

2

A cooperação Sul-Sul e o campo do desenvolvimento internacional como palco de batalha

O Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (4-HLF, Busan, Coréia do Sul, 2011) é visto como marco ou divisor de águas para apontar uma mudança relevante dentro da comunidade de desenvolvimento. Enquanto Gore (2013, p. 770) afirma a ideia de uma crise existencial no campo da ajuda, outros entendem o processo como uma destruição construtiva da indústria de ajuda (KHARAS & ROGERSON, 2011). Eyben e Savage (2013) identificam a emergência de um panorama mais complexo e diversificado. Essa complexidade crescente suscita questões sobre o futuro da arquitetura do desenvolvimento internacional ou ainda do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), o qual ao longo dos últimos 40 anos abrangeu as principais instituições, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico com o seu Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD-OCDE), e diversas agências da ONU, assim como agências bilaterais de países desenvolvidos e também países em desenvolvimento.

Com base em conceitos provenientes dos trabalhos elaborados por Pierre Bourdieu, esse capítulo aborda essas transformações com foco no papel da cooperação Sul-Sul (CSS) na constituição do campo do desenvolvimento internacional. O HLF-4 é visto como posição de vantagem a partir da qual as práticas concorrentes, em um campo monopolizado por países desenvolvidos, podem ser historicamente rastreadas. Assim, a reconstrução histórica das práticas de SSC permite-nos compreender: (i) o campo do desenvolvimento internacional como um campo de batalha onde os agentes concorrentes e suas práticas visam impor uma compreensão alternativa sobre os objetivos de desenvolvimento e as formas de alcançá-los; (ii) a constituição de posições estruturadas (como doador, provedor, receptor e, particularmente, a posição de parceiro) dentro do campo do desenvolvimento internacional; e, por fim, (iii) o papel que os agentes do Sul, potências emergentes e organizações internacionais como o CAD-OCDE e a ONU, têm desempenhado na adaptação ou acomodação das fronteiras do campo. Argumentamos que a emergência da CSS contribuiu para o descentramento do campo da CID, ambos em termos de agentes autorizados a “jogar” /fazer parte e

as práticas consideradas legítimas. A reconstrução histórica das práticas da CSS permitem entender os processos de contestação que, desde os anos 1990, transformaram o desenvolvimento internacional em um campo de batalha. Nesse processo, a nova Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (*Global Partnership for Effective Development Cooperation*, GPEDC, em inglês), liderado pelo CAD, e o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento (DCF) das Nações Unidas se tornaram dois sítios de um palco em batalha, no qual as fronteiras do desenvolvimento internacional estão sendo redesenhadas. O capítulo está dividido em três seções. A primeira seção discute a constituição do campo do desenvolvimento e a emergência da CSS. A segunda parte aborda a dinâmica do campo a partir dos anos 2000, o nascimento da agenda da eficácia da ajuda, a ascensão de provedores da CSS como protagonistas dentro do campo, e a noção de parcerias para o desenvolvimento e a correspondente posição de parceiro. Finalmente, a terceira seção aponta para um processo de descentramento, que teve lugar no final da década de 2000 e após o 4-HLF em Busan.

2.1

O campo do desenvolvimento internacional e o nascimento da Cooperação Sul-Sul

O campo do desenvolvimento internacional é resultado de pelo menos dois processos políticos distintos que aconteceram à luz da Guerra Fria: a experiência de reconstrução da Europa e a desintegração dos impérios coloniais. O Programa de Recuperação Europeia, conhecido como Plano Marshall, constituiu a primeira experiência de assistência técnica e financeira maciça e sistemática aos Estados nacionais independentes (WOODWARD, 2009). Apesar de ter sido uma resposta imediata à crise econômica aguda que atingiu a Europa em 1947, o plano foi, talvez, a primeira experiência da chamada política de contenção. Do ponto de vista da constituição do campo do desenvolvimento internacional, o legado do Plano Marshall pode ser encontrado na construção, entre as economias industriais, de uma estrutura institucional capaz de coordenar os fluxos transatlânticos de assistência técnica e financeira, a qual em 1961 se transformaria na OCDE. Mais que uma estrutura organizacional, o Programa de Recuperação Europeia permitiu o desenvolvimento de um conjunto de práticas, tais como a revisão permanente de

políticas, programas e projetos, a troca de informações e a harmonização de procedimentos, o que posteriormente se tornariam práticas rotineiras da cooperação Norte-Sul (CNS).

O segundo processo político que contribuiu para o surgimento do campo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), diz respeito ao desmantelamento dos impérios coloniais europeus e a consequente multiplicação dos movimentos de libertação nacional. À sombra da Guerra Fria, tal processo aponta para uma abertura de novas áreas para a disputa entre as duas superpotências. Nesse contexto, a assistência técnica e financeira seria amplamente utilizada como ferramenta para a construção das chamadas "áreas de influência". De acordo com Keith Griffin (1991):

A libertação da regra colonial levou à uma conquista dos 'corações e almas' das pessoas que pertenciam ao que futuramente foi denominado Terceiro Mundo. A ajuda externa foi uma das armas nesse contexto, não apenas a única e nem mesmo a mais forte, porém não menos significativa ferramenta da diplomacia ocidental [tradução nossa]. (GRIFFIN, 1991, p. 646)

Se, por um lado, Griffin relaciona a ajuda externa (técnica, financeira e, na maioria dos casos, militar) à rivalidade entre as duas superpotências, por outro, dois efeitos da prática da ajuda precisam ser ressaltados: (i) a constituição de um campo de forças que progressivamente ganha autonomia em relação ao campo da segurança internacional e dos interesses geoestratégicos das grandes potências; e (ii) a re-hierarquização do sistema internacional em torno do binômio países desenvolvidos/subdesenvolvidos.

O primeiro efeito está associado ao estabelecimento de um entendimento comum sobre o que o desenvolvimento de fato significa e quais os meios legítimos para alcançá-lo. Pierre Bourdieu (2002; 1977) denominou esse entendimento intersubjetivo e de senso comum de *doxa*. A *doxa* refere-se a discursos e valores inter-subjetivamente compartilhados e tomados por certo em um determinado campo. Consequentemente, falar sobre uma *doxa* do desenvolvimento internacional significa assumir que, em algum momento, os agentes engajados com as práticas de desenvolvimento partilham de crenças e vocabulário comuns. Além disso, tais agentes sabem, sem terem conhecimento desse saber (LEANDER, 2008, p. 9), o que devem fazer para fomentar o

desenvolvimento no exterior. Esse senso prático é estruturado dentro de um campo de práticas *doxicas*, as quais tornam esse conhecimento particular uma verdade autoevidente e naturalizada (BOURDIEU, 2002; VILLUMSEN, 2006; BURGER & VILLUMSEN, 2007). Assim, falar de uma *doxa* do desenvolvimento internacional, presume que agentes engajados com as práticas de desenvolvimento compartilham de crenças e vocabulário, e seu senso prático estruturado confere entendimentos particulares com tom de verdades autoevidentes a partir da organização de um campo em práticas *doxicas* (VILLUMSEN, 2006). No caso das práticas de desenvolvimento, apesar das origens no imediato pós-Segunda Guerra Mundial estarem relacionadas ao tabuleiro geoestratégico das superpotências, uma comunidade de desenvolvimento emergiu e estabeleceu um conhecimento comum sobre a legitimidade de práticas da cooperação para o desenvolvimento. Esse conhecimento particular foi promulgado pelo conceito de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), entre 1969 e 1972, no âmbito do CAD-OCDE:

AOD consiste em fluxos destinados a países em desenvolvimento e instituições multilaterais fornecidos por órgãos oficiais, incluindo os governos estaduais e locais, ou pelos seus órgãos executivos; e cada transação deve atender os seguintes critérios: a) seu objetivo principal é a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento, e b) é de caráter concessional contendo um elemento de doação de pelo menos 25 por cento (calculada a uma taxa de desconto de 10 por cento) (FUHRER, 1996, p. 24) [tradução nossa].

Apesar de seu vocabulário técnico e talvez paliativo, a promulgação da definição teve um grande significado político por pelo menos quatro razões. Em primeiro lugar, a definição ressalta o objetivo final do desenvolvimento internacional: "a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento". Em segundo lugar, estabelece a AOD como meio através do qual o desenvolvimento e o bem-estar devem ser fomentados. A finalidade social e um conjunto de práticas consideradas legítimas (AOD) constituem o que, segundo Bourdieu, chamaríamos de *doxa*. Ao mesmo tempo, e esta é a terceira razão da relevância desta definição, isso indica o que não pode ser considerado cooperação internacional para o desenvolvimento: o comércio, o investimento e, posteriormente, a ajuda militar. Assim, ao discriminar AOD de outros fluxos oficiais (*other official flows*, *OFF*, em inglês), a definição parece ser uma expressão de um processo em vigor: o estabelecimento de um limite entre as

práticas de desenvolvimento internacionais e outras iniciativas políticas dentro do sistema internacional. Práticas *dóxicas*, portanto, estabelecem as fronteiras de um determinado campo.

Para Bourdieu, um campo é um espaço social estruturado dentro do qual os agentes são articulados de acordo com as posições, e lutas sociais são travadas¹. O campo é um espaço de posições estruturadas. Como sugere a definição de AOD, o campo do desenvolvimento internacional encontra-se estruturado em duas posições: países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Esta estrutura dual, criada no início de 1970, se manteve estável por quatro décadas, consolidando não apenas as posições de doador e receptor, mas também as regras de mobilidade que regem as formas pelas quais um país em desenvolvimento poderia “graduar” para um status de país desenvolvido. O CAD-OCDE, em seu formato de clube, seria o nicho institucional perfeito tanto para reunir os doadores quanto para reforçar ativamente as fronteiras do campo. O papel do CAD (junto com as instituições de Bretton Woods) no estabelecimento e consolidação do campo do desenvolvimento internacional é incontestável. Dentro do CAD-OCDE, dois quebra-cabeças foram solucionados: como criar um entendimento comum sobre o papel dos doadores na promoção do desenvolvimento internacional, o qual denominamos "o enigma do doador"; e como doadores e receptores deveriam se relacionar uns com os outros (o enigma doador-receptor).

O enigma do doador compreende duas dimensões – uma nacional e uma internacional. A dimensão doméstica está relacionada aos processos sociais através dos quais os agentes são autorizados a agir (e gastar recursos econômicos, sociais e simbólicos), promovendo o desenvolvimento no exterior. De fato, como mencionado acima, durante a Guerra Fria, em muitos casos, a ajuda ao desenvolvimento a nível nacional foi autorizada como parte de uma estratégia mais ampla de contenção internacional. A segunda dimensão do enigma dos doadores refere-se à capacidade dos países desenvolvidos de definir um entendimento comum sobre o seu papel dentro do campo. A posição estruturada é abstrata e atribui determinados padrões de comportamento para os agentes que

¹ De acordo com Bourdieu, a definição abarca duas dimensões: [é] “*is a field of forces, whose necessity is imposed on agents who are engaged in it, and (...) a field of struggles within which agents confront each other, with differentiated means and ends according to their position in the structure of the field of forces*” (BOURDIEU, 1998, p. 32).

nesta se encontram. Apesar das mudanças nas últimas décadas, a posição do doador foi consolidada, e por assim dizer, a sua habilidade para impor um determinado conjunto de metas para as práticas de desenvolvimento foi reforçada.

Uma vez que ocupam a posição de doadores, agências de desenvolvimento foram autorizadas a falar e agir em nome do desenvolvimento internacional, ou seja, passaram a guiar os países beneficiários do Sul ao caminho comum do desenvolvimento. Embora assimetrias econômicas fossem uma condição *sine qua non* para o estabelecimento dessa estrutura dual, a posição dos doadores precisava ser reconhecida pelos destinatários como um ponto de autoridade. O doador deve ser capaz de dominar o campo e determinar o que fazer e como fazê-lo (as práticas) a fim de alcançar o desenvolvimento e o bem-estar.

A relação legítima entre doadores e receptores compreende um segundo enigma que foi resolvido no cerne do campo do desenvolvimento internacional. A liderança legítima do doador (*donorship*) sobre os países receptores foi a condição final para a consolidação do desenvolvimento internacional como um campo de práticas. Apesar dessa condição sob *donorship*, os países do Sul deveriam articular as suas próprias estratégias a fim de reduzir a sua dependência tanto no campo da CID quanto no sistema internacional em seu conjunto. Uma dessas estratégias foi a promoção da cooperação Sul-Sul (CSS) como uma maneira de participar das regras do campo, e também para desafiar a sua *doxa* e exercer pressão sobre os seus limites impostos.

As origens da CSS são atribuídas aos movimentos de libertação nacional nos anos 1950 (ESTEVEES et al., 2012, p. 52). De fato, é comum identificar o surgimento da CSS na Conferência de Bandung, em 1955, e com o Movimento dos Não-Alinhados. Bandung é geralmente considerado um marco que inaugurou um processo de demandas coletivas do chamado Terceiro Mundo em relação aos países desenvolvidos². A agenda de desenvolvimento ocupa a primeira seção do comunicado final, sendo abordado como uma agenda essencialmente econômica, relacionada aos processos de produção, circulação e acumulação de capital. Em última instância, o desenvolvimento foi considerado a partir do ponto de vista da integração desses Estados na economia internacional. Essa integração seria promovida principalmente através da cooperação, da assistência, do comércio e do

² Final Communiqué of the Asian–African Conference, Bandung, April 24, 1955.

investimento. No entanto, o comunicado diferencia a cooperação entre os países dentro da região afro-asiática, "com base no interesse mútuo e no respeito à soberania nacional", e com os países desenvolvidos:

as propostas no âmbito da cooperação econômica entre os países participantes, não se opõem à conveniência ou à necessidade de cooperação com os países de fora da região, incluindo o investimento de capital estrangeiro (Comunicado Final da Conferência Afro-Asiática, Bandung, Abril 24, 1995) [tradução nossa].

A cooperação com a região pós-colonial foi uma estratégia não apenas para reforçar as capacidades dos novos Estados independentes individualmente (autossuficiência nacional ou *individual self-reliance*, em inglês), mas visou igualmente a construção de capacidades coletivas (autossuficiência coletiva ou *collective self-reliance*, em inglês). Além disso o comunicado enfatizou a necessidade de cooperação técnica entre os participantes.

Em Bandung, a cooperação política e econômica foi parte de um contexto mais amplo referente à construção de uma coligação de novos Estados independentes. Tal coalizão encontraria seu vínculo na partilha de um passado colonial comum, e na preocupação comum com a integração desses Estados na economia internacional. Seus principais resultados apareceriam nas décadas seguintes, com a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G-77 em 1964, e mais tarde com a Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974³. No período entre a Conferência de Bandung e as propostas da NOEI, consolidou-se a ideia de que a independência formal dos Estados na região pós-colonial levou a uma real dependência econômica (SHAW, 1984). A afirmação de uma identidade coletiva baseada em um passado comum de exploração colonial iria minguar diante da agenda política de autossuficiência nacional e coletiva, enquanto a demanda da revisão dos termos da ordem econômica internacional iria substituir as reivindicações pelas políticas de desenvolvimento. A ênfase no discurso da autossuficiência econômica e a reivindicação pós-colonial por uma

³ A 6ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, 9 de Abril a 2 de Maio de 1974, adotado em 1º de Maio de 1974, com a "Declaration on the Establishment of a New International Economic Order," A/RES/3201 (S-VI); e o "Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order," A/RES/3202 (S-VI). Disponível em: <<http://www.un-documents.net/s6r3201.htm>>.

autonomia política de fato transformou a divisão entre o Norte e o Sul em um confronto aberto dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Esse confronto teria um desdobramento institucional, com os países do Sul destacando não apenas a estrutura organizacional da AGNU ou do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), mas particularmente da UNCTAD, que iria emergir nesse contexto e contribuir para aprofundar a construção da principal coalizão política do Sul, o G-77. Para os países do Sul a ONU representava o principal ambiente institucional de contestação.

Dentro da ONU, a NOEI foi apresentada como um programa destinado à "eliminar a injustiça e a desigualdade que afligiam grandes partes da humanidade e acelerar o desenvolvimento de países emergentes"⁴ [tradução nossa]. Adeptos da NOEI trouxeram a agenda do desenvolvimento ao centro das políticas internacionais. Para a aliança do Sul, o direito ao desenvolvimento e a definição de um modelo de desenvolvimento nacional derivavam do princípio básico da soberania (HART, 1983). Apesar do programa da NOEI englobar assistência financeira, sua maior ênfase recaía sobre a necessidade de mudanças estruturais no sistema internacional. Enquanto os princípios estabelecidos dentro do CAD-OCDE assumiam que países em desenvolvimento deveriam seguir o caminho dos países desenvolvidos, integrando-se à economia internacional, adeptos da NOEI afirmaram que esse tipo de integração poderia gerar a perpetuação das desigualdades, sendo este o principal motivo para que transformações estruturais fossem vistas como condição para o desenvolvimento. Contudo, do ponto de vista do Norte, como discutido acima, essas demandas eram limitadas pelo conceito de AOD, devendo ser administradas pelas agências emergentes de cooperação bilateral ou organizações multilaterais, tais como o FMI ou o Banco Mundial. O foco sobre AOD foi visto como uma maneira de reproduzir as assimetrias presentes no sistema internacional. De fato, a díade doador/receptor foi a maneira de transformar assimetrias econômicas em uma hierarquia política. Tal hierarquia foi incorporada em organizações internacionais que, ao serem criadas em formatos de clubes, reproduziram em suas estruturas de governança e mecanismos de tomada de decisão as linhas divisórias entre o Norte e o Sul.

⁴ Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, A/RES/3201 (S-VI).

Enquanto o campo emergente do desenvolvimento internacional foi estruturado juntamente à díade doador/receptor, o programa da NOEI questionou a legitimidade de tais posições hierárquicas, defendendo reformas estruturais para criar as condições necessárias para tomada de decisões autônomas sobre as políticas de desenvolvimento no Sul. Neste sentido, a NOEI demarcou uma clara divisão entre as posições do Sul e do Norte. Além disso, a NOEI trouxe à tona a *doxa* emergente no campo, questionando seus pressupostos e posições fundamentais. Segundo Bourdieu, esse processo de contestação seria chamado de uma batalha *dóxica*. Assim, a NOEI foi a maneira que muitos governos do Sul encontram para empenhar-se em uma batalha *dóxica* na qual eles poderiam "tentar ganhar poder para impor uma visão legítima do mundo social e suas divisões" (VILLUMSEN, 2006, p. 24) [tradução nossa]. Para os governos no Sul, o problema do subdesenvolvimento só poderia ser resolvido através de mudanças estruturais na economia e na política internacional, enquanto os países desenvolvidos esperavam que o problema seria resolvido no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, do investimento estrangeiro e do comércio.

Nesse ínterim, duas modalidades de CSS foram institucionalizadas no âmbito da UNCTAD e dentro do G-77: a Cooperação Técnica e a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento (CTPD e CEPD, respectivamente). De acordo com o PNUD, o CEPD refere-se à cooperação comercial e financeira entre os países do Sul, com o objetivo de racionalizar, diversificar e promover os fluxos econômicos entre os países em desenvolvimento com a finalidade de impulsionar o crescimento econômico. Desde então, a ênfase da CSS recaiu sobre a cooperação técnica. Durante sua 32ª Sessão, a Assembleia Geral da ONU discutiu os princípios da CTPD, definindo, assim, os seus principais objetivos: (i) promover a autossuficiência nacional e coletiva dos países em desenvolvimento, e (ii) aumentar a sua capacidade criativa para resolver problemas de desenvolvimento econômico. No final da Conferência do Sul Global sobre CTPD, realizada em 1978, 138 países haviam adotado o Plano de Ação de Buenos Aires (PABA). Como uma espécie de quadro internacional para o estabelecimento de diretrizes e do conceito de CTPD, o BAPA reforçou princípios que indiretamente recuperavam os resultados da Conferência de Bandung, sustentando que a CTPD deveria fortalecer a capacidade criativa dos países em desenvolvimento para

resolver seus problemas de forma autossuficiente. O PABA empregou, pela primeira vez, a expressão "cooperação horizontal", a qual se tornaria um sinônimo para a cooperação entre os países em desenvolvimento e a chave para caracterizar a CSS. Além da referência a benefícios mútuos, a "cooperação horizontal" distinguiria e contrastaria a cooperação Sul-Sul da cooperação Norte-Sul ("vertical") promovida pela OCDE. Vale notar que o BAPA não define CTPD como uma prática oposta ou em competição com AOD. Afirma-se que a relevância da CTPD para a economia internacional repousa sobre sua relação complementar à cooperação técnica tradicionalmente fornecida pelos países desenvolvidos⁵.

Apesar das expectativas contidas no PABA para reforçar a CSS, a crise econômica da década de 1980 afetou negativamente todas as formas de cooperação para o desenvolvimento, particularmente as práticas adotadas pela CSS. Nesse momento, com a contenção de aspirações para uma nova ordem econômica internacional, a CSS havia perdido a maior parte de seu ímpeto revisionista. Isso permitiu a consolidação do campo de desenvolvimento internacional a partir da derrota do programa previsto sob a NOEI. Países do Sul foram, assim, incorporados ao campo do desenvolvimento internacional como destinatários/receptores de AOD. A CSS tornou-se uma estratégia a partir da qual estes agentes se posicionaram ambos como receptores (vis-à-vis doadores do Norte) e parceiros (em relação a outros países em desenvolvimento). Embora apresentado como complementar às práticas de AOD, a CSS suplementa a lógica dual doador-receptor, uma vez que sempre apresentou um outro arranjo em potencial para o campo. A emergência do Sul no campo da CID trouxe um desafio às práticas de *donorship*, e assim também à *doxa* do campo. A partir da ideia de um histórico e experiências compartilhadas do mundo pós-colonial, se constrói a possibilidade de elaborar soluções políticas comuns com o estabelecimento de parcerias horizontais para o desenvolvimento. As práticas da parceria nos colocam diante de um novo enigma: o enigma entre provedor e beneficiário da CSS. Essa relação faz emergir uma outra posição estruturada no campo, designadamente a

⁵ Nações Unidas, Plano de Ação de Buenos Aires para Promoção e Implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, Documentação 1987.

posição de parceiro, assumida tanto pelo provedor quanto pelo beneficiário sob os princípios de igualdade, horizontalidade e benefícios mútuos.

(W)hile idioms such as ‘development partner’ are hallmarks of the mainstream aid system, they are also deployed by the (re)emerging development actors, although with somewhat different resonances and claims (McEWAN&MAWDSLEY, 2012, p. 1203)⁶.

A ênfase sobre cooperação horizontal, ou parcerias horizontais concebidas em oposição ao modelo verticalizado do CAD, atua como dispositivo propondo estratégias “mais adequadas” de industrialização, segurança alimentar, reformas políticas no comércio e criação de novas instituições no regime da ajuda global (QUADIR, 2013, p. 331). Logo, o diálogo sobre cenários, modelos e abordagens alternativas ao crescimento econômico e ao desenvolvimento (McEWAN & MAWDSLEY, 2012, p. 1203), bem como o apoio aos países do Sul para reforçar o controle sobre seus processos de desenvolvimento⁷, fomentando um desenvolvimento autônomo, é imprescindível. Tal movimento simbólico acaba por legitimar a posição de parceiro e as práticas da parceria.

Em 1981, a Conferência de Alto Nível das Nações Unidas sobre Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, realizada em Caracas, Venezuela, criou um programa de ação para os agentes e profissionais da CSS. O programa sustentava a articulação entre a cooperação para o desenvolvimento e a Nova Ordem Econômica Internacional, reconhecendo a relevância do CEPD, devido à complementaridade entre as economias do Sul. O documento, no entanto, não representou nenhuma inovação: ele recuperou os princípios do benefício mútuo e da solidariedade e destacou a necessidade de maior atenção aos países menos desenvolvidos. Já na década de 1990, a CSS entrou em uma nova fase de expansão, durante a qual consolidou-se como complementar à AOD. Ainda durante a década de 1990, houve iniciativas para integrar TCDC e ECDC, e identificar "países pivôs" da CSS, que deveriam assumir um papel de liderança de acordo com as suas capacidades e experiências na promoção da mesma. Este

⁶ Note-se que o vocabulário da parceria tem sido avançado pelos cooperantes do Norte também. Esse ponto será levantado no Capítulo 4.

⁷ É interessante notar que a agenda de ‘take the driver’s seat’ por parte dos países em desenvolvimento em termos de promover maior controle e responsabilidade também é visível no âmbito do CAD-OCDE a partir do princípio de *ownership*, tema que será abordado na seção abaixo e no Capítulo 4.

grupo era composto por 22 países, incluindo Brasil, China e Índia. No entanto, a CSS só conseguiu um novo impulso na década de 2000, quando esses países se tornaram protagonistas dentro do campo.

Em abril de 2000, o G-77 realizou sua primeira Cúpula do Sul, em Havana, Cuba. Em sua declaração final, orientado pelas disposições do Programa de Ação de Havana, destacou-se a importância da CSS no novo milênio e ressaltou-se a manutenção dos princípios da "soberania e igualdade soberana dos Estados, a integridade territorial e a não intervenção nos assuntos internos de qualquer Estado"⁸[tradução nossa]. A Declaração também defendeu uma maior participação dos países do Sul nos mecanismos de tomada de decisão internacionais⁹. Resultou, ainda, na elaboração da Declaração de Marrakesh e o Arcabouço de Marrakesh para a Implementação da cooperação Sul-Sul. A CSS foi novamente apresentada como uma ferramenta complementar à cooperação Norte-Sul na obtenção dos objetivos de desenvolvimento econômico e também no marco dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), introduzidos na mesma época. A abordagem também defendeu o fortalecimento das instituições internacionais multilaterais e das organizações relacionadas à CSS, como o G-77 e a Unidade Especial do PNUD para a Cooperação Sul-Sul (*Special Unit for South-South Cooperation, SU/SSC*, em inglês).

Dos pontos citados acima, é possível reconhecer o surgimento da CSS tanto como um conjunto de práticas para a promoção do desenvolvimento entre os países em desenvolvimento, quanto como uma estratégia para o avanço de um esforço revisionista a partir da reivindicação de uma reforma do sistema internacional. Além disso, como estratégia coletiva, a CSS ajudou a sedimentar a coalizão política que resultaria na criação do Movimento de Países Não-Alinhados e do G-77. No entanto, a análise dos planos de ação, declarações e comunicados das conferências e reuniões no pós-Guerra Fria indica o declínio deste ímpeto revisionista herdado da Conferência de Bandung, de modo a ajustar-se às bases mais amplas do sistema internacional. Apesar de permanecer nos discursos de muitos agentes da CSS, a alegação revisionista agora convive com impulsos para a adequação técnica e política dessas práticas à abordagem mais ampla do

⁸ Grupo of 77, Declaration of the South Summit, "Declaration of the South Summit," Havana, Cuba, April 10–14, 2000.

⁹ Ibid.

desenvolvimento internacional consolidada sob a OCDE e, particularmente, sob as práticas de cooperação dos países europeus.

Durante a década de 1990, esta transformação se afirmou não apenas nas alegações sobre o caráter complementar da CSS em relação à CNS, mas também na adoção de um vocabulário dos ODMs e nas tentativas de crescentemente padronizar as práticas de CSS vis-à-vis às da CNS. Assim, se as reivindicações para a revisão da ordem internacional ainda eram parte do discurso dos agentes da CSS, estes passaram a ser constrangidos por um modelo de desenvolvimento e um conjunto de práticas baseadas na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento que se tornou hegemônico. A tensão entre a revisão da ordem internacional e a adaptação a um modelo hegemônico de desenvolvimento é, talvez, a característica distintiva da CSS durante a primeira década deste século.

2.2

Dez anos de crise: o desenvolvimento internacional como um campo de batalha

O novo milênio iniciou-se com a convergência de dois processos paralelos, que, em última análise, reorganizaram todo o campo de desenvolvimento internacional: o esgotamento de reformas orientadas para o mercado e as abordagens orientadas para os pobres e populações marginalizadas/vulneráveis, materializadas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). A chamada "Batalha de Seattle", ao lado da Conferência Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1999, trouxe as promessas do Consenso de Washington à tona enquanto questionava a estrutura assimétrica da maquinaria da governança econômica e os seus efeitos injustos (RAGHAVAN, 2000, p. 495-504). As lutas em torno do comércio e das instituições financeiras erodiu a legitimidade de reformas orientadas para o mercado e tiveram impacto sob o campo do desenvolvimento internacional, devido a uma crescente tomada de consciência dos efeitos negativos e excludentes da integração econômica sob o Consenso de Washington. Além disso, a legitimidade da estrutura centrada no doador do campo do desenvolvimento internacional passou a ser disputada pelos governos dos países em desenvolvimento e por movimentos sociais transnacionais. Entendida como um instrumento coercitivo, as condicionalidades

incorporadas em programas de assistência ao desenvolvimento agravaram o vácuo entre doadores e receptores, ressaltando as diferenças entre ambos. Para muitos governos do Sul, as condicionalidades eram vistas como interferência em assuntos domésticos e como uma forma de avançar os interesses dos países doadores ao invés de promover o desenvolvimento dos países beneficiários (ARTHUR & BLACK, 2007, p. 132). Paralelo a estas lutas, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram lançados em 2000. A Declaração do Milênio foi o ponto culminante de uma década de conferências da ONU que mobilizaram governos, movimentos sociais transnacionais e ONGs em torno dos custos sociais da globalização econômica.

Assim, no início da década de 2000, os agentes de desenvolvimento tiveram que lidar com um campo cada vez mais disputado. Ambas, a posição de doador e as práticas sob *donorship* foram, então, contestadas. Além disso, os objetivos fundamentais das políticas de desenvolvimento e as formas de alcançá-los tornaram-se problemáticos. A Batalha de Seattle foi apenas um episódio de uma crise mais profunda ou, como será argumentado, de uma batalha *dóxica* duradoura que se perpetua até o presente momento. Todas as peças do quebra-cabeça que, uma vez organizadas durante a Guerra Fria constituíram o campo do desenvolvimento internacional, foram novamente embaralhadas. Uma vez que estas peças referem-se tanto às posições estruturais dentro do campo e também à *doxa* (que estabelece os limites do campo), elas não devem ser subestimadas. O enigma do doador escoou a questão de como os agentes foram autorizados a atuar como "doadores" no campo. Tendo em vista os crescentes déficits orçamentários das economias desenvolvidas, a questão principal era "como justificar o uso de dinheiro do contribuinte doméstico escasso para a ajuda ao desenvolvimento enquanto governos enfrentam um período de crescente austeridade fiscal?" (CHIN & QUADIR, 2012, p. 496) [tradução nossa]. Além disso, como o grupo de doadores conseguiria compartilhar uma justificativa comum a fim de consolidar uma posição comum dentro do campo? Quanto à relação entre doadores e receptores, ou então o enigma doador-receptor, considerando que os programas de ajuda eram cada vez mais percebidos como beneficiando doadores ao invés dos seus destinatários, a questão fundamental passou para a transferência de controle sobre os processos de desenvolvimento para os países receptores, ao mesmo

tempo em que permanecessem consistentes com os princípios dos doadores. Embora esses dois primeiros enigmas desafiassem as posições básicas estruturadas dentro do campo, o terceiro dilema forneceu abertura para uma batalha em torno da ortodoxia neoliberal, assim como as manifestações ou a declaração dos ODMs das Nações Unidas havia demonstrado. Esta batalha *dóxica* teve um efeito pertinente sobre o campo, uma vez que chamou a atenção para as suas fronteiras, problematizando o que, afinal, seria considerado como uma prática legítima dentro do campo do desenvolvimento internacional.

Essas questões levaram à rearticulação da *doxa* do campo em termos de uma parceria renovada entre os doadores e os receptores estabelecidos em torno da agenda da eficácia da ajuda. Como Richard Manning posteriormente argumentou, essa mudança foi necessária "para reequilibrar as relações e deslocar a mentalidade altamente condicionada do doador da época do ajuste estrutural" (MANNING, 2008, p. 3) [tradução nossa]. Diante de uma crise de legitimidade, os doadores do Norte procuravam restabelecer as suas relações entre si mesmos e também com países receptores. Alegadamente, os doadores estavam considerando transferir maior controle sobre projetos e programas de desenvolvimento para os países receptores. Este movimento marcaria o fim de uma era de condicionalidades caracterizadas pela interferência política e econômica nos assuntos internos dos países em desenvolvimento (*donorship*).

De 2001 a 2005, esta vasta agenda foi codificada em um conjunto de princípios estabelecidos durante o Segundo Fórum de Alto Nível (HLF -2), em Paris. Em uma tentativa de reconstruir a sua posição dentro do campo, agências bilaterais e o CAD-OCDE reuniram agências multilaterais e regionais, assim como também representantes do mundo em desenvolvimento. A declaração final foi aprovada por 61 doadores bilaterais e multilaterais, bem como por 56 países receptores. Os princípios de Paris acrescentaram uma perspectiva gerencial (*managerial*) para a "eficácia da ajuda" com um arranjo político fundado sob a corresponsabilidade (*co-responsibility*) e parcerias lideradas pelos países receptores. A "reforma" abrangeu cinco princípios: (i) apropriação/liderança (*ownership*) sobre a agenda de desenvolvimento pelo país receptor; (ii) alinhamento entre doadores com as prioridades e objetivos do país parceiro e maior confiança em seus sistemas nacionais; e (iii) ações coordenadas,

simplificadas e harmonizadas entre vários doadores. A “responsabilidade mútua” e a “gestão centrada nos resultados” foram integradas como princípios transversais.

As narrativas dominantes no campo foram estabelecidas em torno da Declaração de Paris. Em pouco tempo, os seus princípios tornaram-se uma marca, precisamente porque prometiam atender aos múltiplos quebra-cabeças, ou enigmas que, no início da década, abalaram as estruturas do campo e desafiaram seus fundamentos. A perspectiva gerencial que sustenta ambos os princípios, de “responsabilidade mútua” e “gestão por resultados”, deveria responder ao enigma dos doadores, pelo menos em relação à legitimidade de suas práticas diante de seu próprio eleitorado (*domestic constituency*). A demanda por ações harmonizadas, transparentes e coletivamente eficazes entre doadores faz referência à segunda dimensão deste enigma: a relação entre os próprios países doadores. Harmonização e transparência foram as condições para o estabelecimento de um quadro de acompanhamento coerente, que traria confiança entre estes agentes e consistência para a sua posição estruturada como doadores.

O princípio de apropriação, o pilar fundamental da declaração, deveria representar uma solução valiosa para colocar os receptores no “banco do condutor” (*driver’s seat*) e transformar as assimetrias tradicionais e hierarquias na relação entre doador e receptor e, portanto, do que denominamos do enigma doador-receptor. O princípio de *ownership*¹⁰, definido como o exercício da liderança efetiva sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento por parte dos países parceiros (receptores), assegurando a coordenação das ações de desenvolvimento, não apenas se constrói em oposição às práticas sob *donorship*, como é usado de forma intercambiável com a noção de parcerias. *Ownership* e parceria são conceitos interligados, já que a ideia de parceria originou-se do entendimento que as relações entre doadores e receptores devem acontecer sob

¹⁰ Entre apropriação, *ownership* também é apresentado como ‘senso de propriedade’. No presente trabalho o termo ‘*ownership*’ será mantido em seu original em inglês representando os dilemas em torno de sua conceituação. Além disso, Castel-Branco (2011) aponta que apropriação pode ser entendida como uma forma inferior ou um estágio anterior à *ownership* genuíno sobre estratégias nacionais de desenvolvimento. Diversos adjetivos – nacional, local, democrático, genuíno, inclusivo – foram acrescentados. De formal geral, *ownership* nacional prevê o deslocamento do controle para o país receptor estabelecer os termos de seu próprio desenvolvimento. Tal abordagem não implicaria necessariamente na suspensão dos julgamentos ou da avaliação dos doadores, mas na necessidade destes emergirem a partir de um processo interativo com *stakeholders* nacionais.

termos mais igualitários, baseadas em responsabilidades claramente definidas e mutualmente reconhecidas (MOLUND, 2000, p.74-75). A parceria entre doador e receptor como relação cooperativa e a ideia em torno de *ownership* sobre processos e resultados de desenvolvimento têm sido tomadas como dados concretos para as relações da ajuda (FRASER&WHITFIELD, 2008), e por isso representam um vínculo relevante.

No entanto, negligencia-se que ambos descrevem tipos de relações distintas: enquanto a noção de parceria traz a necessidade de uma relação igualitária entre dois ou mais parceiros, *ownership* apresentaria uma situação na qual um ator (o país receptor) assume a liderança. As parcerias para o desenvolvimento têm enfatizado na transferência de poder entre doador e receptor (uma dimensão de *ownership*). O poder, portanto, é compreendido em termos da capacidade que certos atores possuem para controlar diretamente a ação dos outros (ver ABRAHAMSEN, 2004; CRAWFORD, 2003). A *rationale* seria romper com a lógica da imposição (poder de controle sobre ação), sugerindo que as parcerias seriam ou deveriam ser totalmente isentas de relações de poder. “*In this way, partnerships emerge as a way of overcoming the weaknesses of previous development models, while at the same time returning power and decision-making to recipient countries*” (ABRAHAMSEN, 2004, p. 1455, ênfase nossa).

Apesar das disputas em relação ao seu significado e problemas acentuados com sua implementação prática¹¹, o discurso da *ownership* foi ‘locked in’¹² na medida em que as ideias dominantes em torno do princípio foram sendo institucionalizadas, passando a representar um único “manual de soluções”.

¹¹ Os principais problemas apontados são: maior participação do governo receptor não significa automaticamente maior influência; a influência do governo receptor seria apenas uma vertente (considerar sociedade civil e outros atores); os doadores dificilmente cederão sua influência porque possuem interesses e preferências investidas no processo; os fatores políticos e econômicos negligenciados nas articulações sobre *ownership* (ver RENZIO et al., 2008); cabe aos doadores em primeira instância, e ao CAD em segunda, o monopólio sobre o reconhecimento da ‘solidez’ das políticas. Além disso, seria necessário ficar atento a mudanças em ambos: o nível de influência do doador (quanto) e o tipo de influência do mesmo (que tipo) (ver SWEDLUND, 2011).

¹² Segundo Hackner (2004), ‘locked in/bounded’ representa o movimento de reificação das ideias mobilizadas em torno de um discurso e sua lógica impactada. ‘*The discourse becomes bounded by the prevailing discursive theme, and new ideas or existing alternative ones are unable to alter the shape of the discourse*’ (p.34). A construção do campo e seus discursos em torno de dois polos (compromissos do doador e compromissos do receptor) permite aos produtores do discurso criar posições políticas definidas que irão desacreditar outros discursos e ganham legitimidade para alguns, encorajando a audiência a apoiar uma posição sobre outra (Ellingson 1995, p.108 apud HACKNER, 2004). Esse processo de reificação define uma lógica que se torna embutida no discurso, contribuindo para sua natureza *locked-in/bounded*.

Foram desenvolvidos indicadores que mensuram o desempenho dos doadores e receptores/parceiros a partir da Declaração de Paris. Em última análise, presume-se que a posição de receptor transita para uma de parceiro, no qual existe liderança sobre o processo de desenvolvimento e responsabilidades compartilhadas entre doador e receptor, agora, parceiro. O que está expresso na preocupação com *ownership* não é a complexidade da linguagem de desenvolvimento, mas a complexidade das relações sociais constitutivas do campo da CID e expressas dentro dele. O princípio é criado a partir da estrutura dual existente que gera desentendimento no entendimento, ou seja, o entendimento da (di)visão social do campo entre doador e receptor, e o desentendimento sobre o que *ownership* representa para as relações estruturadas no campo. A controvérsia indica que o problema se dá a partir do campo já estruturado pela díade doador-receptor. Esse dualismo nas relações opera como um dado naturalizado em cima do qual *ownership* é construído, na barganha entre os agentes no campo sobre o seu significado “correto”, que se apresenta na apreciação e aceitação do termo como princípio norteador das relações da ajuda.

Além disso, a Declaração de Paris assumiu que a ajuda ao desenvolvimento deve ser orientada para a redução da pobreza e, principalmente, para a realização dos ODMs. Assim, os princípios adotados em Paris parecem alinhar o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional às reivindicações e à agenda mais ampla estabelecidas no âmbito da ONU. Em termos da cooperação bilateral e multilateral, este alinhamento seria materializado na exigência que a AOD deveria ser fornecida de acordo com estratégias de desenvolvimento nacionalmente apropriadas, conforme previam os documentos nacionais estratégicos de redução da pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers, PRSPs*, em inglês) (DIJKSTRA, 2011; GOTTSCHALK, 2007-2010; LAVERS, 2008).

Enquanto os doadores tradicionais lutavam para rearticular o campo e garantir a manutenção de suas fronteiras através de agenda de Paris, a CSS ganhou impulso com a crescente presença de potências emergentes como protagonistas na cooperação para o desenvolvimento. Estimativas aproximadas sobre o fluxo de ajuda global mostraram que os doadores não-CAD representam

cerca de 10-15%, com contribuições de aproximadamente US\$ 17 bi em 2009¹³. Apesar do fato de doadores tradicionais ainda fornecerem a maior parcela na cooperação para o desenvolvimento, a crescente presença e o protagonismo desses provedores emergentes, particularmente na última década, é incontestável e tem mudado a orientação das reformas previstas no campo da CID.

Do ponto de vista dos doadores tradicionais, a crescente relevância desses provedores emergentes romperia com a lógica da assistência dominante, e impossibilitaria a referência à uma comunidade epistêmica unificada de doadores (MAWDSLEY et al., 2014, p. 29) em termos de entendimentos e conhecimentos sobre os princípios, práticas de metodologias comuns de cooperação. Esta percepção é ainda mais aguda após a eclosão da crise financeira e econômica em 2007-2008. O *Economic Outlook* da OCDE (25 Novembro 2008) classificou esse fenômeno “como a recessão mais grave desde o início de 1980”, tendo um grande impacto sobre a atividade econômica dos países membros da OCDE. A AOD e outros fluxos oficiais foram afetados por pacotes de austeridade fiscal por parte dos doadores do Norte e do endividamento dos países em desenvolvimento (*World Economic Situation and Prospects*, UN 2012).

Para os provedores do Sul, a crise financeira foi a oportunidade para destacar as diferenças entre a AOD e a CSS, e também para estabelecer as novas posições dentro do campo do desenvolvimento internacional¹⁴. Como discutido acima, desde as suas origens, os limites do campo foram concebidos por um conjunto estruturado de posições definidas na dualidade entre "doador" e "receptor". Estas posições estruturadas, codificadas em um esquema de classificação legítimo, refletem diferentes posições de poder e atribuem diferentes

¹³ Os dados variam tendo em vista que cada provedor de CSS apresenta uma metodologia própria para medir os seus fluxos de cooperação, ou mesmo ainda porque não possuem mecanismos de monitoramento consistentes, atualizados e tornados públicos. Em relatório, Smith (2011, p. 4) afirma uma tendência compartilhada entre os doadores não-CAD com momentos de picos parecidos: entre 2005 e 2009 a assistência externa dobrou de 4,6 bilhões para 10,4 bilhões de dólares. Em 2008, por exemplo, a assistência externa aumentou significativamente para todos os doadores não-CAD totalizando 11,2 bilhões de dólares. Enquanto que em 2009 as contribuições caíram em aproximadamente 1 bilhão de dólares, coincidindo com a crise financeira global final dos anos 2008.

¹⁴ Vale notar que a crise financeira se alastra atualmente nessas economias emergentes, particularmente naquelas que basearam a sua expansão econômica num modelo voltado para exportação de *commodities*. O impacto da desaceleração econômica nesses países sobre os projetos e programas de cooperação ainda precisa ser qualificado. Em termos quantitativos, conforme apontou Smith (2011, p. 4), as contribuições caíram em aproximadamente 1 bilhão de dólares apenas em 2009.

papéis para os agentes no campo. Esta estrutura de longa duração está sendo desafiada por provedores emergentes de cooperação Sul-Sul em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, os provedores do Sul se recusam a fazer parte da categoria de doadores e apoiar as práticas impositivas sob *donorship*. Ao invés disso, esses agentes se posicionam como parceiros iguais. Para o CAD, o surgimento de provedores do Sul implica em embaralhar novamente os esquemas de classificação e criar novas categorias para estes agentes híbridos, como a de "provedores e receptores de cooperação". A terminologia de "atores híbridos" aponta para taxonomias emergentes, que são disputadas pelos atores dentro do campo, ao mesmo tempo em que categorizações anteriores - incluindo a de países desenvolvidos e em desenvolvimento - perdem seu caráter intercambiável e sua aplicabilidade (DAVIES, 2011, p. 2). Em segundo lugar, a partir desta posição particular os provedores do Sul reivindicariam a possibilidade de estabelecer uma relação baseada nos princípios de horizontalidade e benefícios mútuos.

Vale notar a complexidade por detrás do posicionamento dos provedores de CSS, tendo em vista que estes não apenas se distinguem dos doadores do CAD (daí a definição como doadores não-CAD), mas também precisam negociar e coordenar as práticas da CSS entre si, bem como internamente. Assim, o enigma da parceria ou a posição dos provedores de CSS também é constrangida por um quebra-cabeça político com uma dimensão nacional e internacional. A primeira diz respeito ao apoio necessário de seu próprio eleitorado (*domestic constituency*). Os provedores de CSS reivindicam não fazer parte e nem representarem os interesses dos países desenvolvidos ou industrializados. A maioria dos governos ainda lida com questões de pobreza e crescentes desigualdades no plano doméstico. Tendo que justificar despesas públicas para projetos de desenvolvimento no exterior, esses agentes enfrentam resistência no plano nacional, aumentando os custos para construção de uma posição sólida como parceiro.

A segunda dimensão aponta para a necessidade de negociação dos termos da CSS. Tal questão está intimamente ligada aos mecanismos de diferenciação com o CAD, que parece compor um dos elementos centrais para a reestruturação da arquitetura da CID. Alguns provedores de CSS, como Coréia do Sul, Indonésia, México e Peru, têm estabelecido diálogos com o CAD e não possuem restrições

para aproximarem-se dessa estrutura, já outros provedores emergentes, como Brasil, Índia e China, refutam os princípios, diretrizes e metodologia do CAD para avaliar a CSS (RENZIO&SEIFERT, 2014).

A fim de fabricar a posição de parceiro dentro do campo do desenvolvimento internacional, os provedores emergentes precisam acordar sobre princípios e objetivos comuns, o que se apresenta como uma dimensão ainda mais complexa do enigma da parceria. Nesse sentido, pode acontecer uma divisão ao longo de dois eixos do Sul Global. Enquanto o primeiro grupo – representado por países como Coréia do Sul e México – considera a CSS complementar à AOD, o segundo - Brasil, Índia e China¹⁵ - rejeita ambos, a posição de doador e as práticas de *donorship*. Para estes provedores emergentes as práticas da CSS não seriam consistentes com a estrutura do campo da CID. Assim, eles põem em cheque a conservação do campo; suas fronteiras e posições estruturadas estão sendo diluídas, estando articulados com processos de reforma mais amplos na arena multilateral, nas arenas de comércio, finanças, segurança etc.

À luz destas transformações, a agenda '*beyond aid*' trouxe o reconhecimento de novas modalidades de ajuda, fontes de financiamento e modelos de desenvolvimento. O crescimento econômico, a inclusão em cadeias globais de valor e mercados internacionais, a redução da pobreza, e a provisão de bens públicos globais surgiram como agendas interligadas. Em um contexto de crise financeira, o impacto dos provedores do Sul sobre os doadores do CAD-OCDE foi pertinente. Enquanto o último enfatizou questões da "boa governança"/capacitação institucional durante os últimos 20 anos, agora os doadores tradicionais reexaminam os paradigmas de crescimento econômico como meio para promover a redução da pobreza. Provedores da CSS, por outro lado, estão debatendo o desenvolvimento sustentável e inclusivo vis-à-vis a promoção do crescimento econômico. Esses debates, na ausência de uma *doxa* comum, reforçam a hipótese de que as apostas do jogo estão sendo reavaliadas e que a *doxa* tradicional orientada pelo conceito de AOD não pode mais ser sustentada.

15 Vale notar que a China estabeleceu o *China-DAC Study Group* formado em 2009, com intuito de “compartilhar conhecimento e experiências sobre a promoção do crescimento e redução da pobreza”, estimulando o aprendizado mútuo entre o DAC e a China, aponta para possíveis alinhamentos em termos de metodologias adotadas. Para mais informações sobre o grupo acesse: <<http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/china-dac-study-group.htm>>.

Diante de uma nova batalha *dóxica*, o CAD tem investido grandes esforços para restaurar algum consenso entre os doadores, receptores e recém reconhecidos parceiros da cooperação para o desenvolvimento. O Grupo de Trabalho de Eficácia da Ajuda (WP-EFF)¹⁶, por exemplo, é visto como uma grande expressão do movimento de “inclusão” empreendido pelo CAD, estimulando um processo de engajamento por múltiplos grupos de interesse (*multi-stakeholder process*), que em 2009 incluiu 80 membros (24 receptores e 31 doadores). A intenção era afastar-se do formato de um “grupo de trabalho” e estabelecer uma parceria internacional sobre a eficácia da ajuda. Como parte deste esforço, o WP-EFF criou a Força-Tarefa sobre Cooperação Sul-Sul¹⁷ para rever experiências Sul-Sul em relação à agenda de Paris, tendo reconhecido a diversidade nas práticas de desenvolvimento¹⁸. No entanto, a relação entre o CAD e WP-EFF permaneceu ambígua e teve um importante efeito colateral: a Força-Tarefa aparenta ser tão enraizada dentro do CAD que, assim, mostra-se como apenas mais uma tentativa de manter inalteradas tanto as posições dentro do campo quanto as práticas de *donorship* (KILLEN & ROGERSON, 2010) e, por assim dizer, a *doxa* do desenvolvimento internacional.

Dentro do contexto da batalha *dóxica*, provedores da CSS parecem enfrentar duas opções: ou se aproximam progressivamente das propostas tradicionais do CAD, ou investem capital (simbólico e material) de forma a manter a diferenciação entre CSS e as práticas tradicionais dos doadores, e desafiar a atual arquitetura da ajuda. Parece haver uma percepção geral de que as reformas do CAD estão ainda muito aquém no que diz respeito à mudança de assimetrias de poder tradicionais e hierarquias estruturais, e que a transferência das discussões para um novo *locus* mais democrático seria necessário para garantir maior voz e

16 O WP-EFF foi responsável por coordenar a reunião de Paris e o processo das reuniões de alto nível, bem como o *Open Forum for CSO Development Effectiveness*. Em 2003, o grupo de trabalho começou como subsidiário do CAD.

17 A Equipe de Trabalho sobre Cooperação Sul-Sul (ET-CSS) foi criada em 2009, derivada da Agenda de Acra para o compromisso de Ação de parcerias. WP-EFF e DAC-OCDE o consideram como uma plataforma do Sul. Sua principal conquista foi o mapeamento de 110 casos de cooperação Sul-Sul e triangular apresentados no evento Bogotá de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento de Capacidades em 2010.

18 A Força Tarefa sobre Cooperação Sul-Sul (TT-SSC) foi criada em 2009 e é uma derivação do Plano de Ação de Accra, comprometido com as parcerias. O WPF-EFF e o CAD o consideram uma plataforma liderada pelo Sul. Sua maior conquista foi o mapeamento de 110 casos de CSS e cooperação triangular apresentados no Evento de Alto Nível sobre Cooperação Sul-Sul e Desenvolvimento de Capacidades em Bogotá, 2010.

influência (MAWDSLEY, 2012, p. 76). Um grande número de provedores de CSS, particularmente o grupo dos países BRICS, faz referência ao Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (UN-DCF), que foi estabelecido após a Cúpula Mundial da ONU em 2005, como uma iniciativa do G-77 para estabelecer um fórum de desenvolvimento alternativo e mais inclusivo, com vistas à avaliação de tendências e progressos na cooperação para o desenvolvimento internacional¹⁹. Tal iniciativa evidencia como o G-77 se coloca em oposição ao papel dominante do CAD diante das evoluções na arquitetura geral da CID.

Devido às fortes semelhanças entre os mandatos e agendas do DCF e do CAD, ambos os fóruns são frequentemente ponderados um contra o outro em termos de um aumento ou redução de sua função e influência (VERSCHA EVE, 2013, p. 3). Especialmente em relação ao questionamento se o CAD seria adequado para discutir a CSS, considerando sua identidade do Norte, o DCF é apresentado como uma alternativa viável e legítima. Sua importância em potencial tornou-se tão extensa que alguns analistas sugeriram que o WP-EFF e toda a agenda da eficácia deveria ser repassada para o guarda-chuva da ONU, ou seja, para o DCF (GLENIE, 2011). Assim, não é surpreendente que o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ONU seja visto como um projeto para desafiar a primazia do CAD e do WP-EFF neste contexto, tendo sido estabelecido pouco antes da Accra.

Apesar do DCF ainda ser visto como incipiente, enfrentando críticas devido a sua organização com pouca alavancagem institucional (VERSCHA EVE, 2013), este ainda representa, para os parceiros do Sul, um espaço mais inclusivo, especialmente quando comparado com outras instituições de desenvolvimento. Os países BRICS têm confirmado o seu envolvimento no âmbito do DCF e claramente o reconhecem como um *locus* preferível para fortalecer e modernizar a CSS (MOLINA, 2008). Assim, pode-se argumentar que o DCF é uma resposta direta ao problema do estatuto dos doadores.

Dentro do campo de desenvolvimento internacional, a crise dos 10 anos, que começou com a contestação das políticas do Consenso de Washington, atingiu o

19 Três anos depois, o DCF foi estabelecido e tornou-se operacional, como uma nova função do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) . Sua estrutura abrange os ciclos bienais de reuniões de alto nível e uma reunião final DCF, realizada na sede da ONU (KINDORNAY & YIAGDESSEN, 2012).

seu ponto mais agudo no final da década de 2000, após a crise financeira e o surgimento de provedores do Sul. Nesse período, as posições estruturadas do campo e as práticas por elas autorizadas estavam sendo contestadas de dentro e de fora do mundo desenvolvido. A batalha *dóxica* se tornou uma condição onipresente de um campo cujas fronteiras tornaram-se cada vez mais ténues. A próxima seção abordará as tentativas contemporâneas de reestruturar o campo entre a ONU e a OCDE, embaralhando as peças do quebra-cabeça entre as posições de doador, provedor e parceiro.

2.3

Embaralhando as peças do quebra-cabeça: o Fórum de Alto Nível de Busan

Entre a série de fóruns organizados pelo CAD para avaliar a eficácia da ajuda, o Quarto Fórum de Alto Nível (HLF-4), realizado no final de 2011, em Busan, Coréia do Sul, tem sido considerado outro marco no campo do desenvolvimento internacional. O HLF-4 deve analisar os progressos realizados desde Paris (HLF-2). No entanto, como discutido acima, as peças do quebra-cabeça foram mais uma vez embaralhadas.

Do ponto de vista do doador, com a eclosão da crise financeira e da consequente recessão e políticas de austeridade adotadas pelos países desenvolvidos, o apoio público para os desembolsos de ajuda tornou-se cada vez mais difícil de sustentar. Além disso, a avaliação contínua da eficácia das práticas de doação (em 2006; 2008 e 2011) mostrou que muito pouco progresso havia sido alcançado em relação às 12 metas estabelecidas em 2005. As agências bilaterais estavam uma vez mais sob escrutínio de suas bases eleitorais, ao mesmo tempo em que começariam a apoiar práticas para além da definição rigorosa de AOD. A posição de doador foi então tensionada em suas duas dimensões - nacional e internacional.

Além disso, o (re)surgimento de atores do Sul operando com modalidades distintas da cooperação as quais são inconsistentes com a definição tradicional de AOD, ou não são capturadas pela mesma, tornou-se uma fonte de pressão sobre a estrutura do campo. Assim, no papel de novos protagonistas, os parceiros do Sul ofereceram alternativas tanto para a estrutura dual sob *donorship* quanto para o

tipo de relação que os parceiros deveriam supostamente estabelecer. Ao invés de reforçar a dualidade doador/receptor, os novos protagonistas alegaram que suas práticas estavam estabelecendo parcerias horizontais entre os países do Sul. Além disso, a CSS supôs que a cooperação para o desenvolvimento deveria ser baseada em benefícios mútuos, ao invés de ser apenas focada na ajuda ou assistência. Já que o princípio de benefícios mútuos engloba práticas como o comércio e o investimento, aquém da definição estrita de assistência ao desenvolvimento, o envolvimento dos países do Sul e seus arranjos de cooperação acabaram pressionando por um alargamento das fronteiras do campo. Imprevistamente, países em desenvolvimento e países pobres tornaram-se ambos receptores (de acordo com o vocabulário do CAD-OCDE) e parceiros iguais (seguindo os princípios da CSS).

Em termos práticos, o aumento no número de doadores e parceiros – incluindo os provedores de CSS e o setor privado – tem pelo menos três efeitos. Em primeiro lugar, países em desenvolvimento e países pobres podem ter uma posição mais independente para negociar seus projetos e programas de ajuda/cooperação de sua preferência. Em segundo lugar, a lógica potencialmente competitiva entre os agentes pode reforçar a batalha *dóxica*, criando as condições necessárias para uma dinâmica de "nivelamento para baixo" (*race to the bottom*)²⁰. Em terceiro lugar, em uma situação de batalha *dóxica*, países em desenvolvimento e países pobres podem colocar competidores uns contra os outros.

Diante desses desafios renovados, o CAD/OCDE não pode hospedar um outro fórum de alto nível para avaliar a agenda de eficácia. O HLF-4 é constantemente descrito como um marco, devido a seu caráter singular para desafiar as posições dominantes e as divisões dentro do campo, através do reconhecimento da diversidade de práticas, e por apontar para os limites das estruturas do CAD dentro da arena multilateral (KHARAS, 2012). Além disso,

20 A expressão ‘*race-to-the-bottom*’ pensa um cenário no qual atores encontram-se em um sistema de regras disperso. A conjuntura competitiva da ajuda não permite o estabelecimento sistemático de normas e regulamentos comuns. A questão que se coloca é se um agente em um conjunto complexo de atores engajados no campo pode concentrar os termos e condições autorizadas para determinar a prática da cooperação.

Busan é descrito como tendo proposto uma abordagem diferente aos antigos HLFs, que foram criticados por sua natureza altamente técnica²¹.

Dois aspectos-chave contemplados no documento final de Busan foram: (i) o reconhecimento da centralidade de outros/novos atores da cooperação para o desenvolvimento, particularmente o setor privado e os provedores de CSS, além da tradicional comunidade de doadores; e (ii) o consequente esforço para construir uma nova Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (GPEDC) baseada na inclusão, representatividade e eficácia. O equilíbrio entre representatividade e inclusão foi visto como a solução para os principais problemas de legitimidade, uma vez que cedeu o palco para outros atores e grupos para participarem na construção da agenda de desenvolvimento, e a agenda da eficácia da ajuda, em particular. Nesse sentido, sugere um compromisso duplo: por um lado, entre a agenda da eficácia da ajuda e da cooperação para o desenvolvimento (movimento “*beyond aid*”); por outro, entre os doadores do CAD e provedores do Sul (KIM & LEE, 2013). O HLF-4, portanto, alega ter um duplo mérito: (i) abriu um diálogo para a reflexão sobre os paradigmas e modelos de cooperação para o desenvolvimento dentro do vocabulário de parcerias e eficácia do desenvolvimento; (ii) reconheceu os provedores de CSS e o setor privado – fluxos não-AOD – como parceiros iguais, tendo uma contribuição ativa para o desenvolvimento (ATWOOD, 2012).

Quatro grandes inovações decorrentes de Busan devem ser notadas: o conceito de eficácia da cooperação para o desenvolvimento; o reconhecimento da CSS como modalidade legítima; o reconhecimento dos atores privados como parceiros legítimos; e, finalmente, a proposta de um arranjo institucional renovado, incluindo todos estes parceiros e modalidades. Ao invés de estabelecer um entendimento comum sobre os significados, objetivos e formas de promover o desenvolvimento internacional, Busan inaugurou um período de contestação de todas as formas de inovação. O conceito de eficácia da cooperação para o desenvolvimento, potencialmente o resultado mais importante criado em Busan, acabou por ser o mais novo *buzzword* dentro do campo, tendo seus significados cada vez mais disputados (EYBEN, 2013, p. 88). Enquanto que para os doadores

21 Já dentro da WP-EFF, a ideia era afastar HLFs anteriores, criticadas por sua natureza altamente técnica (KINDORNAY & SAMY, 2012).

tradicionais o conceito atribui ênfase tanto sobre os resultados de desenvolvimento, bem como para a continuidade da agenda da “eficácia da ajuda”, para os parceiros emergentes a eficácia da cooperação para o desenvolvimento significou o alargamento das fronteiras do campo. Assim, para este último grupo, o conceito enfraquece o papel dos doadores tradicionais, gerando um espaço renovado para as práticas da CSS. Com a mudança de foco para os parceiros emergentes de forma geral, e o engajamento com base nos princípios da CSS, há um reforço da dicotomia entre doadores e provedores.

Esta dicotomia, intrínseca à divisão Norte-Sul, reproduz a batalha simbólica sobre princípios e melhores práticas. A reivindicação arquetípica de parceiros emergentes em Busan para "princípios comuns, com responsabilidades diferenciadas"²² reforça a linha divisória entre Norte e Sul. Além disso, a disputa entre os doadores tradicionais e os provedores emergentes permite que os profissionais da CSS entrem no campo como se pudessem resolver as falhas passadas da AOD, apesar das ressalvas destacadas por doadores, instituições e academia (EYBEN & SAVAGE, 2012).

A terceira inovação que decorre de Busan foi a crescente importância do setor privado dentro do campo. Os representantes de empresas assinaram a Declaração conjunta “*Expanding and Enhancing Public and Private Co-Operation for Broad-Based, Inclusive and Sustainable Growth*” (11 de novembro, 2011) como um compromisso voluntário. Isso chama a atenção para o fato de que o alinhamento – ou as discussões sobre um possível alinhamento – entre o investimento privado e as iniciativas e resultados de desenvolvimento, é uma tendência paralela que acompanha a emergência da CSS²³. Vale ressaltar que doadores tradicionais estão cada vez mais defendendo associações públicas e privadas alternativas, como forma de promover o desenvolvimento (VERSCHAEVE, 2013).

Finalmente, o arranjo institucional ainda é uma questão controversa. Enquanto a OCDE e os doadores tradicionais afirmam que a GPEDC é uma "coalizão da vontade" com foco no aprendizado mútuo e melhoria das práticas de

22 Busan Outcome Document, Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High- Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, South Korea, December 1, 2011, §2.

23 Na última reunião do Comité de Direcção, em fevereiro de 2014, em Abuja, uma nota de conceito sobre "O papel das empresas na Cooperação para o Desenvolvimento" foi publicada.

cooperação para o desenvolvimento²⁴ (ATWOOD, 2012), alguns parceiros emergentes caracterizam a GPEDC como "vinho velho em novas garrafas"²⁵. De fato, o Comitê Diretivo da GPEDC ainda está replicando a estrutura dual do campo. Embora a atual proposta vise representar todo o espectro de agentes dentro do campo, ainda mantém a dualidade doador/receptor no seu centro.

2.4

Considerações finais

Ao invés de ser uma resolução para a batalha *dóxica* duradoura, o processo de Busan e a GPEDC são, provavelmente, a sua expressão mais visível. O que está em jogo em Busan é, precisamente, o que tem sido o conceito mais estável no campo de desenvolvimento internacional: a Assistência Oficial ao Desenvolvimento. Assim, ao problematizar o próprio conceito de AOD, Busan representa um ponto de vantagem a partir do qual é possível entender o campo de desenvolvimento internacional como um campo de batalha. Como foi discutido na primeira seção, o conceito de AOD articulou o campo de acordo com os termos de suas posições e práticas *dóxicas*. O conceito permitiu que os países do Norte conseguissem apoio doméstico para aumentar seus investimentos em programas de desenvolvimento no exterior e criar uma posição comum entre eles. Esta posição de doador, promovida e representada pelo CAD, resolveu o que então chamamos de “enigma do doador”.

Além disso, o conceito assegurou os limites do campo por 40 anos. Assim, durante a Guerra Fria, o conceito e as práticas da AOD foram capazes de conter o impulso revisionista dos países do Sul por meio das reivindicações contidas na NOEI. As práticas de AOD auxiliaram na derrota de tais alegações, transformando agentes revisionistas em receptores, resolvendo, portanto, o "enigma doador-

24 Existem pontos de vista diferentes e por vezes divergentes entre os países de renda média (*Middle Income Countries*, MICs, em inglês) e prestadores de SSC. Enquanto alguns países, como China, Brasil e Índia são altamente críticos em relação ao processo GPEDC, outros como México, Turquia e Indonésia o identificam como o fórum certo para padronizar princípios da CSS. No âmbito do Comitê Diretivo da GPEDC, três círculos eleitorais distintos foram estabelecidos (os países receptores, os países doadores e provedores e receptores de cooperação para o desenvolvimento, entre outros), com base em categorias de membros da WP- EFF : (i) países beneficiários da AOD ; (ii) os beneficiários e provedores de cooperação; (iii) os países doadores que relatam ao DAC (KHARA, 2011; ASSUNÇÃO & ESTEVES, 2014; RENZIO & SEIFERT, 2014).

receptor". Receptores na sua condição de países em desenvolvimento reconhecem, mesmo se tacitamente, a legitimidade das práticas da AOD (*donorship*) e os limites do campo. No entanto, a vitória das práticas da AOD não significa uma total aceitação tanto da díade doador-receptor quanto das práticas de *donorship*. A cooperação Sul-Sul foi composta por um conjunto de práticas apresentadas como complementares à AOD. Embora os seus resultados de desenvolvimento tenham sido considerados imprecisos até o final da década de 1990, a CSS foi mantida como uma estratégia. Em última análise, isso contribuiu para fomentar e fortalecer uma coalizão política entre os países do Sul, e também para interrogar as posições estruturais e os limites do campo do desenvolvimento internacional.

Desde 1990 toda estrutura do campo tem sido contestada. No entanto, mesmo depois de dez anos de crise, com o renovado impulso da agenda de Paris, as práticas de AOD ainda se encontram no centro, permitindo a manutenção das fronteiras e das posições estruturais deste campo. Após a eclosão da crise financeira e sob o impacto do crescente protagonismo de provedores da CSS, a agenda de Paris também começou a mostrar sinais claros de esgotamento. Após uma década de graves tensões no interior da posição dos doadores e de crescentes pressões por parte dos países do Sul (receptores e provedores de CSS), os agentes de desenvolvimento se reuniram em Busan para discutir se o conceito de AOD ainda seria apropriado para abarcar a variedade de práticas de cooperação para o desenvolvimento. Assim, o HLF-4 deixou claro que as tentativas de organizar todo o campo de desenvolvimento internacional em torno do conceito de AOD seria inútil vis-à-vis a heterogeneidade das práticas adotadas e consideradas legítimas pelos doadores tradicionais, provedores do Sul, agentes privados e CSOs. O conceito de batalha *dóxica* auxilia na compreensão da natureza dessa luta. No caso do campo de desenvolvimento internacional, a batalha *dóxica* significa que diferentes agentes no campo lutam para impor determinados entendimentos sobre os objetivos de desenvolvimento e os meios legítimos para a sua promoção. Batalhas *dóxicas* compreendem lutas pelas posições estruturadas do campo, bem como os seus limites. Esse conceito nos permite entender o campo da CID como campo de batalha – um espaço nos quais lutas duradouras tornam posições estruturadas em enigmas, habilitando agentes a interrogar quão legítimo essas posições e práticas autorizadas de fato são.

Enquanto seria possível caracterizar a década de 2000 como um campo de batalha *dóxica*, foi somente em Busan que o conceito de AOD foi realmente desafiado. Busan ressalta o descentramento no campo de desenvolvimento internacional. Não só uma multiplicidade de práticas está sendo devidamente reconhecida como legítima dentro do campo, mas a variedade de estratégias de posicionamento – que vão desde a díade doador-receptor às parcerias horizontais ou parcerias público-privadas – estão competindo diretamente entre si.

A noção de parcerias permanece no centro da reformulação da arquitetura da ajuda no século XXI. A parceria é entendida como compromisso entre agentes (compromisso conjunto) – doadores, provedores de CSS e receptores/parceiros – partindo de um entendimento mútuo. Não obstante, as parcerias são entendidas como um indicador de capacidade ou habilidade ao invés de uma relação (HYDEN, 2008): por apresentar relações altamente desequilibradas ou desiguais tanto entre doador e receptor, quanto entre doador e provedor de CSS, mas também entre os próprios atores do Sul, um lado tende a dar o tom do debate definindo os “padrões” aos quais os outros devem aderir e devem querer seguir (DRAZKIEWICZ-GRODZICKA, 2013, p. 66). Assim, por um lado, a parceria passa a representar um contrato social ou arranjo político entre doadores e receptores/parceiros e entre provedores/beneficiários de CSS. Por outro, passa a informar a relação entre doadores e provedores de CSS em termos de consenso/conflito e poder sobre a agenda de desenvolvimento. Isso inviabilizou um entendimento mútuo reforçando as disputas em torno das tomadas de posição dos agentes. Nesse sentido, abrem-se diversos enigmas: (1) enigma do doador [posição de doador]; (2) enigma doador/receptor [posição de doador e receptor/parceiro]; (3) enigma da parceria [posição de provedor/beneficiário de CSS]; (4) enigma entre doador/provedor de CSS [GPEDC *versus* DCF/outro *locus*]; (5) enigma entre provedores de CSS/parceiro [posição de provedor de CSS: AOD complementar *versus* estrutura inconsistente com CSS]; e (6) o enigma do receptor/beneficiário (a relação e possíveis estratégias entre os próprios países receptores de AOD e CSS). Enquanto os primeiros três enigmas tratam das relações entre os agentes, os enigmas (4) e (5) estão intimamente ligados a questões de governança no campo de desenvolvimento internacional. Todos os enigmas são atualizados pela batalha *dóxica* que rege o campo desde o fim dos

anos 1990, conforme explorado acima.

Na qualidade de doadores tradicionais estão tentando manter o centro simbólico do CAD-OCDE, enquanto diversos provedores do Sul apoiam o DCF das Nações Unidas como arena legítima para o realinhamento, a coordenação e a definição de normas e princípios para a CSS. A GPEDC liderada pelo CAD e o DCF se tornaram dois sítios de uma batalha *dóxica*, na qual doadores e provedores de CSS/parceiros emergentes estão lutando para redesenhar as fronteiras do campo do desenvolvimento internacional. A posição de parceiros (ou os enigmas) e as práticas da parceria, apoiadas pelos países do Sul, também são questionadas pelo eleitorado doméstico, pelos doadores tradicionais e pelos receptores/parceiros. Em suma, toda posição no campo encontra-se em uma situação na qual a sua autoridade está sendo desafiada.

Partindo desse reconhecimento, o próximo capítulo abordará com maior ênfase o enigma (3) a partir das iniciativas de cooperação estruturante em saúde e as relações estabelecidas entre a Comunidade Brasileira de Especialistas em Saúde (CBES) e países parceiros e suas comunidades de saúde. A viabilização dos discursos e projetos enviados sob o guarda-chuva da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento tem como condição de possibilidade a construção de uma identidade de país em desenvolvimento compartilhada, que permite a elaboração de um conjunto de problemas/soluções políticas. A premissa para o estabelecimento de parcerias horizontais [na saúde] parte da construção de uma “realidade comum”, na qual as posições de provedores e beneficiários da cooperação coincidem. Em última análise, essa “realidade comum” permite borrar as fronteiras entre as comunidades de especialistas, as fronteiras nacionais bem como as diferenças nos níveis de desenvolvimento, habilitando a “transferência de políticas” baseadas no aprendizado mútuo para sinalizar a proximidade entre os parceiros.