos integrantes do CAD, permite tornar aqueles que não reportam seus fluxos segundo os parâmetros estabelecidos não apenas em cooperantes menos responsáveis, mas em agentes cuja cooperação é “pior” e menos “eficaz”.

Assim, expõem-se a conexão entre auditoria, incluindo sua dimensão moral e fundamentação em práticas da contabilidade financeira, e dominância no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Enquanto a competência cultural assegura ao agente meios de demonstrar a promoção de responsabilização, o controle sobre a manutenção ou transformação dos sistemas pelos quais a cultura de auditoria ganha fruição, incluindo o CRS++, permite aos dominantes orientar práticas no campo em seu favor.

Práticas de monitoramento permitem também a identificação de lições aprendidas e boas práticas na cooperação internacional para o desenvolvimento. Sua reunião e disseminação constituíram importante trabalho do Comitê na criação de padrões de orientação no campo. Como muitas dessas boas práticas emergiram das chamadas revisões por pares (*peer reviews*), optamos por tratar essas práticas em conjunto.

A avaliação é a base, vertente percebida como necessária à promoção da responsabilização. Juntamente com o monitoramento, compõe uma agenda fortemente impulsionada pelo Comitê, abreviada por operadores por meio das letras M&E (*Monitoring and Evaluation*). Dada sua ampla difusão entre integrantes do CAD, práticas de auditoria parecem naturais, parte inevitável do processo burocrático de instituições de desenvolvimento. Entretanto,

[p]rocedures for assessment have social consequences, locking up time, personnel and resources, as well as locking into the moralities of public management. [...]It is when one starts putting together a larger picture that they take on the contours of a distinct cultural artefact. (STRATHERN, 2000. p.3)

A revisão por pares constitui, talvez, a mais importante prática de promoção de um padrão na ajuda ao desenvolvimento prestada pelos membros do CAD. Baseado nos princípios de pressão do par e aprendizado com o par (*peer pressure and peer learning*), o processo de revisão, a partir do exame regular, apreciação e oferta de críticas reformistas a sistemas de cooperação para o desenvolvimento, busca oficialmente resultar em melhora da qualidade e aumento em volume da ajuda, provisão de análises críveis sobre sistemas de cooperação para o desenvolvimento, e compartilhamento de boas práticas e lições aprendidas.<sup>28</sup>

A revisão por pares, que fez cinquenta anos em 2012, cumpre também a função de assegurar que os princípios de cooperação definidos no âmbito do Comitê sejam implementados, garantindo a competição “justa” no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Embora as práticas recomendadas sejam apresentadas como favoráveis aos receptores da ajuda, as orientações servem igualmente ao nivelamento do campo uma vez que contribuem para estabelecer o modo legítimo de jogar o jogo.

O sistema possui uma trajetória longa e passou por diversas transformações desde 1962. Atualmente, cinco ou seis integrantes do Comitê são submetidos à revisão por pares a cada ano. A equipe examinadora para cada examinado é formada por oficiais de dois países membros do CAD e técnicos do DCD - o secretariado do Comitê – incluindo pelo menos um especialista em assistência humanitária. A lista de examinados e examinadores é divulgada com

---

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50yearsdacpeerreviews.htm>. Acesso em: 1 ago. 2013.

antecedência, e revisores são selecionados com base em critérios como tamanho e característica do respectivo programa de cooperação internacional para o desenvolvimento, língua e geografia. O trabalho de pesquisa e consulta dura cerca de 6 meses, envolvendo pelo menos uma missão a campo. As recomendações realizadas são publicadas, sendo o seu progresso monitorado e avaliado cerca de cinco anos após a publicação.

Como notado por Assunção (2013, p.102), o funcionamento da revisão por pares depende de confiança e crença na responsabilização mútua como um processo capaz de promover progresso. Pagani (2002, apud PAULO & RAISEN, 2010) acrescenta aos requisitos o nível adequado de compromisso – traduzido na inversão de recursos financeiros e humanos, e num engajamento no processo – e uma convergência de valores, um mínimo grau de *like-mindedness*. A confiança é de fato central à revisão por pares, e deve transpassar dados, indivíduos participantes e o sistema como um todo.

Nesse sentido, é importante considerar como dados utilizados para a realização das análises e composição das revisões operam em processos profundamente sociais. Como notou Harper (2000, p.24) ao realizar um estudo etnográfico de uma missão do FMI,

although data may be found in a variety of different places (namely, different offices within the various institutions of the member authority government agencies), only certain persons within those offices have the rank to sanction the relevant interpretations and associated numbers. These people provide the stamp of approval. A Fund mission must seek these out. On the mission described here, one individual had a particularly important role in this. For though this individual was not able to give official sanction to every single number, his data, his views on that data, his explanations and accounts of policy were treated as absolutely essential and vital to the mission's ability to comprehend the situation. Trust in this individual was crucial to the mission's work.

Não é improvável a suposição de que dinâmica semelhante ocorre em missões realizadas no escopo de uma revisão por pares do CAD. Não obstante, subestima-se o quanto o sistema de revisão por pares induz a convergência de valores, níveis adequados de compromisso e crença na responsabilização mútua como um processo capaz de promover progresso. Mais do que isso, passa-se a tomar a realização da revisão por pares como a promoção de responsabilização mútua em si mesma, e não um meio para alcançá-la. A confiança, portanto, é

também produto dos procedimentos repetidos, e não apenas causa permissiva de seu bom funcionamento. A diferença entre funções implicadas é sutil, mas importante. A participação regular e exposição prolongada ao processo de revisão por pares fazem que, para aqueles sujeitos ao procedimento, este torne-se não um simples indutor de *compliance*, mas um ritual simbólico de verificação (POWER, 1997), cuja prática é tão meio quanto fim.

Assevera-se, portanto, o cumprimento dos passos, passos estes quase mágicos. Não é à toa que a culminação do ritual ocorre em uma reunião de um dia inteiro na sede do CAD em Paris, conduzida pelo presidente do Comitê. O país examinado é normalmente representado pelo diretor ou vice-diretor da instituição de cooperação competente que, juntamente à sua equipe, pode reagir à exposição do time de examinadores. Os demais integrantes do CAD também são convidados a contribuir com perguntas e comentários, baseados na experiência com seus respectivos programas de cooperação para o desenvolvimento (DAC, 2012, p.5). Ao final da reunião, são acordadas no âmbito do CAD recomendações para o examinado. Após adaptação textual, o documento final é publicado no site e disseminado via outros canais, assegurando a possibilidade de responsabilização. Ao menos formalmente, o processo se baseia em monitoramento e avaliações amplas, que despendem recursos financeiros e humanos significativos.

Como qualquer ritual, a revisão por pares possui passos específicos, não podendo ser alterados a bel prazer. Isso ocorre, em parte, pois o respeito ao ritual demonstra sua importância simbólica, afirmando paralelamente o status simbólico de seus participantes. Em outras palavras, é justamente o caráter ritualístico da revisão por pares que faz que o processo seja tratado como consequente (HARPER, 2000, p.24).

Baseando-se em documentos da OCDE, Assunção nota ainda que a revisão por pares não seria juridicamente vinculante, mas consistiria num mecanismo de persuasão branda, fazendo convergir as práticas dos agentes em torno de decisões realizadas no âmbito das reuniões de alto nível do Comitê. Ainda que não juridicamente vinculante, a revisão por pares tornou-se um mecanismo

extremamente eficaz: entre 2010 e 2012 nada menos que 88% das recomendações propostas em revisões por pares foram total ou parcialmente adotadas<sup>29</sup>.

Além disso, embora não haja um mecanismo de imposição das recomendações, há a obrigação de fazer parte de comissões examinadoras e de ser examinado por meio do sistema de revisão por pares (DAC, 2012, p.2). Dessa forma, ser um integrante do CAD e não adotar recomendações provavelmente significa incorrer, em menor ou maior grau, dependendo do que não é cumprido e daquele que é examinado, em perda de capital simbólico e descrédito junto aos parceiros. O poder das recomendações está diretamente associado à performance da auditoria na revisão por pares, que garante a elas sua “razoabilidade”, “garantia”, “acurácia” e “objetividade” (HARPER, 2000, p.24), princípios que podem ser associados aos preceitos da contabilidade financeira característico da cultura de auditoria.

Naturalmente, deve-se olhar criticamente para as estatísticas apresentadas acima, não apenas porque são elaboradas pelo DCD. Paulo e Reizen (2010), por exemplo, notam:

In practice, peer reviews have often led to rather weak and incomplete compliance. DAC peer reviews are not excluded from this criticism. The DAC Peer Reviews of Italy have repeatedly called for untying aid, on which no meaningful action has been taken by the Italian authorities. The peer-review process in itself is no panacea, and fails if the reviewed state is not sufficiently committed to the process.

Não sugerimos que tenha havido uma mudança tão drástica logo após a publicação do artigo de Paulo e Reizen. A discrepância entre as afirmações dos autores e da Instituição com certeza é parcialmente associada aos parâmetros utilizados para definir forte/alto ou fraco/baixo nível de *compliance*. Em adição, o caso da ajuda amarrada, já desenvolvido previamente (ver nota de rodapé 33), também pode ser considerado extremo. Do ponto de vista ritualístico, a participação no processo de revisão por pares é tão ou mais importante do que a adoção de recomendações que dele emergem.

Ademais, é interessante notar que a própria crítica de Paulo e Reizen é feita com base no vocabulário e lógica da auditoria característicos do campo. Ao

---

<sup>29</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50yearsdacpeerreviews.htm>. Acesso em 1 ago. 2013.

anunciar a não transformação do governo avaliado, neste caso a Itália, segundo as mudanças propostas pelo *peer-review* como um fracasso do processo, os autores parecem sugerir que a promoção das mudanças sugeridas constitui o único caminho para o aprimoramento da responsabilização e cooperação para o desenvolvimento do governo respectivo. Além disso, parecem sugerir também que o empoderamento do Comitê, tornando-o capaz de impor a conformação de seus integrantes às recomendações emergentes do processo de *peer-review*, seria uma solução possível para os problemas do sistema.

Tal como a relação aceitação-responsabilização previamente discutida, a busca por acurácia e objetividade apontada como objetivo explícito da revisão por pares deve ser lida como a propalação de representações aptas a serem aceitas como objetivas e acuradas no campo. O sucesso da operação simbólica depende tanto do processo que supostamente gera tais representações – os passos da revisão por pares – quanto da sua substância. Segundo Bourdieu, um campo constitui um espaço cuja realidade depende da representação que os agentes mantêm dele. Estes podem, por sua vez, explorar a pluralidade de princípios de distinção, que reproduzem uma hierarquia implícita ou explícita, buscando

[...] impose their vision and modify their positions inside that space, as far as their symbolic power allows, by modifying the representation which others (and they themselves) can have of this positions. There is nothing more revealing, from this point of view, than the forewords, exordia, preambles or prefaces, which often disguise behind the appearance of a methodologically indispensable methodological premise their more or less skillful attempts to translate in a position or trajectory, at the same time as depriving inaccessible virtues of their enchantment. (BOURDIEU, 1988, p.14)

Operações simbólicas particularmente importantes são realizadas no espaço oferecido por relatórios resultantes da revisão por pares. Veja-se este trecho da primeira revisão por pares do sistema de cooperação internacional sul-coreano, realizada poucos anos depois após sua integração oficial ao CAD:

The country played a leading role in hosting and facilitating the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness at Busan at the end of 2011 and helped pave the way for the Global Partnership for Effective Development Co-operation by serving as a bridge between DAC members and the BRICS countries (Brazil, Russia, India, China and South Africa). Korea's interventions have consistently ensured support from the BRICS for the governance structure and monitoring framework for the Global Partnership for Effective Development Co-operation. It

has also played a leading role in the G20 development agenda. (KOREA DAC-PR, 2012, p.11)

Retirado da primeira página efetiva do documento – a página onze, contendo apenas um “*overview*” -, o trecho demonstra o movimento simbólico e operacional que o país, apoiado pelos demais integrantes do Comitê, vem buscando na promoção de engajamento com os demais países BRICS, os quais, com a exceção da Rússia, autorizam-se a partir da CSS<sup>30</sup>. Representar a Coreia do Sul como ponte implica fortalecer o credenciamento sul-coreano na CSS. Por sua vez, isto implica denunciar a invalidade de argumentos relacionados a não submissão de cooperantes do Sul aos princípios do CAD por conta da diferença “essencial” existente entre cooperantes do Sul e do Norte, argumento frequentemente utilizando por Brasil, China e Índia nos últimos anos.

Ao abordar este sistema social e simbolicamente, é importante tratá-lo como mais do que um mecanismo promotor de *compliance*, pois o processo não apenas recomenda a adoção de boas práticas, mas cria-as. Dada a dominância de agentes participantes no campo, ao se criar, modificar ou expandir boas práticas, altera-se também o que constitui a promoção de responsabilização. Segundo o site oficial<sup>31</sup>, boas práticas e lições aprendidas foram desenvolvidas a partir de revisões por pares nas seguintes áreas: avaliação, parcerias com sociedade civil, desenvolvimento de capacidades, doações humanitárias, e gestão (eficaz) da ajuda.

As boas práticas são disseminadas de diversas maneiras. Além de relatórios e recomendações de revisões por pares, há também programas como o “aprendendo para o desenvolvimento” (*Learn4dev*). Criado em 2003 com o nome de Joint Donors’ Competence Development Network, a rede é composta de doadores bilaterais e organizações multilaterais como a Comissão Europeia, o Banco Mundial e as Nações Unidas. Embora não seja um órgão subsidiário do

---

<sup>30</sup> A metáfora da “ponte” é particularmente curiosa, uma vez que também é utilizada por países como Brasil para abordar as relações do Norte com o Sul global (ou entre o Brasil e o continente africano) e África do Sul no contexto específico dos demais países africanos. A ponte também constitui o símbolo da Conferência de Buenos Aires de 1978, da qual resultou o famoso Plano de Ação de Buenos Aires, a fim de representar ligações entre países em desenvolvimento.

<sup>31</sup> Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/lessonsfrompeerreviews.htm>. Acesso em 1 ago. 2013.

CAD, há forte alinhamento entre a rede e o Comitê. A iniciativa tem na Declaração de Paris uma de suas principais referências e

has the potential i) to help encourage agencies to align their approaches to common development challenges and help build cross-agency communities of practice and ii) to provide development agency staff jointly agreed products, including those developed in the DAC. This effort offers a potential pathway to disseminate and improve the implementation of DAC policy and good practice. (CAD, Effective Aid Management, 2008, p.21)

A identificação, controle e disseminação de boas práticas é elemento importante da performance de culturas de auditoria. Sobre a disseminação de boas ou melhores práticas, Assunção (2013, p.100) faz a seguinte reflexão:

Por outro lado questiona-se o que de fato estar representado no termo ‘melhores práticas’ e porque se perde tanto tempo identificando-as. O termo abarcaria ‘boas práticas’, ‘prática inovadora’, ‘prática excelente’ e ‘prática criativa’ e pressupõe que práticas podem ser encontradas que são ‘melhores’ para todos sendo parte integral da homogeneização das prescrições, indicadores e resultados no desenvolvimento. ‘if the point of labeling something the “best” is not that others replicate it, then why label it the “best”?’ Why indeed?’ (Warren Feek apud CORNWALL, 2007, p.477) [sic] (ASSUNÇÃO, 2013, p.100)

Invariavelmente, o ponto é que boas práticas sejam replicadas. A replicação contribui para a definição dos limites do aceitável no que tange à promoção de responsabilização, permitindo ao observador avaliar o grau de dominância no campo daqueles que identificaram as boas práticas. Nesta seção buscamos mostrar como se consolidou uma lógica peculiar ao espaço da cooperação internacional para o desenvolvimento, dentro do qual o CAD ocupou, historicamente, uma posição central. Analisamos brevemente também algumas das principais práticas utilizadas pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento a fim de influenciar a conduta no campo, nomeadamente a harmonização linguística e definição conceitual, monitoramento, relatoria e identificação de boas práticas internacionais e lições aprendidas, e sistema de revisão por pares. Argumentamos que essas são associadas à performance de uma cultura de auditoria, pretensamente geradora de responsabilização, que por sua vez, é tida como imprescindível à eficácia das intervenções. Sugerimos também que as implicações dessas práticas para a estrutura do campo dependem de operações simbólicas, tais como a associação de volume de AOD a grau de compromisso para com o desenvolvimento internacional. Na seção seguinte, centraremos-nos na questão da

eficácia, analisando o processo pelo qual se tornou uma questão proeminente no campo a partir dos anos 2000.