

Novas formas de pensar a Cooperação com a África: uma abordagem de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

Tássia Camila de Oliveira Carvalho – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Resumo

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) tornou-se sobretudo a partir dos anos 2000, um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo considerado, desde então, um conceito que fundamenta estratégias da cooperação internacional para promoção do desenvolvimento das nações beneficiárias da ajuda. Constituído ainda no início da década de 1990, o debate permaneceu marginal na estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ganhando verdadeiro impulso apenas em 2005 com a Conferência de Paris e, em 2007, com a criação da unidade de CPD. Tal agenda reflete, em grande medida, as transformações na arquitetura da ajuda frente a um contexto de perda de credibilidade e demandas por eficácia. As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul foram o motor dessas mudanças, forjando estratégias para uma cooperação menos imperialista. A partir de 2015 a CPD foi incorporada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o que, supostamente, impõe a temática também para a Cooperação Sul-Sul. O objetivo do presente artigo é demonstrar os processos de constituição e densificação do conceito para, em seguida, defender a necessidade de apropriação da temática como agenda de pesquisa para pensar a cooperação do Brasil com a África. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da cooperação Internacional não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente uma percepção de coerência alinhada com o nosso lugar de fala.

Palavras-Chave: Coerência de Políticas para o Desenvolvimento; Cooperação Sul-Sul; África; Eficácia da Ajuda.

Abstract

Policy Coherence for Development (PCD) has become, especially since the 2000s, one of the most debated issues among traditional donor countries and has since been considered a concept that underlies international cooperation strategies to promote the development of aid recipient nations. Established in the early 1990s, the debate remained marginal in the OECD structure, gaining real momentum only in 2005 with the Paris Conference and, in 2007, with the creation of the PCD unit. This agenda largely reflects the transformations of the aid architecture in a context of credibility loss and demands for aid effectiveness. The criticisms produced by the social movements and the intellectuals from donor and beneficiary countries, as well as the competitiveness brought about by South-South cooperation were the engine of these changes, forging strategies for a less imperialist cooperation. As of 2015, the PCD was incorporated into the Sustainable Development Goals (SDGs), which, supposedly, imposes the theme also for South-South Cooperation. The objective of this article is to demonstrate the processes of constitution and densification of the concept, and then to defend the need for appropriation of the theme as a research agenda to think about Brazil's cooperation with Africa. Reflecting on PCD is essential, therefore, so that the tools and strategies of international cooperation effectiveness are not imposed from the top down without having the capacity to conceptually forge a perception of coherence aligned with our place of speech.

1 ■ Introdução

A Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) tornou-se sobretudo a partir dos anos 2000, um dos assuntos mais debatidos entre os países doadores tradicionais, sendo considerado, desde então, um conceito que fundamenta estratégias da cooperação internacional para promoção do desenvolvimento das nações beneficiárias da ajuda. O conceito foi constituído ainda no início da década de 1990, mas o debate permaneceu marginal na estrutura da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) ganhando verdadeiro impulso apenas em 2005 com a Conferência de Paris e, em 2007, com a criação da unidade de CPD. Inicialmente pensando em termos de coerência económica, foi aos poucos expandido para pensar estratégias de coerência entre as políticas em outras esferas. No seu debate mais atual, a CPD baseia-se no reconhecimento de que diversas políticas setoriais dos países ricos - como agrícolas, comerciais, de segurança e defesa, de mudanças climáticas, de migrações ou a própria política externa - exercem um profundo impacto nos objetivos de desenvolvimento dos países mais pobres¹. Nesta perspectiva, CPD também pode ser entendido como um compromisso global imperativo aos Estados na busca por soluções coordenadas e coerentes com o desenvolvimento². No âmbito da OCDE, a CPD é pensada em três dimensões: 1) *Coerência Vertical*: deve-se assegurar que os resultados das políticas sejam coerentes com as intenções; Isto é, eficácia da política entre o discurso e a prática 2) *Coerência Horizontal*: deve haver coerência dentro das instituições responsáveis pelas estruturas de cooperação e, fundamentalmente, entre as práticas dessa cooperação; e 3) *Coerência temporal*: deve-se assegurar que as políticas aplicadas no presente sejam eficazes a longo prazo. Para além destas

três dimensões principais, alguns teóricos têm aprofundado o escopo para pensar a coerência de forma mais profunda nesses três níveis ou até mesmo acrescentar outras formas de avaliar a coerência. É o caso, por exemplo, de Natália Milan (2014) que acrescenta a dimensão *cosmopolita* ou *transnacional* que, em linhas gerais, defende que o desenvolvimento humano é um compromisso de todos os países e que, portanto, deve haver uma ação coletiva e coordenada no enfrentamento da pobreza.

A agenda de CPD reflete, em grande medida, as necessidades de renovação institucional do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE frente a um contexto de perda de credibilidade e demandas por eficácia da ajuda. A mudança institucional pode ser percebida como um caminho natural de autopreservação das suas estruturas. Contudo, certamente a CPD é mais que isso: ela também reflete uma autocrítica sobre o papel dos países desenvolvidos no processo de desenvolvimento dos mais pobres e o reconhecimento de que para permanecer credível, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), necessita olhar de forma mais atenta tanto para os interesses dos beneficiários da ajuda e quanto para as assimetrias do sistema internacional como um todo.

As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul foram motor de grandes transformações na “arquitetura da ajuda”. O reflexo dessas transformações pode ser percebido tanto discursivamente quanto nas estratégias para forjar uma cooperação mais cuidadosa, mais monitorável, menos impositiva e, em essência, mais coerente com os propósitos do desenvolvimento. Um longo caminho foi percorrido entre a autocrítica dos países desenvolvidos e a constituição de estratégias para a promoção de uma cooperação comprometida com os objetivos de desenvolvimento

1 Ferreira, 2017

2 Millan, 2014.

dos seus beneficiários. Isso não significa, necessariamente, uma cooperação menos imperialista que no passado, mas, certamente, mais consciente de suas contradições. Em termos de responsabilização, o comprometimento dos países do Sul com os ODM nos traz a necessidade de olhar para o fenômeno. Seria a CDP adequada para a realidade dos países em desenvolvimento? Consistiria numa nova face do colonialismo ocidental? Não defendemos nem condenamos, a priori, a CPD. Dada a realidade, é um tema se impõe como agenda e precisamos, urgentemente, nos apropriar de um debate cuja literatura é hegemonicamente do Norte. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da CID não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente uma percepção de coerência alinhada com o nosso lugar de fala. As críticas que modelaram o conceito, contudo, são formuladas e pensadas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de olhar para tal agenda como uma agenda de pesquisa que deve ser apropriada também pelos atores sociais e intelectuais dos países em desenvolvimento.

O artigo está dividido em 6 seções. Além desta introdução (1), trataremos (2) do surgimento e da constituição da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID); em seguida (3), expomos o processo de crise vivenciado pela cooperação tradicional e da emergência da Cooperação Sul-Sul; No tópico (4), tratamos do desenvolvimento da agenda da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) como resposta às críticas em torno da credibilidade da CID. Na quinta seção (5) discutimos a contribuição da apropriação intelectual do tema para a evolução e adensamento do conceito e, por fim, nas considerações finais (6), tratamos das razões pelas quais defendemos que a CPD deve ser incorporada às agendas de pesquisa da CSS, especialmente no que se refere a sua relação com os países africanos.

2. Da colonização à colonialidade: surgimento e constituição da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID)

A Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID), refere-se a um fenômeno historicamente datado do período pós Segunda Guerra, liderado pelos Estados Unidos, visando, inicialmente, a ajudar na reconstrução dos países devastados pela guerra (Plano Marshall) e, posteriormente, diante da ameaça do comunismo, a acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados³. Ela marca um processo de grandes transformações sistêmicas do mundo pós-guerra e da construção de estruturas multilaterais em torno da vontade de constituição de uma paz duradoura⁴.

Carlos Milani descreve a CID como “*um campo político cujas bases filosóficas (a crença no progresso, a esperança como tarefa política ou imperativo, o desenvolvimento como meta) alimentam contraditórias relações de hierarquia, de assimetrias e de dependência*” (Milani, 2018, p. 98). A percepção do “campo político” remete, portanto, às tensões, assimetrias, disputas e contradições em torno da cooperação internacional. Nessa linha argumentativa, para o autor, os instrumentos em torno da CID (as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório e o destino dos fluxos de ajuda) foram aos poucos forjando uma “arquitetura da ajuda” sem precedentes na história dos Estados Nacionais.⁵

Devemos pensar a CID como um fenômeno estrito e

3 Fonseca, 2008; Milani, 2008; Corrêa, 2010.

4 Em alegoria à paz perpétua kantiana e à conformação de uma governança global que declama tal objetivo em seu horizonte.

5 Podemos nominar: as prioridades de reconstrução do Plano Marshall, o avanço da descolonização na África, Ásia, Caribe e pacífico, pelo plano Colombo e a emergência dos modelos nacional-desenvolvimentistas, sobretudo na América Latina.

datado, de articulação política dos Estados e atores não governamentais em torno de um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais⁶. Não se trata, contudo, de toda a cooperação internacional existente que, podemos afirmar, é mais antiga que os Estados nacionais⁷. Destacamos, por exemplo, a cooperação internacional durante o período colonial e sua conseqüente transferência de padrões ocidentais civilizacionais das metrópoles para suas colônias. Ou ainda, a cooperação da União Soviética durante a guerra fria como forma de manutenção de aliados políticos. Esse tipo de cooperação não faz parte do universo da CID.

A “arquitetura da ajuda”, que envolve a CID, permeia um conjunto de objetivos, consensos, agendas, regras e instituições voltadas para os países mais atrasados e fundamenta-se no discurso de que o desenvolvimento dos mais pobres é compromisso de todas as nações. O discurso compõe parte fundamental, mas não uníssona, da legitimação da CID tanto no âmbito interno dos países doadores, quanto junto à comunidade internacional. Quando confrontado, contudo, com as práticas reais e os seus respectivos impactos na vida dos indivíduos, fica evidente seu uso para manutenção de relações privilegiadas e assimétricas. Como bem destaca Carlos Milani (2018), ainda que seja notório que se trata de uma política estratégica, reconhecer que os Estados agem de acordo com seus interesses geopolíticos, não implica desconhecer “*a existência de valores solidários e princípios humanísticos gerais da ajuda ao desenvolvimento, nem algum grau de importância de seus projetos na promoção efetiva de melhoria da qualidade de vida de muitas populações dos países em desenvolvimento*” (MILANI, 2018, p. 65). Celebra o autor, nesse sentido, a existência, no universo da CID, de atores fundamentados em uma ética da convicção e movidos por interes-

ses coletivos e mútuos genuinamente solidários. Há a consciência de que “*no mundo das relações entre os Estados, porém, a política tem primazia sobre a moral, donde a necessidade de conceber a CID enquanto um campo político*”. (MILANI, 2018, p.98).

Com o processo de descolonização de países africanos e asiáticos, a partir da década de 1950, a CID serviu de instrumento para a manutenção de acordos e privilégios comerciais desenvolvidos durante todo o período colonial, ao mesmo tempo em que, discursivamente, era legitimada como forma de responsabilizar as metrópoles coloniais pelo subdesenvolvimento de suas antigas colônias⁸. O discurso da “retratação” que sustentou a investida dos países ricos, pode ser lido como uma sofisticação do antigo “compromisso moral” das nações mais desenvolvidas, por meio de seus modelos organizacionais, educacionais e culturais, em levar “civilização”. Casos emblemáticos como o “dever da França para com a humanidade”⁹ ou o “fardo do homem branco”¹⁰, demonstram a tônica comumente empregada.

Os esquemas de apoio econômico entre as metrópoles e as ex-colônias foram acompanhados por uma retórica que congregava a independência e, ao mesmo tempo, instituiu vínculos que implicariam uma nova etapa de subordinação e assimetria. Na etapa de independência das nações africanas e asiáticas os governos metropolitanos assumiram maiores responsabilidades na estruturação de máquinas administrativas estatais em seus antigos territórios. Tanto no caso da formação da comunidade francesa como da Commonwealth Britânica, se observa um sentido de continuidade

8 Antonini e Hirst, 2009

9 “French aid is related to France’s identity and its desired role in the world. Those ideas include universal values inspired by the French revolution: liberty, equality and fraternity, and human rights. Additionally, as I have noted already, there is also a widely shared sense that the French language and the civilization it conveys is worthy of universal appreciation and use. (LANCASTER, 2007, p. 162).

10 Em alusão ao poema escrito pelo Britânico Rudyard Kipling em 1899. De acordo com Carlos Milani (2018, p. 32), “*Os defensores dos interesses metropolitanos interpretaram o seu poema como uma legitimação da empresa colonial. Segundo eles, colonizar era um dever da civilização ocidental. Seus opositores acusaram Kipling de ter produzido uma obra culturalmente racista e etnocêntrica, considerando-o um fomentador da fantasia colonial britânica do observador onisciente e de ideias que, na política, na vida econômica e nas relações sociais, contribuíram para a construção de um Estado colonial autoritário.*”

6 Milani, 2012.

7 Carol Lancaster (2007) remete, por exemplo ao Egito antigo 226 a.c como uma das primeiras formas de cooperação alimentar e assistência humanitária documentadas (nota de rodapé, p. 239).

da missão civilizadora, sustentada pelas elites locais que aceitam a “retratação” do vínculo entre os antigos impérios e os novos Estados. A configuração de um padrão neocolonialista de interação, a partir das décadas 50-60. (ANTONINI; HIRST, 2009, p.14. *tradução própria*¹¹).

A cooperação também serviu ao propósito de substituição de uma relação colonial de duas faces ou estruturas parciais, mas interdependentes: de colonizador *versus* colonizado para desenvolvido *versus* subdesenvolvido. Na esteira do projeto neoliberal, as grandes inovações regulatórias e institucionais que seguiram nas décadas de 1970 e 1980 incluíam restrições à regulamentação estatal, novos direitos internacionais de propriedade para investidores estrangeiros e subordinação dos Estados nacionais a agências multilaterais (Banco Mundial, FMI, OMC, etc.)¹². Como nos lembra Boaventura de Sousa Santos (2008), se no período colonial o domínio territorial das nações colonizadas era essencial para a manutenção das potências nacionais, pós emancipação e sobretudo com o fim da guerra fria, a influência da colonização política na disputa Leste-Oeste é superada, mas mantém-se o domínio na esfera econômica e cultural: uma *relação de colonialidade*. Em resumo, a CID, exerceu papel fundamental na constituição da política externa dos países desenvolvidos como mecanismo de internacionalização de suas práticas de governança, projeção de seus modelos de capitalismo e, por conseguinte, de modelos de desenvolvimento e de gestão de políticas

públicas sustentadas, em última instância, em um programa mais amplo de modernidade ocidental¹³ que mesclava missão humanitária com interesses estratégicos dos doadores.

(...) os antecedentes anteriores à sua institucionalização no período pós-1945, confirma que as noções de “cooperação internacional” e “desenvolvimento” acompanham a própria história do sistema econômico capitalista, das relações coloniais, do projeto pretensamente universal da modernidade e, mais contemporaneamente, associam a CID ao liberalismo multilateral nas relações internacionais. Ambas as noções - cooperação internacional e desenvolvimento - dizem respeito ao ideal de progresso econômico e solidariedade social, bem como à necessidade de construção de amplos consensos políticos entre as nações (MILANI, 2018, p. 33).

Pouco a pouco, portanto, abandonou-se a lógica de ajuda pontual a nações em situação de emergência, intensificando processos de institucionalização e legitimação do multilateralismo e da cooperação para o desenvolvimento¹⁴. Em certo sentido, portanto, a CID serviu como auxiliar às aproximações mercadológicas vinculando ajuda à aquisição de equipamentos e serviços de seus próprios fornecedores, mobilização de seus especialistas, leituras verticais das necessidades locais, imposição de condicionalidades, reaquecimento da economia do país doador por meio de contratações de bens e serviços oriundos de suas economias e transferência de tecnologias defasadas¹⁵. Outro ponto de crítica é a verticalidade na definição de políticas públicas e das agendas da ajuda: em fóruns multilaterais, sem participação dos beneficiários e, em grande medida, previamente pautadas por interesses privados. Nesse complexo entrelaçamento entre ajuda e comércio há, por parte dos beneficiários, a percepção de uma relação de dependência que, dada a benesse que os projetos proporcionam, os incapa-

11 “Los esquemas de apoyo económico entre las ex metrópolis y las ex colonias fueron acompañados por una retórica que congraciaba la independencia y, al mismo tiempo, instituía vínculos que implicarían una nueva etapa de subordinación y asimetrías. En la etapa de independencia de las naciones africanas y asiáticas los gobiernos metropolitanos asumieran mayores responsabilidades en la estructuración de máquinas administrativas estatales en sus antiguas posesiones. Tanto en el caso de la formación de la comunidad francesa como del Commonwealth Británico, se observa un sentido de continuidad de la misión civilizadora, sustentada por las elites locales que abogaban por la “refacción” del vínculo entre los antiguos imperios y los nuevos Estados. La configuración de un patrón neo-colonialista de interacción, a partir de las décadas 50-60.”

12 Com seu conjunto de diretrizes: liberalização dos mercados, desregulamentação, privatização, minimalismo estatal, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais, redução do déficit público, concentração do poder comercial/industrial nas grandes empresas multinacionais (fusões e megafusões) e concentração do poder financeiro nos grandes bancos transnacionais (Carvalho, 2013).

13 Dupas, 2006; Milani, 2008 e 2018

14 Milani, 2012 e 2018

15 Fonseca, 2008; Corrêa, 2010

cita de negar ajuda. Contraditoriamente, ao mesmo tempo em que ajuda a combater a pobreza, também pode exercer um impacto importante no agravamento de iniquidades sociais em diversos níveis como, por exemplo, no beneficiamento de populações urbanas em detrimento das rurais ou de classes mais ricas em detrimento das mais pobres; ou ainda, instituição de políticas de crescimento que contribuíram para um rápido êxodo rural e empobrecimento nas cidades¹⁶.

É importante destacar que a cooperação promovida pelos países da OCDE durante décadas fora vista não só como desejável e necessária, mas também como natural, afinal, no imaginário coletivo em voga, as sociedades seguiriam um padrão linear de desenvolvimento passando por etapas até, finalmente, tornarem-se desenvolvidas¹⁷. A quem, senão às próprias nações desenvolvidas, caberia a função de guiar as nações mais jovens rumo ao desenvolvimento? A complexidade do tema está na interação entre solidariedade e interesse estratégico como partes aditivas de um mesmo quadro ao qual não é possível ter controle sobre todos os efeitos positivos e/ou negativos das políticas de cooperação. Para Carlos Milani (2018), mesmo que seja apresentada como dádiva, a manutenção de interesses estratégicos cria uma “*reciprocidade negativa*” na medida em que reproduz uma hierarquia social fundada em desigualdades materiais e dádiva sem reciprocidade. Dado tais elementos, podemos afirmar a existência de um traço perverso na cooperação na medida em que a reprodução de uma hierarquia social sistêmica não se dissolve, ao contrário, é reforçada. Pensando em termos de desenvolvimento, a lógica da perversidade também se faz presente, pois, sendo o desenvolvimento finalidade última da cooperação, quando faz parte de uma geopolítica internacional fundamentada em relações assimétricas, dificilmente os beneficiários da ajuda atingirão o mesmo patamar

dos seus doadores.

Como veremos no tópico seguinte, com o passar das décadas, a despeito dos grandes montantes de dinheiro anualmente empregados na CID, a promessa de desenvolvimento não se concretizou. Teria a “arquitetura da ajuda” portanto fracassado?

3 ■ Fracasso da Arquitetura da Ajuda? Crise de eficácia e emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS)

O processo de institucionalização da ajuda ao desenvolvimento, como demonstrado, está fortemente atrelado a uma conjuntura específica e a uma construção discursiva. As dinâmicas da ajuda, contudo, variam de acordo com a conjuntura internacional. O fim da Guerra Fria e as consequentes transformações sistêmicas vividas entre o final dos anos 1980 e início dos anos 1990 foram motor de profundas mudanças também para CID. Se no período da Guerra Fria a cooperação internacional estava voltada para as preocupações de segurança - e, conseqüentemente, na conformação geoestratégica de inimigos e aliados – findas as disputas sistêmicas, a ajuda internacional e suas justificativas para manutenção de cooperação necessitam ser recicladas¹⁸. Tal período, ademais, representou momento de crise em torno dos recursos da ajuda internacional, pois os custos não só foram reduzidos, como passaram também a ser redistribuídos a antigos aliados do Leste: “*A necessidade de obter mais com menos recursos pressiona os formuladores de políticas e agências de ajuda para melhorar a eficiência*” (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 47. tradução própria¹⁹).

16 WALLE, 1995, p. 401

17 Hayter, 1971; Rist, 1996

18 Walle, 1995; Foster e Stokke, 1999; Bourguignon e sundenbergue; 2007; Verschaeve et ali, 2016.

19 “The need to achieve more with fewer resources puts pressure on policy makers and aid agencies to improve efficiency”

Nicolas Van de Walle (1995) destaca que os anos 1990 foram palco de uma profunda crise de reavaliação, por parte das elites políticas, do papel da ajuda como instrumento de política externa na medida em que as clássicas justificativas geopolíticas já não se mostravam consistentes. De acordo com o autor, a percepção negativa sobre a ineficácia da ajuda, sobretudo no continente africano, foi o motor que aqueceu o debate em torno de sua credibilidade constituindo dúvidas sobre a própria CID enquanto veículo apropriado para promoção de desenvolvimento econômico:

A imagem negativa da corrupção governamental e o fanatismo étnico encorajou esta ideia popular cada vez mais disseminada que os africanos não podem culpar a ninguém que não a eles mesmos por se encontrarem em uma situação difícil e que, por consequência, a ajuda não serve a ninguém (...). Esta época é, assim, propícia a uma avaliação econômica sobre a África. Dada a natureza deplorável do desenvolvimento econômico dos últimos 20 anos, é claro que essa ajuda não cumpriu as promessas antigas e presumivelmente ingênuas de rápido desenvolvimento econômico e a eliminação de pobreza (Walle, 1995, p. 382. *Tradução própria*²⁰).

Pela primeira vez em muitos anos, a ineficácia da ajuda ao desenvolvimento, comumente atribuída às nações beneficiárias, suas instituições e à corrupção e auto interesse de seus governantes²¹, passou a ser problematizada. Antes disso, críticas desse tipo, ocultavam, por exemplo, a suscetibilidade das políticas de ajuda às crises econômicas internacionais²².

20 L'image négative de la corruption gouvernementale et le fanatisme ethnique – a encouragé cette idée populaire de plus en plus répandue que les africains ne peuvent s'en prendre qu'à eux-mêmes s'ils se trouvent dans une situation difficile et que, par conséquent, l'aide ne sert à rien. (...) L'époque est donc, propice à une évaluation économique à l'Afrique. Étant donné le caractère déplorable de l'évolution économique des vingt dernières années, il est clair que cette aide ne s'est pas montrée à la hauteur des anciennes promesses, sans doute naïves, d'un développement économique rapide et de l'élimination de la pauvreté"

21 Foi o que ocorreu no contexto da crise dos anos 1970, marcada por turbulências econômicas e políticas que acabaram por intensificar incertezas quanto aos reais impactos e interesses da CID, bem como quanto à própria natureza dos modelos de desenvolvimento (Ayllón, 2013; Domingues, 2011, Milani, 2018).

22 Nesse contexto de relações Norte-Sul, alguns doadores passaram a responsabilizar diretamente os países em desenvolvimento pelas mudanças necessárias em suas economias nacionais: foi o caso do presidente Richard M.

O debate da eficácia surge à cena como reflexo da crescente autocrítica institucional e da busca por um novo sentido para o campo. Em termo de cooperação para o desenvolvimento, uma cooperação eficaz é aquela que, em última instância, atinge desenvolvimento. Sob tal ótica, toda cooperação até aqui empregada se mostrou ineficaz na medida em que os países beneficiários não atingiram o patamar de desenvolvidos. O ideal de “desenvolvimento”, contudo, é mais complexo que um fim a ser perseguido. Nesse sentido, a percepção sobre a eficácia da CID variou de acordo com os interesses dos países doadores, o cenário mundial e os valores centrais defendidos. Uma instituição é eficaz quando consegue instituir, implementar e desenvolver seus projetos sendo eles capazes ou não de produzir desenvolvimento e, sob tal ponto de vista, não é contraditório dizer que a CID sempre foi eficaz na medida em que conseguiu implementar suas agendas e interesses.

A pressão por maior eficácia também foi responsável por limitar a ajuda não aos mais necessitados, mas àqueles mais capazes de produzir bons resultados. Segundo Matthew Winters (2010) uma série de pesquisas teriam demonstrado que a ajuda mais eficaz é aquela feita com países com “boas instituições” e que compartilham valores democráticos. A predileção pelos mais qualificados e preparados para receber ajuda internacional, nesse sentido, acaba por hierarquizar os países, criando verdadeiras ilhas de estímulo ao desenvolvimento em meio a grandes desertos de abandono. Dito isso, uma CID mais eficaz não necessariamente produz nos países beneficiários instituições mais eficazes. Nicolas Van de Walle (1995), analisando a ajuda ao continente africano, reflete sobre o paradoxo que a eficácia da ajuda não consegue superar:

A ajuda desempenhou um papel significativo na estabilidade política da região, mas não foi capaz

Nixon, que, na Conferência de Guam (no pacífico, em Julho de 1969), exaltou a necessidade de que os países do Sul assumissem maiores responsabilidades por sua própria segurança e progresso, pois “excessiva dependência de um protetor pode eventualmente comprometer sua dignidade” (MILANI, 2018, p. 48).

de estimular a construção de estados eficazes. O Estado mais fraco da região sobreviveu graças a esse apoio externo, sem alcançar uma institucionalização real. Em outras palavras, o apoio dos doadores criou certo tipo de relacionamento Estado-Sociedade que enfraquece a legitimidade do Estado. (WALLE, 1995, p. 403. *tradução própria*²³).

É nesse ponto que podemos observar uma contradição no debate sobre a eficácia. Afinal, a CID deveria produzir bons resultados, independentemente da capacidade de absorção por parte de estruturas recipiendárias pré-existentes. Fica implícito, ironicamente, que para se desenvolver, se requer de um país que ele já tenha atingido um nível básico de desenvolvimento.

Em paralelo ao movimento da eficácia da ajuda, a partir de meados da década de 1990 e, mais intensamente nos anos 2000, outro fenômeno passa a incidir sobre a CID: países em desenvolvimento, especialmente potências médias, também começam a promover suas próprias políticas de cooperação com escala e impacto sem precedentes na história. Tal fenômeno, que ficou conhecido como Cooperação Sul-Sul (CSS), também influenciaria as grandes transformações na arquitetura da ajuda, advogando por uma relação menos assimétrica e com condições menos hierárquicas de poder. Atenderia a CSS, portanto, a uma dinâmica distinta? Olhando para a literatura é possível perceber que, embora o discurso comumente empregado pelos países doadores do Sul gire em torno da horizontalidade nas relações e ausência de um passado colonial entre doadores e beneficiários, não é possível defender que assimetria é um aspecto exclusivo dos doadores tradicionais. Relações assimétricas são facilmente percebidas na Cooperação Sul-Sul pois, na qualidade de Estados nacionais, os países do Norte e do Sul pensam a política externa pela

lógica da racionalidade²⁴. Isso não significa, contudo, que a CSS não conteste, a sua maneira, o campo da CID. Em primeiro lugar, ela ressignifica a cooperação ao possibilitar um leque mais amplo de opções aos beneficiários obrigando os doadores tradicionais a reestruturar sua cooperação para manterem-se competitivos diante das novas possibilidades.

Ao atuar em um campo de hegemonia dos países mais ricos, a CSS também desafia a ordem sistêmica vigente, competindo espaço político junto aos atores centrais. Logicamente, esse processo não é similar para todos os “novos doadores”, afinal, também eles são atores assimétricos entre si. Não é possível comparar o peso político, econômico ou bélico do Brasil com o da China, por exemplo. Não podemos confundir, ademais, a “contestação” que a CSS traz ao sistema com “ruptura” na medida em que grande parte das estruturas do poder global permanece ditando as formas de interação e interesses geopolíticos dos atores. Ainda assim, podemos atribuir à CSS um papel importante no sistema internacional de produtora de conhecimentos e estratégias de políticas públicas alternativas àquelas praticadas no ocidente.

É importante ressaltar que a CSS é, em grande medida, fruto (ou ao menos, uma continuidade) de um ativismo multilateral dos países em desenvolvimento de contestação das relações assimétricas entre os países centrais e periféricos do G77, do movimento dos não alinhados (MNA) ou do movimento por responsabilidades diferenciadas (questões climáticas). Isto é, a cooperação vai na esteira de manifestações no âmbito internacional que questionam a ordem vigente e buscam apresentar alternativas às assimetrias, ainda que seja incontestada a incapacidade de ruptura das estruturas. Dito isto, não podemos negligenciar, contudo, que a CSS não é

23 L'aide a joué un rôle significatif dans la stabilité politique de la région, sans toutefois être capable de stimuler la construction d'États efficaces. L'État le plus faible de la région, ont survécu grâce à ce soutien extérieur, sans parvenir à une véritable institutionnalisation. En d'autres termes, le soutien accordé par les donateurs a créé un certain type de relations entre l'État et la société qui, en fin de compte, mine la légitimité de l'État.

24 “(...) a cooperação bilateral é um dos instrumentos de política externa mais frequentemente mobilizados e postos em prática pelos Estados a fim de garantir a adesão de outros países a seus objetivos políticos, econômicos, estratégicos e culturais, mas igualmente para assegurar projeção e prestígio no cenário internacional” (MILANI, 2018, p. 197).

estruturada como a cooperação do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os atores nela envolvidos partem de lugares também bem distintos na geopolítica internacional. Fato é que, entre distinções e semelhanças, há algo discursivamente sendo criado em torno de uma “identidade de Sul” que em muitos aspectos se difere dos doadores tradicionais. Não foram metrópole de países africanos, defendem movimentos de autonomia e independência, apoiam políticas terceiro mundistas, não impõem condicionais políticas aos beneficiários da ajuda, etc. Ou seja, uma série de traços de semelhanças podem ser buscados ou artificialmente forjados numa identidade que não permeia apenas Brasil e China, mas todos os outros doadores do Sul ou, como eles gostam se ser chamados, parceiros de cooperação.

A presença da CSS pode ser entendida como um marco de grande relevância na “arquitetura da ajuda”, influenciando, inclusive, na autocrítica e expandido o campo da CID em duas formas: a tradicional,

praticado pelos países ricos, ficou conhecida como Cooperação Norte-Sul (CNS) e a nova, praticada por países em desenvolvimento. Essa bifurcação do campo também trouxe impactos nos debates sobre a eficácia da ajuda. Como demonstrado, tal processo de oxigenação da CID tencionou o campo produzindo, como reflexo, uma maior autocrítica das instituições arregimentadas na “arquitetura da ajuda”. O CAD da OCDE, que nasceu submetido a interesses estratégicos dos EUA, transmutou-se também, passando a competir, no cenário internacional, por um papel mais central e centralizador da ajuda.

A percepção da trajetória da eficácia nos leva a crer que embora tenha ganhado maior visibilidade na década de 1990, ela sempre esteve no espectro institucional como forma de manutenção do lugar privilegiado do CAD da OCDE na “arquitetura da ajuda”. Podemos, nesse sentido, classificar a evolução da eficácia da ajuda em pelo menos três fases principais, variando conforme também variava o contexto político e os interesses da CID.

QUADRO 1: Evolução da Eficácia da Ajuda junto ao CAD/OCDE

Eficácia da Ajuda	Período	Marco temporal	Cenário Mundial	Arranjo Institucional	Valores centrais
Estratégica	Anos 1960	Fim da II Guerra	Mundo bipolar Cooperação estratégica	Submetida aos interesses bilaterais	Segurança “Dever moral”
Multilateral Institucionalista	Anos 1990	Fim da Guerra Fria	Capitalismo Imperialista Ordem mundial centralizada que dividia o centro sobretudo EUA/EU da periferia	Busca por maior autonomia em relação aos interesses bilaterais Boa governança como elemento central Autocrítica institucional em torno da eficácia da ajuda Normatização e criação de condicionalidades políticas	valores liberais como democracia e Direitos Humanos
Regulatória descentralizada	Anos 2000	Declaração de Paris (2005)	Ascensão da China e dos BRICS com polo de poder; Diversificação e descentralização da Ajuda Internacional (CSS);	Foco na Harmonização das políticas de Ajuda e Apropriação, transparência e bom desempenho institucional Busca por um modelo comum de CID Busca por Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD);	Fim da pobreza: Poverty Reduction Strategy (PRS)

Fonte: elaboração própria.

Inicialmente, tem-se o contexto de surgimento da CID vinculada à ordem internacional pós Segunda Guerra Mundial na qual a eficácia da ajuda, embora não utilizasse tal nomenclatura, estaria voltada para manutenção de aliados estratégicos dos EUA e tinha como centro das políticas públicas de ajuda, a segurança geopolítica dos aliados. Chamaremos a eficácia da ajuda dessa fase de 1) *Estratégica*.

Se no período da Guerra Fria a definição dos beneficiários da ajuda estava condicionada às alianças geopolíticas, com o fim da bipolaridade a eficácia da ajuda voltar-se-ia à institucionalização de uma ajuda multilateralizada. Em linhas gerais, podemos considerar dois elementos centrais para a reestruturação

da CID e, como veremos, da pavimentação da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD): de um lado, a ajuda internacional deixa de se constituir como elemento de segurança geoestratégica para atuar em torno de valores como democracia, direitos humanos, boa governança, combate à pobreza. De outro lado, a crise de credibilidade das instituições da ajuda passa a impor, pela primeira vez, uma autocrítica institucional em torno da “arquitetura da ajuda” resultando em uma série de diretrizes, monitoramento e indicadores de avaliação para atingir maior eficácia. É tempo, ademais, das grandes conferências multilaterais capazes de mobilizar em torno de agendas temáticas – como a Rio 92 (1992), Viena (1993) e Copenhague (1995). Chamaremos a eficácia da ajuda

deste momento, portanto de 2) *Multilateral institutionalista*. Em tal fase, a CID evocaria a democracia e os direitos humanos condicionando politicamente a ajuda a tais princípios.

A partir dos anos 2000, uma série de transformações sistêmicas também passam a ditar novos debates no campo da CID. Nesse período é criado, por parte da ONU, objetivos globais como o Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecendo metas de superação de fome, pobreza, analfabetismo, etc. As preocupações com a eficácia da ajuda também se inserem em um novo contexto de grande diversificação dos atores²⁵, de desgaste por parte dos beneficiários em relação ao engessamento e à verticalidade das estruturas de Cooperação Norte-Sul (CNS) e, ao mesmo tempo, de emergência da Cooperação Sul-Sul (CSS). É um momento, portanto de diversificação e descentralização da CID que pode ser lido como de ameaça à hegemonia da OCDE. Chamaremos tal fase da eficácia da ajuda de 3) *Regulatória Descentralizada*, pois a eficácia está diretamente relacionada à tentativa de regulamentação do CAD em um contexto em que a cooperação bilateral ganha maior diversificação com a participação dos países do Sul. Como aprofundaremos na seção seguinte, tal movimento de busca por legitimação do CAD resultaria na ampliação e constituição de estratégias de monitoramento e aperfeiçoamento das práticas de CID que ficou conhecido como Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Embora não tenham origens comuns, eficácia da ajuda e CPD passam a constituir uma abordagem comum nessa nova fase da CID. Em tal momento, a ênfase da eficácia da ajuda estaria concentrada em pelo menos quatro aspectos fundamentais: a) *country ownership* (apropriação dos países) beneficiários na definição de estratégias de desenvolvimento²⁶; b) melhora do desempenho da ajuda, medida pela força

das políticas públicas dos países e pelos resultados monitoráveis (indicadores intermediários) e impactos finais; c) redução da pobreza como um valor a ser perseguido: *Poverty Reduction Strategy* (PRS); e d) defesa da “boa governança” enquanto garantia para uma política pública eficaz. Importante destacar que diferentemente da primeira fase na qual a culpa para a ineficácia da ajuda era atribuída aos beneficiários ou, da segunda fase, na qual os doadores passam a assumir maior responsabilidade pelos impactos positivos e/ou negativos da AOD, nesta fase há uma percepção relacional e compartilhada em torno das responsabilidades: “corresponsabilização”.

John Mubazi (2016) reflete que, em um contexto de crise global financeira e econômica, doadores e beneficiários da ajuda são cada vez mais pressionados a produzir resultados eficazes nas políticas de cooperação internacional. Além disso, a eficácia da ajuda passa a ser pensada para além da dimensão econômica, olhando para os impactos também em outros níveis como: os efeitos sociológicos, políticos e econômicos de doadores e beneficiários; se promovem estabilidade; se geram desigualdades na distribuição da ajuda; que tipo de indivíduos são beneficiados; se atingem os objetivos projetados; se produzem benefícios a curto, médio ou longo prazo; em que escala produzem efeitos; e, em última instância, se são capazes de atingir desenvolvimento. Enfim, o leque de possibilidades de análises sobre a eficácia da ajuda é extremamente vasto, mas abre possibilidades para pensar, para bem ou para o mal, na multidimensionalidade dos impactos das políticas de cooperação.

Dada a fluidez e polissemia do conceito, a eficácia pode ser apropriada para diversos usos. Vimos que na fase *estratégica*, uma política eficaz era aquela que conseguia ampliar o número de aliados geopolíticos dos EUA. Era por isso uma boa política de ajuda ao desenvolvimento? Na fase *multilateral institu-*

25 Estados, ONGs, atores privados, organismos multilaterais, atores privados, etc. (Olivie; Sorroza, 2006).

26 Bourguignon; Sundberg (2007).

cionalista, uma política eficaz era aquela que levava em consideração valores democráticos e de direitos humanos. Era por isso eficaz na promoção de desenvolvimento? A evolução no debate da eficácia da ajuda levou, portanto, os atores políticos a buscar formas mais concretas para avançar suas agendas de CID em um contexto geopolítico extremamente dinâmico, sempre em transformação. A preservação das instituições que fazem parte da “arquitetura da ajuda”, nesse sentido, passa, em grande medida pela credibilidade que elas imprimem junto à sociedade internacional. De tal modo, o debate da eficácia se tornou fundamental para a CID. Como buscaremos demonstrar na próxima seção, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) pode ser lida como uma tentativa de solidificação da eficácia dessa cooperação. Em linhas gerais, podemos intuir que a CPD reflete a evolução do debate da eficácia da ajuda e se constitui como estratégia de renovação institucional do modelo de cooperação do CAD da OCDE em um contexto de perda de hegemonia e diversificação do campo da CID, bem como de perda de credibilidade quanto à capacidade de proporcionar desenvolvimento aos seus beneficiários.

4. Aprendizados e novas abordagens para uma cooperação menos imperialista? A emergência da Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD)

Identificar traços de imperialismo não é apenas um exercício retórico. As críticas produzidas pelos movimentos sociais e pelos intelectuais de países doadores e beneficiários, bem como a competitividade trazida pela cooperação Sul-Sul produziram grandes transformações na “arquitetura da ajuda”. O reflexo dessas transformações

pode ser percebido tanto discursivamente quanto nas estratégias para forjar uma cooperação mais cuidadosa, mais monitorável, menos impositiva e, em essência, mais coerente com os propósitos do desenvolvimento. Como pretendemos demonstrar nesta seção, um longo caminho foi percorrido entre a autocrítica dos países desenvolvidos e a constituição de estratégias para a promoção de uma cooperação comprometida com os objetivos de desenvolvimento dos seus beneficiários. Isso não significa, necessariamente, uma cooperação menos imperialista que no passado, mas, certamente, mais consciente de suas contraditoriedades.

A primeira vez que o conceito de Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) surge, conectado à CID, é em dezembro de 1991, na reunião anual de alto nível do CAD/OCDE onde foram determinadas quatro prioridades-chave: 1) estabelecer uma definição de CPD; 2) desenvolver uma metodologia para acessar os custos de incoerência política; 3) identificar melhores práticas (*best practices*) na promoção de CPD e 4) promover horizontalidade no trabalho junto à OCDE. Apesar disso, pouco esforço foi, de fato, empenhado para implementar tal agenda. Ao contrário, nos anos seguintes, o enfoque esteve voltado para a boa governança, eficácia da ajuda e desenvolvimento participativo²⁷.

A eficácia da ajuda, como vimos, ocupou a centralidade nos debates da CID durante toda a década de 1990, instituindo formas de atuação e mecanismos de controle e harmonização da cooperação, mantendo-se, em última instância, como um valor a ser perseguido pelas instituições, sem, contudo, operacionalizar formas eficazes de promoção da cooperação. Jacques Foster e Olav Stokke (1999), revelam que a principal preocupação era de que as práticas de ajuda de cada país não fossem conflitantes entre si. A dificuldade, contudo, centrava-se no fato de que a cooperação não opera num vácuo político; isto é,

as práticas condicionam-se aos interesses e estratégia de seus doadores. A CPD, portanto, seria o instrumento para criação de normas de não conflitualidade:

Segue-se que a obtenção da coerência das políticas será afetada por fatores sistêmicos, como, em particular, um sistema coerente de normas, procedimentos para a implementação dessas normas que incluam negociação, mediação e resolução de conflitos, e instituições responsáveis pela tomada de decisões políticas, monitoramento e aplicação dessas normas estabelecidas (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 18. *Tradução própria*²⁸).

Dado o contexto de transformações globais, sobretudo em termos de integração de mercados, o objetivo era criar uma estrutura comum de atuação no campo da ajuda enquanto fórmula para obter maior eficácia. Trata-se sobretudo de um modelo de *rational choice* no qual se formulariam a) objetivos em termos de harmonização, que conseguissem ser internacionalmente consistentes; b) criação de estratégias e mecanismos que não fossem conflitantes; e c) os resultados deveriam corresponder com intenções e objetivos ou, no mínimo, que não houvesse conflito entre eles²⁹. O principal desafio seria, portanto, a harmonização de interesses e atuações entre sistemas cujos arranjos institucionais operariam conforme suas próprias lógicas³⁰.

Apenas em 2007 a CPD assumiu, de fato, centralidade na agenda política da OCDE³¹. Antes disso, contudo, o tema, apesar de tangencial, manteve-se presente, sendo reafirmado em diversas ocasiões, normalmente à margem de outras discussões de maior destaque como, por

28 It follows that attainment of policy coherence will be affected by systemic factors such as, in particular, a coherent norm system, procedures for the implementation of these norms, including negotiation, mediation and conflict resolution, and institutions responsible for policy decision-making, monitoring and enforcement of these norms set.

29 Foster; Stokke, 1999.

30 Policy formulation and implementation at an international or national level involve many systems which may relate to each other both horizontally and vertically. Which each system, a predominant “world view” prevails based on overall objectives pursued and ever-shifting balance between the values and interests of major stakeholders. These systems are themselves part of wider system. what is considered a rational choice will be system-specific and may, accordingly, vary from one system to another (FOSTER; STOKKE, 1999, p. 25).

31 Joren Verschaeve et ali (2016).

exemplo, o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Ainda em 2000, uma coalizão de países (Bélgica, Canadá, Países Baixos e Reino Unido) tentou defender a centralidade do tema, mas não logrou sucesso. Em 2002, o mesmo grupo mais uma vez pressionou o conselho ministerial da OCDE a adotar uma agenda comum de desenvolvimento

Em 2002, os mesmos países pressionaram o Conselho Ministerial da OCDE a adotar a “ação da OCDE para uma agenda de desenvolvimento compartilhada”, que apelava para “aumentar a compreensão da dimensão do desenvolvimento das políticas dos países membros e seu impacto nos países em desenvolvimento” (OCDE, 2002). No entanto, e à semelhança do início dos anos 1990, poucos esforços foram realizados para implementar essa agenda. Na verdade, a única conquista importante foi a inclusão de um capítulo de CPD nas revisões por pares [*Peer Review*] do CAD de 2002 em diante (CAD, 2002). Consequentemente, os doadores do CAD foram forçados - pelo menos até certo ponto - a prestar atenção à coerência das políticas em suas políticas vis-à-vis o mundo em desenvolvimento. (VERSCHAEVE ET ALI, 2016. *Tradução própria*³²).

Ainda que uma tímida vitória, a inserção da CPD no *Peer Review* foi de grande importância para os defensores do tema. O *Guia de Referência de Revisão por Pares* do CAD pode ser considerado um parâmetro, acordado entre pares, de referência, com documentos e diretrizes de boas práticas, critérios para admissão de novos membros e de compromissos firmados. O “guia” apresenta as definições acordadas como melhores práticas, cabendo às suas partes adaptar aos seus contextos específicos. A despeito disso, não fora forjado, de fato, um conceito claro de CPD, nem formas eficazes de mensurá-lo, concentrando o conteúdo exclusiva-

32 “In 2002, the same countries pushed the OECD’s Ministerial Council to adopt the ‘OECD action for a shared development agenda’, which called upon the Organization to ‘enhance the understanding of the development dimension of member country policies and their impact on developing countries’ (OECD, 2002). However, and similar to the early 1990s, few efforts were undertaken to implement this agenda. In fact, the only important achievement was the inclusion of a PCD chapter in the DAC’s peer reviews from 2002 onwards (OECD/DAC, 2002). Consequently, DAC donors were forced – at least to some extent – to pay attention to policy coherence in their policies vis-à-vis the developing world”.

mente na tentativa de alcançar o CPD a nível institucional (isto é, evitar incoerência). Apesar disso, tornou-se, por parte dos países doadores da OCDE, uma noção seminal de que a CPD consiste numa estratégia importante para atingir um desenvolvimento transformador³³. Em 2007 a OCDE criou a chamada unidade de CPD para estimular debates e atuações em torno da temática, além de uma rede informal de pontos focais para reforçar o diálogo sobre tal questão. Desde então, apenas em maio de 2011 o conselho ministerial da organização decidiu elaborar a primeira estratégia abrangente sobre desenvolvimento, levando, no ano seguinte, à adoção da “Estratégia da OCDE para o Desenvolvimento”, que tinha como objetivo um conjunto claro de prioridades como (1) desenvolver análises sistemáticas sobre os cursos e benefícios de políticas incoerentes; (2) estabelecer indicadores para monitorar o progresso em CPD; (3) focar em questões-chave como segurança alimentar, fluxos financeiros ilícitos; crescimento verde; etc.; e (4) promover o diálogo sobre CPD dentro da organização e com atores (stakeholders) do desenvolvimento³⁴.

Os esforços no contexto das discussões, a partir deste ponto, seriam em torno de trazer o debate para o topo da agenda internacional e constituir formas eficazes de promover CPD. Embora ainda incipiente, este foi o momento de maior destaque da CPD, em todos os níveis de políticas.

Percorrido esse longo trajeto de desenvolvimento da temática no seio do CAD da OCDE, cabe destacar as razões estruturais de tal movimento. Retomando a discussão da “eficácia da ajuda” da seção anterior, podemos associar o momento de incorporação da CPD a uma forte mudança institucional na “arquitetura da ajuda” frente a um ambiente de grandes transformações. Assim, os anos 2000 foram desafiadores

para as instituições tradicionais da arquitetura da ajuda em dois sentidos: tanto pela ampliação das insatisfações dos beneficiários da ajuda com as rígidas e hierárquicas estruturas de ajuda ao desenvolvimento, quanto pelo crescimento da Cooperação Sul-Sul que passaria, então, a se apresentar como alternativa competitiva para o campo da CID.

A mudança da aceitabilidade da CPD como nova estratégia dos doadores ocidentais a partir da segunda metade dos anos 2000, explicita a necessidade de renovação institucional do CAD frente a um ambiente diversificado em que era preciso sustentar a viabilidade e credibilidade da CID. A mudança institucional pode ser percebida como um caminho natural de autopreservação das suas estruturas. Contudo, certamente a CPD é mais que isso: ela também reflete uma autocritica sobre o papel dos países desenvolvidos no processo de desenvolvimento dos demais e da percepção de que a ajuda internacional para permanecer credível, necessitava estar mais atenta aos interesses dos países beneficiários da ajuda, não apenas no que se refere à cooperação internacional, mas às assimetrias do sistema internacional como um todo e seus impactos no desenvolvimento dos mais pobres. Não devemos esquecer, como demonstrado, que nesse período havia, no âmbito internacional, uma crise de legitimidade da cooperação. A CPD também se apresentou, nesse sentido, como tentativa de lidar com esse contexto:

Este período mostra o surgimento de um forte discurso anti-ajuda. É impressionante que o surgimento da CPD coincida com o ressurgimento de um feroz debate sobre a natureza da cooperação internacional para o desenvolvimento, estimulado pela publicação de uma série de obras influentes, como Jeffrey Sachs, *The end of pobreza* (2006), William Easterly ‘*The White Man’s Burden*’ (2006) ou Dambisa Moyo’s ‘*Dead Aid*’ (2009) 12. O contexto ideacional é aquele em que as práticas de ajuda de doadores ocidentais são severamente questionadas. Em um nível mais fundamental, a priorização da CPD pode, portanto, ser vista como

33 VERSCHAEVE ET ALI, 2016

34 OECD, 2012, apud VERSCHAEVE ET ALI, 2016.

uma resposta de doadores ocidentais que percebem que seu modelo de ajuda externa está cada vez mais sob pressão (Deutscher, 2010; OCDE, 2009; entrevistas 5,9,13). Indiscutivelmente, essa crescente conscientização que permitiu a adoção de normas de CPD foi ainda mais fortalecida pela mudança no cenário, caracterizada, entre outros, pela ascensão do BRICS. (VERSCHAEVE E ALI, 2016. pp.11-12 Tradução *própria*³⁵).

Retornando a seção anterior, experimenta-se, nesse período, portanto, a fase *Regulatória Descentralizada* da eficácia da ajuda na qual, em um contexto de perda de credibilidade, a OCDE busca a harmonização das políticas de ajuda ao desenvolvimento - inclusive abrangendo a Cooperação Sul-Sul - como tentativa de preservar sua hegemonia ameaçada de principal ator do campo. Não podemos deixar de destacar que a centralização da CPD reflete, em grande medida, o peso político da União Europeia (UE) na OCDE e no CAD³⁶ e sua capacidade de influenciar as decisões. Verschaeve et alii (2016) reforçam a existência da UE como fator de unificação de estruturas e padrões de política que facilitou o comprometimento com a CPD como princípio. Em similaridade, Göran Hydén (1999) afirma a predominância de uma tendência a nível nacional e intergovernamental da Europa de concentrar e coordenar programas e iniciativas, sob a premissa de que possuiriam maior capacidade de produzir programas eficientes e eficazes e, acrescentamos, fundados na ideia de que possuem as melhores instituições em termos dos valores liberais. É importante salientar que num contexto de globalização que implica uma distinção cada vez mais diluída entre diferentes níveis

35 This period shows the emergence of a strong anti-aid discourse. It is striking that the rise of PCD coincides with the reemergence of a fierce debate on the nature of international development cooperation, spurred by the publication of a number of influential works such as Jeffrey Sachs' 'The end of poverty' (2006), William Easterly's 'The White Man's Burden' (2006) or Dambisa Moyo's 'Dead Aid' (2009)¹². The ideational context is one in which Western donors' aid practices are severely questioned. At a more fundamental level, the prioritization of PCD can thus be seen as an answer from Western donors who come to realize that their foreign aid model is increasingly under pressure (Deutscher, 2010; OECD, 2009; interviews 5,9,13). Arguably, this growing awareness that enabled the embracement of the PCD norm, was further strengthened by the changing landscape, characterized amongst others by the rise of the BRICS.

36 Enquanto no caso da OCDE, os estados membros da UE representam 21 dos 34 membros, no CAD eles representam 20 dos 29 membros.

políticos (por exemplo, nacionais, europeus, globais), bem como diferentes áreas políticas (por exemplo, desenvolvimento, comércio, ambiente) o cenário tornou-se crescentemente favorável à difusão do conceito de CPD.

É irrevogável o fato de que as relações entre os atores internacionais são assimétricas tanto no nível da ajuda como no nível das negociações internacionais. Por tal razão a coerência de políticas é, em si, limitada. A tentativa, portanto, de harmonização entre políticas, temas e áreas de atuação, mesmo sob o amparo de uma estrutura comum, não pode ser pensada fora desta ótica. Sob tal ponto de vista, a imposição de modelos institucionais comuns (como democracia, direitos humanos, transparência institucional) são instrumentos que podem equalizar as formas de mensurar eficácia e coerência, também de forma limitada.

É importante, ademais, levar em consideração que a harmonização sob tais princípios implica unificar visões de mundo que foram forjadas no centro de um poder assimétrico. Olhando para o sistema financeiro, a harmonização das práticas e a eficácia do sistema, podemos argumentar que há coerência entre as transações comerciais, pois elas não contradizem com o formato assimétrico de divisão de capital.

Em 2015, líderes mundiais reuniram-se na sede da ONU em Nova York para desenvolver um plano de ação substituto dos Objetivos dos Milênio (ODM): a Agenda 2030 e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no qual foram estabelecidos 17 objetivos e 169 metas em busca de um compromisso de cooperação e uma parceria global ampla reforçando o papel sobretudo da CSS e triangular, da transferência de tecnologia, do intercâmbio de dados e capital humano, bem como da assistência oficial ao desenvolvimento. O 17º objetivo, de *fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para*

o desenvolvimento sustentável” versa, em linhas gerais, sobre o fortalecimento da CID, reforçando a meta de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos e de 0,15% a 0,20% para o que o documento definiu como “países de menor desenvolvimento relativo”. O documento também reforça a ampliação de financiamento a tais países para “melhorar a cooperação regional e internacional Norte-Sul, Sul-Sul e triangular”. bem como “aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de uma melhor coordenação entre os mecanismos existentes, particularmente no nível das Nações Unidas” criando mecanismos globais para tal.

O aspecto mais interessante do documento para os fins aqui propostos são as metas 14 e 15 do objetivo 17 pois, pela primeira vez, vinculam a coerência de políticas a um nível global: meta 14, *Aumentar a coerência das políticas para o desenvolvimento sustentável* e, meta 15, *Aumentar a estabilidade macroeconômica global, inclusive por meio da coordenação e da coerência de políticas*. As metas ademais, tocam nas temáticas da eficácia, monitoramento e prestação de contas, bem como de parcerias para unificação de dados.

Como podemos constatar pelos ODS, o debate em torno da CPD a partir de 2015, ganha um escopo muito mais amplo, passando agora a compor uma agenda de desenvolvimento que incorpora a CSS e eleva a temática um patamar global. Pela primeira vez, os países em desenvolvimento se comprometeram a trazer para suas arenas domésticas objetivos e metas comuns de cooperação³⁷, o que indica uma tendência de integração entre a Cooperação Norte Sul e a Cooperação Sul-Sul. A implementação dos ODS à luz do princípio de CPD demanda imensa complexidade na medida em que se busca coerência tanto entre os 17 ODS, quanto entre seus meios de implementação e as prioridades do desenvolvimento das nações em nível

governamental³⁸. O sucesso ou fracasso da agenda irão depender, em grande medida, da capacidade de ação concreta em torno do conceito. Um grande esforço prático tem sido empregado nesse sentido, ainda que seja um processo constitutivo contínuo. Sob tal ponto de vista, a CPD não seria nada mais que uma nova etapa de um processo constante de readequação da institucionalidade da OCDE em relação às transformações na arena internacional.

5. Evolução do conceito de CPD: uma construção pela crítica intelectual

Apesar de pensada especialmente para as políticas de cooperação, a Coerência de Políticas para o Desenvolvimento (CPD) não necessariamente se restringe ao campo internacional. Antes, ela compreende que tais políticas possuem uma dimensão nacional, podendo ou não se tornarem objeto de cooperação. Nesse sentido, trata da transversalidade entre as políticas de cooperação e as políticas setoriais domésticas. Em outras palavras, busca garantir determinado grau de harmonização das diretrizes e interesses tanto das políticas de cooperação quanto das políticas públicas em seus diversos setores (comércio, agricultura, meio ambiente, defesa, etc.). Reconhecendo essa natureza complexa das políticas públicas, o objetivo da CPD é desenvolver estratégias e ferramentas para harmonização e coerência entre as políticas em seus vários níveis. Importante chamar atenção ao fato de que coerência e incoerência são conceitos elásticos e relacionais, afinal, uma mesma política pode ser considerada coerente na perspectiva da promoção do desenvolvimento e incoerente na perspectiva dos interesses comerciais³⁹. Buscar coerência nas políticas públicas, nesse sentido, é

37 Nações Unidas, 2015; Fourie, 2018

38 FOURIE, 2018

39 FOSTER; STOKKE, 1999.

um exercício constante de identificação de possíveis incoerências para, ao cabo, solucioná-las.

Em sua formulação mais antiga, a OCDE (2003) considerou a CPD como ter em conta, no processo de formulação das políticas, tanto as necessidades e interesses dos países em desenvolvimento quanto a evolução da economia global. Nesta perspectiva, qualquer política que ameaçasse o crescimento econômico dos países beneficiários, deveria ser evitada. Desde então, outras dimensões além da econômica foram incorporadas à CPD, imputando maior densidade ao conceito. Creditamos esse fato à apropriação da agenda por acadêmicos e membros da sociedade civil. O entendimento de fundo é de que as políticas formuladas no Norte afetam os países em desenvolvimento tanto nível das relações internacionais (como o comércio, migração, investimento estrangeiro, venda de equipamentos militares, direitos humanos, etc.) quanto, de forma mais indireta, no nível das políticas domésticas⁴⁰. A percepção dos impactos das políticas nos processos de desenvolvimento se conecta, ademais, com a compreensão de que a política ocorre em níveis diferentes nas hierarquias organizacionais, sendo mais provável alcançar coerência dentro de um escopo político mais restrito - na medida em que mobiliza menos instrumentos e objetivos - do que em um escopo mais amplo e com mais atores envolvidos.⁴¹ A busca por coerência na CID, nesse sentido, é muito mais uma tentativa de reduzir as incoerência das políticas conforme elas vão sendo identificadas.

Pode ser importante reconhecer que alguns problemas de incoerência são estruturais, enquanto outros são causados pelos atores envolvidos. Em muitos casos, quando a coerência das políticas está sendo buscada, a saída de arranjos institucionais é tal que, por mais que os atores políticos sejam bem-intencionados, suas intenções são sabotadas por regras e regulamentos sobre os quais os atores

não têm controle. Por exemplo, a coerência das políticas no campo da cooperação para o desenvolvimento geralmente fica aquém das expectativas, porque envolve a coordenação entre instituições em dois estados soberanos separados. Mesmo quando as condicionalidades são aplicadas, a dificuldade permanece (HYDÉN, 1999, p. 60. *Tradução própria*)⁴².

O campo pode envolver infinitas formas de pensar coerências e incoerências das políticas, o que varia é o grau de compromisso que os países estão dispostos a assumir. No caso da OCDE, se inicialmente a CPD foi pensada prioritariamente na sua dimensão econômica, a partir de 2015 com o estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), podemos observar uma formulação mais ampliada. Os principais objetivos da CPD na agenda pós-2015 são: 1) explorar o potencial de sinergias positivas nas políticas de apoio ao desenvolvimento, buscando situações em que todos saem ganhando e benefícios mútuos; 2) aumentar a capacidade dos governos de equilibrar objetivos políticos divergentes e ajudá-los a reconciliar os objetivos das políticas domésticas com os objetivos internacionais ou globais mais amplos; e 3) evitar ou minimizar os efeitos colaterais e impactos negativos das políticas sobre o desenvolvimento. Para atingir tais objetivos, a OCDE propõe que os doadores busquem garantir a) que as interações entre as várias políticas nos domínios econômico, social, ambiental, jurídico e político consigam dar suporte para o desenvolvimento dos países beneficiários; b) implementação de mecanismos institucionais para produzir políticas efetivas, eficientes, sustentáveis e coerentes em todos os setores; c) desenvolvimento de análises confiáveis para uma

40 Idem.

41 Göran Hydén (1999)

42 "It may be worth recognising that some problems of incoherence are structural, while others are caused by the actors involved. In many instances when policy coherence is being pursued, existing institutional arrangements are such that however well-intentioned individual policy actors are, their intentions are sabotaged by rules and regulation over which individuals' actors have no control. For example, policy coherence in the field of development co-operation often falls short of expectation because it involves coordination between institutions in two separate sovereign states. Even when conditionalities are applied, the difficulty remains."

tomada de decisão mais fundamentada; d) fomentar o diálogo entre as partes para identificar possíveis barreiras e catalisadores de mudança.

A evolução da pauta para uma agenda mais propositiva é um forte indicativo da renovação institucional da OCDE em resposta a um contexto de forte crítica aos interesses comerciais da CID e ao fraco compromisso com os objetivos de desenvolvimento dos seus beneficiários. A tentativa, portanto, de harmonização entre políticas, temas e áreas de atuação, sob o amparo de uma estrutura comum, não pode ser pensada fora desse contexto de reconhecimento das relações assimétricas tanto no nível da ajuda quanto no nível das negociações internacionais, mas não apenas: trata-se, antes disso, do interesse de manutenção do protagonismo dos doadores tradicionais, especialmente do CAD da OCDE. A imposição de modelos institucionais comuns (como democracia, direitos humanos, transparência institucional) são instrumentos que podem equalizar, ainda que de forma limitada, as assimetrias, mas é importante destacar que a harmonização de tais práticas e princípios implica unificar visões de mundo majoritariamente forjadas nos países do Norte.

De forma sintética, localizaremos as críticas forjadas, ao longo da evolução da agenda, à CPD. Reconhecendo os níveis aos quais operam as críticas é possível perceber o impacto que elas exerceram sobre a agenda. Elas foram pensadas e formuladas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de reconhecimento e apropriação do tema também pelos países em desenvolvimento. Após uma varredura dos principais autores⁴³ que discutiram e influenciaram as agendas de CPD⁴⁴ classificamos as críticas em cinco níveis: 1) críticas conceituais; 2) críticas procedimen-

tais de eficácia; 3) críticas de sustentabilidade; 4) críticas transeitoriais de complementaridade e harmonização das políticas; e, por fim, 5) críticas globalistas ou cosmopolitas. Os autores transitam com maior ou menor intensidade entre esses cinco níveis de críticas, mas não se limitam de forma rígida a tais categorias. Destacadamente, elas estão voltadas para situações às quais as incoerências surgem. Não é de questionamento da literatura aqui analisada, por exemplo, se os países devem ou não promover CPD. Portanto, intuimos que as críticas, mesmo as mais densas, assumem uma posição otimista. Isto é, não questionam a legitimidade da cooperação, nem da universalização de instrumentos e práticas. Em linhas gerais, portanto, entendemos que é traço comum da literatura a crença da CPD como método apropriado para a promoção da cooperação internacional.

1) *Crítica conceitual*

A noção de coerência ou incoerência precisa ser pensada relativamente a algo, pois a tônica comum dos autores acessados é de que incoerências são difíceis de serem evitadas e esse sempre será um trabalho contínuo de identificação dos níveis em que elas ocorrem para tentar solucioná-las. A percepção de incoerência acaba sendo substituída pela noção de “*que pelo menos os objetivos não sejam conflitantes*” (Foster e Stoke, 1999. P. 23)⁴⁵. As críticas em torno do conceito, portanto, reconhecem essa inconsistência, mas a relativizam para viabilizar o conceito. A maioria, dos autores portanto, passa pela inconsistência conceitual de forma superficial. Goran Hydén (1999), foi o único dentre a literatura consultada que buscou olhar de forma mais aprofundada para a inconsistência conceitual. O próprio autor reconhece que

43 Fundamentado pelos autores e textos mais citados entre si e também citados nos documentos oficiais da OCDE.

44 Dado o escopo reduzido do artigo, o argumento se apresenta aqui em sua forma sintetizada. O artigo é parte da minha pesquisa de doutorado (em andamento), o conteúdo é mais bem aprofundado na tese.

45 Pierre-Antoine (2003) fala em: políticas que estejam coordenadas e sejam complementares ou pelo menos não sejam contraditórias entre si. Foster e Stoke (1999) definem como uma política coerente aquela que estejam de acordo com os objetivos internos formulados de forma clara ou que pelo menos não sejam contraditórios. Essa concepção também está na formulação da CPD da OCDE e não tem sido questionada pela literatura.

incoerências tendem a ser normalizadas: “*What policy actors typically do is to reduce the levels of potential policy incoherence rather than pursue some form of optimal or perfect policy coherence*” (HYDEN, G., 1999. p. 60). Na visão do autor, a CPD refere-se à consistência entre a intenção e resultado da política. Atingir consistência é difícil porque as políticas ocorrem em diferentes níveis das hierarquias organizacionais. Quanto menos objetivos ou instrumentos mobilizar, mais fácil será atingi-la. Quanto mais atores envolvidos, ou dimensões ou ainda interesses múltiplos, maiores serão as dificuldades para tal. O risco de incoerência será maior à medida em que mais fatores estiverem envolvidos nas políticas de cooperação. Reconhece, portanto, que alguns problemas de incoerência são estruturais enquanto outros são causados pelos atores envolvidos.

2) *Críticas procedimentais e de eficácia*

Algumas críticas desenvolvidas pela literatura estão mais interessadas em identificar as falhas procedimentais para tentar tornar as políticas de desenvolvimento implementáveis. De um certo modo, esse é um nível de crítica que perpassa toda a literatura na medida em que discutir CPD é pensar em sua eficácia e o uso do procedimentalismo para evitar incoerências. Para Picciotto (2005), algumas incoerências seriam involuntárias e outras intencionais. Olivie e Sorrosa (2006) chamam atenção para as deficiências na hora de estabelecer prioridades de governo, estrutura de coordenação de políticas inadequada, carências no processamento e análise da informação e cultura administrativa pouco flexível. As autoras também reconhecem que à medida em que a política para o desenvolvimento foi incorporando diversos acordos, estratégias e diretrizes a nível nacional e internacional, a dimensão institucional começou a adquirir um maior peso em sua consecução. As autoras enfatizam, portanto, o papel das instituições na constituição de

consensos e defendem a criação de um marco institucional para o cumprimento dos compromissos. Em direção semelhante, Guido Ashoff (1999; 2005) alerta para a questão da governança e associa a incoerência a 3 aspectos: 1) ineficácia (se os objetivos não forem alcançados); 2) ineficiência (se os escassos recursos forem desperdiçados) e, como consequência das anteriores, 3) perda de credibilidade das políticas públicas por limitações institucionais e burocráticas. A credibilidade também é tema de preocupação de Foster e Stokke (1999), Hydén (1999), Pierre-Antoine (2003) e Picciotto (2005). Ademais, num cenário de escasseamento de recursos, pensam a eficácia como elemento central. Transparência, comunicação e coordenação são outros elementos advogados pelos autores.

3) *Críticas de Sustentabilidade*

As críticas de sustentabilidade referem-se às preocupações com a temporalidade das políticas. Isto é, uma vez implementadas qual a responsabilidade dos seus efeitos a longo prazo? Como garantir que os seus benefícios consigam ser estendidos quando a ajuda acabar? As críticas de sustentabilidade, portanto, tratam essencialmente, da dimensão *coerência temporal*, que se relaciona com a consistência que uma política pública deve assumir a longo prazo se pretende alcançar verdadeiros resultados em qualquer nível de ação⁴⁶.

4) *Críticas transsetoriais de complementaridade e de harmonização das políticas;*

Há um nível de crítica da CPD que aprofunda o olhar das incoerências para o aspecto da harmonização das políticas em seus diversos níveis. Poderíamos dizer que são mais profundas que as críticas procedimentais porque olham para as políticas de um modo mais global e apontam que é preciso ir além da cooperação internacional para compreender se, de fato, as polí-

ticas são coerentes em seu conjunto, se determinada política está integrada às demais, se os objetivos são semelhantes e dialogam entre si. De um modo geral, elas olham para a multidimensionalidade da CPD. Refere-se, portanto, à necessidade de convergência e integração entre atores e agendas que compõem uma política pública de modo a garantir que todas as instâncias do desenho, implementação e avaliação das políticas respondam aos compromissos que ela se propõe a perseguir. José Alonso (2015), fala que a CPD deve assegurar que os objetivos perseguidos sejam coerentes com as ações de âmbito político olhando para os valores e compromissos assumidos com a cidadania. Natália Millan (2012) fala na necessidade de convergência entre os compromissos, os discursos, a comunicação pública e as ações desses atores devem estar submetidas à ótica da CPD. A literatura refere-se à convergência entre várias políticas públicas como *Coerência Horizontal*. A cooperação, segundo esta visão, deve estar em sinergia ou, pelo menos, não entrar em contradição com os objetivos das demais políticas. Trata de assegurar que os objetivos e resultados da política não sejam prejudicadas por outras políticas que impactem negativamente sobre o progresso dos países mais pobres (OCDE, 2005). Autores como Pascal Gautier (2004), Kiichiro Fukasaku e Silvia Hirata (2005) e Robert Picciotto (2005; 2010) falam da necessidade de promover “sinergias” entre as políticas na promoção do desenvolvimento. Para

os autores que desenvolvem suas críticas nesse nível, promover CPD implica constituir mecanismos que possibilitem às distintas instituições, harmonizar suas políticas em torno de eixos comuns por meio da divisão e coordenação de funções.

5) *Críticas sistêmicas ou cosmopolitas*

Por fim, o quinto nível de críticas de CPD versa sobre a questões de espectro mais sistêmico, olhando não apenas para a cooperação em sua relacionalidade entre as políticas e no âmbito institucional, mas também para os impactos dessas políticas nos países beneficiários, e pela defesa de uma preocupação concreta com as questões de desenvolvimento. Nesse nível de crítica, a preocupação recai, principalmente, na capacidade de as políticas atingirem os objetivos de desenvolvimento - que deve ser objeto de todas as políticas, não apenas da cooperação. Ademais, deve-se garantir que as políticas de cooperação não sejam “anuladas” por outras políticas que possam obstaculizar, em alguma medida, o desenvolvimento dos países ajudados. A principal voz crítica deste debate é a autora espanhola Natália Millan. Outros autores que também compactuam dessa responsabilidade em torno do desenvolvimento são Maurizio Carbone, José Alonso, Patricia Ferreira, Goran Hyden, Foster e Stokke. Trata-se de olhar para a CPD sem desconsiderar que mais que uma questão técnica é uma questão de vontade política.

Quadro 2: tipos de críticas à CPD

Tipo de Crítica		Nível da crítica	Autores
1	Conceitual	O problema já parte de uma questão conceitual dada a impossibilidade de obter coerência na medida em que as políticas passam a envolver atores e dimensões múltiplas.	Goran Hydén
2	Procedimental	A principal dificuldade da CPD é no controle das variáveis burocráticas e no estabelecimento de políticas eficazes.	Goran Hydén; Jacques Foster Olav Stokke; Robert Picciotto; Guido Ashoff; Ilana Olivie Alicia Sorroza Paul Hoebink Pascal Gauttier.
3	Sustentabilidade	Não é possível haver CPD sem levar em consideração que as políticas precisam garantir sua sustentabilidade no tempo	Natalia Millan; Jacques Foster; Olav Stokke;
4	Transetorial	A principal dificuldade da CPD é garantir as sinergias entre interesses de setores e políticas públicas divergentes.	Natália Millan Pascal Gauttier, Kiichiro Fukasaku Silvia Hirata Robert Picciotto
5	Cosmopolita	A CPD deve estar afinada com os objetivos de desenvolvimento do país doador e nos impactos das políticas nos países beneficiários.	José Antônio Alonso; Maurizzio Carbone Natalia Millan; Patricia Ferreira; Guido Aschoff

Fonte: Elaboração própria

Sem se propor exaustivo, o quadro acima faz um esforço sintético de localizar em que tipo de crítica os principais autores tendem a enfatizar. O esforço de síntese tem dois objetivos: o primeiro é demonstrar que o debate está hegemonicamente concentrado nos países europeus. Além de citados entre si, tais autores também são citados nos relatórios da OCDE e da União Europeia, o que prova que o tema adquiriu grande capilaridade junto à sociedade, influenciando as agendas institucionais, inclusive. O segundo objetivo é o de

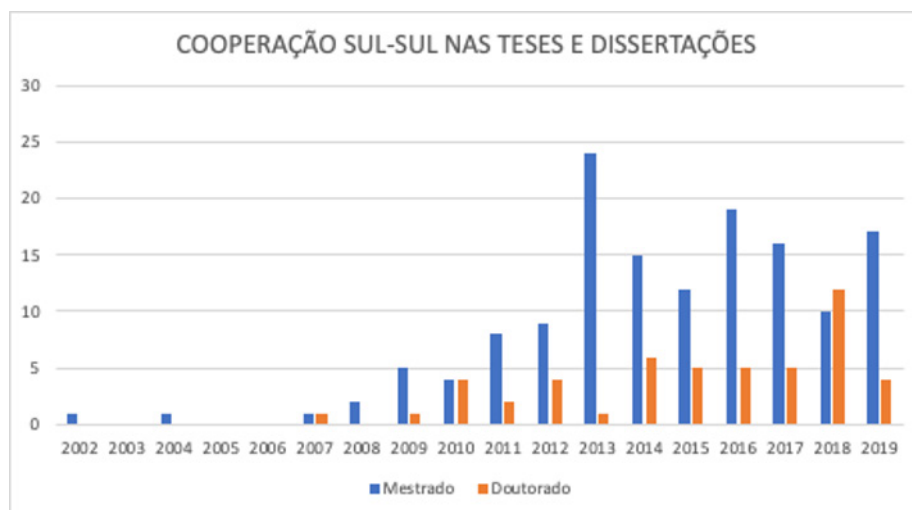
traçar um ponto de partida básico da literatura para a constituição do tema como nova agenda de pesquisa. Dada a realidade, o tema se impõe como agenda e precisamos, urgentemente, nos apropriar de um debate cuja literatura é hegemonicamente do Norte. Refletir sobre a CPD é fundamental, portanto, para que as ferramentas e estratégias de eficácia da CID não sejam impostas de cima para baixo sem que tenhamos a capacidade de forjar conceitualmente, estratégias e perspectivas que estejam alinhadas ao nosso lugar de fala.

6 ■ Considerações finais: A CPD como uma nova agenda de pesquisa para a cooperação em África

Como demonstrado, a participação da crítica intelectual contribuiu para ampliação e densificação da CPD. É importante, contudo, destacar que os avanços da pauta fazem referência a uma “arquitetura da ajuda estruturada e com instituições bem desenhadas e que em nada se assemelha com os caminhos traçados indi-

vidualmente pelos países que promovem CSS. A incorporação da temática aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e sua agenda 2030 impõem respostas aos dilemas de incoerência da cooperação como um todo, tornando-se um desafio para novas agendas de pesquisa. Não nos faltam razões para pensar sobre a coerência das políticas no contexto da CSS brasileira. Ao longo dos anos, as agendas de cooperação do Brasil têm despertado crescente interesse tanto intelectual quanto acadêmico. O gráfico abaixo é representativo do impulso que o tema adquire especialmente a partir de 2007 no desenvolvimento de teses e dissertações sobre Cooperação Sul-Sul:

Gráfico 1



Fonte: Capes. Elaboração própria⁴⁷.

A CSS ganhou corpo no debate acadêmico e junto à sociedade civil. O aprofundamento da temática tem sido essencial para desvelar as suas limitações e contradições e, desse modo, advogar por maior transparência das práticas de cooperação. Uma série de desafios, portanto, são impostos à agenda da cooperação brasileira na medida em que se reconhece a fraca estrutura que a sustenta: a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), principal órgão de coordenação da coopera-

ção, apesar de existir há mais de 30 anos⁴⁸, não passou por uma reestruturação para abarcar a CSS. A agência é subordinada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), não possui autonomia orçamentária, quadro próprio de funcionários, ou mesmo exclusividade nas práticas de cooperação⁴⁹:

A cooperação técnica brasileira não tem uma lei de prioridade da ABC. Mas existe a prioridade. Qualquer Ministério pode fazer cooperação direta a qualquer país, inclusive sem comunicar. Contudo, para utilizar o aparato do Itamaraty (embai-

48 Inicialmente como agência para receber cooperação

49 Carvalho, 2013.

xadas brasileiras, consulados, recursos humanos, expertise de articulação diplomática e até recursos financeiros.) ele terá que comunicar. (CARDO-SO, Armando (2012). Entrevista concedida. Apud CARVALHO, 2013).

Carlos Milani (2018) fala em três desafios principais para a cooperação brasileira: 1) estabelecimento de objetivos das políticas de CSS definindo, estatisticamente, com que conceito de cooperação pretende-se trabalhar. Ou seja, uma metodologia comum e integrada capaz de coordenar e consolidar todas as atividades de cooperação, inclusive aquelas praticadas por entidades subnacionais, com produção de um relatório nacional de CSS e um planejamento integrado tanto de orçamento quanto dos objetivos da cooperação; 2) modernização institucional e definição clara e precisa das tarefas dos atores institucionais e da governança interna das instituições, elaborando estratégias em torno dos impactos das políticas nos países parceiros e em diálogo com a sociedade civil; e 3) maior transparência das suas dinâmicas, constituindo um marco regulatório que defina critérios, regras, orçamentos e responsabilidades. O autor ressalta as dificuldades encontradas pelo governo brasileiro no sentido de organização e coleta de dados e reforça a necessidade de se desenvolver um sistema de monitoramento e avaliação:

(...) uma política de transparência é fundamental para que se desenvolva um sistema de monitoramento e avaliação que permita aos mais diversos atores interessados sistematizar práticas e ser a memória, compartilha percepções, divulgadas e, portanto, participar de um processo mais amplo de construção coletiva de conhecimento sobre as práticas brasileiras de CSS (...) A arquitetura institucional da cooperação requer uma burocracia profissional ponto improvisar é um risco. Relacionados à falta de capacidade de estado, ausência de um quadro regulatório adequado veicula financiamento insuficiente, cortes orçamentários constantes e pouca experiência de avaliação de resultados (MILANI, 2018. p.299)

A necessidade de regulamentação, harmonização das estruturas, transparência e monitoramento das práticas faz-se fundamental não apenas para prestar contas internamente, junto à sociedade, mas, fundamentalmente, pelas mesmas razões que fizeram a CID ter sua credibilidade posta à prova: é preciso garantir que os interesses de mercado e geoestratégicos não se sobreponham aos propósitos de desenvolvimento dos países beneficiários. Isso é especialmente importante na cooperação brasileira com países africanos tanto pela grande quantidade de projetos de cooperação, quanto pela exponencial expansão dos mercados brasileiros no continente. A prioridade da cooperação com os países africanos, especialmente como aqueles que compõem os Países de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs⁵⁰) faz parte também da estratégia de internacionalização de empresas brasileiras, especialmente mineração, infraestrutura e agronegócio, iniciada e aprofundada nos governos Lula (2003 - 2010), especialmente nas áreas de agricultura, educação e saúde.

Natália Beghin (2014) chama atenção para os rastros de violações de direitos humanos e de degradação ambiental resultantes do estímulo brasileiro à internacionalização de empresas brasileiras nos países africanos. Na mesma direção, Ana Garcia e Karina Kato (2016) indicam que a cooperação brasileira com o continente africano serviu de eixo auxiliar para um complexo processo de internacionalização de empresas brasileiras. De acordo com as autoras, entre os anos 2002 e 2012, as relações comerciais com a África aumentou em seis vezes passando de US\$ 4,9 para US\$ 26,5 bilhões. As autoras questionam a legitimidade de uma cooperação promovida em meio a um entrelaçamento complexo entre Estado, políticas públicas e empresas.

É relevante aclarar que a cooperação para o desenvolvimento e o investimento externo brasileiro partem de lógicas distintas nos discursos oficiais.

50 Angola, Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe.

A cooperação é apresentada como forma de “diplomacia solidária”, desvinculada de interesses comerciais, pautada na “horizontalidade” das relações e operada apenas quando demandada pelo governo receptor (IPEA e ABC, 2010; MRE, 2010). O discurso oficial enfatiza as lições aprendidas no plano doméstico em temas como inclusão social, desenvolvimento agrícola e sustentabilidade (IPEA e Banco Mundial, 2011; Giugale, 2012). (...) Os investimentos, por sua vez, seguem a lógica empresarial que busca a expansão dos negócios, a redução de custos e o aumento de lucros. A viabilidade econômica dos projetos e a garantia de lucros não passam pela noção de “solidariedade” ou “horizontalidade”. Projetos de responsabilidade empresarial, nessa perspectiva, são mais bem compreendidos como ações de legitimação da atuação empresarial nos territórios e (ou) de criação de vantagens competitivas. (GARCIA; A. KATO, C.; 2016. p. 70).

De acordo com Enara Echart e Tássia Carvalho (2017), no campo da agricultura, climas semelhantes, raízes históricas e culturais e status político são alguns dos elementos advogados para justificar o Brasil como um parceiro natural dos países africanos e criando uma boa receptividade à cooperação brasileira que, pelo seu lado, vê o continente como um lugar muito atrativo economicamente, especialmente para o agronegócio. Para as autoras, é necessário questionar sobre o tipo de oportunidades que estão sendo geradas e a quem estão beneficiando em um continente que enfrenta grandes desafios de desenvolvimento humano e insegurança alimentar, daí a necessidade de regulação e monitoramento das práticas de cooperação do Brasil:

Se a CSS não tiver em conta essas relações de poder, terminará fortalecendo essas práticas de acumulação econômica em detrimento das populações, incrementando, com isso, os sistemas de desigualdade e de dominação interna. Olhar para o complexo Estado/mercado/ sociedade e as disputas estabelecidas entre eles em torno do desenvolvimento ajuda a visibilizar o papel crescente das associações público-privadas nesse cenário e a exclusão dos atores sociais que questionam o modelo de desenvolvimento dominante. (ECHART; CARVALHO, 2016. p.34)

As percepções das incoerências da cooperação Brasil-África são muitas e o tema tem adquirido forte capilaridade no debate intelectual demonstrando as contradições e tensões entre os interesses públicos e privados no seio da cooperação. Nos governos mais recentes essa onda expansionista retraiu bastante, especialmente por uma conjuntura econômica (retração mundial) e política (impactos da operação lava-jato). Os impactos tanto da expansão quanto da retração dos investimentos devem também ser questionados (quais as consequências para a entrada e para a saída de uma empresa como a Odebrecht, por exemplo?) A falta de transparência, os interesses de mercado, as estratégias de investimento e o discurso da ajuda ao desenvolvimento precisam ser problematizados. A despeito de um discurso da similaridade histórica e desafios comuns de desenvolvimento, fica evidente a existência de interesses estratégicos que podem pôr em risco o único propósito justificável para a cooperação: a ajuda para o desenvolvimento e para a superação da pobreza desses países.

Nesse sentido, devemos pensar a CPD como um convite que deve ser apropriado e transformado de forma mais palatável à realidade dos países do Sul, mas não pode ser simplesmente ignorado. As críticas que modelaram o conceito, foram formuladas e pensadas desde os países doadores, o que nos faz refletir sobre a importância de olhar para tal agenda como uma agenda de pesquisa que deve ser apropriada também pelos países em desenvolvimento. Seja para refutar ou para ressignificar, a CPD se apresenta como uma realidade e levanta questões fundamentais para repensar o campo da CID como um todo e da CSS em particular. Refletir sobre o problema, nesse sentido, é fundamental para exercer influência sobre uma agenda que ameaça ser imposta de cima para baixo sem que tenhamos a chance de forjar conceitualmente, estratégias e perspectivas que estejam alinhadas ao nosso lugar de fala.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, José A. (2003). Coherencia de políticas y ayuda al desarrollo: el caso español. In: J. A. Alonso & F. Valpy (Eds.). *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes* (pp. 235- 266). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____. (2015). “La Agenda 2030 para el desarrollo: ¿es una agenda transformadora?”. *International Leadership Association*.
- ANTONINI, B.; HIRST, Mônica. (2009). “Pasado y Presente de la Cooperación Norte-Sul para el desarrollo”. *Documentos de Trabajo de la Cooperación Sur-Sur*, Buenos Aires: Ministerio de las Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Culto, 2009, p. 9-72.
- ASHOFF, Guido (2002): *Improving Coherence between Development Policy and Other Policies: The Case of Germany*, German Development Institute, Briefing Paper 1/2002, Bonn.
- _____. (2005). *Enhancing policy coherence for development: Justification, recognition and approaches to achievement*. DIE Studies 11. Bonn: Dt. Institut für Entwicklungspolitik. Disponível em: <http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/19358>
- BEGHIN, Nathalie. (2014). *A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional na área de segurança alimentar e nutricional: avanços e desafios. Onde estamos e para onde vamos?* Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Brasília (DF), agosto de 2014.
- BOURGUIGNON, F.; SUNDBERG, M. (2007). “Aid Effectiveness – Opening the Black Box.” *American Economic Review*, 97 (2): 316-321.
- CARBONE, M. (2009). *Policy Coherence and EU Development Policy*. London: Routledge.
- _____. (2008). “Mission impossible: The European Union and Policy Coherence for Development”. *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342. <http://dx.doi.org/10.1080/07036330802144992>
- _____. (2013). “Between EU actorness and aid effectiveness: The logics of EU aid to Sub-Saharan Africa”. *International Relations*, 27(3), 341-355. <http://ire.sagepub.com/content/27/3/341.short>
- CARVALHO, Tássia C.O. (2013). *A agenda ambiental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: discutindo conflitos entre o Estado e a sociedade civil na Cooperação Sul-Sul oficial Brasileira*. 162 p. Dissertação (Mestrado em Administração). Disponível em: http://labmundo.org/2014/wp-content/uploads/2014/06/Carvalho_Tassia_2013.pdf.
- CARVALHO, Patrícia N. (2015). *Dos antecedentes históricos à primeira reforma da Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia (UE): conflitos, convergências e repercussões internacionais de uma das paradigmáticas e controversas políticas comunitárias*. (Tese Doutorado).
- CORRÊA, Marcio López. (2010). *Prática Comentada da Cooperação Internacional: entre a hegemonia e a busca de Brasília*, Edição do Autor.
-

DUPAS, Gilberto. (2006). *O Mito do Progresso*. São Paulo: Editora UNESP.

ECHART Muñoz; Enara; CARVALHO, Tássia C. O. “A Cooperação Sul-Sul brasileira com a África no campo da alimentação: uma política coerente com o desenvolvimento?”. *Cad. CRH* [online]. 2016, vol.29, n.76 pp.33-52.

FERREIRA, Patrícia M. (2011). *Cabo Verde, pescas e migrações. A outra face da moeda: O impacto das políticas da União Europeia em Cabo Verde*. Instituto Marquês de Valle Flôr. Disponível em: https://issuu.com/imvf/docs/estudo_cabo_verde/1

_____. (2017). Policy Coherence for Development: A pro-development instrument? *Cadernos de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 34, p. 31-63.

FORSTER, Jacques; STOKKE, Olav. (1999a). “Coherence of policies towards developing countries: approaching the problematique”. In J. Forster, O. Stokke (Eds.), *Policy Coherence in Development Cooperation*. Abingdon: Frank Cass Publishers.

_____. (1999b) “Policy Coherence in Development Co-operation. Abingdon, UK: Frank Cass.

FOURIE, Willem. 2018. Aligning South Africa’s National Development Plan with the 2030 Agenda’s Sustainable Development Goals: Guidelines from the Policy Coherence for Development movement”. *Sustainable Development*, 2018: 1-7 (Wiley Online Library), <https://doi.org/10.1002/sd.1745>.

FUKASAKU, K.; HIRATA, A. (1995). “The OCDE and ASEAN: Changing economic linkages and the challenge of policy coherence”. In: J.L.H. Tan, M.G. Plummer y K. Fukasaku (Eds.), *OECD and ASEAN Economies. The Challenge of Policy Coherence, Development Centre Documents*. Capítulo 1, Paris: ISEAS/OECD.

FUKASAKU, K. (1999): “Development Co-operation in the New Global Economy: The Challenge of Policy Coherence”. In: J. Forster; O. Stokke, *Policy Coherence in Development Cooperation*, EADI Book Series 22, Frank Cass, Londres, cap. 13, pp. 389-407.

GARCIA, Ana; KATO, Karina. (2016) “Políticas Públicas e Interesses Privados: uma análise a partir do Corredor de Nacala em Moçambique”. *Cad. CRH*, Salvador, v. 29, n. 76, p. 69-86.

GAUTTIER, Pascal. (2004): “Horizontal Coherence and the External Competencies of the European Union”. *European Law Journal*, 10, pp. 23-41.

HOEBINK, P. (1999). “Coherence and development policy: The case of the EU”. In: J. Forster and O. Stokke (eds.) *Policy Coherence in Development Co-operation*. Abingdon, UK: Frank Cass Publishers.

_____. (2003): “La lucha por el equilibrio: coherencia y política para el desarrollo”. In: Alonso, J.A. y Fitzgerald, V. (eds.), *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*. Madrid, Los Libros de la Catarata, pp.181-211.

_____. (2011): *European Development Cooperation: In Between the Local and the Global*, Amsterdam University Press, EADI, Amsterdam.

- HYDÉN, Goran. (1999). "The Shifting Ground of Policy coherence in development cooperation". In: Jacques Forster y Oliver Stokke (ed.). *Policy coherence in Development Cooperation*, EADI Books, Londres. Pp.16-57.
- LANCASTER, Carol. (2007). *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.
- MILANI, Carlos R. S. (2008). "Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil". *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, v. 22, p. 161-182, 2008.
- _____. (2012a) "Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul". *Cad. CRH*, Ago 2012, vol.25, no.65, p.211-231. ISSN 0103-4979.
- _____. (2012b). "South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework". *International Political Science Association (IPSA), XXII World Congress of Political Science*, Madrid, 2012.
- _____. (2018). *Solidariedade e Interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento*. Curitiba: Appris.
- MILLÁN ACEVEDO, N. (2012), *Transnacionalización del desarrollo y coherencia de políticas. Un análisis de los casos de España y Suecia* (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/20057/1/T34324.pdf>
- _____. (2014a) "Reflexiones para el estudio de la coherencia de políticas para el desarrollo y sus principales dimensiones". *Papeles 205 y mas*. n. 17, Madrid, 2014.
- _____. (2014b), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo". *Política y Sociedad*. Vol. 51, n. 3 pp. 671-692.
- MUBAZI, John Kigongo E. "Interdependency of Aid Effectiveness and Good Governance." *Consilience*, no. 15, 2016, pp. 119–133. JSTOR, www.jstor.org/stable/26188761. Accessed 5 May 2020.
- OECD. (2003). *Policy coherence: Vital for global development*. Policy Briefs, July. Paris: OECD.
- _____. *Policy framework for Policy Coherence for Development*. Working Paper 1, 2012. OECD Office of the Secretary-General Unit for Policy Coherence for Development. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/pcd/50461952.pdf>
- _____. (2014). "Key issues for Policy Coherence for Development: Agriculture". Public Folder: DCD/DCD Peer Policy Coherence. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/development/pcd/25507214.pdf>
- _____. (2015). "Policy coherence for inclusive and sustainable development". In: OECD *post-2015 paper*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/gov/pcsd/POST-2015%20PCD.pdf>
- OLIVIÉ, Iliana; SORROZA, Alicia. "Coherencia de políticas para el desarrollo: aspectos conceptuales". In: OLIVIÉ, I. & SORROZA, A. (orgs.). *Más allá de la ayuda. Coherencia de políticas económicas para el desarrollo*. Barcelona: Ariel. pp. 17-46.

- PICCIOTTO, R. (2003): *Giving Weight to the CGD Rankings: A Comment on the Commitment to Development Index*. London, Global Policy Project.
- _____. (2005): "Policy Coherence and Development Evaluation: Issues and Possible Approaches", In: OCDE, *Fostering Development in a Global Economy: A Whole of Government Perspective*, The Development Dimension Serie, OCDE, cap. 5, pp. 133-153.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *A Gramática do tempo: por uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez editora, 2008.
- STOKKE, Olav. (2003): "Coherencia política en la cooperación al desarrollo: compromiso, obstáculos y oportunidades", en J. A. Alonso, y V. FitzGerald, *Financiación del desarrollo y coherencia en las políticas de los donantes*, Catarata, Madrid, pp. 181-211.
- VERSCHA EVE, J.; DELPUTTE, S.; ORBIE, J. (2016). "The Rise of Policy Coherence for Development: A Multi-Causal Approach". *Eur J Dev Res* 28, pp 44 -61 <https://doi.org/10.1057/ejdr.2015.74>
- WALLE, Nicholas Van. (1995). "L'économie politique de l'efficace de l'aide". In: Stephen Ellis. *L'Afrique maintenant*. Editions Karthala. Hommes et sociétés. pp: 381-411.
- WINTERS, Matthew S. (2010). "Accountability, Participation and Foreign Aid Effectiveness". In: *International Studies Review*, vol. 12, no. 2, 2010, pp. 218–243. JSTOR, www.jstor.org/stable/40730728
-