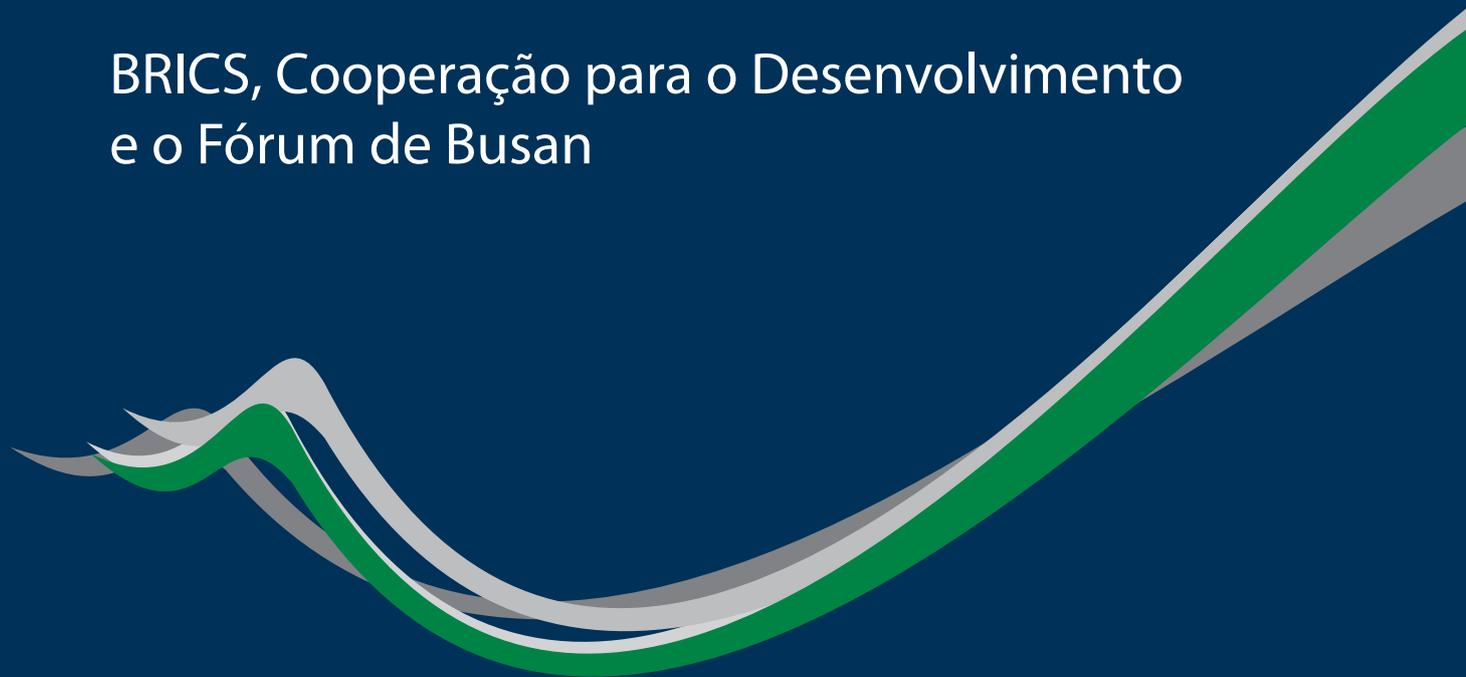


Policy Brief

BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento
e o Fórum de Busan



Dezembro de 2011

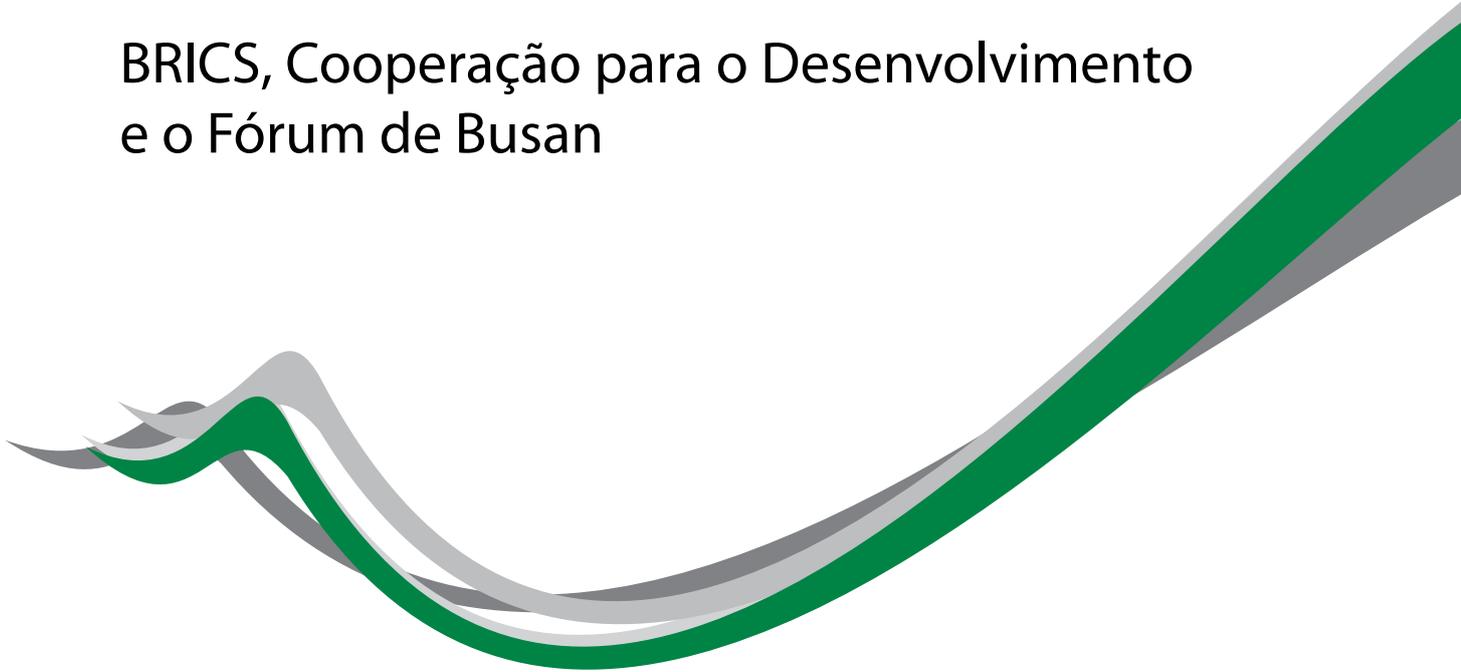
Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Policy Brief

BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento
e o Fórum de Busan



Dezembro de 2011

Núcleo de Cooperação Técnica e Ciência e Tecnologia

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Autores: Paulo Esteves
Fernando Neves da Costa Maia;
Aline Abreu;
Amir Niv e Manaíra Assunção

BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan

1. Sumário Executivo

Este *Policy Brief* trata dos resultados do Quarto Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda (*Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4*) realizado de 29 de novembro a 1º de dezembro em Busan (Coréia do Sul). O Fórum, que discutiu o futuro da cooperação para o desenvolvimento, insere-se em um conjunto de iniciativas do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (CAD–OCDE) que desde o início dos anos 2000 tem buscado discutir e incrementar a efetividade da ajuda oferecida pelos países desenvolvidos. Tais iniciativas se concentraram em torno do estabelecimento de princípios, metas e indicadores que deveriam orientar os países doadores no que se refere à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Nesse sentido, a agenda de Busan tinha como pontos centrais as dificuldades dos doadores em alcançar as metas estabelecidas no âmbito do CAD. Ao lado desses debates emergiu, contudo,

um conjunto de pressões, externas ao arranjo CAD-OCDE, que se referia à presença de novos doadores, particularmente os países BRICS, cujas práticas não são consistentes com os princípios estabelecidos pelos doadores tradicionais. Assim, a agenda de Busan combinava os dilemas internos ao CAD às pressões externas a esse arranjo. Os BRICS alcançaram lugar de destaque no Fórum, particularmente no que concerne ao reconhecimento da cooperação sul-sul (CSS) como uma prática relevante no campo do desenvolvimento internacional. O principal resultado do Fórum de Busan pode ser encontrado na construção da “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” que inclui tanto as experiências da cooperação norte-sul, quanto as experiências da cooperação sul-sul.

2. As tensões internas ao CAD

Desde a década de 1990, o CAD buscou estabelecer um conjunto

de padrões e princípios de ação que tornassem efetivas as ações dos países doadores no que diz respeito à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)ⁱ. A Declaração de Paris (2005) resultado dos debates do Terceiro Fórum de Alto Nível é um marco nesse processo, uma vez que estabeleceu cinco princípios – apropriação local (*ownership*), alinhamento, harmonização, gestão por resultados e responsabilidade mútua – que têm orientado as práticas da ajuda ao desenvolvimento dos membros do CAD. De forma sumária, os princípios podem ser assim descritos:

1. Apropriação local: direito e responsabilidade dos países receptores de estabelecer a agenda de desenvolvimento a partir de suas próprias estratégias nacionais com vistas à redução da pobreza e ao crescimento econômicoⁱⁱ.

2. Alinhamento: orientação das ações dos doadores de acordo com as prioridades dos países em desenvolvimento: uso eficiente dos sistemas nacionais e das políticas dos receptores, e o desenvolvimento desses sistemas, quando necessário.

3. Harmonização: coordenação entre os doadores para evitar a duplicação de esforços, simplificar procedimentos e otimizar a divisão de trabalho.

4. Gestão por Resultados: gestão e implementação da ajuda de maneira a focar nos resultados desejados e usar informações para o aprimoramento do processo decisório

5. Responsabilidade Mútua: doadores e receptores são responsáveis pelos resultados da ajuda internacional para o desenvolvimento, assim como pela prestação de contas às respectivas populações.

Ao lado desses princípios, a Declaração de Paris estabeleceu 12 metas que, atingidas em 2010, deveriam demonstrar a maior efetividade dos mecanismos de assistência. Contudo, conforme dados recolhidos pela OCDE em 32 países, apenas um objetivo foi atingido (OCDE, 2010). De modo geral, os doadores não fizeram progressos maiores para desamarrar a ajudaⁱⁱⁱ. Apenas quatro doadores reportaram 100% de ajuda bilateral como não amarrada em 2008. Três doadores aumentaram a parcela de ajuda não amarrada em 10 pontos percentuais ou mais entre 2005-2009, enquanto quatro viram suas parcelas de ajuda não amarrada declinar em 10 pontos percentuais ou mais nesse mesmo período. Como previsto, os doadores estão usando mais intensamente os sistemas nacionais dos países em desenvolvimento^{iv}, mas, ainda assim, estão longe de atingir as metas estabelecidas em Paris.

À dificuldade no cumprimento de suas próprias metas agrega-se outro componente do impasse interno ao CAD: o dissenso em torno do significado de seus princípios (MENOCA *et al*, 2006). A despeito de sua centralidade, o princípio da apropriação local é um dos mais disputados entre os países doadores. A possibilidade de múltiplas interpretações acerca do significado desse princípio e dos efeitos de sua eventual aplicação gera uma série de dificuldades que têm impacto direto sobre a efetividade da ajuda e terminam por contaminar os demais princípios. A ênfase nos procedimentos necessários à concessão da assistência e em sua gestão pode despolitizar a agenda do desenvolvimento ignorando, de um lado, a soberania dos países doadores e, de outro, o controle público e democrático dos processos de desenvolvimento econômico e social (GROFF, 2011)^v. Tal impasse revela um problema conceitual: apropriação local significa controle local sobre a definição de políticas que serão assistidas pelos países doadores ou significa a internalização e institucionalização, pelos países receptores, de políticas e programas formulados pelos países doadores? Os usos do conceito de apropriação local criam um espectro de relacionamentos

possíveis entre receptores e doadores, incluindo relacionamentos mais ou menos impositivos conforme o uso que se faz do conceito. De toda sorte, a aceitação e a institucionalização de políticas formuladas pelos países doadores é muito diferente da formulação e implementação de estratégias próprias. Nesse sentido, o conceito de apropriação local ignora o desequilíbrio que marca as relações de poder entre os atores do desenvolvimento, especialmente entre doadores e receptores, permitindo que alguns analistas considerem apropriação local como um eufemismo que encobre processos de compra local (*buying-in*) e imposições externas (GIRVAN, 2007(a) apud TUJAN, 2008). Além disso, o estabelecimento de condicionalidades como requisitos prévios à concessão da assistência reforçaria o viés impositivo presente nessa interpretação do conceito de apropriação local. A própria necessidade de uma liderança governamental alinhada ao modelo de desenvolvimento dos países doadores pode ser vista, nesse contexto, como uma condicionalidade disfarçada. O sistema de ajuda pode até mesmo prejudicar a liderança dos países receptores na definição de seus próprios modelos de desenvolvimento (RENZIO, 2008). O domínio dos doadores no campo da formulação

política coloca um imenso fardo sobre os sistemas administrativos dos países receptores e leva os governos a despenderem um volume significativo de recursos respondendo às demandas dos doadores (RENZIO, 2008)^{vi}.

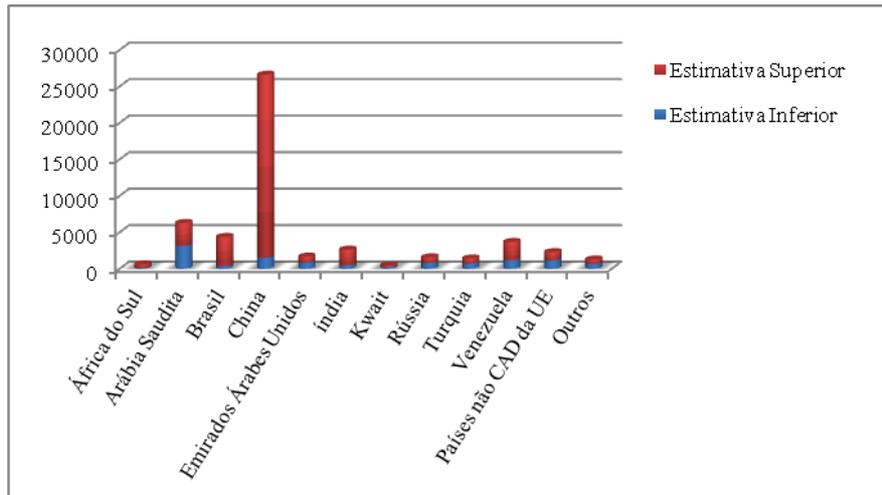
Os impasses presentes no conceito de apropriação local reproduzem-se nos demais princípios da declaração de Paris^{vii}. Assim, podemos concluir que os princípios estabelecidos com a Declaração supõem (i) a internalização e institucionalização de políticas formuladas pelos doadores; (ii) a adoção dos parâmetros de monitoramento e avaliação formulados pelos doadores; e (iii) a existência de elites políticas comprometidas com o modelo de desenvolvimento adotado pelos doadores. Ora, a partir dessas conclusões, é possível inferir que a ajuda ao desenvolvimento será efetiva se e somente se os países recebedores forem transformados à

imagem e semelhança de seus doadores.

3. As pressões externas ao CAD: a cooperação sul-sul e os BRICS

A agenda e os resultados do Fórum de Busan foram condicionados não apenas pelos dilemas descritos acima, mas também pelas transformações que o próprio campo da ajuda ao desenvolvimento sofreu na última década. Importa, portanto, reconhecer o papel cada vez mais relevante que os chamados “novos doadores” desempenham nesse campo^{viii}. No que concerne ao financiamento à ajuda internacional para o desenvolvimento, os “novos doadores”, enquanto agentes da cooperação sul-sul (CSS) parecem ser responsáveis por 10 a 15% do total da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD). A figura 1 apresenta o financiamento bruto para AOD em 2009.

Figura 1: Financiamento bruto para AOD em 2009 (em milhões de dólares).

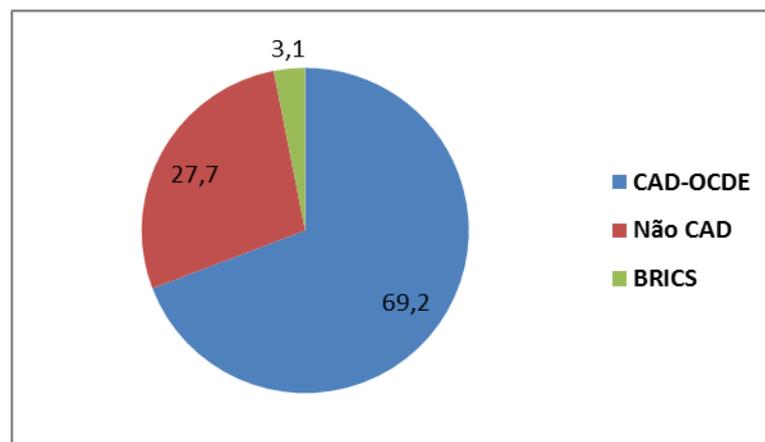


Fonte: Walz & Ramachandran (2011)

No caso específico dos BRICS, dados do Banco Mundial indicam que o total de empréstimos oferecidos por esses países aos LIC's^x entre 2000 e 2008 atingiu US\$26 bilhões (incluindo empréstimos não concessionais), comparado a US\$296 bilhões de

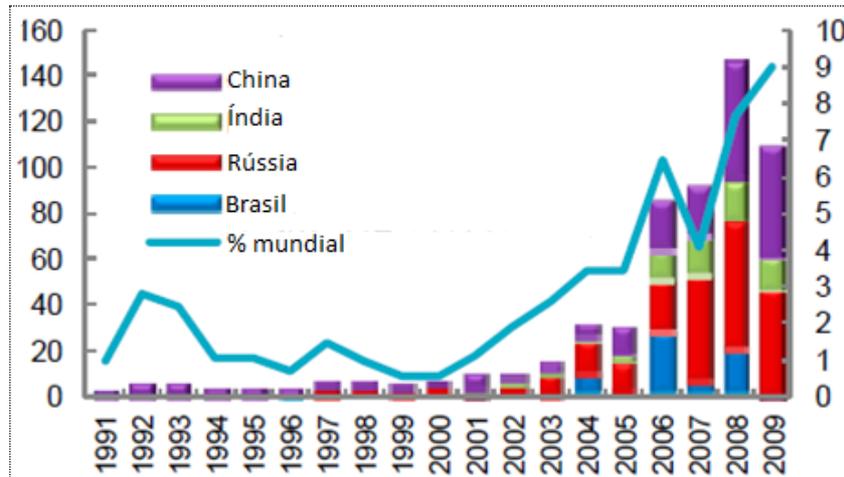
dólares do CAD (IMF, 2011). Em 2007 o financiamento concessional dos BRICs (subsídios e empréstimos concessionais) representou 3% do total de recursos concessionais providos aos países de renda baixa (ver figura 2).

Figura 2: Assistência Concessional Global para o Desenvolvimento para os LIC's, 2007 (em porcentagem).



* Outros doadores que não providenciaram dados à OCDE foram excluídos. Fontes: Brautigam (2010), DAC database (2010), German Development Institute database (2009), e estimativas do FMI.

Figura 3: Fluxo anual de Investimento Externo Direto dos BRIC's, 1991-2009 (em bilhões de dólares).



Fonte: UNCTAD Database, WIR 2010 e estimativas do FMI

Para além da AOD, os BRICs^x também ocupam lugar de destaque no que concerne ao Investimento Externo Direto. Dados da UNCTAD (ver Figura 3) permitem visualizar o aumento do fluxo anual de Investimento Externo Direto (IED) dos BRICs entre 1991 e 2009.

Apesar de parecer modesta, a contribuição dos “novos doadores” ao campo da ajuda ao desenvolvimento não se restringe ao financiamento. Em razão da heterogeneidade do grupo, a CSS vem sendo praticada de diversas formas. Integração econômica, formação de blocos em instituições multilaterais, alianças militares, intercâmbios culturais, assistência humanitária, cooperação técnica e financiamento de projetos para o desenvolvimento são alguns exemplos de iniciativas que usualmente são classificadas como formas de CSS (SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT

COOPERATION: A CHALLENGE TO THE AID SYSTEM?, 2011). Essa diversidade implica grandes dificuldades para sua identificação bem como para sua comparação com as práticas de AOD tal como definidas pelo CAD. Contudo, vale observar que vários foram os esforços em busca de uma definição geral para o que vem a ser CSS. Tais esforços datam da década de 1970^{xi}. No Plano de Ação de Buenos Aires (PABA - 1978), a Cooperação Técnica entre os países em desenvolvimento foi definida como “um processo consciente, sistemático e politicamente motivado” que objetiva o desenvolvimento em observância aos princípios de não interferência dos países cooperantes nos assuntos domésticos, igualdade entre parceiros do desenvolvimento e respeito pelas suas independências e conteúdos locais de desenvolvimento (XALMA, 2011).

Um fator central para a identificação da CSS tem sido o esforço constante de doadores emergentes como Brasil, China, Índia e África do Sul em distinguir seus programas de assistência dos programas dos doadores CAD, principalmente no que tange ao modelo tradicional de doador-receptor. O engajamento Sul-Sul é apresentado como uma forma de assistência mútua e não uma prática de ajuda. Enfatiza-se, assim, o caráter “horizontal” da CSS, em contraste com a ajuda “verticalizada” do CAD onde o doador desenvolvido provê recursos e conhecimento ao receptor pobre.

Brasil, China e Índia, especificamente, entendem suas relações como parcerias para o desenvolvimento e não como doações ou ajuda. Enfatizam benefícios mútuos e intercâmbio comercial sem, contudo, relacionar o financiamento e o investimento a condições políticas. Outra característica da cooperação Sul-Sul é o financiamento de infraestrutura (IMF, 2011). A CSS tem contribuído para aliviar os gargalos de infraestrutura, particularmente nos setores de energia, transporte e comunicação entre os LIC’s^{xii}.

É possível, portanto, identificar uma clivagem no campo do desenvolvimento internacional entre as práticas do CAD e da CSS.

Aprofundada ao longo da década de 1990, tal clivagem manifestou-se de forma clara no Fórum de Busan. De fato, enquanto o sistema CAD tem como elemento constitutivo a partição doador x receptor que sustenta a própria lógica da ajuda, a CSS afirma a simetria entre parceiros do desenvolvimento e defende a lógica da assistência mútua. Além disso, o princípio da não interferência que orienta a CSS desafia o princípio da apropriação local que informa a prática da ajuda no interior do sistema CAD-OCDE. O crescente protagonismo dos BRICS no sistema internacional contribui para sublinhar as diferenças entre o sistema CAD-OCDE e a CSS. Um breve exame das práticas de cooperação para o desenvolvimento lideradas pelos BRICS permite compreender suas singularidades em relação ao CAD.

A China define a CSS como ajuda mútua orientada pela não interferência. Oito princípios, instituídos pelo Primeiro Ministro Zhou Enlai na década de 60, determinam essa prática, dos quais a igualdade entre parceiros e o benefício mútuo são elementos chave (ESTEVES et al, 2011; MAIA et al, 2011). Além disso, evita-se usar o termo “ajuda” em favor da expressão “assistência externa”, para evitar a conotação de uma relação verticalizada (WALZ e

RAMACHANDRAN, 2011). Já a Índia, país que realiza programas de ajuda externa desde 1950, segue um dos pilares do movimento não alinhado. O Estado promove cooperação e parceria com os países do terceiro mundo visando ao benefício mútuo fundado na autodeterminação (SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION: A CHALLENGE TO THE AID SYSTEM?, 2010). Se comparadas, China e Índia engajam-se em projetos de natureza distinta: a China enfatiza projetos de infraestrutura enquanto a Índia investe em cooperação técnica e econômica sob o signo da *Indian Technical and Economic Cooperation* (ITEC), fundada em 1964 e que objetiva a capacitação e empoderamento dos países em desenvolvimento. O Brasil, por seu turno, investe no intercâmbio educacional, saúde e agricultura como seus principais vetores de CSS, e tem como principais parceiros os países de língua portuguesa da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa), como Angola (*Centre for Training and Enterprise Development*) e Moçambique (Bolsa Escola) (SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION: A CHALLENGE TO THE AID SYSTEM?, 2010). Essas diferenças entre as concepções e práticas da CSS são relevantes e podem apontar que os países BRICS temem perder sua flexibilidade ao

integrar-se no sistema da ajuda como doadores signatários. Faz parte da prática e do conceito de CSS sua diferenciação, se não oposição ao modelo tradicional de ajuda ao desenvolvimento.

A criação de agências autônomas, prevista nos princípios do CAD, é outro elemento de contraste. Para os BRICS, a criação dessas agências poderia identificá-los com os doadores tradicionais^{xiii} (SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION: A CHALLENGE TO THE AID SYSTEM?, 2010). Assim, os canais pelos quais os BRICS direcionam sua assistência externa também variam: China e Índia tendem a operar majoritariamente através de parcerias bilaterais. A China especialmente tende a ser menos colaborativa na realização de projetos em parceria com outros doadores do Sul, ou organizações internacionais, temendo minar sua independência política (WALZ e RAMACHANDRAN, 2011). Já a África do Sul e o Brasil, por outro lado, têm colaborado cada vez mais entre si e com organizações multilaterais. A África do Sul canaliza mais de 75% da sua assistência para organizações multilaterais, especialmente organismos africanos. Há um movimento para canalizar esses fundos por organizações de desenvolvimento do Sul em

substituição às instituições ocidentais tradicionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (WALZ e RAMACHANDRAN, 2011).

Por fim, muitos criticam as motivações subjacentes à ajuda promovida por agentes do Sul. No âmbito regional seriam supostamente priorizados os ganhos políticos. Já no extra continental, os interesses comerciais seriam mais influentes. No segundo caso, a ajuda fornecida por países do Sul costuma ser amarrada à aquisição de bens e contratação de fornecedores do país doador. Cerca de 70% dos projetos chineses são executados por companhias estatais e empreendimentos conjuntos com companhias locais (SOUTH-SOUTH DEVELOPMENT COOPERATION: A CHALLENGE TO THE AID SYSTEM?, 2010).

O exame sumário da cooperação sul-sul liderada pelos BRICS permite identificar a emergência ao longo da última década de um conjunto de práticas que desafiam e pressionam externamente o modelo de desenvolvimento e os princípios da ajuda ao desenvolvimento formulados no âmbito do sistema CAD-OCDE. A próxima seção analisa a agenda e os resultados do Fórum de Busan a partir das dinâmicas de tensionamento interno e de pressão externa ao CAD.

4. A Agenda e a Declaração de Busan

A agenda do Quarto Fórum de Alto Nível (*Fourth High Level Forum, HLF-4*) realizado entre 29 de novembro e 1º de dezembro em Busan (Coréia do Sul), foi largamente condicionada pelas tensões internas ao CAD, no que diz respeito aos princípios e metas da ajuda ao desenvolvimento, conforme descritos na primeira seção. Contudo, ao lado do debate acerca da efetividade da ajuda, a crescente relevância da cooperação Sul-Sul aparecia como uma tendência a ser considerada no campo do desenvolvimento. Nesse sentido, em Busan, o campo da assistência ao desenvolvimento enfrentava os dilemas inerentes aos princípios adotados pelo CAD, enquanto, externamente, era pressionado pela emergência de novas práticas promovidas por Estados que até a década de 1990 ocupavam a posição de receptores da ajuda nesse sistema^{xiv}. A combinação entre tensão interna e pressão externa assinalou a singularidade do encontro de Busan (ver KHARAS, 2011)

No que concerne à pressão externa, representada particularmente pelas potências emergentes, é possível observar o aumento da relevância dos novos parceiros do Sul, o surgimento de novos desafios como a preservação do meio ambiente e de novas

categorias de ajuda como a Cooperação Sul-Sul. Em razão disso, Busan, além de reforçar os princípios de Paris, acabou dedicando mais atenção do que o previsto aos novos aspectos da cooperação internacional, principalmente com relação aos parceiros emergentes do Sul.

Isto é notável na declaração final do Quarto Fórum e nos rumos que os debates adquiriram ao longo do encontro. Sumariamente, o documento final (i) reconhece o papel cada vez mais relevante da cooperação Sul-Sul na ajuda internacional para o desenvolvimento^{xv}; (ii) oferece um lugar destacado às novas práticas de cooperação para o desenvolvimento e (iii) propõe a construção da “Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Efetiva” (*Global Partnership for Effective Development Co-operation*), inscrita em uma nova parceria global para o desenvolvimento. Nos termos do documento:

Em Busan, forjamos uma nova parceria global para o desenvolvimento que abraça a diversidade e reconhece os papéis distintos que todos os envolvidos na cooperação podem desempenhar no apoio ao desenvolvimento (tradução nossa, FOURTH HIGH LEVEL FORUM ON AID EFFECTIVENESS, 2011).

Trata-se do início de um processo de construção de uma nova

arquitetura para a ajuda ao desenvolvimento que inclua as distintas práticas que se multiplicaram na última década. A parceria assenta-se sob o pressuposto de que as modalidades e as responsabilidades da cooperação entre os países do Sul são diferentes da cooperação Norte-Sul, devido às especificidades de cada grupo de países. Porém, afirma-se que ambas fazem parte da agenda internacional para o desenvolvimento e compartilham os mesmo objetivos e princípios. Dessa forma, determinou-se que os compromissos e as ações acordadas no documento final de Busan referem-se aos parceiros do Sul numa base voluntária (*Busan Partnership For Effective Development Co-operation*). O intuito é criar uma parceria baseada em princípios comuns que sustentem todas as formas de cooperação para o desenvolvimento fazendo-as convergir no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (MDGs). Assim, pretende-se realizar um trabalho conjunto com os novos atores e aprender com suas conquistas e inovações individuais, a partir do reconhecimento de suas características únicas e méritos respectivos.

Embora a arquitetura institucional da parceria global para o desenvolvimento ainda seja objeto de

debate entre os atores desse campo, o encontro de Busan tem pelo menos três efeitos substantivos: (i) colocar em questão os padrões de relacionamento entre doadores e receptores característicos do CAD; (ii) reconhecer a diversidade de práticas de assistência ao desenvolvimento presentes nesse campo; e (iii) apontar os limites da estrutura de clube que desde os anos de 1960 caracterizou a dinâmica da ajuda ao desenvolvimento. No primeiro caso, a estrutura de relacionamento vertical característica do CAD é desafiada pela retórica da horizontalidade da Cooperação Sul-Sul. O segundo efeito reabre o debate sobre os princípios que devem pautar a assistência ao desenvolvimento, senão sobre sua própria natureza, como se verá a seguir. Tal efeito manifesta-se diretamente no fato de que o documento final de Busan afirma simultaneamente os princípios da Declaração de Paris e enfatiza o caráter voluntário da adesão dos novos doadores aos mesmos, ressaltando ainda a especificidade das práticas da cooperação Sul-Sul. Finalmente, o terceiro efeito questiona a legitimidade da estrutura de clube, que reúne os países doadores da OCDE/CAD em torno de padrões e princípios homogêneos da ajuda ao desenvolvimento, porquanto aponte a necessidade de construção de um

mecanismo verdadeiramente multilateral para a assistência ao desenvolvimento.

É nessa chave que podemos entender a participação dos fóruns e agências da ONU como o ECOSOC (Conselho Econômico e Social da ONU) e o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) no interior dessa parceria. Além disso, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas (DCF) também teria sido convidado a participar por meio de consultoria dos processos de implantação dos acordos alcançados em Busan ao longo de 2012. A partir do ideal “*global light, country heavy*”, pretende-se que a nova e inclusiva parceria global para o desenvolvimento assegure o *accountability* para a implantação dos acordos no nível político (KHARAS, 2011). Ou seja, que ela ofereça uma plataforma aberta que abrace a diversidade e promova um fórum para a troca de conhecimentos entre os diversos atores que realizam cooperação para o desenvolvimento.

5. Conclusão

O 4º Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda é, sem dúvida, um divisor de águas. A Declaração de Busan reconhece pela primeira vez uma variedade de práticas de cooperação para o desenvolvimento

para além da ajuda tal como conduzida pelos países desenvolvidos. As consequências da declaração de Busan podem ser analisadas em duas dimensões:

1. **Reconhecimento da variedade de práticas e modalidades que compõem o campo da cooperação para o desenvolvimento;** tal variedade compreende não apenas a CSS como também as ações de organizações da sociedade civil e entes privados, como fundações. Dessa primeira dimensão decorrem alguns efeitos que devem ser observados:
 - a. a cooperação Norte-Sul é agora tratada como uma modalidade e não como um modelo cujos princípios devem ser observados por todos os atores da cooperação para o desenvolvimento;
 - b. os conceitos de parceria e cooperação dividem espaço com as noções de ajuda e assistência;
 - c. o modelo verticalizado doador x receptor é colocado em questão;
 - d. o debate acerca da efetividade é deslocado da “efetividade da ajuda” para a “efetividade do desenvolvimento”;
2. **Necessidade de uma estrutura institucional mais**

inclusiva para a cooperação para o desenvolvimento; nesse sentido o CAD/OCDE, que ocupava uma posição quase monopolista no interior do campo do desenvolvimento é tratado como um ator relevante de um universo mais amplo de práticas e atores.

Essas duas dimensões permitem-nos compreender aquele que talvez seja o significado profundo do Fórum de Busan: o reconhecimento da variedade de modelos de desenvolvimento presentes no interior do sistema internacional. Esse reconhecimento permitiu o avanço do debate acerca da cooperação para o desenvolvimento para além dos princípios estabelecidos no interior do sistema CAD/OCDE e, ao mesmo tempo, a projeção do debate para o ambiente multilateral. A despeito da precária articulação dos BRICS, sua presença em Busan foi fundamental para o descentramento da agenda da cooperação para o desenvolvimento. Os dilemas internos ao CAD e a pressão representada pelo crescimento das práticas de cooperação lideradas pelos países BRICS na última década terminaram por criar um ambiente no qual o modelo de desenvolvimento emulado pelas práticas tradicionais da ajuda tornou-se problemático. Do ponto de vista dos países desenvolvidos,

Busan representou uma oportunidade para a atração dos países emergentes – entre eles, os BRICS – para a órbita do sistema CAD/OCDE. Do ponto de vista dos países BRICS, o Fórum foi, ao mesmo tempo, oportunidade para a ampliação do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e de reconhecimento da cooperação Sul-Sul. Nesse sentido, a “parceria global para o desenvolvimento” herda os dilemas e pressões prévias à Busan. Tal herança deve informar os movimentos que assistiremos nos próximos meses: enquanto os países desenvolvidos devem pressionar os emergentes, particularmente os BRICS, para a adoção de princípios e padrões próximos àqueles formulados e reformulados em Paris, Accra e Busan, os BRICS deverão insistir nas especificidades da cooperação Sul-Sul e, assim, resistir às tentativas de adoção dos modelos universais para a condução e avaliação da cooperação para o desenvolvimento. Para os BRICS, o Fórum de Busan significa um novo conjunto de desafios que inclui o debate acerca dos princípios que orientam suas práticas, a construção de procedimentos transparentes para a promoção da cooperação e, finalmente, a elaboração de seus próprios mecanismos de avaliação de suas práticas de cooperação. Assim, a cooperação Sul-Sul é também

colocada em questão: sua autorreflexão e autodefinição são as tarefas que se colocam para os próximos anos.

6. Notas

ⁱ Segundo a OCDE, são consideradas Ajuda Oficial ao Desenvolvimento as “doações, subsídios ou empréstimos a países e a territórios na lista do CAD e às agências multilaterais, que são: (a) realizados pelo sector público; (b) que têm na promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar seus objetivos principais; (c) concessionais em termos financeiros (no caso de empréstimo, tendo um elemento de doação de pelo menos 25 por cento). Subvenções, empréstimos e créditos para fins militares estão excluídos. Pagamentos de transferência a particulares (por exemplo, pensões, indenizações ou prêmios de seguros) não são, em geral, contabilizados” (DAC GLOSSARY OF KEY TERMS AND CONCEPTS apud ESTEVES et al, 2011).

ⁱⁱ Tal princípio deve ser considerado nas três funções seguintes: (1) determinação das políticas de desenvolvimento; (2) desenho de implantação dos programas e planos e (3) gestão e coordenação das práticas dos doadores. Pressupõe-se que apropriação local implicaria um processo democrático de formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento, combinando processos decisórios democráticos a procedimentos técnicos transparentes.

ⁱⁱⁱ Por ajuda amarrada entende-se a ajuda estrangeira que impõe uma obrigatoriedade quanto ao gasto a ser feito pelo país receptor. O país desenvolvido proverá um empréstimo bilateral ou subsídio a um país em desenvolvimento, devendo este, no entanto, consumir serviços e bens produzidos pelo país que concedeu o empréstimo.

^{iv} Dentre as especificações determinadas pela Declaração de Paris, no âmbito do princípio de apropriação local, os países doadores devem priorizar o uso de sistemas e instituições nacionais dos Estados receptores na realização e implantação de seus projetos.

^v A própria Declaração de Paris revela esse prejuízo na definição e nos indicadores de apropriação local. Nela se afirma que as metas podem vir a ser limitadas à liderança do governo e à coordenação dos doadores se negligenciados os processos nacionais de outras instituições governamentais ou da sociedade civil (VALDERRAMA, 2007 apud TUJAN, 2008).

vi Renzio propõe que ao invés de convocar os governos beneficiários para ação, deveriam ocorrer mudanças na abordagem dos doadores a fim de levar esse princípio mais a sério e modificar os incentivos aos governos em relação à ajuda (RENZIO, 2008). Para muitos países africanos, por exemplo, o fornecimento de infraestrutura é prioridade para o desenvolvimento sustentável, embora sistematicamente rejeitado pelos doadores tradicionais (BOOTH, 2011). Os países BRICS, enquanto maiores doadores de projetos em infraestrutura, têm destaque por exercerem uma política que, não se comprometendo com o princípio de apropriação local, mostra-se mais sensível às necessidades dos governos dos países receptores.

vii Sobre esses impasses, as observações de Booth (2011) nos permitem compreender os diversos dilemas que resultam dos princípios de Paris. Assim, (i) o princípio de alinhamento parte do pressuposto, não enunciado, de que os países receptores são liderados por governos que compartilham da mesma concepção de desenvolvimento da OCDE; (ii) o princípio da harmonização prevê mecanismos para o monitoramento da ajuda que terminam por gerar padrões e indicadores da efetividade da assistência consistentes com o modelo de desenvolvimento estabelecido pelos países doadores, ignorando, no mais das vezes, os sistemas nacionais; (iii) a “gestão por resultados” pressupõe comprometimento mútuo com o aprimoramento da coleta e gestão de dados estatísticos. Alguns desafios são: a instalação custosa de um arcabouço institucional governamental eficiente, sistemas políticos podem não gerar lideranças necessárias à eficácia do sistema referido, e burocracias podem se encontrar enfraquecidas e sub-motivadas; e (iv) a responsabilidade mútua implica responsabilização de governos e agências de doadores e receptores por suas políticas de desenvolvimento. Porém, a noção de que doadores devem se responsabilizar diante de governos receptores pressupõe um modelo de desenvolvimento comum. Ademais, a afirmação de que democracias avançadas são responsabilizáveis diante de seus cidadãos é ideologicamente orientada e não reflete a realidade.

viii A fim de compreendermos esse fenômeno podemos, a partir de critérios como modalidade e caráter dos programas de ajuda e o papel na economia política global, identificar quatro grupos de doadores que não fazem parte do CAD: (1) membros OCDE que não fazem parte do CAD; (2) membros da União Europeia igualmente não representados no CAD; (3) países do Oriente Médio e OPEP, e (4) “outros” países que não se aplicam às três categorias anteriores (MANNING *apud* WALZ e RAMACHANDRAN, 2011). O último grupo, não obstante, é bastante heterogêneo e engloba economias ricas, emergentes e países de renda

média, dentre eles os BRICS. É esse o grupo de países não CAD que pratica a CSS e que geralmente são considerados lideranças regionais (ZIMMERMANN e SMITH *apud* WALZ e RAMACHANDRAN, 2011).

ix LIC’s (*Low Income Countries*) refere-se aos países elegíveis ao uso de facilidades de financiamento a fundos concessionais a partir de janeiro de 2010.

x O acrônimo BRICs refere-se ao agrupamento dos países Brasil, Rússia, Índia e China, anterior a abril de 2011, quando do ingresso da África do Sul.

xi Dentre estes esforços podemos citar primeiramente a Resolução do 32º período de Sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (1977). Este representou um primeiro esforço para definir os objetivos da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) e a estabeleceu como um mecanismo para promover a capacidade nacional e coletiva dos países em desenvolvimento para reforçar seus próprios recursos a fim de resolver seus problemas de desenvolvimento.

xii Conforme a análise do FMI, o estreitamento do laço comercial e financeiro entre emergentes e LIC’s, gerou um efeito *spillover* (transbordamento), no qual o crescimento econômico dos emergentes passou a influenciar diretamente o crescimento econômico dos LIC’s (IMF, 2011). Segundo o Fundo, a especialização dos emergentes no financiamento de infraestrutura é complementar à ajuda dos doadores CAD, que têm realocado suas despesas em recursos na área de governança e reforma institucional (IMF, 2011).

xiii O Brasil e a África do Sul possuem agências de cooperação (Agência Brasileira de Cooperação – ABC, e *South African Development Partnership Agency*, respectivamente). Tais agências estão ligadas aos respectivos ministérios de relações exteriores e possuem controle limitado sobre decisões políticas e orçamentárias.

xiv Embora não seja objeto deste *Policy Brief*, cabe assinalar o debate em Busan de outro tópico que termina por pressionar o campo da assistência ao desenvolvimento: a emergência de atores privados.

xv Não há referência à cooperação sul-sul na Declaração de Paris. A Agenda de Ação de Accra, por sua vez faz apenas menção a essas práticas.

6. Bibliografia

ARSHAD, I. Shifting players in the aid game: the old boys club and the new kids on the block. **Conference Chatter**.

Policy Horizons Canada, set. 2011. 3 p. Disponível em: <http://www.horizons.gc.ca/page.asp?pagenm=2011_0085_01>. Acesso em: 9 nov. 2011. Acesso em: 10 dez. 2011.

BOOTH, D. **Aid effectiveness: bringing country ownership (and politics) back in.** London: Overseas Development Institute, ago. 2011. (ODI Working Paper, 336). Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/4928.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BUSAN Partnership for Effective Development Co-Operation. Fourth High Level Forum On Aid Effectiveness, Busan, Republic Of Korea, 29 November-1 December 2011. Disponível em: <http://www.aideffectiveness.org/busan/hlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

DAVIES, P. **Aid effectiveness and non-DAC providers of development assistance.** United Nations Development Programme/International Policy Centre for Inclusive Growth. 18 ago. 2008. 19 p. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/southlearning/penny.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

DEVELOPMENT Cooperation Forum. In: **United Nations/Economic and Social Council.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

ESTEVES, Paulo Luiz M. L.; MAIA, Fernando N. da C.; ABREU, Aline F. V. de Abreu; FONSECA, João Moura M.

da; NIV, Amir Clementino; CAPTIVO, Rhenan. **A cooperação sino-africana: tendências e impactos para a ajuda oficial ao desenvolvimento.** BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, maio 2011. 13 p. (Policy Brief) Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/152/doc/851822728.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011

GLENNIE, Jonathan. **Busan has been an expression of shifting geopolitical realities.** The Guardian, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/dec/02/busan-shifting-geopolitical-realities?INTCMP=ILCNETTXT3487>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

GROFF, S. P. **Getting value for money: effective Aid, effective development, global Asia.** A Journal of the East Asia Foundation, v. 6, n. 2, 2011. Disponível em: <http://www.globalasia.org/V6N2_Summer_2011/Stephen_P._Groff.html?w=Groff>. Acesso em: 15 dez. 2011.

HARMER, A.; COTTERRELL, L. **Diversity in donorship: the changing landscape of official humanitarian aid.** London: Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, 2005. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/275.pdf>> Acesso em: 13 dez. 2011.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **New growth drivers for low-income countries: the role of BRICs.** Prepared by Strategy, Policy, and Review Department in collaboration with the African Department, 2011. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/>>

2011/011211.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

KHARAS, H. **Coming together: how a new global partnership on development cooperation was forged at the Busan High Level Forum on Aid Effectiveness**. Real Instituto Elcano. 2011. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e/ARI164-2011_Kharas_Busan-Summit_Global_Partnership_Development_Cooperation.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=0f1e7700497d5f75ba66ba9437ec6e7e>. Acesso em: 6 jan. 2012.

KRAGELUND, P. **Back to BASIC's: the rejuvenation of non-traditional donor's development cooperation in Africa**. Development and Change, Institute of Social Studies, Haia, 2011.

MAIA, Fernando; ESTEVES, Paulo; ABREU, Aline F. Vasconcelos de; NIV, Amir C.; Marques, João Moura E. **O FOCAC e a ajuda chinesa ao desenvolvimento na África**. BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/1415/doc/1045277571.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

MANNING, R. **Will emerging donors change the face of international cooperation?** Development Policy Preview, v. 24, ano 4, p. 371-385, 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/38/36417541.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

MENOCAL, A. R.; MAXWELL, S.; ROGERSON, A. **The future of aid: user perspectives on reform of the**

international aid system, In: **Commonwealth Secretariat and La Francophonie Workshop**, Dhaka, Overseas Development Institute, Londres, 2006. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Organiza%C3%A7%C3%A3o_para_a_Coopera%C3%A7%C3%A3o_e_Desenvolvimento_Econ%C3%B3mico>. Acesso em: 10 dez. 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Aid Effectiveness 2005-10: progress in implementing the Paris Declaration**. OECD Publishing, 2010. Disponível em: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Progress_Since_Paris_Part_I.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

PARTNER COUNTRY CONTACT GROUP. **Position paper: partner countries. Vision and Priority Issues for HLF-4, 2011**. Disponível em: <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/Partner_Country_Position_Paper_-_Final.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

RENZIO, P. **Reforming foreign aid practices: what country ownership is and what donors can do to support it**. Global Economic Governance Programme, Department of Politics and International Relations, University of Oxford, 2008. Disponível em: <<http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Reforming%20Aid%20Practices,%20final.pdf>>. Acesso em: 5 dez. 2011.

SOUTH-SOUTH development cooperation: a challenge to the aid

system? **Special report on south-south cooperation.** The Reality of aid Management Committee. 2010. Disponível em: <<http://www.realityofaid.org/roa-reports/index/secid/373/South-South-Development-Cooperation-A-challenge-to-the-aid-system>>. Acesso em: 10 dez. 2011.

TUJAN, A. Southern voices on conditionality and ownership: towards achieving authentic national ownership. In: **Forum On The Future Of Aid: southern voices for change in international aid system. Promoting Ownership and Reforming Conditionality: Strategic Planning Workshop**, 2008. Disponível em: <<http://www.futureofaid.net/files/synthesis.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

WALZ, J.; RAMACHANDRAN V. **Brave new world: a literature review of emerging donors and the changing nature of foreign assistance**, 2011. Disponível em: <http://www.cgdev.org/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2012.

XALMA, C. **Relatório da Cooperação Sul-Sul na Ibero-América**. Secretaria Geral Ibero-Americana, 2011. (Estudos SEGIB, n 6). Disponível em: <<http://segib.org/news/files/2011/11/Coop-Sul-Sul-2011.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2012.