

# Reinventando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: incluindo a sociedade civil

Bianca Suyama e Luara Lopes  
Articulação SUL

**Vivemos um momento ideal** para revisão das políticas e práticas da arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). As crises transnacionais - financeira, alimentar, climática e energética - necessitam de soluções e esforços globais para mitigar suas consequências negativas. Nesta conjuntura, novos atores - como as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e as chamadas potências emergentes - têm provocado mudanças significativas nas agendas multilaterais sobre temas econômicos, políticos e de segurança internacional. Trata-se de uma “revolução tripla”<sup>1</sup>, caracterizada pela multiplicidade de objetivos, atores e instrumentos da cooperação, levando a um questionamento da definição da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD).

O atual contexto reforça a importância da CID, não só como campo de ação, mas também como espaço dinâmico de discussão política. Este artigo busca sistematizar a experiência da sociedade civil no debate sobre a Eficácia da Ajuda, tradicionalmente conduzido pelo Comitê de Assistência para o Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD-OCDE).

A partir de 2007, a sociedade civil se mobilizou de forma ativa e sistemática para influenciar as discussões, utilizando janelas de oportunidade e alianças com governos simpatizantes para buscar novos consensos. Esta ação coletiva, somada ao protagonismo das potências emergentes, possibilitou a transformação do que parecia ser uma questão técnica sobre a gestão dos recursos dedicados à *ajuda internacional* para uma agenda mais ampla sobre o desenvolvimento.

## Da eficácia da ajuda à Parceria Global para o Desenvolvimento

O CAD-OCDE organizou, na última década, fóruns para tratar da eficácia da ajuda internacional<sup>2</sup>. O primeiro aconteceu em Roma, em 2003, mas a temática ganhou proeminência apenas em 2005, no fórum do qual resultou a Declaração de Paris<sup>3</sup> (Reality of Aid, 2007). A sociedade civil global, em geral, reconheceu as intenções contidas na Declaração. No entanto, apontou a necessidade: da ampliação dos acordos para uma real apropriação democrática, reconhecendo o papel da sociedade civil; de alterações na arquitetura da cooperação internacional para aumentar sua abrangência e legitimidade; e da eliminação das condicionalidades, assim como do aumento da transparência para corrigir o desequilíbrio de poder nas relações

<sup>1</sup> Conceito cunhado por SEVERINO e RAY (2009). **The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy**. Working Paper 167. Center for Global Development: Washington.

<sup>2</sup> Para uma discussão sobre os fóruns de alto nível ver CAMPOS, R. P.; LIMA, J. B.; LOPES, L. L. (Nov, 2011). **Os fóruns de alto nível da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE): limites e perspectivas da posição brasileira na agenda sobre efetividade da ajuda internacional**. Boletim de Economia e Política Internacional. IPEA: Brasília-DF e ESTEVES, P.; MAIA, F. N. C.; ABREU, A.; NIV, A.; ASSUNÇÃO, M. (2011). **BRICS, Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum de Busan**. Policy Brief. BRICS Policy Centre: Rio de Janeiro.

<sup>3</sup> A declaração, que traz um plano de cinco anos para reformar as práticas da ajuda internacional e para melhorar sua implementação, engloba cinco princípios: apropriação, alinhamento com as prioridades dos países, harmonização dos doadores, gestão para resultados e responsabilização mútua para estes resultados.

doador/recipiendário.

Durante os trabalhos preparatórios para o III Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda, cria-se em 2007, pela primeira vez, um espaço institucionalizado de participação da sociedade civil dentro do CAD OCDE: o Grupo Assessor sobre Eficácia da Ajuda da Sociedade Civil<sup>4</sup> (AG, na sigla em inglês). O escopo de discussão foi limitado à definição dos papéis da sociedade civil no desenvolvimento e de que maneira a Declaração de Paris se aplicava a estes atores.

Grande parte das propostas da sociedade civil foi articulada no âmbito do Grupo Internacional de Coordenação<sup>5</sup> (ISG, na sigla em inglês), destinado a mobilizar a sociedade civil global em torno de um debate amplo e independente (International CSO Steering Group, 2008). Os dois grupos, AG e ISG, coordenaram as suas atividades, realizaram consultas nacionais e regionais, produziram estudos sobre o impacto da cooperação nos diferentes países e elaboraram posicionamentos conjuntos, os quais tiveram influência na definição da agenda e resultados dos fóruns oficiais (Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness, 2007 & Eurodad, 2008).

O III Fórum de Alto Nível, que aconteceu em Acra em 2008, pode ser considerado um marco da participação da sociedade civil no debate internacional sobre a eficácia da ajuda. Ele foi antecedido por um evento paralelo com mais de 600 representantes de OSCs, que elaboraram recomendações para o Fórum governamental<sup>6</sup>. O documento final, a Agenda de Ação de Acra (AAA), explicita a necessidade de aprofundar e apoiar a participação e liderança das OSCs, entendidas como “atores independentes de desenvolvimento em pleno direito”.

O ISG reconheceu que a ampliação do conceito de “apropriação”, a maior atenção à transparência, e o reconhecimento que a “igualdade de gênero, respeito pelos direitos humanos e a sustentabilidade ambiental” são alicerces do desenvolvimento, demonstrando um avanço da AAA. No entanto, ressaltavam que estes aspectos ainda deveriam ser aprofundados no próximo Fórum. Por fim, vale mencionar que, desde então, a sociedade civil destacava a necessidade de substituir a expressão “Eficácia da Ajuda” para “Eficácia do Desenvolvimento”.

A partir de Acra, duas iniciativas globais da sociedade civil foram lançadas: o *Fórum Aberto para a Eficácia das OSCs no Desenvolvimento* e o *BetterAid*. O *Fórum Aberto* foi uma iniciativa global intersetorial de OSCs, que se comprometeram a realizar um processo independente de definição de princípios orientadores e ambiente favorável para que as tais organizações pudessem cumprir seu papel como atores do desenvolvimento. O resultado deste processo seria apresentado no IV Fórum de Alto Nível, agendado para 2011 em Busan, Coreia do Sul.

Já a plataforma *BetterAid*<sup>7</sup> mobilizava a sociedade civil para os debates substanciais da CID (BetterAid, 2009). Em outro sinal de abertura, o Grupo de Trabalho da OCDE sobre Eficácia da Ajuda transformou-se na *Parceria Internacional sobre Eficácia da Ajuda*. Grupos de trabalho *multi-stakeholder* foram formados para analisar o pro-

<sup>4</sup> Esse grupo era formado por três países do Norte (Canadá, França e Noruega), três do Sul (Nicaragua, Zâmbia e Ruanda), três representantes da sociedade civil do Norte (Action Aid Internacional, CARE, CCIC) e três do Sul (Afrodad, The Reality of Aid/IBON Foundation e Third World Network Africa).

<sup>5</sup> O ISG-CSO foi criado no Fórum Social Mundial de Nairobi em 2007 para organizar o evento paralelo da sociedade civil e era composto por 18 organizações e redes de diversos países e regiões.

<sup>6</sup> Os temas eram: apropriação, harmonização, gestão por resultados e impacto do desenvolvimento, alinhamento, prestação de contas mútua, aplicando a abordagem setorial, o papel da sociedade civil, efetividade da ajuda em países frágeis, a arquitetura da ajuda.

<sup>7</sup> A plataforma Better Aid reúne mais de 700 organizações internacionais da sociedade civil. O grupo coordenador (BetterAid Coordinating Group) é composto por 31 redes de OSCs e ONGs.

<sup>8</sup> A sua composição foi ampliada para incluir: países recipiendários, países que recebem e prestam assistência, países doadores da OCDE, organizações multilaterais, OSCs, fundações, governos locais e parlamentares. Os grupos concentravam-se nos seguintes temas: apropriação e prestação de contas; sistemas nacionais; transparência; avaliação de progresso; gestão por resultados; abordagens setoriais e Cooperação Sul-Sul. Tais grupos permitiram a sociedade civil uma oportunidade inédita de influenciar as discussões oficiais, com acesso irrestrito a documentos e reuniões.

<sup>9</sup> De 2008 a 2011, o BetterAid produziu diversos relatórios, incluindo: "Eficácia do desenvolvimento na cooperação: uma perspectiva baseada em direitos", "Cooperação Sul-Sul", "Uma arquitetura da cooperação para o desenvolvimento justa: princípios e pilares de governança". Relatórios disponíveis em [www.betteraid.org](http://www.betteraid.org)

<sup>10</sup> Da reunião de Outubro de 2011 resultou a Declaração de Organizações da Sociedade Civil Brasileira sobre a Cooperação Internacional e a Eficácia do Desenvolvimento: País Cooperante, Sociedade Cooperante, que reunia recomendações de algumas OSCs brasileiras para o Fórum em Busan.

<sup>11</sup> O encarte do Le Monde Diplomatique Brasil (Brasil, América Latina e a cooperação internacional. Instituto Polis. São Paulo, Agosto 2011) com diversos artigos e a nota de Fátima Mello (MELLO, F. A cooperação brasileira em um mundo em transição. FASE, Setembro de 2011) são alguns exemplos.

<sup>12</sup> A inclusão e participação das potências emergentes - China, Índia e Brasil em particular - foi um dos focos do CAD na preparação do Fórum. As conversas de bastidores durante o evento era de que o sucesso seria medido pela adoção, ou não, de tais países à declaração final. Diversas concessões foram feitas no texto final para assegurar este "sucesso".

<sup>13</sup> Um grupo *multi-stakeholder* foi declarado responsável por propor a estrutura deste fórum de governança.

<sup>14</sup> Princípios de Istambul, e o Marco Internacional para sua implementação foram resultados dos processos do Fórum Aberto.

gresso feito desde Paris, definir a agenda do próximo Fórum e propor novos caminhos para a CID pós-Busan<sup>8</sup>. O *BetterAid* coordenou a participação da sociedade civil nos grupos, a fim de assegurar que a agenda de discussão em Busan refletisse suas demandas e ampliasse o escopo de negociação do rascunho da declaração final.

De Acra a Busan, estas duas plataformas tiveram um papel fundamental demonstrado não apenas pela participação em grupos formais do CAD-OCDE, mas também pela ampliação e politização de um debate que até então era visto como restrito, processual e tecnocrata. Mais de seis mil pessoas participaram das consultas realizadas, buscando assegurar que as vozes daqueles que deveriam ser os principais beneficiários da cooperação, os grupos mais pobres e marginalizados, pudessem debater e influenciar as políticas e práticas que têm impacto direto sobre suas vidas. Baseados nestas discussões, foram produzidos relatórios com base em evidências para orientar as decisões políticas<sup>9</sup>.

Vale ressaltar que a Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em diálogo com o *BetterAid* e o *Fórum Aberto*, organizou duas reuniões para promover o debate, trocar informações e coordenar posicionamentos<sup>10</sup>. A publicação de notas públicas e artigos também conferiu visibilidade ao tema no Brasil, reconhecendo as transformações em curso no sistema da cooperação internacional e o desafio das OSCs brasileiras, de aprenderem a se mover em um contexto de profunda reconfiguração do campo<sup>11</sup>.

Durante o Fórum de Busan, 300 representantes da sociedade civil estavam presentes. A Declaração final, a *Parceria de Busan para Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento*, ilustrou a força e importância dos países emergentes e a nova realidade geopolítica<sup>12</sup>. A criação da *Parceria Global para o Desenvolvimento* reconhece os papéis distintos dos atores envolvidos na cooperação, e a necessidade da transição deste debate para um fórum mais legítimo<sup>13</sup>.

Algumas das demandas tradicionais da sociedade civil foram incluídas na declaração: a apropriação democrática, os Princípios de Istambul para Eficácia das OSCs no Desenvolvimento<sup>14</sup> e a padronização da publicação de informações para maior transparência<sup>15</sup>. No entanto, o *BetterAid* ressaltou que o documento não inclui compromissos explícitos para adotar abordagens baseadas nos direitos humanos, não confere devida atenção ao direito ao desenvolvimento e à justiça ambiental e mantém o crescimento econômico como principal referência do desenvolvimento.

## O caminho a ser percorrido: oportunidades para reinvenção

O presente artigo procurou sistematizar o processo de abertura e ampliação dos fóruns sobre eficácia da ajuda internacional, principalmente como resultado da ação coordenada de redes e coalizões da sociedade civil internacional. Neste processo, muitas das suas demandas e propostas foram, progressivamente, sendo incluídas

nos acordos internacionais. No entanto, além da ação estratégica da sociedade civil, há que se destacar que seus questionamentos foram, em grande medida, compartilhados por delegações dos países emergentes, como o Brasil.

O cenário pós-Busan, de uma Parceria Global para o Desenvolvimento, deverá fortalecer o debate não só sobre a eficácia do *desenvolvimento*, mas também sobre seu significado e sua governança. A ideia da criação de uma “economia verde”, marco da Rio + 20, é alvo de severas críticas da sociedade civil global pela sua superficialidade, na medida em que ignoraria as causas estruturais da “insustentabilidade” ao deixar de propor reflexões sobre os modos de produção, consumo e opções energéticas predominantes.

Tais espaços criam oportunidades valiosas para conduzir o processo político de busca por novos modelos de desenvolvimento, mais compatíveis com a justiça social e sustentabilidade ambiental. O papel da sociedade civil, neste contexto, é assegurar a contínua qualificação do debate, disputando modelos e paradigmas hegemônicos, possibilitando a construção de novos consensos e garantindo que os interesses e perspectivas dos grupos mais excluídos e marginalizados influenciem as políticas e práticas da cooperação internacional.

---

<sup>15</sup> Desde Accra, a transparência passou da periferia para o centro do discurso sobre Eficácia da Ajuda/Desenvolvimento. A Iniciativa Internacional para Transparência da Ajuda (IATI, em inglês) é uma iniciativa voluntária, *multi-stakeholder*, que inclui doadores, países parceiros e OSCs.

---

## REFERÊNCIAS

ADVISORY GROUP ON CIVIL SOCIETY AND AID EFFECTIVENESS (2007). **Civil Society and Aid Effectiveness Concept Paper**. CAD-OECD: Paris.

BETTERAID (2009). **An assessment of the Accra Agenda for Action from a civil society perspective**. Better Aid Coordinating Group: Filipinas.

EURODAD (2008). **Turning the Tables: Aid and Accountability under the Paris Framework**. Bruxelas.

INTERNATIONAL CSO STEERING GROUP (2008). **From Paris 2005 to Accra 2008: will aid become more accountable and effective? A critical approach to the aid Effectiveness Agenda**.

OPEN FORUM FOR CSO DEVELOPMENT EFFECTIVENESS (2010). **The Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for Civil Society Development Effectiveness**.

REALITY OF AID (2007). **The Paris Declaration: Towards Enhance Aid Effectiveness? - Reality Check**. Bond/CCIC.

