

3 Cooperação Norte-Sul e cooperação Sul-Sul: trajetórias distintas em um só campo

O reconhecimento de que a ajuda ao desenvolvimento poderia e deveria resultar em maiores impactos difundiu-se no início dos anos 2000, amplificando vozes críticas ao desempenho do CAD e seus integrantes na campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em 2005 realizou-se o Segundo Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-2)¹ em Paris, buscando-se gerar consenso em torno de cinco princípios que tornariam a ajuda ao desenvolvimento mais eficaz: apropriação (*ownership*), alinhamento (*alignment*), harmonização (*harmonisation*), gestão para resultados (*managing for results*) e responsabilização mútua (*mutual accountability*). Criou-se à reboque uma estrutura de monitoramento e indicadores quantitativos dos compromissos assumidos em Paris, evidenciando a sua fundamentação na cultura de auditoria que permeava práticas no campo. A partir de então, a agenda de Paris tornou-se símbolo e resumo da problemática da eficácia no campo da cooperação para o desenvolvimento, passando a referenciar os mais importantes debates subsequentes no campo até a realização do Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, realizado em Busan, Coreia do Sul, em 2011.

Este capítulo inicia-se pela investigação do desenvolvimento simbólico da chamada cooperação Norte-Sul e da agenda da eficácia de Paris, centrando-se em práticas do CAD e sua trajetória. Em seguida exploramos a constituição e desenvolvimento simbólico da cooperação Sul-Sul. Tratamos a cooperação Sul-Sul partir da noção de estratégia de Bourdieu, mostrando como ela tem como objetivo subjacente a transformação de posições no campo, notando, ao longo do tempo, a mudança de natureza das relações na cooperação Sul-Sul face àquela Norte-Sul. Embora seus desenvolvimentos simbólicos sejam conjuntos e intrinsecamente ligados, optamos por separar sua análise em subseções para enfatizar seus aspectos distintivos ao invés da apresentação cronológica tradicional. Trabalhamos ao final a CNS e a CSS de maneira sincrônica, discutindo a reunião de Busan e tensões emergentes da reunião, bem como

¹ Na realidade, esse foi o Primeiro Fórum sobre Eficácia da Ajuda. No entanto, optou-se por chamá-lo de Segundo, e passar a denominar a Conferência de Roma sobre Harmonização (2003) como Primeiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda.

desenvolvimentos mais recentes relacionados à arquitetura do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

3.1 A cooperação Norte-Sul e a agenda de Paris à luz da evolução do CAD

Kondoh et al (2010, p.6) notam que apesar da caracterização frequente do CAD-OCDE como um grupo homogêneo, o modelo CAD não seria “inequivocadamente articulado ou partilhado”. Estruturas institucionais e práticas de países CAD no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento podem não ser iguais, mas a integração no Comitê estimula convergência mínima entre as práticas de seus integrantes. Isso se dá tanto por mecanismos indutores formais (e.g. adoção de princípios comuns e recomendações, CRS++, e revisão por pares) quanto por processos informais de socialização e criação de vínculos entre os profissionais de desenvolvimento das diferentes agências. Promove-se assim o ajuste entre o *habitus* dos profissionais e as posições que ocupam no campo. As similaridades, refletidas no grau de homologia entre *habitus* e posições de agentes de países integrantes do CAD, em conjunto com o sistema simbólico de oposições constituído historicamente no campo— associações entre doador/receptor, desenvolvido/em desenvolvimento, Norte/Sul — permitiu que a cooperação bilateral promovida por esses países fosse conhecida como cooperação Norte-Sul.

A cooperação Norte-Sul tem seu regime simbólico baseado na performance da auditoria como meio de assegurar responsabilização. A associação entre auditoria e responsabilização tornou-se particularmente importante nos anos 2000, quando a eficácia transformou-se em questão cardinal no campo. Além do próprio CAD, Mawdsley et al. (2012) identificam como aspectos importantes para a ênfase na eficácia a partir dos anos 1990, ações de personalidades reformistas no campo como Jeffrey Sachs, de líderes políticos buscando se mostrar virtuosos, de ativistas da sociedade civil, de organizações como o Jubileu 2000, bem como a rearticulação entre desenvolvimento e segurança, que se tornou central no início dos anos 2000. Embora possamos adicionar outros fatores e agentes à lista, parece-nos mais interessante ressaltar que, em meio a diversas críticas à ajuda

internacional dado seu percebido insucesso geral, a eficácia aparece como um derivado natural da cultura de auditoria, já profundamente enraizada nas organizações e agentes inscritos no campo.

Assim, a eficácia configurou-se em tema central da série de reuniões internacionais chamadas Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, em cuja organização o CAD e um de seus órgãos subsidiários, o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda, tiveram papel central. Percorremos essa trajetória histórica a fim de desenvolver as interligações simbólicas entre CNS e eficácia, possibilitando-nos na seção seguinte mostrar como a cooperação Sul-Sul constitui-se frente a essa problemática.

Tal como a cultura de auditoria, a busca explícita pela eficácia não é particular ao campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Pelo contrário, a eficácia é tão difundida justamente por frequentemente manifestar-se como extensão natural da auditoria. Não obstante, é possível identificar particularidades associadas ao campo, refletidas primeiramente nos substantivos associados ao termo: eficácia da ajuda, da cooperação e do desenvolvimento. Suas peculiaridades apresentam-se sobretudo no desafio que lhe é inerente: “No one will say that they are opposed to greater aid effectiveness. The real challenge is to give meaning to the term” (JAPÃO, 1993, apud DEN HEYER, 2012, p. 94).

O desafio de dar sentido ao termo, precocemente identificado por um participante de uma oficina sobre cooperação no Japão no início dos anos 1990, persiste em fóruns internacionais duas décadas mais tarde. Entretanto, já se parte, seja para a crítica ou para a corroboração, dos princípios a serem seguidos para a realização da eficácia, explicitados na Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda de 2005, os quais há muito já circulam no campo da CID.

Iniciativas a fim de promover harmonização datam pelo menos de 1958, quando o Consórcio Indiano de Ajuda, com o Banco Mundial na presidência, foi formado a fim contornar uma crise gerada pela troca de participações acionárias (WORLD BANK AND INDIA, s.d.; BARRY apud DEN HEYER, 2012, p.95). Depois disso, o Banco Mundial frequentemente recorreu a grupos consultivos a fim de promover coordenação e harmonização, e as Nações Unidas passaram a organizar mesas-redondas para assuntos especiais. Com frequência menor, o CAD

também constituiu grupos de assistência ao desenvolvimento para países específicos (DEN HEYER, 2012, p.85), precursores dos grupos de parceiros de desenvolvimento atuais.

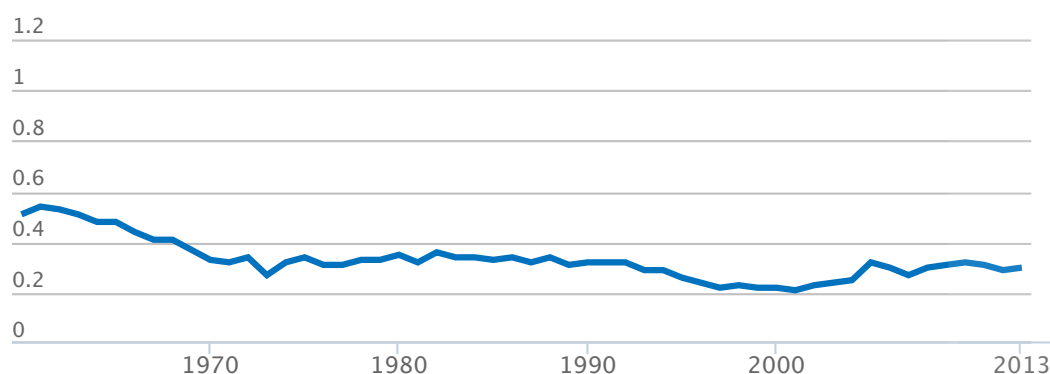
O famoso² relatório *Partners in Development*, lançado pela Comissão Pearson em 1969 e posteriormente endossado pelo CAD, já recomendava a formação de grupos de doadores em nível de país, com o intuito de coordenar os fluxos de assistência e promover revisões anuais. No entanto, o processo ficou estagnado durante as duas décadas seguintes³.

Os acontecimentos ocorridos no Pós Guerra Fria criaram as condições sociais de possibilidade de ênfase na eficácia enquanto uma agenda, explícita, organizada e organizativa. As altas expectativas dos primeiros anos da década de 1990 em relação ao potencial impacto da ajuda internacional logo foram substituídas por fortes críticas em relação ao insucesso da ajuda ao desenvolvimento. O declínio do valor absoluto da AOD entre 1990 e 1997 reflete o grau de incerteza em relação aos benefícios da assistência. O documento *Development Partnerships in the New Global Context*, de 1995, visando a atenuar a incerteza generalizada, expressava “deep concern that domestic preoccupations and budgetary pressures in some Member countries could seriously jeopardise the international development co-operation effort at a critical juncture”⁴. Assim, a agenda da eficácia é fundamentalmente uma agenda reativa, tida como solução para o percebido insucesso da AOD em promover desenvolvimento internacional.

² O relatório é famoso pela recomendação da taxa 0,7% do PIB em AOD. A primeira taxa-alvo foi lançada em 1958 pelo Conselho Mundial de Igrejas. Recomendava-se a doação de 1% da renda nacional dos países doadores. Durante a década 1960, ocorreram estudos e subseqüentes modificações até a definição de AOD a que chegou a Comissão Pearson em 1968.

³ O Banco Mundial voluntariou-se como coordenador dos grupos. Preocupações de certos países com a adoção desse papel pelo Banco Mundial fez que o processo ficasse estagnado (BARRY, 1988, apud DEN HEYER, 2012, p.85).

⁴ Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/2755357.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2013.

Gráfico 1 - AOD como % PIB (1960-2013)

Fonte: DAC Stats (2014)

No documento citado, a promoção da eficácia da ajuda já aparece como um objetivo relevante das atividades do CAD: “We will intensify our activities in aid coordination, the evaluation of aid effectiveness, peer reviews, and the implementation of best practices.” Como se pode notar, nenhuma das atividades são propriamente novas. O que se vê é uma rearticulação de práticas tradicionalmente realizadas pelo Comitê em torno da agenda da eficácia, a qual passa a dar orientação simbólica a práticas realizadas há décadas por integrantes do Comitê.

Relatórios subsequentes do CAD, como o *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, publicado em 1996, mantiveram tom semelhante. Este relatório, contudo, é tido como marco central para o *mainstreaming* do conceito de apropriação local (*local ownership*), o qual se tornou, quase uma década mais tarde, um dos cinco princípios de Paris⁵. Além disso, é tido como o relatório que deu início ao desenvolvimento de conceitos amplamente utilizados mais tarde para definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (DEN HEYER, 2012, p. 95). Em 1998, a Organização criou a Força Tarefa Ad Hoc sobre Eficácia, que depois veio a se tornar o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda.

⁵ Ver Development jargon decoded: local ownership. Disponível em: <http://www.theguardian.com/global-development/2013/aug/19/development-jargon-decoded-local-ownership>. Acesso em: 19 ago. 2013.

Convém destacar dois trechos do preâmbulo do relatório lançado em 2000, intitulado *A Better World for All*. O primeiro diz respeito à necessidade de objetivos bem definidos:

The goals are set in precise terms—measured in numbers to ensure accountability. The openness and transparency of such numbers can help us chart a course to achieve the goals and track progress. (2000, p.2)

O segundo relaciona-se à adoção desses objetivos:

Goals cannot be imposed—they must be embraced. Each country must identify its own particular goals, its own path to development, and make its own commitment through dialogue with its citizens. (2000, p.2)

Apontar a necessidade de termos precisos na definição de objetivos, bem como sua mensuração, a fim de garantir a responsabilização, são demonstrativos da performance da cultura de auditoria pelos doadores. O segundo parágrafo, no entanto, denota a necessidade de objetivos serem abraçados, não impostos, devendo ser identificados pelos próprios países, em seus caminhos singulares de desenvolvimento. Apesar disso, a primeira seção do relatório já contém os objetivos e metas a serem alcançadas, distribuídas nas seguintes áreas: redução da pobreza, educação infantil, igualdade de gênero, mortalidade infantil, mortalidade materna, saúde reprodutiva e meio ambiente.

A aparente contradição entre a identificação de objetivos precisos por um grupo específico de “auditores” e a apontada necessidade de que os mesmos não sejam impostos nos permite antever uma das principais tensões constitutivas da agenda da eficácia no campo da CID: a auditoria e apropriação⁶ (ownership). O primeiro manifesta-se na busca por precisão léxica, gestão para resultados, vocabulário numérico, monitoramento e avaliação. O segundo, considerado essencial à eficácia da ajuda, mas também base da legitimidade da cooperação promovida, estaria associado ao exercício por parte de receptores de controle sobre as atividades. De acordo com o princípio da apropriação, receptores devem

⁶ Tal como os demais, o termo apropriação (ownership) já vinha sendo utilizado em debates relativos a desenvolvimento no início da segunda metade do século XX, se bem que com um significado distinto de sua contemporânea utilização no contexto da eficácia. Na Declaração de Arusha de 1967, escrita por Julius Nyerere, pode-se encontrar inclusive os termos eficaz e apropriação numa mesma sentença: “[...] to see that the Government exercises effective control over the principal means of production and pursues policies which facilitate the way to collective ownership of the resources of this country”. Disponível em: <http://www.marxists.org/subject/africa/nyerere/1967/arusha-declaration.htm>. Acesso em: 5 ago. 2013.

ser “donos” de suas estratégias de desenvolvimento. A tensão a que nos referimos tem sua epítome na frase de um representante de um país doador: “ownership exists when they do what we want them to do but they do it voluntarily” (HELLEINER, 2002)⁷. Nesse sentido, levada ao limite, a exemplo da citação, a apropriação é manifestação da violência simbólica exercida por doadores, funcionando justamente pela dimensão voluntária que a agência orientada de receptores adquire: não há violência ou controle, há apropriação.

Como demonstrado em relação à apropriação, a noção de harmonização já aparecia em documentos anteriores no campo. Contudo, em abril de 2002, a associação entre harmonização e eficácia da ajuda toma a forma de uma declaração, adotada e aprovada pelo Comitê, intitulada Principles for Promoting Harmonisation and Aid Effectiveness. Esta posteriormente serviu de base para o desenvolvimento da modalidade apoio direto ao orçamento (general budget support). (HARRISON et al, 2009). A modalidade, por representar alinhamento ao orçamento nacional, promoveria apropriação por parte do país parceiro, tornando a ajuda mais eficaz. A partir do caso de Moçambique, explorado no próximo capítulo, mostraremos como a modalidade de apoio direto ao orçamento é representativa da tensão entre a cultura da auditoria e o princípio da apropriação.

Em março desse mesmo realizou-se no México a Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, destinada a prover soluções para a falta relativa de recursos frente ao desafio que representavam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Uma das soluções explicitadas no Consenso de Monterrey, documento resultante da Conferência, foi tornar a AOD mais eficaz através da harmonização de procedimentos operacionais:

Recipient and donor countries, as well as international institutions, should strive to make ODA more effective. In particular, there is a need for the multilateral and bilateral financial and development institutions to intensify efforts to: Harmonize their operational procedures at the highest standard so as to reduce transaction costs and make ODA disbursement and delivery more flexible, taking into account national development needs and objectives under the ownership of the recipient country [...]
(UNITED NATIONS, 2003)

⁷ Citada por Gerald Helleiner, autor principal de um relatório utilizado como base para reorganização da estrutura de diálogo entre doadores e governo na Tanzânia ao final da década de 1990.

Note-se que as palavras eficaz, eficácia e eficazmente aparecem 31 vezes no Consenso de Monterrey, um documento de apenas 23 páginas (UNITED NATIONS, 2003), o que demonstra quão difundida era a ideia de eficácia já no início dos anos 2000. No entanto, esta ainda não possuía contornos mais específicos, passíveis de monitoramento e avaliação, como manda a rubrica da cultura subjacente à ideia de eficácia. De maneira similar, a sigla AOD é utilizada 17 vezes, o que denota a associação simbólica entre a cooperação Norte-Sul e a questão da eficácia. Cabe notar que há apenas uma única referência à cooperação Sul-Sul.

Em fevereiro de 2003, 28 receptores e 40 instituições de desenvolvimento bilateral e multilateral endossaram o documento intitulado “Harmonizando Práticas dos Doadores para a Entrega Eficaz da Ajuda”, conhecido também como Declaração de Roma. Participaram das reuniões anteriores à formulação do relatório dezesseis países em desenvolvimento⁸, teoricamente “representing different geographical areas and at different levels of development” (OCDE, 2003, p. 3). Não participaram, contudo, Estados integrantes da lista de receptores com diferenças mais expressivas em seus níveis de desenvolvimento, tais como Brasil, Índia e China, reconhecidos campeões da cooperação Sul-Sul.

Denominada posteriormente Primeiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-1), a conferência de Roma teve como gatilho o reconhecimento de que processos de monitoramento, avaliação e entrega da ajuda promovidos pelo CAD como necessários à geração de eficácia produziam diversos efeitos negativos, chamados no documento final de custos transacionais (OCDE, 2003, p.10). A solução residiria em uma abordagem baseada em países específicos, enfatizando a apropriação nacional e liderança do governo receptor, engajamento da sociedade civil e do setor privado. O acordo apontou ainda a expectativa de que as Nações Unidas desempenhasse papel de liderança nos grupos de parceiros de desenvolvimento em nível de país, e afirmou a necessidade de alinhamento dos

⁸ Dentre os quais a Tanzânia e Moçambique, que passavam na época por grandes transformações em sua estrutura de diálogo entre doadores e governo. Os outros 14 países/grupos eram: Bangladesh, Bolívia, Camboja, Egito, Senegal, Guatemala, Quênia, Quirquizistão, Mali, Marrocos, Fórum das Ilhas do Pacífico, Romênia, Uganda e Vietnam.

doadores a estratégias de desenvolvimento explicitadas em Planos Estratégicos para a Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Papers).

Den Heyer (2012) sugere ter sido entre Roma e Paris que o conceito de eficácia da ajuda passou a tomar forma mais consistente. Na Tanzânia, as recomendações do Relatório Helleiner pareciam orientar a coordenação entre doadores. Em Honduras, o projeto Pro-Mesas implementou mesas-redondas multi-stakeholder setoriais a fim de coordenar a ação dos doadores após o Furacão Mitch. Nesse meio tempo, o CAD realizou ainda diversas reuniões técnicas a fim de discutir harmonização e práticas de gestão por resultados.

Realizou-se em 2005 o Fórum de Alto Nível de Paris (HLF-2), reunião copresidida pelo presidente de CAD e integrada por mais de 100 países, além de 26 organizações internacionais e 14 organizações da sociedade civil (OCDE, 2006, p. 34). Resulta da reunião a Declaração de Paris⁹ sobre Eficácia da Ajuda, cujos princípios passam a ser monitorados pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda do CAD.

Criado a partir da Força Tarefa Ad Hoc sobre Eficácia da Ajuda em 2003 como um “classic subsidiary body of the DAC” (MANNING apud MAWDSLEY et al., 2013), o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda (WP-EFF) foi considerado por muitos o “principal forum for discussion on issues of aid effectiveness and development priorities in the context of official development assistance” durante os anos 2000 (BETTER AID, s.d.). Pouco tempo após Paris, o WP-EFF, até então um grupo formado apenas por doadores, passou a integrar países em desenvolvimento. O problema da representatividade já era então notado como uma fraqueza do CAD-OCDE, o que levou a sucessivas transformações do WP-EFF a fim de incluir sociedade civil, setor privado, parlamentares e programas globais.

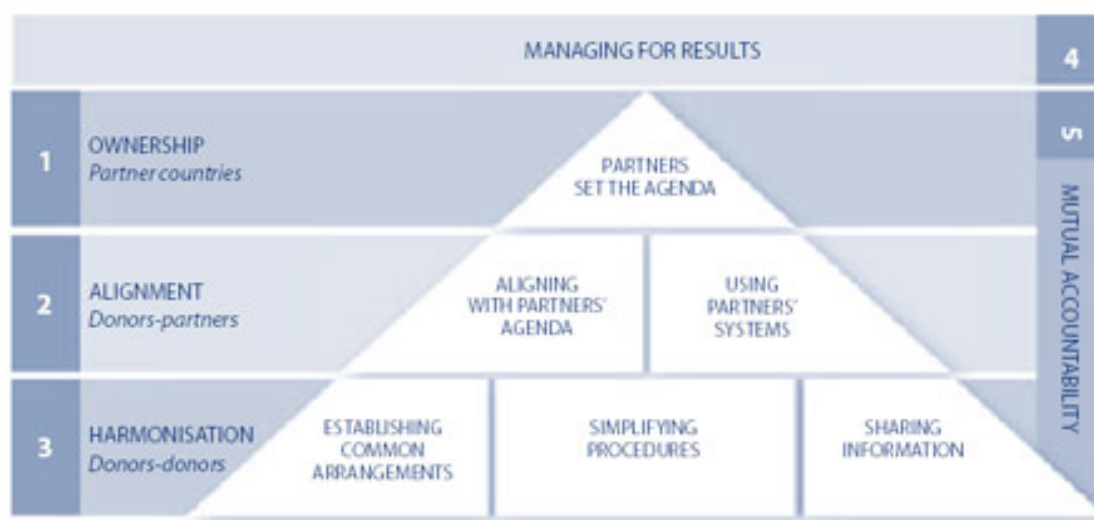
A ampliação progressiva evidencia o efeito da relação constituída entre monitores e monitorados, ou auditores e auditados, por meio da performance da cultura de auditoria. Ainda que a relação de auditoria seja essencialmente uma

⁹ Embora a Declaração de Paris seja um instrumento da OCDE, diversas outras organizações participaram de sua construção. Em entrevista realizada em início de 2013 com uma funcionária do DCD, foi ressaltado particularmente o papel do Banco Mundial no grupo de redação, uma vez que este seria “muito bom em criar receitas”.

relação de poder entre examinador e observado, favorecendo frequentemente o primeiro, ao contrário do que sugerem Shore e Wright (2000, p.59), observados não são sempre objetos de informação despojados de agência e capacidade de comunicação. Se a auditoria, tida como promotora da eficácia pela responsabilização, passa a ditar a transferência de recursos para examinados, estes cada vez mais sentem-se aptos e no direito de participar de discussões sobre os critérios utilizados para monitoramento, ainda que sua influência permaneça reduzida no início dos anos 2000.

A declaração de Paris enumera cinco princípios a serem seguidos por “doadores” e países “parceiros”: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão por resultados e responsabilização mútua. Todos os princípios – a exemplo da discussão previamente realizada sobre apropriação e harmonização – já haviam aparecido direta ou indiretamente em relatórios anteriores do CAD. De fato, a novidade reside na existência de um documento explicitando e definindo os princípios de eficácia da ajuda, bem como estipulando as obrigações e responsabilidades de Estados segundo sua condição de doador ou país parceiro – termo utilizado na declaração a fim de suavizar o implicado na condição de receptor.

Figura 1 - Pirâmide da eficácia e os princípios de Paris



Fonte: disponível em: <http://pcij.org/blog/2008/08/27/challenging-aid-effectiveness>. Acesso em: 25 aug. 2013

Não obstante o amplo número de participantes nas discussões, não houve consenso nas questões levantadas na declaração. Na verdade, não houve nem signatários per se:

The international consensus embodied in the Paris Declaration is not without its detractors. Brian Tomlinson of the Canadian Council for International Cooperation (CCIC), who attended the High-level Forum, recalled that a number of NGOs and countries had reservations in signing the final document. In particular, the US almost walked out of the Paris High-level Forum because they had concerns about whether they could fulfill the policy commitments. In a last minute effort to salvage the talks, the officials adjourned the meeting and attendees were simply listed as participants. (TOMLINSON apud DEN HEYER, 2012, p.98)

Ao dividir os compromissos entre doadores e parceiros, gerou-se confusão entre partes integrantes como organizações da sociedade civil e países do Sul. O Brasil, por exemplo, recusou-se a fazer parte dos “signatários” da Declaração de Paris. Além disso, ainda que outros não tenham feito maiores objeções, como foi o caso da China, nunca ficaram claras as obrigações daqueles que promovem e recebem cooperação. A suposição de que essas variariam segundo o papel exercido no momento é apenas uma interpretação. Pelo caráter vago de Paris em relação a CSS, a Declaração está sujeita à ampla manobra política.

O boa governança¹⁰, enquanto afirmação de que uma gama de instituições determinadas é necessária para uma maior eficácia da ajuda, é o denominador comum entre os princípios de Paris. Na Declaração de Paris são referidas as instituições de gestão financeira, de planejamento e implementação de programas e políticas públicas, além dos sistemas nacionais de aquisição (*procurement*). Induz-se e naturaliza-se, como consequência, um desenvolvimento institucional específico. Ao se colocar a rápida adaptação dos países em desenvolvimento ao arcabouço referido como condicionalidade ao fornecimento da ajuda, o processo representa uma espécie de violência simbólica. É interessante

¹⁰ A ambiguidade e abrangência da expressão “boa governança” tornou seu uso muito difundido entre doadores na última década. Embora seja transmitida como princípio, é representada, no mais das vezes, por uma série de instituições e práticas bastante específicas, cuja natureza é amplamente associada à cultura de auditoria. Curiosamente, possui, tal como a prática da violência simbólica, dimensão tautológica clara em sua argumentação dúbia. Dependendo da situação, a boa governança é apresentada por doadores como condição à provisão de ajuda eficaz (e.g. a inexistência de boa governança em um determinado país é regularmente apresentado por um doador como justificativa para não provisão de apoio direto ao orçamento) ou como resultado dessa mesma ajuda (e.g. a provisão de apoio ao orçamento é tida como ação promotora de alinhamento e apropriação em países receptores, o que por sua vez resultaria em promoção de boa governança).

notar que se, por um lado, as transformações requeridas – em relação à gestão de recursos humanos e financeiros e transparência, por exemplo – são resultados de diagnóstico proporcionado pela auditoria, a *compliance* posterior dos examinados torna-os mais facilmente auditáveis. É evidente, contudo, que, dada a complexidade do processo de transformação, há sempre efeitos indesejados e imprevistos.

Há que se questionar ainda em que medida as instituições referidas promovem efeitos supostamente positivos, principalmente, a promoção da eficácia. Como ressaltado por Chang (2004), embora tais instituições possam ser benéficas aos países centrais, não necessariamente provocarão os mesmos efeitos em países com níveis de desenvolvimento bastante distintos. Cabe notar que muitos dos países submetidos ao processo não estão preparados para instituições desse tipo, que, quando implantadas, se mostrarão insustentáveis, provocando, potencialmente, retrocessos. Seus custos de instalação e manutenção não são desprezíveis e o horizonte temporal de adaptação esperado pelos chamados doadores é curto, o que torna ainda mais provável o aumento dos custos transacionais pós-implementação, efeito inverso do desejado, ou melhor, daquele proposto.

A Declaração de Paris é exemplo extremo da “tecnificação” de um problema político. Tomando um texto de Nikolas Rose intitulado *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (1999) como base, Li¹¹ (2006) define o expediente do “tornando técnico” (rendering technical) da seguinte maneira:

the practice I call “rendering technical” [is] a shorthand for what is actually a whole set of practices concerned with representing “the domain to be governed as an intelligible field with specifiable limits and particular characteristics ... defining boundaries, rendering that within them visible, assembling information about that which is included, and devising techniques to mobilize the forces and entities thus revealed. (2006, p.3)

¹¹ Em seu livro intitulado *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Li analisa diversas iniciativas de desenvolvimento voltadas ao aperfeiçoamento de *livelihoods* e resolução de questões fundiárias e conservação ambiental na Indonésia. Ao fazê-lo, descreve como projetos de desenvolvimento definem, delimitam e dissecam um problema passível de intervenção técnica, cuja forma em projeto exclui de seu desenho processos de economia política. Sua análise demonstra como tal processo envolve violência e força, promovendo paralelamente a criação de novas redes de solidariedade e resistência.

Ao se tecnificar um problema, confirma-se um domínio de especialidade, elevando-se aqueles considerados especialistas à condição de guardiões de tudo que aquele problema envolve. Esses tornam-se os únicos capacitados a diagnosticar deficiências corretamente e propor soluções adequadas. Essa condição deve ser ativamente mantida, podendo também ser desafiada (LI, 2007, p.7). Ora, Paris confirma burocracias integrantes do CAD como especialistas em eficácia, diagnosticando problemas na ajuda que devem ser tratados por aprimoramento em técnicas de gestão alinhadas à cultura de auditoria. O movimento da tecnificação, naturalmente, serve prioritariamente àqueles que detêm o capital técnico – os países do CAD e organizações como o Banco Mundial.

Transformar um problema político em técnico é ação característica de uma cultura de auditoria difundida no campo. A exigência do monitoramento e da avaliação nos moldes desta implicam a criação de metas e indicadores a partir dos quais mensurar progresso. A Declaração de Paris estabelece 12 indicadores e metas correspondentes para o ano de 2010, a serem monitorados pelo Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda. As metas e indicadores receberam muitas críticas ao longo dos anos, sendo percebidos por países receptores em geral como colocando seu desenvolvimento em segundo plano. Os indicadores estão relacionados ao funcionamento de determinadas instituições defendidas pelos países doadores e não ao resultado último da ajuda ou dos efeitos dessas mesmas instituições. Estabelece-se como o indicador de apropriação, por exemplo, o “[n]umber of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets” (OCDE, 2005).

Mesmo ao se mensurar progresso em relação à adoção do princípio, deve-se refletir criticamente sobre os indicadores usados. A presença de um documento de estratégia nacional de desenvolvimento (inclusive na forma de Poverty Reduction Strategy Paper) não necessariamente é um bom indicador de apropriação, por exemplo. A pesquisa de Gould e Ojanen (2003) realizada em 2002 na Tanzânia, três anos antes da Declaração de Paris, revelou que a Poverty Reduction Strategy da Tanzânia havia sido produzida por um pequeno grupo de tecnocratas do Estado e doadores. Assim, suas bases sociais e ideológicas seriam estreitas, representando

the views of a small, homogenous “iron triangle” of transnational professionals based in key Government ministries and donor agencies in Dar es Salaam. The content and process of the PRSP thus reflects a depoliticized mode of technocratic governance (GOULD&OJANEN, 2003, p.7).

O estudo mostrou também que, apesar da narrativa auto-congratatória de oficiais do governo e representantes de doadores sobre o processo de formulação do PRSP, as poucas consultas realizadas foram tendenciosas e superficiais. É de se notar também que o conceito de parceria (*partnership*) atravessou todas as etapas do processo de concepção, formulação e aprovação do PRSP. Uma parceria limitada, contudo, pelo pequeno número de tecnocratas do governo e operadores internacionais representantes dos doadores. Como apontam Gould e Ojanen (2003), tais agentes possuem muitas características em comum, incluindo históricos acadêmicos marcados por universidades americanas ou britânicas, estilo de vida e *habitus* vocacional, associados à socialização em uma cultura profissional que compartilha predileção analítica e entendimento sobre o que constitui conhecimento autorizado. Ainda segundo os autores (2003, p.14), tal consenso sobre regras implícitas pode ser abreviado num compromisso com o “managerialism” and “budgetism”. Em nossas palavras, poderíamos designar tais agentes como um grupo de agentes extremamente competentes na cultura de auditoria. Renzio e Hanlon (2007) sugerem que, no que tange o processo de formulação do PRSP, comentários semelhantes aos de Gould e Ojanen poderiam ser feitos acerca de Moçambique, nosso estudo de caso.

O grau de difusão da cultura de auditoria no campo implica ofuscação de alternativas. O processo de tecnificação em Paris tornou possível substituir a avaliação do desenvolvimento, objetivo explícito da ajuda, pela promoção de determinados processos utilizados para provisão da ajuda, que deveriam ser compatíveis com práticas de auditoria previamente difundidas por integrantes do Comitê. Entretanto, tais processos não foram avaliados ou monitorados segundo os resultados produzidos, mas segundo sua mera aplicação. A violência traduz-se no movimento simbólico pelo qual a aplicação de tais processos por agentes no campo passa a ser tida, acriticamente, como promoção desenvolvimento.

No mesmo ano se iniciou na ONU importante processo relacionado à agenda da eficácia. Em 2005, Kofi Annan, então secretário-geral das Nações

Unidas, estabeleceu um painel a fim de melhorar a coerência do sistema ONU. Um ano mais tarde emitiu-se o relatório intitulado *Delivering as One* (DaO), que visava à promoção da eficácia a partir de reformas com vistas a implementar quatro princípios: um líder, um orçamento, um programa e um escritório. Outra importante medida adicional contemplada pelo relatório foi a transformação do papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), devendo este deixar de atuar em setores específicos e passar a trabalhar no fortalecimento e coordenação do pessoal das Nações Unidas em nível nacional. Moçambique¹² voluntariou-se como um dos países-piloto para a implementação da iniciativa DaO e desde então tem testemunhado muitas transformações nas relações entre as agências das Nações Unidas em nível nacional. Embora não as discutamos no estudo de caso, vale ressaltar que o foco na gestão e auditoria é igualmente relevante no âmbito das Nações Unidas, e muitas das transformações podem e devem ser compreendidas à luz dos princípios definidos em Paris e reuniões anteriores do CAD.

Nos anos seguintes, a agenda de Paris sofreu diversas outras críticas, principalmente direcionadas ao fato de que a Declaração não lida com questões mais substantivas sobre cooperação internacional, como que tipo de cooperação deve ser prestada, com que objetivos, e para quem¹³. Entretanto, o fato é que a Declaração emergiu como o grande símbolo da agenda da eficácia no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Em 2008, ocorreu o Terceiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-3). Reuniram-se em Gana 1700 participantes, incluindo ministros, chefes de agências, fundações e organizações internacionais governamentais e da sociedade civil. O objetivo principal do fórum foi analisar o progresso realizado a partir da Declaração de Paris. Isso seria feito a partir de uma pesquisa de monitoramento realizada em 54 países, assim como uma avaliação específica de 8 países receptores e 11 doadores sobre a implementação dos princípios de 2005. É

¹² Os demais países que se voluntariaram são: Albânia, Cabo Verde, Tanzânia, Paquistão, Ruanda, Uruguai e Vietnã.

¹³ Como exemplo desses argumentos da sociedade civil, ver *Determinants of Civil Society and Aid Effectiveness*: a CCIC Discussion Paper (2006) e *Challenging 'aid effectiveness'* (2008). Disponível em: [http://www.ccic.ca/files/en/what we do/002_aid_2006-11_cida_aid_effectiveness_and_csos_paper.pdf](http://www.ccic.ca/files/en/what_we_do/002_aid_2006-11_cida_aid_effectiveness_and_csos_paper.pdf) e <http://pcij.org/blog/2008/08/27/challenging-aid-effectiveness>. Acesso em: 25 ago. 2013.

interessante notar que o evento não foi realizado na cidade-sede da OCDE, Paris, mas num país em desenvolvimento incluído na lista de receptores do CAD.

Da reunião resultou a Agenda para Ação de Accra (AAA). Além da reafirmação dos princípios de Paris, reconheceu-se um progresso relativo na sua implementação assim como a necessidade de acelerá-la. No entanto, a grande novidade residiu na complexidade do evento que circunscreveu a discussão. Realizaram-se diversas reuniões de consulta prévia entre países, sete eventos preparatórios regionais e uma extensa consulta à sociedade civil. Ainda durante o evento, ocorreram nove mesas-redondas sobre temas variados, desde apropriação do país (*country ownership*) a implicações da cooperação Sul-Sul para a arquitetura da cooperação internacional; um mercado de ideias, no qual se expunham ideias consideradas inovadoras na produção de uma maior eficácia da ajuda; e outros dez eventos paralelos.

Cabe notar que, embora a delegação brasileira em Accra não tenha sido expressiva em número, principalmente se a compararmos à chinesa, por exemplo (3 brasileiros, 17 chineses), ela desempenhou papel destacado, da qual trataremos na seção seguinte.

Accra passou a incluir referências à sociedade civil e à cooperação Sul-Sul. Embora não se constituam como surpresas, são mudanças importantes. Não obstante, tentativas de passar o foco da discussão de eficácia da ajuda para abordagens baseadas em gênero e direitos, bem como eficácia o desenvolvimento, não foram bem sucedidas. Questões colocadas pela sociedade civil foram ao final ofuscadas por discussões técnicas e preocupações em relação à crise financeira de 2008 (DEN HEYER, 2012, p.101). O mesmo vale para os pontos de pauta propostos pelos cooperantes do Sul.

Em 2009, novas mudanças na estrutura institucional do WP-EFF foram implementadas e o grupo passou a contar com co-presidentes de uma organização doadora e um país em desenvolvimento. Foi criada também a Força-Tarefa sobre cooperação Sul-Sul (TT-SSC), reconhecendo-se a necessidade de maior diálogo com países em desenvolvimento provedores de fluxos de cooperação. A TT-SSC foi desenhada como uma plataforma multi-stakeholder (incluindo doadores, países de renda média, academia, sociedade civil e agências bilaterais e multilaterais)

buscando mapear, documentar, analisar e discutir evidências sobre sinergias entre os princípios da eficácia da ajuda e práticas da cooperação Sul-Sul (TASK TEAM ON SOUTH-SOUTH COOPERATION, s.d.). A Força-Tarefa também deveria trabalhar para a adaptação dos princípios de Paris e Accra para a cooperação Sul-Sul, adicionar as perspectivas do chamado Sul à agenda da eficácia, e identificar complementaridades entre a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul. Esses três objetivos podem ser vistos como organizadores do engajamento do Norte com a CSS, incluindo sua inclusão formal e ordenada na estrutura de governança da cooperação internacional para o desenvolvimento (ABDENUR & FONSECA, 2013).

Em meio a diversos impasses que já circulavam há tempo significativo no campo ligados à legitimidade dos integrantes do CAD, buscou-se esvaziar a possibilidade de um debate público mais amplo em meados dos anos 2000 em Paris pela despolitização da problemática. Ao tornar técnico o problema da eficácia da ajuda, criou-se um domínio no qual apenas especialistas, competentes na cultura de auditoria, poderiam opinar, diagnosticar problemas, e oferecer soluções. Dessa forma, buscou-se resguardar a influência do Comitê e manter a posição dominante de seus integrantes, uma vez que estes seriam os mais qualificados para influenciar o rumo do debate.

O movimento não foi totalmente bem-sucedido. Com as tensões manifestas em Accra e a pressão representada pela emergência dos provedores do Sul, visou-se a utilizar instituições como a Força-Tarefa discutida a fim de se realizar a inclusão de agentes do Sul nos termos do CAD, garantindo ainda sua posição dominante. A ação não se realizou sem atritos, e realizou-se apenas inclusão parcial. Realizado em Busan, Coreia do Sul, em novembro/dezembro de 2011, o Quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-4) pode ser considerado um divisor de águas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (ESTEVEES et al, 2011). Entretanto, para compreendermos melhor acontecimentos recentes, é necessário antes percorrermos a trajetória do regime simbólico da CSS e daqueles que o mobilizam no campo em questão.

3.2 Da subordinação ao desafio: a cooperação Sul-Sul

Se, por um lado, é possível traçar uma narrativa histórica relativamente concisa da CNS a partir da evolução histórica do CAD, o mesmo não é verdade em relação à CSS. Não há uma narrativa homogênea acerca do desdobramento da cooperação Sul-Sul no tempo, em razão do dissenso em torno de sua definição, sendo suas origens objeto de disputa em si mesmo (ESTEVEZ et al., 2012). As Nações Unidas costumam ressaltar seu papel na indução da CSS, apontando o ano de 1949 como marco inicial, quando se constituiu o primeiro programa de ajuda técnica no seio do Conselho Econômico Social da ONU (ECOSOC). Por outro lado, a Secretaria Geral Ibero-Americana e o próprio Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) consagram o ano de 1954 como marco de origem, quando ações de cooperação entre países em desenvolvimento foram pela primeira vez registradas na Instituição (SEGIB, 2008). Apesar disso, a CSS passou rapidamente a ser ligada discursivamente à Conferência Afro-Asiática e, pouco tempo depois, ao Movimento dos Não Alinhados.

Realizada em 1955 em Bandung a convite dos Primeiros Ministros de Mianmar (então Burma), Sri Lanka (então Ceilão), Índia, Indonésia e Paquistão, a Conferência Afro-Asiática reuniu outros 24¹⁴ países da região, à época considerados em desenvolvimento, a fim de discutir caminhos para uma maior cooperação política, cultural e econômica. Curiosamente, o Japão, hoje expoente da CNS, estava entre os participantes da Conferência. Naquele então, este pleiteava, juntamente ao Camboja, Sri Lanka, Jordânia, Líbia, Nepal e Vietnã, adesão às Nações Unidas.

O documento resultante, a Declaração de Bandung, forneceu as bases ideológicas do que mais tarde veio a se chamar cooperação Sul-Sul. Nela, já se explicitavam o interesse mútuo e o respeito à soberania como princípios que deveriam fundamentar a cooperação entre os participantes (A§1). A declaração reconheceu também a importância da cooperação técnica, e os participantes comprometeram-se a provê-la na forma de especialistas, projetos, equipamento com o propósito de se realizar demonstrações, intercâmbio de conhecimentos e,

¹⁴ São os seguintes os 24 países: Afeganistão, Libéria, Camboja, Líbia, República Popular da China, Nepal, Egito, Filipinas, Etiópia, Arábia Saudita, Gana (então Costa do Ouro), Sudão, Irã, Síria, Iraque, Tailândia, Japão, Turquia, Jordânia, República Democrática do Vietnã, Laos, Estado do Vietnã, Líbano e Iêmen. Outros países, como o Brasil, participaram como observadores.

quando possível, estabelecimento de centros de pesquisa regionais (A§2). O colonialismo, “em todas suas manifestações” [D§1(a)], também foi destacado, sendo apontado como um mal a ser rapidamente extinguido. Ao final da Declaração, listam-se dez princípios¹⁵ que deveriam fundamentar uma cooperação “amigável” (G), incluindo-se o respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações, promoção de interesses mútuos e reconhecimento da igualdade entre todas as nações e povos.

A Conferência de Belgrado de 1961 também é considerada marco importante, uma vez que possibilitou a formalização do Movimento dos Não Alinhados. Uma espécie de reedição de Bandung liderada pela Índia, Belgrado reafirmou os princípios de soberania e autodeterminação de todos os povos, bem como condenou a estrutura internacional percebida como desigual. É interessante notar que o parágrafo 23 da Declaração de Belgrado trata explicitamente de problemas relacionados à ajuda internacional prestada pelo Norte, já evocando sentimento associado ao princípio de apropriação sem, contudo, utilizar o termo:

The countries participating in the Conference declare that the recipient countries must be free to determine the use of the economic and technical assistance which they receive, and to draw up their own plans and assign priorities in accordance with their needs.

Ainda nos anos 1960, a cooperação entre países em desenvolvimento foi estimulada pela criação da UNCTAD e do G-77. A Declaração conjunta dos Setenta e sete Países em desenvolvimento emitida em 1964, ao final da primeira seção da UNCTAD, reconheceu este fórum como um importante passo na geração de uma ordem econômica internacional mais justa.

¹⁵ São eles: ”1. Respect for fundamental human rights and for the purposes and principles of the Charter of the United Nations. 2. Respect for the sovereignty and territorial integrity of all nations. 3. Recognition of the equality of all races and of the equality of all nations large and small. 4. Abstention from intervention or interference in the internal affairs of another country. 5. Respect for the right of each nation to defend itself singly or collectively, in conformity with the Charter of the United Nations. 6. (a) Abstention from the use of arrangements of collective defence to serve the particular interests of any of the big powers. (b) Abstention by any country from exerting pressures on other countries. 7. Refraining from acts or threats of aggression or the use of force against the territorial integrity or political independence of any country. 8. Settlement of all international disputes by peaceful means, such as negotiation, conciliation, arbitration or judicial settlement as well as other peaceful means of the parties’ own choice, in conformity with the Charter of the United Nations. 9. Promotion of mutual interests and co-operation” (DECLARAÇÃO DE BANDUNG, 1955).

Influenciados pelo pensamento dependentista (LEITE, 2012, p.10), a cooperação foi então articulada como forma de superar uma ordem internacional desigual, fundamentada em uma divisão internacional de trabalho que favorecia países industrializados. Na Declaração, a unidade e solidariedade entre países em desenvolvimento é ressaltada como base para a promoção de uma cooperação geradora de relacionamentos internacionais mutuamente benéficos, não apenas entre países em desenvolvimento:

The developing countries have a strong conviction that there is a vital need to maintain, and further strengthen, this unity in the years ahead. It is an indispensable instrument for securing the adoption of new attitudes and new approaches in the international economic field. This unity is also an instrument for enlarging the area of co-operative endeavour in the international field and for securing mutually beneficent relationships with the rest of the world. Finally, it is a necessary means for co-operation amongst the developing countries themselves. (JOINT DECLARATION OF THE SEVENTY-SEVEN DEVELOPING COUNTRIES, 1964, §8)

Dessa forma, o embrião daquilo que veio a se constituir enquanto cooperação Sul-Sul era então menos um regime simbólico passível de autorizar práticas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento do que uma disposição ou aspiração geral a ser cultivada por países em desenvolvimento a fim de se promover uma ordem internacional mais justa. Além disso, seu objeto de transformação era uma estrutura injusta manifesta na divisão de trabalho e tipos diferentes de fluxos comerciais em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Não obstante, são nesses momentos históricos que agentes buscam as raízes da cooperação Sul-Sul. Pouco tempo depois, a cooperação entre países em desenvolvimento foi dividida entre cooperação técnica entre países em desenvolvimento (CTPD) e cooperação econômica entre países em desenvolvimento (CEPD) (SEGIB, 2008), o que futuramente tornou possível a consolidação da CSS não apenas como aspiração ou disposição geral, mas como um regime simbólico.

Leite (2012, p.15) nota também que datam dos anos 1960 os primeiros arranjos regionais e subregionais de integração, incluindo-se aí o Mercado Comum da América Central (1960), a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (1960), a Organização da União Africana (1963), a Associação das Nações do Sudeste Asiático (1967), entre outros. A autora nota, contudo, que a carência em termos de infraestrutura fez que a cooperação econômica entre os

integrantes de tais arranjos não prosperasse como esperado. Em todo caso, muitas dessas organizações possibilitaram espaços para a consolidação de um plano simbólico comum entre os países que as integravam, que apenas mais tarde seria consagrado como Sul.

Nesse contexto, a cooperação entre países em desenvolvimento passou a ser associada à reformulação de estruturas altamente matizadas pela desigualdade que caracterizavam a ordem internacional, sendo abarcada pelo movimento da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) já em meados dos anos 1970. Adotada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas em maio de 1974, a Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional clamava por um sistema internacional mais justo, sugerindo ações baseadas em “equity, sovereign equality, interdependence, common interest and cooperation among all States, irrespective of their economic and social systems” (DOENIEO, 1974). Assim, buscava-se superar a divisão entre sistemas políticos e esferas de influência que caracterizava a Guerra Fria pela afirmação de uma identidade comum a todos os países em desenvolvimento.

É de se notar ainda que, tal como na Declaração de Arusha, discutida previamente, o termo apropriação também foi utilizado na Declaração sobre uma Nova Ordem Econômica Internacional em referência à relação entre recursos nacionais e o Estado. A este último associava-se o direito inalienável de nacionalizar meios de produção existentes em seu território, ação tida na Declaração como expressão de exercício de soberania:

Full permanent sovereignty of every State over its natural resources and all economic activities. In order to safeguard these resources, each State is entitled to exercise effective control over them and their exploitation with means suitable to its own situation, including the right to nationalization or transfer of ownership to its nationals, this right being an expression of the full permanent sovereignty of the State. No State may be subjected to economic, political or any other type of coercion to prevent the free and full exercise of this inalienable right, (DOENIEO, 1974, §4(e))

A década de 1970 viu um renovado otimismo na cooperação Sul-Sul, motivado pelas ações da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC), que demonstrou que uma ação concertada de países em desenvolvimento

poderia provocar efeitos significativos. O lucro gerado pelas ações desses países permitiu inclusive que os países membros da OPEC elevassem, a taxas nunca antes vistas em países chamados desenvolvidos, sua cooperação para o desenvolvimento em termos percentagens destinadas de seus respectivos PIBs (COMISSÃO SUL, 1990, p.147).

Apesar da maior atuação da OPEC, restrições geradas pela relativa escassez de recursos nas mãos de países em desenvolvimento nas décadas de 1970 e 1980 motivaram a ênfase na CTPD, tema que passou a ser tratado principalmente no foro do G-77. A criação de um locus específico para o desenvolvimento da CSS abriu caminho para a manifestação particular de um regime simbólico no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, mas razões variadas concorreram para que ela não produzisse efeitos significativos sobre a evolução das boas práticas internacionais propaladas em recomendações do CAD e de instituições como o Banco Mundial. Entre elas está o fato de que seu volume e visibilidade ainda eram por demais reduzidos. Por outro lado, críticas aos efeitos da AOD ainda não a haviam desestabilizado, o que apenas ocorreria nos anos 1990, já após a Guerra Fria.

A despeito disso, a CTPD consolidou-se aos poucos como modalidade diferente da cooperação técnica prestada no âmbito da AOD, não somente por ser realizada entre países em desenvolvimento, mas por, supostamente, ser regida por princípios distintos. Promoção da autossuficiência nacional e coletiva dos países em desenvolvimento e a intensificação da capacidade criativa relativa à resolução de problemas associados ao desenvolvimento econômico foram os dois princípios da CTPD acordados durante a 32ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 1977 (UN, 1977). No ano seguinte, a Conferência do Sul Global – reunião que envolveu nada menos do que 138 países – adotou o chamado Plano de Ação de Buenos Aires (PABA), caracterizando a CTPD como um “processo consciente, sistemático e politicamente motivado” pautado por três princípios: 1) não interferência dos países cooperantes nos assuntos de outros Estados; 2) igualdade entre os associados; e 3) o respeito pelos conteúdos locais do desenvolvimento (PABA apud SEGIB, 2011).

Deve-se ressaltar o caráter reativo da cooperação Sul-Sul. Se seus propaladores a apresentavam como regida pela não interferência, é porque a cooperação Norte-Sul era percebida como portadora de condicionalidades que ameaçavam a soberania de países em desenvolvimento. Se a CSS era apresentada como horizontal e respeitosa em relação a conteúdos locais de desenvolvimento, é porque a CNS era percebida como vertical e impositiva, ignorando as particularidades e contextos locais. Ao mesmo tempo, a CSS é apresentada naquele momento não apenas como resultante da cooperação entre sujeitos constituídos enquanto países em desenvolvimento, mas um projeto político específico de transformação ampla da estrutura internacional. Se o caráter reativo ainda pode ser percebido em mobilizações contemporâneas do regime simbólico da CSS, seu caráter de projeto político é cada vez menos aparente.

A CTPD é apresentada no PABA como relevante instrumento de transformação, passível de gerar uma nova ordem econômica internacional:

Technical co-operation among developing countries has emerged as a new dimension of international co-operation for development, which gives expression to the developing world's determination to achieve national and collective self-reliance and to the need to bring about the new international economic order. Its emergence and rationale should therefore be [sic] viewed in this global perspective, in the light of experience gained from international technical assistance and in the light of the conclusions reached by previous United Nations world conferences that had a bearing on development co-operation. (PABA, 1978, §12)

Embora sejam criados pontos de oposição importantes exemplificados pelos princípios e a utilização de expressões como “cooperação horizontal” (LEITE apud ESTEVES et al., 2012) –, fundamentada na igualdade entre as partes –, e a cooperação vertical Norte-Sul – essencialmente desigual –, a ambiguidade entre um projeto de revisão da ordem ou reforma na ordem é explicitada na medida em que a relevância da CTPD para a economia internacional é justificada por seu caráter complementar em relação à cooperação técnica tradicionalmente exercida pelo Norte:

TCDC is neither an end in itself nor a substitute for technical co-operation with developed countries. Increased technical co-operation of the developed countries is required for the transfer or appropriate Technologies and also for the transfer of advanced Technologies and other expertise in which they have manifest advantages. (PABA, 1978, §8)

Vale notar que a questão da eficácia também aparece no PABA, embora esta não seja apresentada como diretamente vinculada ao exercício de monitoramento e avaliação constante, característicos da performance de uma cultura de auditoria, como no caso da CNS a partir dos anos 2000:

(d) To increase the quantum and enhance the quality of international co-operation as well as to improve the effectiveness of the resources devoted to over-all technical co-operation through the pooling of capacities; (PABA, 1978, §15)

(e) To strengthen existing technological capacities in the developing countries, including the traditional sector, to improve the effectiveness with which such capacities are used and to create new capacities and capabilities and in this context to promote the transfer of technology and skills appropriate to their resource endowments and the development potential of the developing countries so as to strengthen their individual and collective self-reliance; (PABA, 1978, §15)

De modo semelhante, a recomendação 36 intitula-se “The harmonization of development assistance [provida por países desenvolvidos] with technical co-operation among developing countries”:

61. TCDC activities and traditional technical co-operation and development assistance to which the developed countries contribute should be productively linked. Developed countries should take fully into account, on a continuing basis, the goals established for TCDC activities when formulating their development assistance and technical co-operation policies. Developed countries, if they have not yet done so, should also institute changes in their procedures for furnishing technical and capital assistance to foster TCDC and a greater measures of national and collective self-reliance among developing countries.

Portanto, ao contrário de Roma ou Paris já nos anos 2000, a harmonização era vista no PABA (1978) não como a adoção de procedimentos comuns entre países doadores, mas como a criação de vínculos produtivos entre a assistência fornecida pelo Norte e a CTPD. Interessantemente, tal sentido de harmonização é supostamente semelhante, pelo menos em termos de efeitos contemplados, à cooperação triangular envolvendo um país dito promotor de CNS numa relação de cooperação Sul-Sul¹⁶.

¹⁶ Embora não seja nosso objetivo desenvolver este debate neste trabalho, cabe notar que a cooperação triangular também tem representado de maneira importante tensões no campo da CID. Partes do Norte vem buscando utilizá-la como forma de legitimar sua participação no campo, auferindo ganhos simbólicos através de seu envolvimento na cooperação Sul-Sul. Ao afirmar catalisar o impacto de intervenções por compartilhar sua experiência mais longa na promoção de cooperação internacional, esses esperam também sensibilizar agentes do Sul em relação aos supostos benefícios de práticas de gestão e princípios fundamentados na cultura de auditoria que

As expectativas de fortalecimento da CSS geradas com o PABA são, em grande medida, frustradas pelo contexto de crise econômica da década de 1980. Reuniões realizadas entre 1978 e 1981 mantiveram a associação entre CSS e a NOEI. Entre estas cabe destacar a reunião realizada em Arusha, Tanzânia, em 1979, da qual resultou o Arusha Programme for Collective Self-Reliance and Framework for Negotiations. Ao tratar basicamente de questões relacionadas ao sistema global de preferências comerciais, o Programa de Arusha abre caminho para o Plano de Ação de Caracas de 1981.

O vínculo entre CSS e NOEI é mantido no documento resultante da Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, em Caracas, Venezuela. São trazidas poucas novidades, recuperando-se os princípios de benefício mútuo e solidariedade e destacando-se a necessidade de maior atenção aos países menos desenvolvidos. Talvez o que possa ser ressaltado é a permanência do tom combativo em relação ao Norte, curiosamente associado à necessidade de serem mantidos os fluxos de assistência ao desenvolvimento Norte-Sul:

The Conference reaffirmed that economic cooperation among developing countries is not a substitute to global economic cooperation between developing and developed countries, nor should it in any way replace or relieve the industrialized countries from their responsibilities and commitments towards developing countries. As long as the industrialized world persists in its present attitudes and policies, which do not respond to the needs of the developing countries, the present international economic system, which is based on injustice, inequality, exploitation and dependence, will continue to adversely affect the development prospects of the developing countries as well as the future of the whole world. (G-77, 1981, p.5)

É igualmente interessante notar que já se explicitava a crítica relacionada à apresentação da cooperação entre países em desenvolvimento como um fenômeno novo¹⁷, o que ressoa em muitos documentos e pronunciamentos de oficiais de países em desenvolvimento na última década:

permeia suas práticas no campo. O governo brasileiro, por outro lado, costuma ressaltar que a cooperação triangular deve ser entendida como *cooperação Sul-Sul triangular*, sublinhando que o aspecto mais importante da participação do Norte refere-se à contribuição financeira, e não à sua experiência, que é denotada, implicitamente, como inadequada à promoção de uma cooperação eficaz.

¹⁷ O tratamento da CSS como um fenômeno novo permanece, no entanto, indiretamente, no uso corrente de expressões distinguindo, por exemplo, entre doadores tradicionais e não tradicionais,

Cooperative efforts among developing countries are by no means new. Several programmes have already been agreed upon and implemented to varying degrees, as evidenced in the actions taken in the various subregional and interregional groupings.

A crise da dívida influenciava políticas domésticas e externas de países em meados dos anos 1980. Impactos socioeconômicos negativos severos no então chamado terceiro mundo, com exceção notável da Ásia (COMISSÃO SUL, 1990), resultaram em menor peso da voz do MNA em fóruns multilaterais. Em 1987, após anos de conversas informais entre intelectuais e políticos de países em desenvolvimento, fundou-se a Comissão Sul, com discurso inaugural proferido por Julius Nyerere. Embora já utilizada em anos anteriores, nota-se a partir desse momento um uso crescente da designação Sul, substituindo noções como Terceiro Mundo, a fim de referir semelhanças entre países em desenvolvimento, assim como o termo cooperação Sul-Sul. Cabe citar trechos iniciais do relatório intitulado *The Challenge to the South* de 1990, principal documento lançado pela Comissão Sul, nos quais o Sul é construído como partes cujas diferenças são transcendidas por uma unidade básica, que lhes dá razão e objetivo comuns:

Together the developing countries – accounting for more than two thirds of the earth’s land surface area – are often called the Third World.

We refer to them as the South. Largely bypassed by the benefits of prosperity and progress, they exist on the periphery of the developed countries of the North. While most of the people of the North are affluent, most of the people of the South are poor; while the economies of the North are generally strong and resilient, those of the South are mostly weak and defenseless; [...]

The countries of the South vary greatly in size, in natural resource endowment, in the structure of their economies, in the level of economic, social, and technological development. [...]

Yet in this diversity there is a basic unity. What the countries of the South have in common transcends their differences; it gives them a shared identity and a reason to work together for common objectives. And their economic diversity offers opportunities for co-operation that can benefit them all. (COMISSÃO SUL, 1990, p.1)

presentes não apenas, mas principalmente, no vocabulário de profissionais e acadêmicos de países CAD inseridos no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

Dada a densidade do relatório da Comissão Sul, optamos por destacar o trecho relativo ao perigo de reprodução dos padrões de exploração Norte-Sul nas relações Sul-Sul:

The rewards of co-operation can, in time, become considerable. But they have to be earned; resources and effort have to be invested, and it takes time to produce results. In particular, co-operation will succeed only if it benefits all the participants fairly. South-South links must avoid reproducing within the South the exploitative patterns which have characterized North-South relationships. As economic levels vary greatly within the South, special arrangements have to be made for the benefit of the least developed and poorest countries and of others in special situations, e.g. landlocked or small island States.

Ao reconhecer os padrões de exploração característicos da CNS, o texto reflete aspirações dos autores em relação a solidariedade que deveria fundamentar a cooperação Sul-Sul. Sua genuinidade, no entanto, não nos é possível nem relevante julgar (BOURDIEU, 1992), na medida em que o discurso reflete disposições ajustadas às posições que agentes ocupam no campo – a um só tempo eminências em seus respectivos cenários domésticos (Celso Furtado e Cardeal Evaristo Arns, no caso do Brasil), porém subalternos, em maior ou menor grau, no contexto da política internacional.

No entanto, uma diferença que se faz notar é que, ao contrário de boa parte do discurso oficial contemporâneo, as disparidades do Sul não são escondidas no relatório, mas apontadas como uma questão a ser lidada por meio de arranjos especiais em benefício dos menos desenvolvidos ou em situações peculiares, tais como as pequenas ilhas e Estados sem litoral. Conjurar evidências que comprovem qualquer ação significativa nesse sentido na última década certamente não é tarefa fácil. Pelo contrário, a ênfase exagerada nas diferenças criadas entre Norte Sul faz parte da estratégia de muitos dos melhores posicionados no Sul – Brasil, China, e Índia, por exemplo – a fim de que sejam ocultadas diferenças substantivas, passíveis de oferecer sérios questionamentos à noção de Sul.

Ao referirmos à estratégia do Sul, não desejamos enfatizar o esforço consciente em atividades de planejamento com vistas a atingir um resultado previamente claro, mas um senso prático dos agentes que implica certo domínio

do jogo. A noção nos permite evitar o que Bourdieu denomina objetivismo sem cair no seu extremo oposto:

In order to scape this danger, one needs to bring into the theory the real principle of *strategies*, that is a practical sense of things, or, if one prefers, what athletes call a feel for the game (*le sens du jeu*). I refer to the practical mastery of the logic of immanent necessity of a game, which is gained through experience of the game, and which functions this side of consciousness and discourse (like techniques of the body, for example). Notions such as habitus (or system of dispositions), practical sense, and strategy are tied to the effort to get away from objectivism without falling into subjectivism. (BOURDIEU, 1986, p.111)

Ao enfatizar a relação entre estratégia e senso prático, ilumina-se as dimensões estruturada e estruturante da estratégia. Embora fruto do senso prático sendo, portanto, ajustada ao campo, a noção de estratégia implica improvisação condicionada e criatividade, potencialmente provocando, dependendo do seu grau de sucesso, a revisão/manutenção da estrutura do campo.

O relatório explicita ainda dois fundamentos para o avanço da CSS: iniciativas objetivando construir uma consciência do Sul; e o desenvolvimento de recursos humanos. As primeiras incluiriam incentivos ao ensino (e criação) de uma história do Sul em programas educacionais, facilitação da circulação de pessoas pela eliminação de vistos, e a criação de um comitê nacional de cooperação Sul-Sul em cada país. As segundas seriam relacionadas a programas educacionais em saúde, engenharia e ciências básicas, treinamento técnico e vocacional, ensino à distância, e motivação à realização de intercâmbios entre países do Sul, e não entre Norte e Sul.

Ressalta-se indiretamente, portanto, a necessidade de criação do Sul, que não é em nada entidade política natural, mas um símbolo que, ao se consolidar, passa a ser associado a uma série de práticas promovidas por um conjunto de agentes. Deve-se sublinhar, contudo, que a auto-representação dos agentes, bem como a oferta de representações particulares de outros, é também prática relevante, que deve ser entendida no contexto de constante recriação do plano simbólico que, por sua vez, passa a autorizar uma série práticas. Isso faz, naturalmente, que noções de Sul e práticas associadas adquiram dimensões sincrônicas e diacrônicas, jamais homogêneas. Práticas e noções dominantes de

Sul transformam-se no campo ao longo do tempo em concomitância com a tensão entre representações de agentes e práticas tidas como conflitantes.

Os anos 1990 são marcados pelo crescimento econômico de alguns países em desenvolvimento, o que contribui para o aprimoramento de suas capacidades internas e execução de um número maior de projetos no âmbito da CSS (NASLAUSKY, 2002). O maior volume de cooperação provida por países incluídos na lista de receptores do CAD gera visibilidade à CSS, que cresce em relevância na agenda internacional.

Em 1995, criou-se o Centro Sul (South Centre), uma organização intergovernamental baseada em Genebra com vistas a estimular a CSS, a partir da implementação de iniciativas e objetivos contemplados no relatório da Comissão Sul. No mesmo ano, criou-se também o Centro para Cooperação Técnica Sul-Sul do Movimento dos Não Alinhados, sediado em Jacarta, Indonésia. Em 1997, instituiu-se ainda o Developing 8, grupo formado pelos países mulçumanos Bangladesh, Egito, Indonésia, Irã, Malásia, Nigéria, Paquistão e Turquia, também visando estimular a CSS.

Ainda no mesmo ano, realizou-se no Chile a Reunião de Países-Pivô, que permitiu a troca de experiências entre países da Ásia, África, Europa e América Latina tanto em CTPD como em CEPD. À época, os 22¹⁸ identificados como países-pivô deveriam funcionar como catalizadores da CSS, devido a sua experiência e capacidade (Esteves et al, 2012). O termo passou por uma ressignificação parcial ao longo do tempo no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, sendo hoje utilizado amiúde para designar o país supostamente pertencente ao Sul, frequentemente categorizado como de renda média, a participar da promoção de cooperação numa relação triangular. A ideia de pivô busca transmitir a noção do papel de intermediário cumprido pelo país promotor de CSS no âmbito de uma relação triangular.

O momento foi caracterizado por duas tendências aparentemente contraditórias. Por um lado, houve uma desmobilização parcial da CSS, associada

¹⁸ Os 22 países foram Brasil, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Egito, Gana, Índia, Indonésia, Malta, Malásia, Maurício, México, Nigéria, Peru, Coreia do Sul, Senegal, Tailândia, Trinidad e Tobago, Tunísia e Turquia.

à premência de problemas domésticos vinculados à crise da dívida externa, bem como à transição democrática no caso dos países latino-americanos, e à expansão de um novo modelo de ajuste neoliberal, o que promoveu competição entre países do Sul por investimento externo (LEITE, 2012, p.18). Por outro, se a queda da União Soviética levou ao questionamento da *rationale* central do movimento terceiro-mundista – a busca de autonomia diante da disputa bipolar (LEITE, 2012, p.18) – foi causa subjacente da consolidação de uma ideia de Sul, que se autonomizou progressivamente da ideia de Terceiro Mundo e não alinhamento.

A realização de eventos e aparecimento dessas e outras organizações na década de 1990 contribuiu, assim, para a consolidação do Sul enquanto uma região simbólica. Por região simbólica, buscamos transmitir a ideia de um espaço simbólico, por oposição a um espaço ou região física, capaz de dar conta de justificar uma atuação regida por princípios comuns na seara internacional, não menos no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. A consolidação e permanência do Sul como região simbólica relevante foi necessária à realização da estratégia de provedores de CSS, possibilitando alterar suas respectivas posições no campo ao desafiar a dominância de países autorizados por práticas de auditoria.

A reafirmação do foco nos países menos desenvolvidos representada na Declaração do Milênio (2000) e na Conferência de Monterrey sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2002) reforçou a dificuldade de países categorizados como de renda média seguirem optando pela AOD mundial, o que potencializa o intercâmbio de capacidades no âmbito da CSS (SEGIB, 2008). Dos diversos eventos visando a explorar as possibilidades trazidas pela CSS, podem ser destacadas a Primeira e Segunda Cúpula do Sul – realizadas em Cuba (2000) e no Qatar (2005) – bem como a Conferência de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul, realizada em Marrakesh (2003) no âmbito do G-77.

Paralelamente, como apontado na seção anterior, os anos 2000 viram a questão da eficácia passar a ocupar posição central na agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento, com espaço específico para sua discussão – o Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda da OCDE e as diversas edições dos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. O desenrolar das discussões estava

intimamente associado à evolução da ajuda prestada pelos membros do CAD. Não é a toa que não há referências à cooperação Sul-Sul na Declaração de Roma (2003) ou Paris (2005), documentos que se pretendiam um arcabouço de recomendações técnicas para todos os provedores de cooperação. No entanto, pouco tempo mais tarde, o crescente volume e aumento de visibilidade da CSS faz que as tensões no campo se manifestem também nos espaços de discussão da eficácia.

Há diversas razões para a renovação da CSS então. Poderiam ser citados como fatores explicativos o insucesso histórico da Assistência Oficial ao Desenvolvimento, assim como do modelo de ajuste estrutural neoliberal manifestado nas recomendações do Consenso Washington. Deve ser notada também a emergência de países de renda média, e sua configuração em blocos. Em 2001, Jimmy O'Neill escreveu o relatório Building Better Global Economic BRICs, utilizado posteriormente como suporte para formação e realização da primeira cúpula do BRICS em 2009, na ocasião ainda sem a África do Sul. O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) também é formado em 2003. Tais transformações produzem efeitos em diversos espaços, a exemplo do deslocamento do G-8 pelo G-20 como principal fórum de discussão de assuntos econômicos internacionais na segunda metade dos anos 2000, inflexão que se consolidou após a crise financeira de 2008.

Independentemente da atribuição de causa, o fato é que as dinâmicas transformadoras reverberaram no campo da CID, revelando-se claramente no Terceiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda em 2008 em Accra. Por exemplificar de maneira interessante nossa afirmação, alguns trechos da intervenção brasileira merecem ser destacados:

It is not reasonable to start a debate taking for granted that the practices of one side are absolute truths. In this context, the standards applied by donor countries and IFIs do not have to be automatically observed or adopted in South-South cooperation. The South-South cooperation providers should not be automatically classified as "new-donors", in the sense that not all of them wish to reproduce the rationale and conduct of DAC-OECD donors. We believe that there is no single way to achieve more effectiveness in development cooperation. (BRASIL, 2008)

Como se nota no trecho acima, o Brasil adotou posicionamento bastante crítico em relação ao processo de Paris, que, ao não considerar as particularidades

de “provedores Sul-Sul”, tomou-os como um grupo uniforme, passível de sujeição aos mesmos princípios de eficácia da ajuda. Ressaltar as diferenças significou, portanto, reagir ao controle potencial que a agenda de Paris poderia proporcionar aos ditos cooperantes do Sul, não integrantes do CAD. A reação contrária, no entanto, não mais refletia apenas a posição subordinada desses agentes, como de fato era o caso no auge do Movimento Não Alinhado durante a Guerra Fria, mas um novo balanço de forças no campo em questão. O descontentamento brasileiro em relação ao primeiro rascunho da Agenda para Ação de Accra não deixou de ser explicitado:

Having said that, my Government believes that the debate on the effectiveness of development cooperation continues to be unbalanced. The lack of balance may also be found in the final draft of the "Accra's Agenda for Action", which did not incorporate the concept and particularities of South-South cooperation in the process that we shall discuss here. (BRASIL, 2008)

Com o novo balanço de forças no campo, o apelo brasileiro já não mais poderia ser ignorado, aparecendo na declaração final na forma do item 19b):

We acknowledge the contributions made by all development actors, and in particular the role of middle-income countries as both providers and recipients of aid. We recognise the importance and particularities of South-South co-operation and acknowledge that we can learn from the experience of developing countries. We encourage further development of triangular co-operation (AAA, 2008)

Lembremos que o desafio apresentado pelo Brasil em Accra se dá num contexto de outras resistências à preeminência do CAD e seus integrantes no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. No mesmo ano, havia se reunido pela primeira vez o Fórum sobre Cooperação para o Desenvolvimento (DCF). Criado no âmbito do Conselho Econômico e Social (EOCSOC) da ONU, o Fórum foi criado com o fim de discutir tendências e promover coerência entre os diversos tipos identificados de cooperação para o desenvolvimento – atribuindo-se, sobretudo, importância à cooperação Sul-Sul.

Apesar de ser relativamente recente e se reunir apenas de dois em dois anos, o DCF tem sido percebido como um espaço mais horizontal, apresentando-se como ameaça à dominância sem concorrência do Comitê. Eyben (2012, p.85) nota ainda que, ao enquadrar sua agenda na rubrica “eficácia do

desenvolvimento”, o Fórum representou também um desafio discursivo à “eficácia da ajuda” promovida pelo CAD.

Marcando o trigésimo aniversário do Plano de Ação de Buenos Aires (1978), realizou-se em 2009 a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Sul-Sul em Nairóbi, Quênia. O evento tratou de subtemas como o fortalecimento do sistema das Nações Unidas no apoio à CSS e à cooperação triangular e as complementaridades, especificidades, desafios e oportunidades das diversas modalidades de cooperação internacional. O Documento Final de Nairóbi apresenta a CSS como instrumento essencial para o desenvolvimento econômico, enfatizando o compartilhamento de desafios, dificuldades, experiências e soluções inovadoras. Apontou-se ainda princípios como ausência de condicionalidades, soberania e apropriação nacional que deveriam ser respeitados para garantir a eficácia da cooperação Sul-Sul. Tal como o DCF, o documento também ressalta a necessidade de se distinguir CSS da AOD promovida pelo Norte, apresentando-se paralelamente como desafio implícito a agenda do CAD pela utilização da expressão eficácia do desenvolvimento:

South-South cooperation should not be seen as official development assistance. It is a partnership among equals based on solidarity. In that regard, we acknowledge the need to enhance the development effectiveness of South-South cooperation by continuing to increase its mutual accountability and transparency, as well as coordinating its initiatives with other development projects and programmes on the ground, in accordance with national development plans and priorities. We also recognize that the impact of South-South cooperation should be assessed with a view to improving, as appropriate, its quality in a results-oriented manner. (NAÇÕES UNIDAS, 2009, §18)

É de se notar a sutileza com que o desafio é apresentado. Além de reafirmar a complementariedade entre CSS e CNS, os princípios apontados concordam em grande parte com a agenda de Paris (responsabilização mútua, gestão por resultados, transparência, alinhamento etc.). Não obstante, não há referência explícita a Paris, o que não é em nada trivial.

A narrativa história exposta permite perceber uma crescente dissociação entre a CSS e o ímpeto revisionista iniciado com a Conferência de Bandung, manifestado posteriormente no Movimento dos Não Alinhados e no projeto da NOEI. Embora seus ecos permaneçam presentes em discursos de promotores de CSS, a busca pela revisão da ordem internacional tornou-se menos um pilar da

CSS do que um adendo ao seu regime simbólico. Com o aumento do volume e visibilidade da CSS, suas práticas passam a tensionar cada vez mais o modelo de desenvolvimento manifestado na AOD e as práticas de assistência ao desenvolvimento dos integrantes do CAD. Tal aumento faz também que a CSS não seja mais relegada ao G-77 e ao Movimento dos Não Alinhados, passando, forçosamente, a ser discutida nos Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, que têm no Comitê seu principal organizador.

O motor da mudança na estratégia da cooperação Sul-Sul deve ser atribuído ao reconhecimento prático de que, diante de um novo contexto (internacional e no campo), movimentos diferentes – que colocam aspirações revolucionárias da NOEI e MNA em segundo plano – poderiam oferecer maiores ganhos no jogo. Embora a mudança no contexto por si só implique um novo equilíbrio de forças no campo, permitindo assim o reconhecimento prático de que há outras formas de se jogar o jogo, é este último que leva, em potência, a promessa de revisão substancial da estrutura de posições no espaço social da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ressalta-se que a mudança não ocorreu após especulação consciente por parte dos agentes – ou seja, pela racionalização de meios e fins – mas a partir de um senso prático ajustado ao campo. Isso se demonstra pela regularidade e abrangência dessa mudança, liderada por países como os BRICS, sem se explicitar a necessidade ou benefício da inflexão em um fórum ou plataforma de discussão como o G-77.

Naturalmente, o senso prático do jogo não é aptidão exclusiva dos agentes do Sul. Ao se reconhecer o impacto prático e potencial do renovado engajamento do Sul, principalmente após as tensões emergentes em Paris, o Comitê e seus integrantes passaram a tentar ativamente incluir os agentes do Sul em suas estruturas institucionais, reconhecendo o mínimo possível de diferenças entre a CNS e CSS. Isso se explica pelo fato de que a extensão da discrepância reconhecida entre a cooperação Sul-Sul e Norte-sul mostrava-se diretamente relacionada ao grau de acomodação necessário nas estruturas de governança do campo, traduzindo-se na ordem de tamanho da perda de influência por parte do CAD.

A fim de que a CSS não fosse controlada pelos membros do CAD, seus promotores passam a enfatizar crescentemente as diferenças entre CSS e CNS, elemento que é acompanhado de críticas pesadas a dinâmicas de representatividade-legitimidade no âmbito do CAD-OCDE. A ênfase na diferença possibilitou dissolver ameaças à região simbólica do Sul, cuja permanência apresentava-se como elemento necessário à estratégia perseguida por agentes da CSS no campo. A partir desta, agentes da CSS buscaram reconfigurar a estrutura de posições do campo da CID, aumentando sua influência ao limitar aquela do CAD. A tensão entre revisão da ordem internacional e adequação a um modelo de desenvolvimento até então hegemônico no campo em questão talvez seja o atributo distintivo da CSS na primeira década do século XXI (ESTEVEZ et al., 2012). Na subseção seguinte, trataremos de algumas das implicações dessas tensões a partir do Quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda e desenvolvimentos posteriores.

3.3 Dinâmicas em Busan e seus desenvolvimentos

As ameaças crescentes à relevância do Comitê e a conscientização de que se testemunhava um momento de transformação importante no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento incentivou o CAD a realizar um “exercício de reflexão” em 2009, do qual resultou o relatório intitulado *Development Assistance Committee Reflexion Exercise - Investing in Development: A Common Cause in a Changing World*. Na lista de recomendações feitas para um mandado revisado do Comitê, constava o aprofundamento da inclusão de outros stakeholders relevantes no campo, entre os quais os cooperantes do Sul.

Nesse sentido, transformações no Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda foram feitas a fim de possibilitar a entrada desses agentes. Direcionaram-se também esforços à recém lançada iniciativa de *Enhanced Engagement* da OCDE. Em relação a primeira, abriu-se uma vaga na co-presidência do Grupo de Trabalho para países em desenvolvimento e incentivou-se a participação de países tidos simultaneamente como provedores e receptores de cooperação internacional. A segunda buscou incluir progressivamente na Organização cinco países específicos – Brasil, China, Índia, Indonésia e África do Sul -, todos importantes cooperantes

do Sul, quatro dos quais membros do BRICS. Em meio a isso, a Coreia do Sul tornou-se parte do CAD em 2010.

Além de estruturas e iniciativas mais formais, países em desenvolvimento e outros agentes passaram a ser convidados com maior frequência para eventos como conferências ou reuniões informais (EYBEN, 2012). No entanto, como nos chama atenção Cornwall (2008 apud EYBEN, 2012), ‘[i]nvited spaces’ and opportunities to participate that are made available are often structured and owned by those who provide them, no matter how participatory they may seek to be”.

Tal percepção foi em geral compartilhada por representantes de países em desenvolvimento participantes do Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda:

Framing the WP-EFF as a multi-stakeholder process, the DCD was conscious that such arrangements ‘mask abuses of power’ and ‘a more structural enduring inequity’ (Edmunds and Wollenberg, 2001, p. 232). It was claimed that as the DCD only serviced it and that (from 2008) the WP-EFF had two co-chairs representing donor and recipient governments, this transformed the WP-EFF from an ‘invited’ to an ‘autonomous’ space (Gaventa, 2006); but such claims were judged to be unconvincing, and not only because its meetings were held in the OECD. A recipient government official attending such a meeting told me the DAC’s rejection of a proposal from recipient country governments that their officials should be seconded to the DCD showed that the DAC did not truly want partnership. (EYBEN, 2012, p.85)

Assim, perdurava-se o desafio de sustentar a credibilidade do CAD como um espaço de policy na medida em que ainda havia restrições à participação, especialmente em se considerando a legitimidade adquirida por um de seus competidores institucionais, o DCF (EYBEN, 2012, p.85).

Em 2008, havia-se escolhido Gana, um importante receptor de cooperação internacional, como país anfitrião do HLF-3, objetivando-se mostrar abertura em relação à participação de países receptores. Para a edição seguinte, escolheu-se a Coreia do Sul, apresentada simbolicamente como uma ponte entre Norte e Sul, particularmente entre países desenvolvidos e potências emergentes. A fim de angariar apoio deste último grupo, os coreanos orientaram o enquadramento dos objetivos da conferência em termos de “eficácia do desenvolvimento”. Como explica Eyben (2012), em relação a uma oficina organizada pelo WP-Eff a fim de discutir a expressão antes da realização do Fórum, a utilização de uma expressão vaga ainda virtualmente inabalada por críticas, possibilitou a emergência de

significados diversos, adaptados aos posicionamentos dos diversos agentes no campo:

The workshop revealed that development effectiveness as ‘results’ reflected DAC donors’ concerns about value for money at a time of cuts to domestic budgets. For centre-right donor governments, for whom private sector investment is the development driver, development effectiveness’ meanings of ‘results’ and ‘beyond aid’ meanings could usefully be combined to achieve some common ground with the rising powers. Recipient government participants also stressed that development as spurring investment and increasing productivity. A think-tank participant reflected that as South-South Co-operation is based on mutual economic interest rather than poverty reduction, the rising powers have less problem with achieving policy coherence between trade and aid than do traditional donors; and that this begged the question of whether traditional donors might therefore wish to follow suit by adopting ‘development effectiveness’ to disembarass themselves of the direct poverty reduction goals of aid, which the DAC had taken the lead in promoting in the 1990s. (EYBEN, 2012, p.88)

A emergência de diversos significados, no entanto, implica a ausência de consenso sobre direções a seguir, sentimento refletido no Quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF-4), realizado em Busan. Possibilitou-se assim uma rediscussão mais ampla da agenda da eficácia. Nas palavras de uma funcionária do DCD, “a mudança em Busan foi que não se tentou mais enquadrar a CSS na agenda da eficácia da ajuda, mas tornar a agenda da eficácia mais aberta à própria CSS”¹⁹. A construção da sentença, contudo, parece enfatizar a agência daqueles que abriram a agenda – o CAD-OCDE e seus integrantes. Sugerimos que uma descrição mais adequada seria que em Busan, a CSS forçou a agenda da eficácia a se abrir.

Ao fim dos registros, estimaram-se cerca de 3000 delegados em Busan. Em comunicações informais, brasileiros afirmaram que a preocupação fundamental da Coreia do Sul e demais doadores era com a assinatura dos cooperantes do Sul. Mawdsley et al. (2012, p.4) nos contam que a questão fundamental em diálogos nos hotéis e praças de alimentação próximos ao centro de conferência era ainda mais específica: “a China vai ou não vai assinar?”. De fato, a questão era uma dúvida até o terceiro dia, quando se acordou um documento final. Este saiu, no entanto, apenas após ter se concordado em adicionar o segundo parágrafo da Declaração, citada previamente. O parágrafo afirma que a adoção dos

¹⁹ Entrevista realizada em 8 de fevereiro de 2013 via Skype.

compromissos contidos na Declaração é de aplicação voluntária no que tange a países do Sul.

Findo o evento, personalidades de alto nível aclamaram o resultado final da conferência, prevendo o fim iminente da ajuda internacional. Afinal, conseguiu-se que China, Brasil, Índia e outros assinassem a declaração. Tony Blair afirmou: “this is the first time that we can see the end of aid within a generation”. Brian Atwood, então presidente do CAD, disse: “mercifully, even the word ‘aid’ will bite the dust” (MAWDSLEY et al., 2012). Deixou-se de lado o termo ajuda, e todos os presentes passaram a falar de questões relacionadas a “eficácia do desenvolvimento”. Apesar da permanecer vaga, emergiram algumas noções associadas à expressão, entre as quais a afirmação de relevância do setor privado e crescimento econômico, bem como de outras formas de financiar desenvolvimento internacional, incluindo a promoção de comércio e investimento.

Assim, a AOD sofreu um ataque contundente em termos de seu status como fluxo característico do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Como resultado, fluxos mais semelhantes àqueles costumeiramente relacionados aos cooperantes do Sul passaram a ser discutidos e avaliados também por agentes do CAD. Isso gera danos importantes à função simbólica da AOD de sinalizar o grau de compromisso para com o desenvolvimento internacional dos países, fundamento da estrutura de incentivos e parte importante dos instrumentos de controle de fluxos do CAD. Entretanto, como vimos anteriormente, o Comitê não estava completamente despreparado, e a relatoria compulsória de fluxos de membros no formato CRS++ já havia sido aprovada também em 2011, estabelecendo que fluxos privados, fluxos de AOD multilateral e outros fluxos oficiais (OFO) também fossem reportados.

Posteriormente, plataformas da sociedade civil como a rede BetterAid teceram pesadas críticas à Declaração, enfatizando como a inclusão do segundo parágrafo tornara a Declaração muito mais fraca do que era originalmente. De fato, cooperantes do Sul não sofreram os danos simbólicos de se recusarem a ser parte na Declaração, mantendo uma ampla margem de manobra dado o compromisso voluntário em relação aos princípios explicitados na Declaração de Busan.

O documento final também convidou à criação de uma Parceria Global para uma Cooperação Eficaz (doravante Parceria Global), supostamente mais inclusiva e abrangente do que o CAD-OCDE ou o Grupo de Trabalho para Eficácia da Ajuda. Esses e outros fatos levaram a analistas a concluir que o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento passaria então a desempenhar um papel cada vez menos importante.

Contudo, Busan e a constituição da Parceria Global tiveram implicações outras, notadamente a sugestão de divisão simbólica do Sul em três. Adicionalmente à distinção prévia entre receptores de cooperação e países do Sul que recebem e promovem cooperação internacional, a Parceria constitui uma divisão relevante entre países que oficialmente passaram a integrar e se engajar na Parceria, e aqueles que ainda não dela participam.

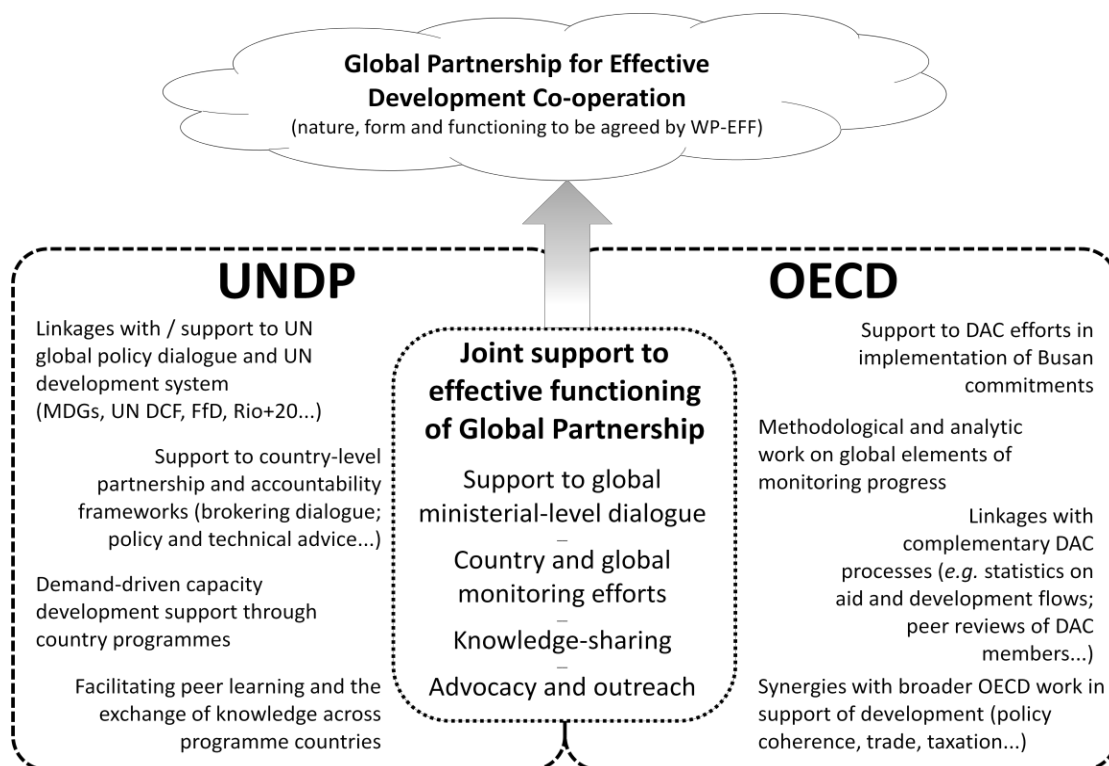
China, Índia e Brasil participaram das discussões sobre a Parceria após a HLF-4 apenas como observadores participantes, demonstrando-se relutantes em aderir rapidamente a uma instituição que poderia lhes impor limites ao espaço de manobra no campo. Durante tais reuniões, o representante japonês teria inclusive questionado a existência do status de observador participante ao qual se arrogavam Brasil, Índia e China, na medida em que constituiria um desincentivo à participação formal na parceria Global.

De acordo com relatórios do Grupo Interino Pós-Busan, o grupo responsável pelo desenho institucional da Parceria Global, embora o Brasil tenha mandado apenas representantes da embaixada em Paris, o país participou ativamente das discussões, levantando questões em torno de três pontos: 1) desafios à legitimidade do Grupo Interino Pós-Busan em determinar a agenda da primeira reunião ministerial da Parceria; 2) o pleito de que todas as partes, incluindo o setor privado, devem ser responsabilizadas, e 3) a defesa de um monitoramento diferenciado entre a cooperação Sul-Sul e Norte-Sul. Funcionários do DCD, em comunicação informal, afirmaram que não lhes importava o fato de os representantes serem de embaixadas locais, desde que estivessem bem coordenados com seus superiores em Brasília, algo que, dada a atuação dos mesmos, lhes pareceu inegável.

Requisições relacionadas ao monitoramento diferenciado da cooperação Sul-Sul foram, a princípio, acatadas. Este pleito contribui de maneira importante à manutenção da distinção simbólica entre cooperação Sul-Sul e Norte-Sul. Se realmente distintos, procedimentos de monitoramento deveriam ser diferenciados, ainda que derivados de um mesmo arcabouço ligado à Parceria Global.

Acordou-se também um formato para Parceria, optando-se por um secretariado conjunto entre OCDE e PNUD (ver diagrama abaixo). Embora a inclusão do PNUD tenha sido oficialmente baseada no fato de que melhor se promoveria o mainstreaming das ações da Parceria Global no sistema das Nações Unidas, além de facilitar conexões com programas de cooperação a nível nacional, sugerimos que ele também cumpre duas outras funções importantes. A primeira delas é distanciar simbolicamente a Parceria da OCDE e do CAD, buscando tornar possível a inclusão de países do Sul que se proclamam avessos ao que a OCDE representa simultaneamente dificultando a recusa desses em fazer parte da instituição. Em segundo lugar, permite expandir a influência da Parceria e seus membros dentro das Nações Unidas face a outros processos competitivos, particularmente o DCF.

Figura 2 - Principais áreas de colaboração entre PNUD e OCDE na Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz²⁰



O primeiro comitê diretivo da Parceria foi formado, sendo composto de dois representantes de países provedores de cooperação Sul-Sul: Armida Alisjahbana, Ministra de Estado para Planejamento do Desenvolvimento da Indonésia²¹ como co-presidente e Luis Olivera, diretor executivo da Agência Peruana de Cooperação Internacional (APCI)²². O Comitê diretivo conta ainda com representantes de países receptores (cinco), países provedores (três), setor privado (um), parlamentares (um), sociedade civil (um), bancos de desenvolvimento multilaterais (um), OCDE-CAD (um), e PNUD/Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas (um).

²⁰ Arrangements for Joint OECD-UNDP Secretariat Support to the Global Partnership for Effective Development Cooperation. Draft Concept Note, March 2012. Disponíveis em: http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/concept_note_-_undp_and_oecd_support_global_partnership_-_june_2012.pdf. Acesso em: 15 jan. 2014.

²¹ Cabe lembrar que a Indonésia foi o único país a fazer parte da iniciativa de “enhanced engagement” da OCDE não integrante do BRICS. Armida Alisjahbana, por sua vez, é uma economista renomada na Indonésia, tendo realizado seu doutorado em Washington, e desenvolvido diversos projetos para o Banco Mundial e Agência de Desenvolvimento Internacional da Austrália. Como tal, possui larga experiência em lidar com agentes habituados a performance da auditoria, não menos por sua posição no Ministério de Planejamento da Indonésia.

²² Quando em Busan, os seguintes outros países haviam também participado do building block sobre cooperação Sul-Sul e Triangular: Colômbia, Chile, El Salvador, Gana, Honduras, México, Bangladesh, Bolívia, Costa Rica and Camboja.

Até a data de redação dessa dissertação não houve posicionamento oficial de países de maior relevância no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento, tais como os cooperantes do Sul integrantes dos BRICS, confirmando um engajamento mais profundo na Parceria. Logo após Busan, Marco Farani, então diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), afirmou que a participação do Brasil dependeria de como o processo seria conduzido, sugerindo que não haveria interesse caso fosse principalmente dirigido por países CAD²³.

A substituição recente do diretor da Agência não parece ter implicado mudanças no que tange ao engajamento brasileiro na Parceria. Em comunicação informal em maio de 2013, outro funcionário, que desempenha cargo de chefia na ABC, afirmou ainda perceber o processo da Parceria Global como orientado pela OCDE. Não é audacioso supor que a percepção é compartilhada por agentes de nacionalidade chinesa ou indiana.

Em todo caso, a nova divisão no Sul entre provedores de cooperação Sul-Sul que participam e não participam da Parceria Global pode vir a representar uma ameaça à sustentabilidade simbólica da narrativa Sul-Sul de países que não integraram oficialmente a Parceria, como é o caso do Brasil e China. Em outras palavras, a relação entre a prática e a narrativa que a autoriza, neste caso específico mediado por uma representação específica da cooperação Sul-Sul, torna-se tensa uma vez que outros países do Sul, capazes de mobilizar a mesma narrativa, optam por se governarem a partir de princípios diferentes, manifestos no estabelecimento da Parceria Global. Justificações refletidas no modelo declarativo similar a “faço isto dessa maneira pois sou um país em desenvolvimento do Sul” parecem, portanto, não mais compatíveis com as práticas promovidas por aqueles que mobilizam tal discurso a fim de legitimarem suas ações.

Contudo, não se pode concluir necessariamente que China, Índia e Brasil integrarão a Parceria Global, nem que promoverão transformação radical de suas práticas de cooperação internacional. Segundo as suposições que subjazem a

²³ Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/3601/doc/1713415197.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

interpretação aqui oferecida, o regime simbólico, usualmente associado a um discurso de identidade, não determina a prática, mas é mobilizado a fim de autorizá-la. Nesse sentido, torna-se importante verificar como a articulação entre prática e regime simbólico será sustentada por esses países no campo.

Por outro lado, países do Sul que oficialmente juntaram-se à Parceria possuem no momento pouca relevância no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. Dessa forma, a equação participação versus influência pode ser questionada, sugerindo que assimetrias em termos de processo decisório permanecerão uma característica da Parceria, apesar de sua maior inclusividade e igualdade formal na participação. Assim, o CAD-OCDE parece ter encontrado um espaço de recredenciamento simbólico no campo, embora a sustentabilidade desse recredenciamento dependa da sustentação simbólica da Parceria.

Reuniões do comitê diretivo ocorreram a fim de definir os preparativos restantes para a primeira reunião global da Parceria, realizada entre os dias 15-16 de abril de 2014 na cidade do México. Incluiu-se cinco temas na pauta: 1) avaliação do progresso em relação à eficácia desde Busan; 2) impostos e mobilização e eficaz de recursos domésticos para desenvolvimento; 3) partilha de conhecimentos (knowledge-sharing), cooperação Sul-Sul e cooperação triangular; 4) cooperação com países de renda média; e 5) setor privado e cooperação para o desenvolvimento.

A agenda do México refletiu muitas das tensões descritas. O tema 3 disse respeito diretamente à cooperação Sul-Sul, enquanto o tema 4 abordou a cooperação Norte-Sul com os países de maior potencial em termos de recursos para realização da cooperação internacional, os de renda média. Não há como retirar os cooperantes do Sul da equação pertinente ao tema 1, e ainda é possível supor relações entre o desenvolvimento do tema 5 e o maior engajamento de países de renda média em cooperação internacional²⁴.

²⁴ Embora não seja nosso intuito abordar este tema diretamente na dissertação, agências de países CAD têm buscado crescentemente o setor privado como parceiros na cooperação internacional para o desenvolvimento. Agências como a alemã GIZ e a britânica DfID desenvolveram conceitos como *development partnerships with the private Sector (DPPs)* e *business-to-business partnerships*. Se, por um lado, essas iniciativas podem ser vistas como uma nova forma de lidar com disruptores representados pela CSS, elas também só se tornaram possíveis com o descentramento simbólico da AOD como fluxo característico do campo da cooperação

Ironicamente, a estratégia assumida pela cooperação Sul-Sul colocou em risco simultaneamente o controle do CAD e a noção de Sul como uma unidade, sendo esta a própria fundamentação inicial da estratégia desses agentes. Ao serem bem sucedidos em forçar a abertura da agenda de Paris, o Sul frustrou a aposta do CAD em “tecnificação” e auditoria como únicos processos de legitimação de práticas no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. A ação traduziu-se, contudo, em maior escrutínio sob a própria CSS.

O processo de constituição da Parceria para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz demonstrou diversas deficiências do regime simbólico de agentes do Sul, ameaçando a permanência deste enquanto região simbólica relevante no campo. Os processos aqui examinados são recentes e complexos, sendo, portanto, incertos em seus rumos. Se as discussões recentes e a agenda da primeira reunião da Parceria Global para uma Cooperação Eficaz já nos permitem antever algumas das tensões que marcarão os debates e negociações futuras no campo, apenas o tempo poderá ditar as transformações resultantes e implicações para agentes envolvidos.