

## Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?

CARLOS R. S. MILANI, BIANCA SUYAMA E LUARA L. LOPES

NOVEMBRO 2013

- Desde os anos 1960, o Brasil participou de programas de cooperação para o desenvolvimento em outros países de renda média e em países de renda baixa; no entanto, desde os anos 2000 seu papel tem se tornado mais denso do ponto de vista quantitativo e qualitativo. O presente relatório tem por objetivo principal contribuir para o debate sobre as agendas de política externa no Brasil, mais particularmente no que diz respeito ao sistema da cooperação internacional para desenvolvimento (CID).
- Este artigo parte da constatação de que não existe um regime verdadeiramente institucionalizado no campo da CID. Este é um aspecto importante para o governo brasileiro: como consequência das lacunas deixadas pelo sistema da CID, critérios, normas e modalidades de ação internacional podem ser redefinidos. Nesse sentido, deve ser considerado o fato de o Brasil ser uma federação e de que várias agências da administração pública nacional participam de atividades e projetos de cooperação.
- Metodologicamente, este relatório fundamenta-se em pesquisas realizadas sobre a realidade da cooperação em dez países, cinco do Norte (Alemanha, Espanha, EUA, Noruega e Reino Unido) e outros cinco do Sul (África do Sul, China, Índia, México e Turquia). A seguir, procura contrastar desenhos institucionais e práticas de cooperação, com a finalidade de formular recomendações ao governo brasileiro sob a forma de um roteiro. Com isso, pretende instigar o debate público nacional sobre o tema e mobilizar a sociedade civil em torno dessa agenda tão plural do ponto de vista dos atores e, portanto, nunca alheia a contradições políticas e tensões entre o sentido público e privado dos modelos de desenvolvimento.



## Índice

---

■ Introdução .....	03
■ Seção 1 Dimensão jurídico - institucional .....	05
■ Seção 2 Financiamento e Modalidades .....	22
■ Seção 3 Prioridades estratégicas e políticas .....	29
■ Seção 4 Transparência pública e relações com a sociedade .....	34
■ Seção 5 Conclusão .....	38
■ Bibliografia .....	45
■ Fichas - Perfil de países .....	49



## ■ Introdução

O presente relatório tem por objetivo principal contribuir para o debate sobre as agendas de política externa no Brasil, mais particularmente no que diz respeito ao sistema da cooperação internacional para desenvolvimento (CID), no qual o governo brasileiro e suas distintas agências têm desempenhado papel crescente também na qualidade de país que oferece projetos de cooperação (IPEA, 2010 e 2013). No âmbito da CID, o Brasil tradicionalmente desempenhou papel de beneficiário de programas e financiamentos. A partir dos anos 2000, com a mudança na escala da política externa brasileira transformou-se também o perfil da atuação do Brasil na CID. O Brasil participava, desde os anos 1960, em programas de cooperação para o desenvolvimento em outros países de renda média e em países de renda baixa; no entanto, foi somente a partir dos anos 2000 que seu papel se tornou mais denso do ponto de vista quantitativo e qualitativo.

Este relatório parte da constatação de que não existe um regime verdadeiramente institucionalizado no campo da CID, ou seja, as normas, regras e princípios existentes são variados e não atingiram grau avançado de formalização e de obrigatoriedade para os Estados e os demais atores do sistema internacional. No plano multilateral, as regras em matéria de CID pouco avançaram no âmbito das Nações Unidas: o marco mais importante para os países do Sul foi o Plano de Ação de Buenos Aires em matéria de cooperação técnica (CTPD), conhecido como PABA, de 1978. O foco mais recente da Cooperação Sul-Sul (CSS) recolocou a política no centro do debate, pois não se trata mais apenas de

cooperação técnica entre países em desenvolvimento, mas também de relações estratégicas, de novas coalizões e quiçás de um novo papel internacional aspirado por alguns países do Sul. Quanto aos países do Norte, industrializados e com indicadores elevados de desenvolvimento humano, foi no seio da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (mormente no Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento - CAD, composto por apenas 28 países) que os principais doadores ou os doadores tradicionais no sistema da CID construíram suas regras e critérios, como a definição estatística do que é considerado Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)<sup>1</sup>. Ou seja, o que foi construído no CAD da OCDE nunca teve caráter político de universalidade.

Ademais, mesmo para esses países o CAD tem formulado recomendações e visa a definir padrões que podem ser seguidos pelos Estados, mas o poder discricionário permanece no plano das decisões de política externa e de políticas de cooperação de cada doador tradicional. Ainda hoje, a média de cooperação bilateral para os membros do CAD gira em torno de 60%, sendo que muitos países superaram essa média, como veremos a seguir. Da não universalidade das regras construídas pelo CAD e da incipiente institucionalização da CSS decorrem inúmeros inconvenientes: pouca clareza e transparência das regras do jogo (sobretudo quando a CID é comparada a regimes institucionalizados como o

---

1 O CAD define ajuda externa como fluxos financeiros, assistência técnica, e mercadorias de agências governamentais que são (1) destinados a promover o desenvolvimento econômico e bem-estar como o seu objetivo principal, e (2) são fornecidos a fundo perdido ou empréstimos subsidiados de, no mínimo, 25% de concessionalidade.



de comércio internacional, o de direitos humanos, o de meio ambiente, etc.); reduzida capacidade de pressão e de controle sobre o comportamento dos Estados pelos cidadãos e movimentos sociais; dificuldade no tratamento multilateral do tema e, por conseguinte, na construção de consensos entre os Estados e os demais atores da política internacional. Aspecto importante a ser ressaltado: paradoxalmente, também como consequência dessas lacunas, há espaço para alguma criatividade política pelos Estados, principalmente por aqueles que não fazem parte do CAD da OCDE, como o Brasil.

Metodologicamente, este relatório, com base em algumas pesquisas realizadas sobre a realidade da cooperação em dez países, cinco do Norte (Alemanha, Espanha, EUA, Noruega e Reino Unido) e outros cinco do Sul (África do Sul, China, Índia, México e Turquia), de maneira esquemática e sem pretensão à exaustividade, procura contrastar desenhos institucionais e práticas de cooperação, com a finalidade de formular recomendações ao governo brasileiro, instigar o debate público nacional sobre o tema e mobilizar a sociedade civil em torno dessa agenda tão plural, povoada de distintos atores e, portanto, nunca alheia a contradições políticas e econômicas. A CID, embora mobilize em termos globais recursos inferiores aos das remessas de migrantes internacionais ou do comércio mundial de armamentos, tem relevância por anunciar um discurso de política externa e construir uma narrativa do multilateralismo, mas também por frequentemente ser o carro abre-alas para a projeção internacional das empresas e seus interesses, de um lado, e a internacionalização das políticas públicas, de outro. Ou seja, existe um regime simbólico a ser pensado e investido, mas também uma economia

política internacional da CID. E, para tornar o debate ainda mais relevante, não são poucas as tensões entre esses processos em que o governo do Brasil se encontra bastante presente e atuante.

Na condução do estudo, a equipe que elaborou o presente relatório fez pesquisas de natureza documental (impressa e disponível na Internet), revisão parcial da bibliografia, mas também mobilizou material primário a partir de algumas entrevistas com responsáveis de agências e lideranças da sociedade civil dos diferentes países<sup>2</sup>. Estes foram selecionados com base nos seguintes critérios: (i) no caso dos países do Norte: relevância quantitativa no campo da CID; prática de cooperação com o Brasil; inovações qualitativas ao longo da história; importância geopolítica para o Brasil; (ii) no caso dos países do Sul: dupla inserção que possuem nas agendas de cooperação para o desenvolvimento (recebem e ofertam cooperação); construção de uma diplomacia da cooperação sul-sul, por meio de discursos, projetos, montantes a partir dos anos 1990/2000; relevância estratégica desses países na geopolítica regional e global; legado histórico em termos de participação, entre os anos 1950 e 1970, nos debates sobre as relações centro-periferia, não alinhamento, terceiro mundo e nova ordem econômica internacional; e das semelhanças e diferenças que apresentam para fins de comparação e futura construção de uma política pública brasileira de CID.

---

2 Participaram na coleta de dados e concepção dos mapas e organogramas os pesquisadores Timóteo Saba M'Bunde, Tassia Camila Oliveira Carvalho e Isabela Ribeiro Nascimento Silva. Os mapas fazem parte do projeto "Atlas da Política Externa Brasileira", conduzido no âmbito do LABMUNDO, antena Rio, do IESP-UERJ. Nina Scheliga apoiou na síntese das fichas-países e formatação do texto.



O relatório está estruturado em torno de quatro seções temáticas: (i) dimensão jurídico-institucional; (ii) modalidades e financiamentos; (iii) prioridades estratégicas e políticas; (iv) transparência pública e relações com a sociedade. Nas considerações finais, com base na experiência dos 10 países brevemente descritos (vide *Fichas - Perfil de Países*, pág. 49), são apresentadas algumas recomendações para o desenvolvimento de uma política pública brasileira de cooperação internacional para o desenvolvimento.

## ■ Seção 1 Dimensão jurídico - institucional

No mundo acadêmico, pesquisadores estabelecem inúmeras interpretações sobre as motivações dos Estados ao desenvolverem políticas de cooperação ou ajuda internacional (*“foreign aid”*), podendo variar desde a necessidade de formação de alianças, alinhamentos ideológicos, benefícios políticos, relevância estratégica e militar, busca de influência multilateral, abertura de mercados comerciais, valores humanitários, entre outros. No caso das potências emergentes, alguns analistas têm apontado como fatores a identidade compartilhada de países em desenvolvimento, a oferta de uma expertise que seria mais apropriada porque adequada a contextos semelhantes, a rejeição de relações hierárquicas entre um doador e um receptor, bem como a relevância da cooperação com benefícios mútuos. Pouco se sabe, ainda, sobre as práticas da cooperação sul-sul (CSS) e sobre as conexões e contradições entre essas práticas e as motivações dos Estados que as implementam.

No entanto, ao abrirmos a análise do tema da CSS para o âmbito doméstico dos Estados, pode-se per-

ceber que muitas dessas hipóteses devem ser confrontadas à multiplicidade de experiências, agendas e atores, bem como aos distintos desenhos institucionais concebidos e implementados pelos Estados. Os interesses dos atores domésticos nem sempre são convergentes, podendo incrementar tensões e conflitos, ainda mais no caso de inexistir uma política pública e institucionalizada de cooperação. A existência de uma política pública no campo da CID, que pressupõe publicidade, transparência, instituições, responsabilidade política e participação, não evita tensões e conflitos, porém gera espaços próprios para debatê-los democraticamente, de um lado, e para arbitrar os litígios e fazer as escolhas políticas, de outro (MILANI & PINHEIRO, 2013).

De fato, nos países em que avançam os processos de democratização das relações entre o Estado e a sociedade, temas relativos ao sistema internacional se encontram mais densamente presentes nas agendas de inúmeros atores nacionais e grupos de interesse, configurando o que Christopher Hill (2003) chamou de uma nova *“politics”* da política externa. Os ministérios “domésticos” tendem a desenvolver suas próprias políticas de internacionalização, com ou sem a participação dos ministérios das relações exteriores. Aumenta o fluxo de demandas e interações mais regulares entre ministérios, chancelarias, embaixadas, operadores econômicos e atores não governamentais, no sentido da convergência, mas também podendo produzir dissensos, protestos e denúncias no campo da CID.

Como afirmou Lima (2000), em tempos de internacionalização avançada e de democratização, a política externa tende a produzir impactos *distributivos* no



plano interno: *distributivos* porque envolvem recursos escassos, produzem impactos mais individuais do que universais e porque geram benefícios a certos grupos sociais ou regiões. Isso se dá quando os resultados da ação externa deixam de ser simétricos para os diversos segmentos sociais: importação de bens, negociação de acordos comerciais bilaterais ou multilaterais, adesão a regimes internacionais. Pode-se acrescentar a isso o fato de as visões sobre a inserção internacional do Brasil também ser objeto de debate: ênfase nas relações Norte-Sul ou Sul-Sul? Política externa mais amistosa em relação ao Centro do sistema internacional ou ponderação dos interesses de acordo com a prioridades nacionais? Integração sem muita negociação aos padrões internacionais ou projeto de desenvolvimento nacional com ênfase na autonomia política?

Em suma, muito embora estejamos aqui definindo tipos ideias de comportamento internacional do Estado e que boa parte da tipologia empiricamente verificada desse comportamento se encontra em zonas cinzentas entre tais tipos, o fato é que a política externa e suas agendas de CID estão cada vez mais conectadas às demais políticas públicas e a fatores domésticos de todo país, no Norte como no Sul. Como veremos, o *lobby* dos agricultores no processo legislativo é uma variável essencial no processo decisório do governo norte-americano em matéria de *“foreign aid”*, como parecem decisivos os fatores energéticos no caso chinês (busca de fontes diversificadas de energia para a sua matriz de crescimento econômico), ou ainda os fatores diplomáticos para a África do Sul (sua relação com o continente africano, a construção da legitimidade do regime após longos anos de política externa do *apartheid*). A seguir, apre-

sentaremos brevemente alguns aspectos mais salientes da dimensão jurídico-institucional (desenho institucional e marco regulatório nacional, processo decisório e formação de recursos humanos) à luz da experiência dos dez países selecionados.

No que diz respeito às agências e ao desenho institucional, é importante ressaltar o caráter pioneiro da experiência dos EUA. A partir do Plano Marshall e no bojo do combate contra o comunismo, os Estados Unidos foram os primeiros a definirem um contexto institucional especificamente voltado à cooperação internacional para o desenvolvimento. Isso se explica historicamente, claro, à luz dos desafios da Guerra Fria e da necessidade de legitimação do projeto estadunidense no bojo do processo africano-asiático de descolonização. Em 1957, houve esforços no sentido de separar a cooperação econômica da militar em termos administrativos e orçamentários, graças ao estabelecimento do *“Development Loan Fund”* que passou a fornecer empréstimos concessionais a países em desenvolvimento e não mais somente àqueles que se encontrassem em território de conflito ideológico com Moscou. Um ano mais tarde, o governo americano apoiou de maneira decisiva a criação da *“International Development Association”* (IDA) no âmbito do grupo Banco Mundial. A presidência de Kennedy foi estratégica ao concordar, finalmente, com a criação do BID, lançar a Aliança para o Progresso (em direção à América Latina) e criar o *Peace Corps* (em março de 1961). Nesse mesmo ano, o Congresso dos EUA aprovou a Lei de Ajuda Externa (*“Foreign Assistance Act”*), fundindo o ICA (*“International Cooperation Administration”*, de 1954) e outras entidades de *“foreign aid”* na nova agência que seria dedicada à coopera-

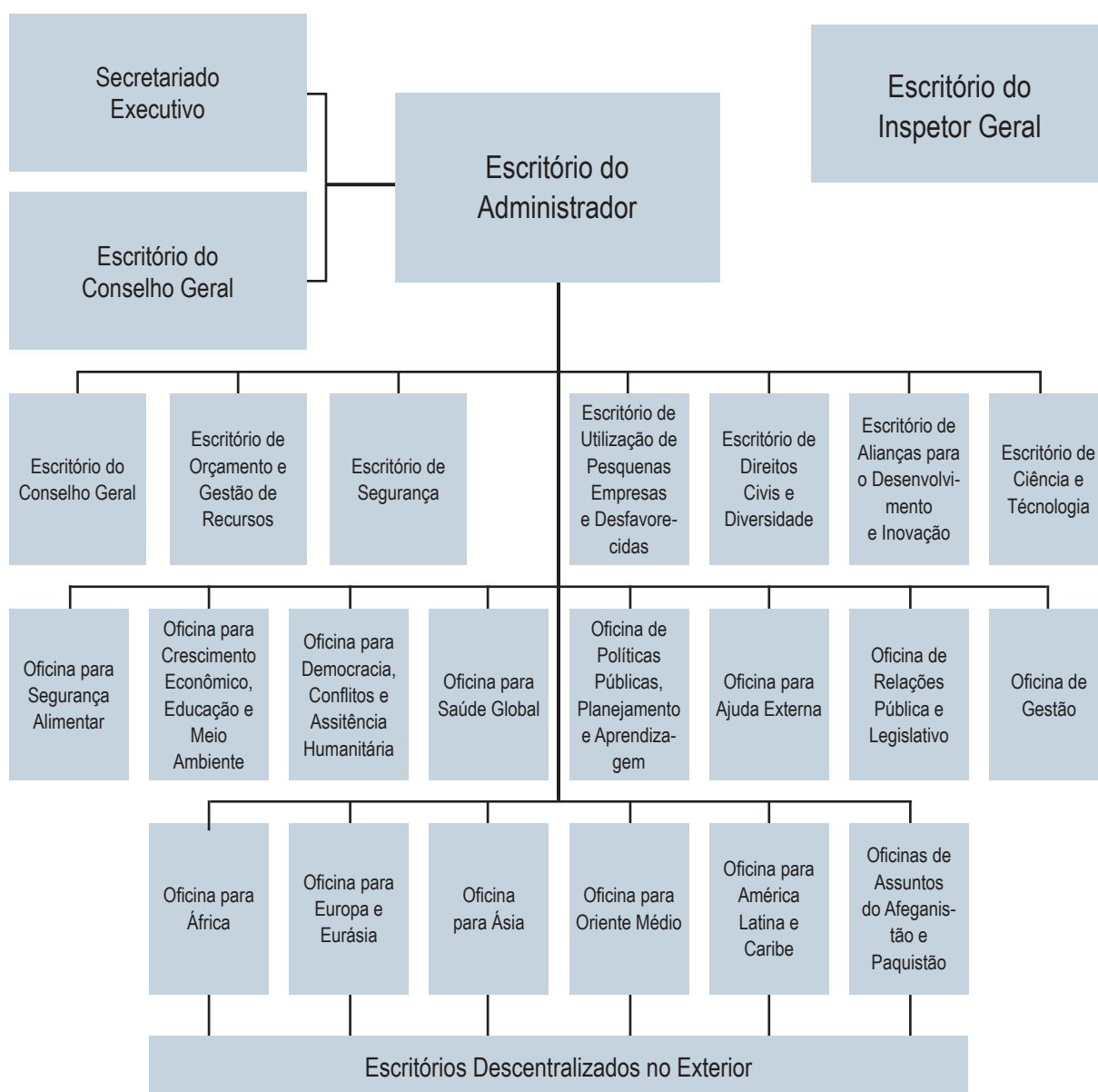


ção para o desenvolvimento como um esforço de longo prazo, passando a realizar planejamento nacional e assumindo o compromisso com a alocação de recursos em uma base plurianual. Esta agência era a USAID (*“United States Agency for International Development”*), que ainda ocupa lugar central no ar-

ranjo institucional norte-americano em matéria de *“foreign aid”*.

A USAID trabalha de modo autônomo, com burocracia própria (cerca de 8 mil funcionários em mais de 80 escritórios no mundo), porém em estreita re- ►

**Figura 1 USAID - Organograma**



Fonte: Website da USAID. <http://www.usaid.gov/who-we-are/organization>





lação com o Departamento de Estado. Administra diretamente alguns fundos ou parte deles da agenda norte-americana de *“foreign aid”*, a exemplo da assistência para o desenvolvimento (*“Development Assistance”*), a assistência contra desastres internacionais (*“International Disaster Assistance”*), as iniciativas de transição (*“Transition Initiatives”*) e a saúde global (*“Global Health Account”*). Sua estrutura organizacional (**figura 01**) demonstra claramente suas atuais prioridades: cinco departamentos regionais (África; Ásia; Europa e Eurásia; América Latina e Caribe; Oriente Médio) e quatro temáticos (Democracia, conflito e assistência humanitária; Crescimento econômico, educação e meio ambiente; Segurança alimentar; Saúde global), além dos departamentos funcionais (planejamento, avaliação, gestão de projetos, etc.) e dos escritórios regionais e locais.

A Lei norte-americana de Ajuda Externa de 1961 foi emendada 22 vezes ao longo da história da participação dos EUA no sistema da CID. Hoje ela apresenta pelo menos 33 diferentes objetivos, 75 prioridades, 247 diretrizes, sendo executada por 12 departamentos, 25 agências distintas e 60 escritórios governamentais (OXFAM AMERICA, 2008). Muitos analistas a consideram desatualizada (LANCASTER, 2007), mas o aspecto que merece destaque é o papel central que desempenha o Legislativo no debate público sobre a *“foreign aid”*. Muitos *“constituencies”* - que no mundo anglo-saxão remete a qualquer grupo coeso de indivíduos ligados por identidades compartilhadas, laços culturais, valores, interesses e lealdades comuns - se mobilizam no campo das diferentes políticas públicas a fim de fazerem valer seus interesses em matéria de ajuda externa, como demonstram as leis de ajuste no se-

tor agrícola nos EUA (*“Agriculture adjustment acts”*). Como resultado dessa dimensão altamente política da *“ajuda externa”* norte-americana, *“cada proposta legislativa, nova iniciativa e organização representam não a falta de foco em resultados, mas uma perspectiva particular em que tipos de resultados são desejados (...) representam uma falha da liderança e da estratégia (...)”*. A fragmentação dessa estrutura reflete-se na influência decrescente da USAID na ajuda externa dos EUA. Em 1998, a USAID geria 64% da AOD dos EUA; oito anos depois, essa parcela foi reduzida a menos de 45%” (OXFAM AMERICA, 2008, p. 12). Interessante notar que, nesse mesmo período, a parcela correspondente ao Departamento de Defesa foi a que mais cresceu, passando de 3,5 a 18% do total da AOD norte-americana.

De acordo com o relatório publicado pela OCDE em 2009, a escolha institucional de estabelecer uma agência própria para a CID, ou duas ou mais agências, varia de país a país, sendo a decisão justificada por razões políticas e tradições jurídicas nacionais. Pouco mais de metade dos membros do CAD aprovou legislação que estabelece as prioridades de seus respectivos programas de cooperação bilateral. No caso do Reino Unido, o *“International Development Act”* de 2002 prevê um mandato legislativo claro em torno da redução da pobreza e estabelece uma estratégia não apenas em matéria de cooperação, mas igualmente no campo do desenvolvimento. Por exemplo, pela primeira vez na experiência do Reino Unido, a lei proíbe o uso da *“foreign aid”* para fins que não sejam os da própria cooperação, bem como a vinculação da ajuda bilateral aos contratos para as empresas britânicas, proibindo, assim, a *“ajuda ligada”*. O Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), com estatuto de





ministério, é o agente principal na concepção das políticas de cooperação.

Em termos gerais, segundo relatório publicado pela OCDE em 2009, nos países em que inexistia legislação regendo a cooperação bilateral (e multilateral), pode haver vulnerabilidade maior a mudanças de prioridades governamentais com a chegada ao poder de novas coalizões partidárias. No entanto, paradoxalmente, em países em que não há legislação própria (por exemplo, Austrália, Irlanda, Noruega e Suécia)<sup>3</sup>, os governos também gozam de maior flexibilidade e capacidade de adaptação à rápida evolução das questões de cooperação para o desenvolvimento (OCDE, 2009).

Do ponto de vista organizacional, entre os membros do CAD, a cooperação para o desenvolvimento encontra-se de regra integrada à política externa, estando o departamento ou a agência burocraticamente situada sob a responsabilidade dos respectivos ministérios das relações exteriores. Existiriam quatro principais modelos organizacionais: (i) o ministério assume a liderança e é responsável pela política e implementação (Dinamarca, Noruega); (ii) o departamento de cooperação para o desenvolvimento ou a agência dentro do ministério lidera a agenda e é responsável pela política e implementação (Finlândia, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos, Nova Zelândia, Suíça); (iii) um ministério tem a responsabilidade global pela política e uma

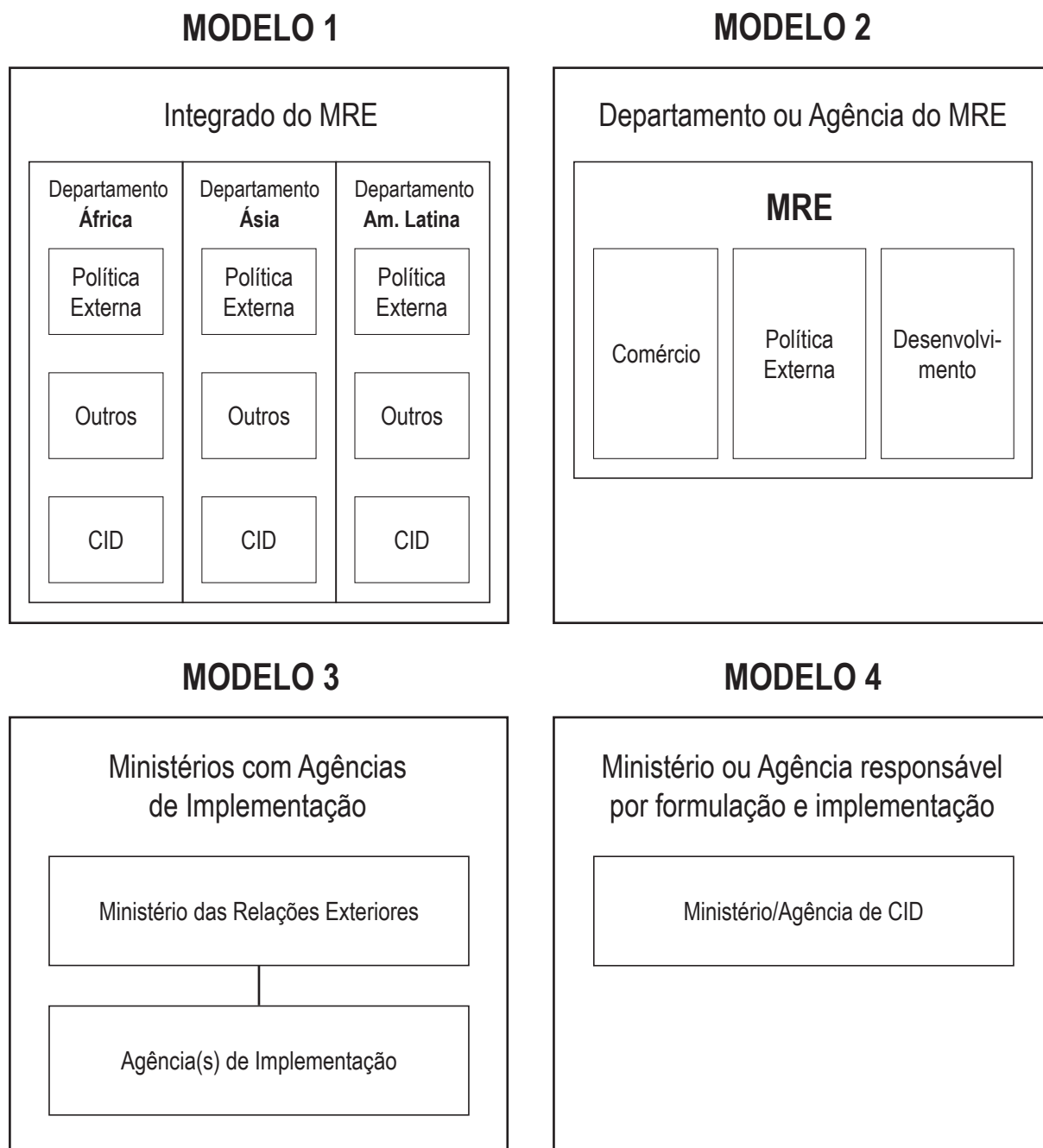
agência independente de execução é responsável pela implementação (Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Luxemburgo, Portugal, Suécia); (iv) um ministério próprio ou uma agência para a CID, para além do ministério das relações exteriores, é responsável tanto pela política quanto pela implementação, como no caso da Austrália, do Canadá e do Reino Unido (OCDE, 2009, p. 30). A figura 2 sintetiza esses quatro modelos administrativos, (ver página 10).

No caso da Alemanha, em 1961, a República Federal Alemã estabeleceu o Ministério de Cooperação Econômica. Do ponto de vista organizacional, o atual Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ, *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*) responsabiliza-se por conduzir e decidir o planejamento, a coordenação, a negociação e o financiamento dos programas de cooperação, estabelecendo diretrizes, estratégias e conceitos da política alemã de desenvolvimento. Composto de pouco menos de 800 funcionários (cerca de 75% deles baseados no escritório de Bonn), o BMZ não é órgão de execução. Os atores da cooperação bilateral alemã financiados em parte ou na totalidade pelo BMZ são as agências executoras oficiais, as igrejas, estados (*länder*) e municípios, organizações da sociedade civil, as fundações políticas, organizações “formadoras de estruturas sociais” (*Sozialstrukturträger*), entre outros. Constam na lista de organizações, governamentais ou não, mundialmente conhecidas que participam da cooperação bilateral da Alemanha, por exemplo, a Fundação Alexander von Humboldt, a Fundação Friedrich Ebert, a Fundação Friedrich-Naumann, o Instituto Goethe, a Fundação Konrad Adenauer, a

3 É curioso notar que, no caso da Irlanda, a Constituição define um número máximo de ministérios no governo, o que dificulta a nomeação de um ministro ou a criação de um departamento de cooperação para o desenvolvimento. No caso da Suécia, a agência SIDA tem ampla autonomia em relação à diplomacia e ao Ministério de Relações Exteriores.



**Figura 2 Relações ministério-agência e modelos organizacionais**



Fonte: OCDE, 2009.

Misereor e a Fundação Rosa Luxemburg (PESSINA, 2012). A cooperação alemã tem forte relação com o setor privado (promoção comercial, indústrias) e muito se poderia aprender de suas (boas e

nem tão boas) práticas de cooperação econômica e educação profissional.

Ao comissionar organizações de execução, o BMZ



lhes atribui a gestão de projetos no âmbito da cooperação financeira e da cooperação técnica, a formação e preparação de peritos alemães e agentes de desenvolvimento, bem como a capacitação de gestores e técnicos dos países beneficiários. O Banco de desenvolvimento (*KfW, Kreditanstalt für Wiederaufbau*) e a Empresa Alemã de Investimento e Desenvolvimento (*DEG, Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft*), subsidiária do grupo KfW, são responsáveis pela cooperação financeira. A Agência de Cooperação Internacional Alemã (*GIZ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*) é responsável pela cooperação técnica, formação e envio de cooperantes. O Centro para Migração Internacional e Desenvolvimento (*CIM, Centrum für Internationale Migration und Entwicklung*) é responsável pela colocação e expatriação de especialistas nos países beneficiários de projetos. No caso da Alemanha, em 2009, existiam 2.752 funcionários trabalhando em território alemão, outros 1.727 descentralizados, 9.431 contratados locais; desse total de 13.910 funcionários, a parcela de 80% é descentralizada. Curioso notar que, nos casos da Noruega e do Reino Unido, respectivamente, esses valores baixam para 50 e 39% (OCDE, 2009, p. 40).

A GIZ, cujo único acionário é a RFA, surgiu da fusão efetivada em janeiro de 2011 das seguintes agências governamentais: a Cooperação Técnica Alemã (*GTZ, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), que fora criada em 1974; o Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social (*DED, Deutscher Entwicklungsdienst*), fundado em 1963; a Sociedade Internacional para Capacitação e Desenvolvimento (*InWent, Internationale Weiterbildung und Entwicklung Gemeinnützige*), de 2002. Como lembra Maria Elisa

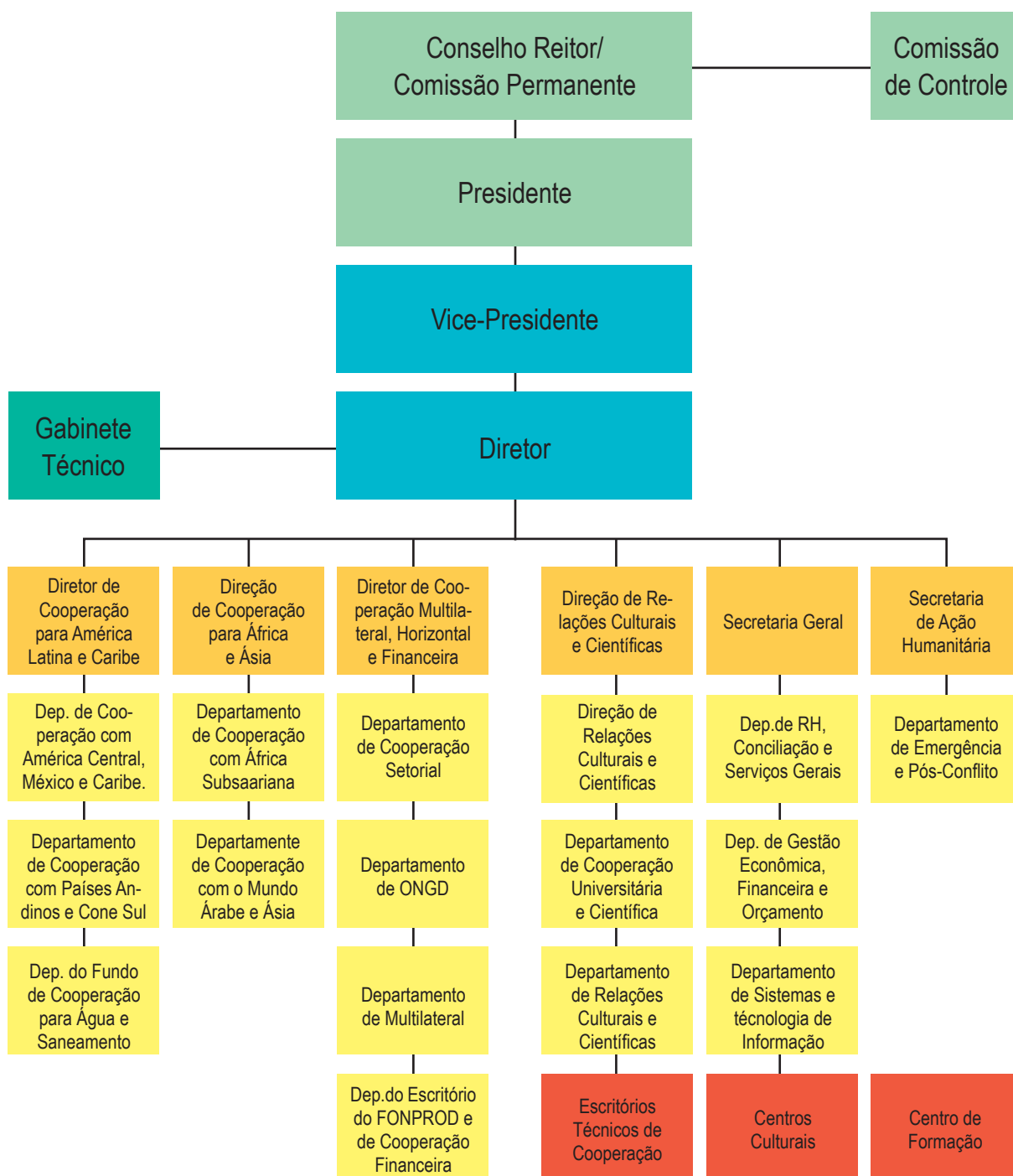
Huber Pessina (2012, p.), a “fusão dessas três organizações foi um fato histórico conduzido pelo atual ministro da Cooperação para o Desenvolvimento, Dirk Niebel (...) esta fusão constava como uma das prioridades do Acordo da Coalizão conservadora-liberal que governa o país desde 2009 (...) está diretamente ligada ao compromisso de aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, enxugando estruturas (...) a GIZ agora conta com aproximadamente 19.000 funcionários atuando em 130 países e com um faturamento aproximado de 2 bilhões de euros por ano. A iniciativa pretende transformá-la em uma das maiores agências de cooperação do mundo” (PESSINA, 2012, p. 144).

Na Noruega, o debate parlamentar sobre a cooperação internacional é bastante dinâmico, com a participação de três ou quatro representantes por partido político, sendo dominado por argumentações humanitárias e justificativas baseadas na ética de responsabilidade (VAN DER VEEN, 2011). O governo criou a *Norwegian Development Agency* (NORAD) em 1965, instigado pela rivalidade nórdica após o estabelecimento, nesse mesmo ano, da agência sueca (SIDA, *Swedish International Development Agency*). A política norueguesa também foi marcada pela crítica do CAD da OCDE, formulada em 1967, de que a Noruega era “um dos doadores menos generosos” (VAN DER VEEN, 2011, p. 159), o que provocou reações dos políticos nacionais. Em 1972, a Noruega ultrapassou a média dos países do CAD pela primeira vez e, nesse mesmo ano, os legisladores definiram o patamar de 1% do PIB como meta a ser atingida em 1980. Hoje a NORAD é uma diretoria especializada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, que concentra a decisão em matéria de polí- ►



### Figura 3 Organograma da AECID em 2013

(Real Decreto de 1403/2007 de 26 de outubro, pelo qual se aprova o Estatuto da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o desenvolvimento, modificado pelo Real Decreto 941/2010 de 23 de julho, modificado pelo Real Decreto 1424/2012 de 11 de Outubro)



Fonte: Website da AECID, 2013.



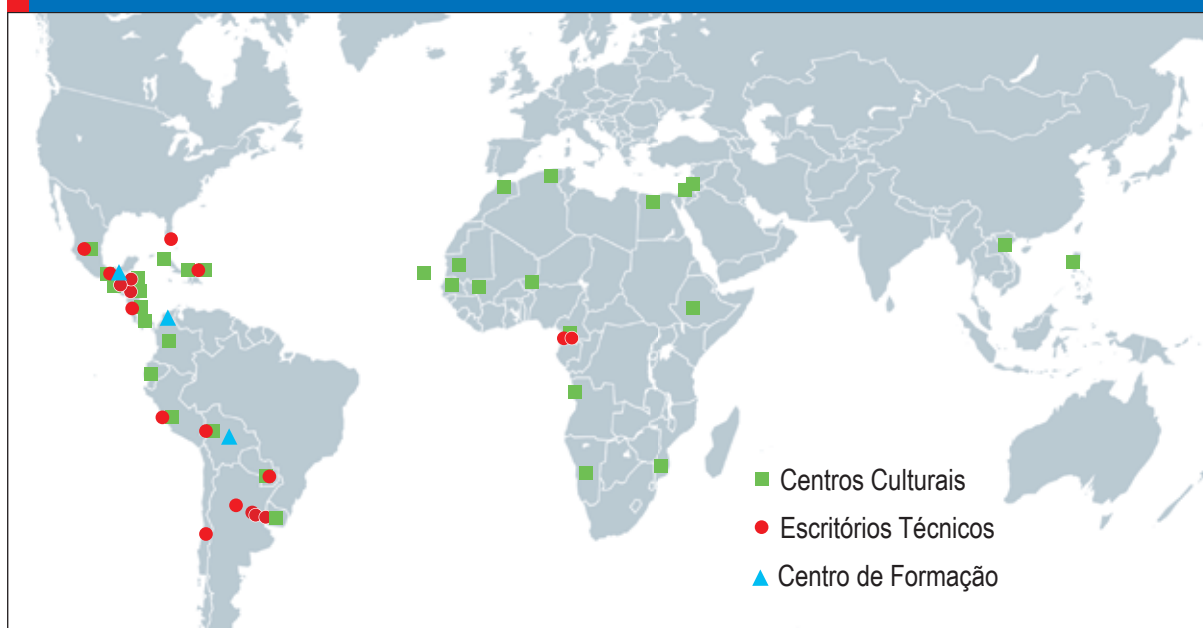
tica de CID integrada à política externa. Embora a NORAD tenha sido originalmente pensada como agência de implementação separada do Ministério, hoje ela tem caráter mais técnico e inexistente legislação específica, estando organizada em torno de cinco grandes departamentos: Clima, energia e meio ambiente; Desenvolvimento econômico, gênero e governança; Saúde global, educação e pesquisa; Sociedade civil; Qualidade da ajuda externa.

No caso da Espanha, a agência criada em 1988 foi reformada em 2008, passando-se a chamar AE-CID (Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento). Trata-se hoje de uma agência de execução que funciona no âmbito do Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação (MAEC), vinculada à Secretaria de Estado de Cooperação Internacional e Iberoamérica (SECIPI). É o principal órgão de gestão da CID espanhola, tendo

quatro departamentos mais importantes (América Latina e Caribe; Ásia e África; Cooperação multilateral, horizontal e financeira; Relações culturais e científicas), ademais do escritório de ação humanitária que depende hierarquicamente do Diretor da AE-CID, conforme organograma apresentado na figura 3. Fora da Espanha, trabalhando junto às embaixadas, encontram-se os Escritórios Técnicos de Cooperação (total de 33), os Centros Culturais (18) e os Centros de Formação (4), conforme mapa número 1.

A lei espanhola de cooperação (número 23/1998) estabelece os princípios, metas, prioridades, modalidades e instrumentos da política de CID, todos bastante alinhados com os Objetivos do Milênio das Nações Unidas e a agenda da eficácia da OCDE. Do ponto de vista do planejamento, é por meio do Plano Diretor (por quatro anos) que o governo delinea suas estratégias e prioridades. O Plano ►

## Mapa 1 Descentralização da cooperação espanhola, AECID



Fonte: Website da AECID. Elaboração: LABMUNDO, 2013.



Diretor atual cobre o período 2013-2016 e anuncia a concentração da política espanhola em três áreas geográficas e 23 países, 12 dos quais na América Latina e no Caribe (Bolívia, Colômbia, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana); 4 na África do Norte e no Oriente Próximo (Mauritânia, Marrocos, Saara Ocidental e Palestina); 3 na África Subsaariana Ocidental (Mali, Níger e Senegal); 3 na África Central, Oriental e Austral (Etiópia, Guiné Equatorial e Moçambique); 1 na Ásia (Filipinas). Também anunciou que, nos próximos 4 anos, a cooperação espanhola terá fechado ou redesenhado 29 programas (8 na América Latina e no Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Uruguai e Venezuela; 9 na África Subsaariana: Angola, Cabo Verde, Gâmbia, Guiné, Guiné-Bissau, Namíbia, Congo, Sudão e Sudão do Sul; 7 na África do Norte e no Oriente Próximo: Argélia, Egito, Iraque, Jordânia, Líbano, Síria e Tunísia; 5 na Ásia: Afeganistão, Bangladesh, Camboja, Timor Leste e Vietnã). Além disso, o Plano Diretor 2013-2016 incorpora o setor privado na promoção do desenvolvimento econômico, fato associado à contração do orçamento global e da impossibilidade de manter-se o compromisso espanhol no nível de 0,56% do PIB destinado à AOD. Ademais, a Espanha possui um arcabouço jurídico muito preciso no que diz respeito ao papel das entidades subnacionais<sup>4</sup>.

No caso do Reino Unido, data de 1997 a decisão de separar o DFID (*“Department for International Deve-*

*lopment”*) do *“Foreign and Commonwealth Office”*, tornando-o um ministério à parte, apoiado por duas agências governamentais: a *“Commonwealth Scholarship Commission”* e a *“Independent Commission for Aid Impact”*. As políticas do DFID são definidas em alto nível, por seus líderes ministeriais (o *“Secretary of State for International Development”*, o *“Minister of State for International Development”* e o *“Parliamentary Under-Secretary of State”*)<sup>5</sup>. Uma vez definida a agenda política, os planos operacionais (objetivos, resultados, ferramentas de avaliação, fóruns de consulta, etc.) são definidos com base em períodos de cinco anos, tanto no nível multilateral (40% do total da AOD britânica é canalizada pela União Europeia, Banco Mundial, ONU e Fundo Global), quanto no plano das relações bilaterais.

Existe um marco regulatório bastante preciso: uma lei de 2002 (*“International Development Act”*) definiu a redução da pobreza como a meta abrangente da ajuda externa britânica e outra lei de 2006 (*“Reporting and Transparency Act”*) que prevê os mecanismos de prestação de contas à sociedade e ao Parlamento. Interessante notar que a lei de 2002 foi redigida de tal forma que a chamada “ajuda ligada” (*“tied aid”*), segundo a qual a ajuda prestada retorna sob a forma de compra de serviços pelo país beneficiário junto ao país-doador, passou a ser passível de processo judicial nas cortes britânicas. Além disso, desde 1997, o DFID tem regularmente publicado seus documentos de estratégia (*“White Paper”*), nos anos de 1997, 2000, 2006 e 2009. Hoje, o DFID

4 Ver [http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV\\_Plan\\_DirectorCE\\_2013-2016\\_Final2.pdf](http://www.aecid.es/galerias/descargas/publicaciones/IV_Plan_DirectorCE_2013-2016_Final2.pdf)

5 As funções de cada órgão estão definidas no documento disponível no seguinte endereço: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/49555/departamental-board-operating-framework.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/49555/departamental-board-operating-framework.pdf)



tem cerca de 2.700 funcionários que integram uma carreira muito especializada e bem reconhecida nacional e internacionalmente.

A comparação e a definição de uma tipologia empírica dos modelos organizacionais da cooperação bilateral tornaram-se possíveis com a criação, pelos membros do CAD, do sistema de “*peer-review*” em 1962. O sistema teve alguns percalços: Portugal abandonou o CAD em 1974, regressando somente em 1993; a proposta de 1978 de incluir um revisor de país em desenvolvimento foi abandonada. No entanto, a revisão pelos pares tem sido um mecanismo muito importante para se pensar, comparativamente, como cada Estado-doador define suas prioridades, adota estratégias de descentralização (qual seria o papel das cidades, províncias, regiões? Que tipo de presença as agências podem ter nos países beneficiários?), dialoga com atores não institucio-

nais, busca evitar a “ajuda ligada” e, principalmente, se e como ocorre alguma forma de coordenação entre doadores para evitar superposição de programas por temas ou países destinatários<sup>6</sup>.

Hoje, após a Conferência de Busan (novembro de 2011), as agências dos países-membros do CAD convivem com uma profunda crise do paradigma associado à AOD e das relações Norte-Sul. Existem novos atores (estatais e não estatais) que tornam mais competitivas as relações entre os doadores, resultantes de uma real mudança na economia política internacional subjacente às relações Norte-Sul. Ademais, são muitas as formas emergentes de cooperação Sul-Sul que colocam em xeque os crité-

6 Outro aspecto institucional importante, igualmente muito estudado pelos especialistas da OCDE, diz respeito ao papel das entidades subnacionais. Por questões de espaço e foco, não desenvolveremos este aspecto neste informe ►

## Quadro 1 A parceria de Busan para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento

Desde os anos 1960, a OCDE, principalmente por meio do CAD/OCDE, tem concentrado dados, informações e normas sobre a AOD realizada pelos seus países membros. A elaboração de relatórios, estudos e *peer reviews*, serviu para consolidar alguns conceitos-chave sobre o tema (países doadores, países recebedores, ajuda) mas também estimulou a reflexão crítica acerca da sua *efetividade*. Nesse sentido, o CAD/OCDE estabeleceu, em 2003, o Grupo de Trabalho sobre Efetividade da Ajuda, a partir das recomendações do chamado Consenso de Monterrey: uma das pri-

meiras iniciativas do GT foi convocar o I Fórum de Alto Nível sobre Harmonização, realizado em Roma nesse mesmo ano. Apesar de endossada por 28 países recebedores, a Declaração de Roma, resultante do encontro, traz recomendações principalmente para a “*comunidade de doadores*”, a maior parte referente à harmonização das ações e diminuição dos custos de transação.

Foi apenas em 2005, portanto, no II Fórum de Alto Nível do CAD/OCDE, em Paris, que se consolidou o marco principal do debate internacional sobre a efetividade da ajuda. De fato, a

Continua ►





Continuação do Quadro 1, pág.15

Declaração de Paris se tornou referência sobre o tema, destacando cinco princípios fundamentais para aumentar a efetividade da ajuda, com seus respectivos indicadores de progresso, são eles: apropriação; alinhamento; harmonização; gestão para resultados e mútua responsabilidade.

No entanto, no III Fórum de Alto Nível para a efetividade da ajuda, realizado em Acra em 2008, tanto a Declaração de Paris como os próprios termos do debate sobre efetividade da ajuda foram questionados por dois aspectos principais: a participação da sociedade civil – organizada em redes e coalizões globais – e a CSS. Dias antes do encontro de alto nível em Acra, organizações da sociedade civil de todo o mundo se reuniram em um fórum paralelo organizado pelas coalizões *Better Aid* e o *Open Forum on Civil Society Effectiveness* e elaboraram um conjunto de recomendações que foi entregue às delegações governamentais.

A CSS, por sua vez, foi assunto de debates inflamados durante o fórum, mas o impacto das discussões no documento final foi tímido: a Agenda de Ação de Acra (AAA) apenas convida os países engajados em arranjos de CSS a usarem os princípios de Paris como referência de efetividade, e menciona rapidamente a CSS como eventual fon-

te de aprendizado.

A partir de Acra, tanto a sociedade civil global como os chamados “doadores emergentes” foram definitivamente incorporados ao debate sobre a efetividade da ajuda – de fato, esses novos atores demandavam uma mudança qualitativa nas políticas internacionais de cooperação: em vez de *ajuda* ou *assistência*, a cooperação mais horizontal, com responsabilidades compartilhadas; em vez de *doadores e recebedores*, parceiros engajados em projetos de mútuo aprendizado; em vez do foco nos aspectos procedimentais da cooperação no combate à pobreza, ênfase nas suas causas estruturais e na desigualdade no acesso a direitos. Os países em desenvolvimento também expressaram preferência em tratar do tema no âmbito da ONU, em vez da OCDE.

Assim, o IV Fórum de Alto Nível, realizado em Busan em 2011, representou um marco no debate sobre efetividade da cooperação para o desenvolvimento: dele resultou a Parceria Global para Efetividade da Cooperação para o Desenvolvimento, que reúne mais de 160 países e 45 organizações multilaterais e da sociedade civil e se integra à agenda da ONU sobre o desenvolvimento pós-2015.

Fonte: Elaboração própria.

rios e as práticas dos membros do CAD da OCDE, mas que principalmente acabam por dar aos países beneficiários, particularmente no continente africano, um leque mais amplo de opções entre doadores ocidentais e “novos doadores”. O trabalho das mais de 126 agências bilaterais, para além da fragmentação que produzem e das dificuldades de coordena-

ção, vêm perdendo peso enquanto financiamento do desenvolvimento: representava 3% do PIB dos países em desenvolvimento em 1960, ao passo que não ultrapassava 0,25% em 2010. Se a AOD podia ser considerada um dos elementos da metáfora Norte-Sul, hoje ela está claramente em crise (DOMINGUEZ MARTIN, 2012).



Nesse contexto de mudanças, de que maneira África do Sul, China, Índia, México e Turquia têm-se organizado institucionalmente para responder aos desafios da Cooperação Sul-Sul (CSS)? Os cinco países são atores importantes da CSS e possuem dupla inserção nas agendas de cooperação para o desenvolvimento, porquanto oferecem e podem receber projetos e financiamentos. Também investem diplomaticamente, por meio de discursos e programas bilaterais e multilaterais, o campo da CSS, principalmente e com maior densidade a partir da transição entre os anos 1990 e 2000. Todos eles, com diferentes graus, têm relevância estratégica na geopolítica regional e global. Alguns referem-se diretamente ao legado histórico de Bandung e participaram, entre os anos 1950 e 1970, dos debates sobre não alinhamento, G-77 e nova ordem econômica internacional (MILANI, 2012). Como no caso dos países doadores tradicionais, as estratégias de CSS não são dissociadas das decisões relativas à inserção internacional desses Estados do Sul (projeção de poder político) e à internacionalização de seus respectivos capitalismos no cenário geopolítico e econômico (projeção de poder econômico regional e global). Esses processos geram contradições também para os países do Sul, mas é no âmbito da política que tais contradições podem (e devem) ser tratadas.

O quadro 01 apresenta uma síntese da situação institucional nos dias atuais. No caso da África do Sul, a SADPA (*South African Development Partnership Agency*) foi anunciada em 2007, mas sua efetiva criação ainda se encontra, em 2013, em processo de finalização. Segundo a estrutura anunciada, deve funcionar no âmbito do DIRCO (*Department of International Relations and Cooperation*), o qual se encarrega das ações

políticas e consultivas da cooperação sul-africana (BESHARATI, 2013)<sup>7</sup>. A África do Sul também desenvolve projetos de cooperação descentralizada, mas os dados não são publicados, nem existe, até agora, coordenação dessas atividades. Há uma associação de entidades subnacionais, a *South African Local Government Association* (SALGA) que promove atividades de cooperação internacional e transferência de políticas urbanas, mas ela tampouco sistematiza e publica seus dados (ZONDI, 2012; NGANJE, 2013). O primeiro marco legal importante na África do Sul pós-Apartheid foi o *African Renaissance and International Cooperation Fund*, votado pelo Parlamento. Do ponto de vista da divisão de tarefas burocráticas, é o DIRCO que desenvolve e administra os projetos sul-africanos no âmbito do *African Renaissance Fund* (ARF), mas é o Tesouro nacional que gerencia os fundos, (quadro 2, página 18).

De acordo com entrevista feita em Pretória com seu diretor, Dr. Shoayb Casoo, a SADPA visaria a cumprir três objetivos principais: coordenar o programa de cooperação sul-africano (desafio de evitar a fragmentação), reformar o ARF (transformando-o no *Partnership Fund*) e dinamizar a cooperação triangular<sup>8</sup>. Teria a seguinte configuração de quadro pessoal e servidores: a presidência da SADPA como departamento superior da agência; o secretariado (departamento de comunicações e parcerias, departamento de serviços de garantia legal e de qualidade,

7 A criação da SADPA foi anunciada em diferentes momentos; existe um diretor, mas a estrutura burocrática ainda não. Um resumo sobre esse processo institucional e o atual estado do assunto pode ser visto em: <http://www.dfa.gov.za/docs/2013pq/pq16ncop.html>

8 Entrevista conduzida por C. Milani, em fevereiro de 2013



## Quadro 2 Síntese das políticas de CSS

Países	Agência responsável e data de criação	Encaixa-se em algum modelo da OCDE?
África do Sul	South African Development Partnership Agency (2013?), sob o Ministério de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO)	Entre modelo 2 e 3: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
China	Não existe. Agenda conduzida majoritariamente pelo Ministério do Comércio	Não
Índia	Development Partnership Administration (DPA), junto ao MRE indiano. Papel muito importante dos ministérios de finanças e comércio	Entre modelo 2 e 3: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
México	Agencia mexicana de cooperación internacional para el desarrollo (AMEXCID, 2011), junto à SRE	Modelo 2: agência dentro do MRE (monitorar a evolução)
Turquia	Turkish International Cooperation and Development Agency (TIKA, 1992), diretamente sob o gabinete do Primeiro Ministro, além de uma rede descentralizada de escritórios	Modelo 3 com particularidades: política com o PM+MRE e agência TIKA de execução

Fontes: Elaboração própria a partir dos sites governamentais dos cinco países.

departamento de planejamento de projetos e programas); serviço de gestão, monitoramento e avaliação dos fundos da SADPA (HARGOVAN, 2012). Estabelecer uma burocracia funcional e de qualidade parece ser um dos grandes desafios para o futuro da SADPA: “The long process, now reaching almost six years in the establishment of SADPA, reflects the political sensitivities, confusion and contestations over this new entity that exists within the South African government. In addition, the high staff turnover

at DIRCO, limited capacity and the low political engagement have contributed to further delays in the process” (BESHARATI, 2013), p. 35).

A China não possui uma agência. As suas ações, atividades e processos de cooperação são articuladas pelo seu Ministério de Comércio, através do seu departamento interno de cooperação (CHIN & FROLIC, 2007). O Ministério de Relações Exteriores também entra nesse processo de articulação entre distintos



ministérios, bancos e agências (MILANI & CARVALHO, 2012). Ademais, a China faz cooperação internacional para o desenvolvimento descentralizada: com a abertura promovida por Deng Xiaoping a partir de 1979, a constituição da China popular (promulgada em 1982) passou a reservar aos governos provinciais (locais) relativa autonomia para formularem e implementarem políticas concernentes aos interesses locais (ZHIMIN & JUNBO, 2009). O governo central da China pode, porém, monitorar e prestar apoio aos governos subnacionais em matéria de irmanamentos entre cidades e regiões que podem desenvolver projetos de cooperação técnica e intercâmbio de boas práticas de gestão urbana (NGANJE, 2013).

O processo decisório e de implementação é compartilhado da seguinte maneira: o Ministério do Comércio, enquanto principal agência gestora da CID chinesa, realiza análise inicial de viabilidade de projetos propostos, coordena e realiza revisões dos projetos, sendo também o principal responsável pelas subvenções. Já o Banco de Exportação e Importação da China (Eximbank) administra empréstimos concessionais. O Ministério de Relações Exteriores por sua vez, desempenha um papel importante na negociação e gestão da prestação de assistência de emergência (cooperação humanitária), contudo é o Ministério do Comércio que assume a maioria das responsabilidades de prestação de cooperação após a assinatura e vigência dos acordos (CHIN & FROLIC, 2007). Outro elo importante é constituído pelos chamados Ministérios selecionados (*"select line ministries"*), geralmente os Ministérios de Ciência e tecnologia, de Agricultura, de Educação, de Saúde e de Comunicações. Além de oferecerem consultoria na implementação dos projetos,

esses ministérios recebem solicitações de cooperação dos seus homólogos, principalmente nos países em desenvolvimento, e encaminham tais demandas para as organizações centrais acima descritas (Comércio, Relações Exteriores e Eximbank). Para o monitoramento político-diplomático, há serviços de ligação internacionais do comitê central do Partido Comunista Chinês, que supervisiona e avalia se os projetos e processos de cooperação internacional são ou não compatíveis com os objetivos diplomáticos da China (CHIN & FROLIC, 2007).

No caso indiano, a DPA (*Development Partnership Administration*), estabelecida em 2012, está diretamente ligada ao *Ministry of External Affairs* (MEA). A DPA, que promete atuar primordialmente no Afeganistão, no Butão e no Nepal, organiza-se hoje em três divisões: a DPA I trata de avaliação de projetos e linhas de crédito; a DPA II desenvolve programas de capacitação, de emergência humanitária, de cooperação técnica e de cooperação econômica; a DPA III lida com a implementação de projetos. O MEA financia projetos e atividades de dois outros organismos: o ITEC (*Indian Technical and Economic Cooperation*) e o ICCD (*Indian Council for Cultural Relations*). O MEA utiliza técnicos de diferentes departamentos do governo e também contrata técnicos e consultores privados, podendo, além disso, prestar serviços a outros ministérios.

Existem, ademais, programas de cooperação econômica implementada pelo Departamento de Assuntos Econômicos do Ministério das Finanças, primordialmente canalizada a países de seu entorno regional e à África (TANEJA, 2012). Não é claramente explicitada a relação do DPA com o Ministério das Fi-



nanças (por exemplo, tanto a Divisão de Cooperação Bilateral quanto a Divisão de Relações Multilaterais, ambas do Departamento de Assuntos Econômicos), o Ministério do Comércio ou ainda com o *Indian Eximbank* que, por exemplo, coordena o IDEA (*Indian Development and Economic Assistance Scheme*). Ainda existem outros ministérios que também podem atuar em programas específicos (energia, saúde, etc.). Ou seja, a cooperação indiana, que não dispõe de um marco legal, tende a ser muito fragmentada. A DPA, de criação recente, tem o desafio de construir mecanismos de coordenação institucional (CHATUVERI, 2012; SHARAN, V. et al., 2013).

No caso mexicano, foi no ano de 1988 que a cooperação técnica se tornou um princípio constitucional. Em 2011, foi criada a AMEXCID (Agência Mexicana de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento), um órgão descentralizado da

Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE). Esta concentra a decisão político-estratégica, ao passo que aquela coordena e implementa os projetos. Na forma da lei promulgada em abril do mesmo ano, há um conselho consultivo de CID, sob a direção da SRE e composto por elementos representativos dos ministérios. Os membros do Conselho consultivo fazem recomendações sobre programas e projetos da CID Mexicana, que podem incidir no processo de planejamento da cooperação. Em 24 de janeiro de 2012, foi instalado o Conselho Consultivo de AMEXCID com a participação de 17 ministérios e três entidades da Administração Pública Federal, sob a coordenação da SRE.

Uma segunda sessão ocorreu em 21 de novembro de 2012, aprovando a criação de cinco serviços técnicos de caráter consultivo, a fim de sistematizar o diálogo de AMEXCID com outros doadores ►

**Figura 4 Organograma da agência mexicana AMEXCID**



Fonte: Web site da AMEXCID.



nacionais, quais sejam: a) Conselho Técnico Acadêmico e Científico; b) Conselho Empresarial Técnico; c) Conselho Técnico de Governos Locais; d) Conselho Técnico Social; e) Conselho Técnico Consultivo de alto nível. O Conselho pode solicitar ao presidente a convidar representantes dos Governos das entidades federativas e municípios, bem como os setores privados, sociais e acadêmicos, que irão participar com direito de falar. Os cargos de conselho consultivo central (não os conselhos técnicos consultivos) são de caráter honorário. Um esquema do processo de planejamento e da divisão de tarefas institucionais é apresentado na figura a seguir.

A produção dos dados estatísticos da AMEXCID seguem, sempre que possível, os critérios do CAD/OCDE. Em entrevista, um dos responsáveis da AMEXCID revelou que as relações com empresas devem ser pensadas de maneira estratégica e pragmática. A CID poderia ser uma “*oportunidade extraordinária*” (sic) para as empresas mexicanas, como no caso do projeto das Escolas México (cerca de 120 no mundo), de que participam investimentos públicos e privados. A participação das empresas poderia ajudar a aumentar a escala da cooperação.

No caso da Turquia, a TIKa (Agência de Cooperação e Desenvolvimento Turca), criada em 1992, está diretamente vinculada ao Primeiro Ministro, que tem a prerrogativa de nomear o presidente da agência. O novo marco legal da cooperação turca, o chamado decreto estatutário de 24 de outubro de 2011, contempla, de acordo com o artigo 3, alínea a, desenvolver as relações econômicas, comerciais, técnicas, sociais, culturais e educacionais com os

países que são prioritários em sua agenda de cooperação, com base em projetos e atividades que também contribuem para o desenvolvimento mútuo (*win-win*). A cooperação humanitária também faz parte das atribuições da TIKa.

O corpo diretivo da TIKa formula programas e projetos de cooperação de acordo com a legislação, a política do governo, a política externa e recomendações do conselho consultivo de cooperação. A TIKa implementa as atividades da cooperação e o seu presidente responde diretamente ao Primeiro Ministro. O conselho consultivo da TIKa, que se reúne apenas uma vez ao ano, é integrado pelo Primeiro Ministro (PM), Ministro das Relações Exteriores e membros designados pelo PM, sendo que a lei não especifica critérios sobre como seus membros devem ser escolhidos, nem apresenta elementos sobre a natureza de seus debates e mecanismos de transparência. Os oito departamentos da TIKa são os seguintes: quatro departamentos definidos com base nas prioridades geopolíticas (Departamento de Ásia Central e Cáucaso; Balcãs e Europa Oriental; Oriente Médio e África; Ásia do Leste e do Sul, Pacífico e América Latina) e outros quatro departamentos estratégicos e de apoio (Relações Exteriores e Parcerias; Aconselhamento Jurídico; Desenvolvimento Estratégico; Recursos Humanos e Serviços). A Turquia também desenvolve programas de cooperação descentralizada e a TIKa tem escritórios em países considerados estratégicos para a sua política de CID, conforme o mapa número 2 (ver página 22).

O panorama dos países do Sul aqui selecionados demonstra, muito claramente, ampla diversidade de





## Mapa 2 Descentralização da cooperação turca, TIKa



Fonte: Website da TIKa. Elaboração: LABMUNDO, 2013.

desenhos institucionais, com ou sem a presença de uma agência que formule a política de CSS ou simplesmente a implemente. A fraca institucionalização resulta em baixos níveis de sistematização e transparência dos dados (volumes, prioridades, etc.). Também parece ser a regra que poucos projetos sejam avaliados (impacto, difusão dos resultados, critérios, etc.), salvo no caso da TIKa, mais descentralizada e com presença em alguns dos países parceiros em seus programas de cooperação. A TIKa também chama a atenção pelo fato de prever um estatuto de seus funcionários e experts responsáveis pela CID turca. Outro aspecto que os desenhos institucionais revelam, e que parece relevante para o Brasil atual, diz respeito ao conceito de cooperação (do ponto

de vista estatístico e político) e à proximidade desta agenda com as estratégias de abertura de mercados internacionais para empresas nacionais, de investimento público ou privado e de expansão do comércio exterior. Alguns países do Sul podem preferir associar cooperação e investimentos, cooperação e comércio, o que se reflete nas preferências por determinados tipos de desenho institucional.

### ■ Seção 2 Financiamento e Modalidades

Esta seção busca inicialmente explorar as características principais do financiamento e o volume da cooperação nos países estudados. Em seguida, descreve a responsabilidade das agências/departamentos *vis à*





vis as diferentes modalidades da cooperação. Como mencionado anteriormente, os desenhos institucionais apresentados neste relatório revelam, em alguns casos, a proximidade da agenda de cooperação com estratégias de abertura de mercados internacionais para empresas nacionais, de investimento público ou privado e de expansão do comércio exterior. Este entrelaçamento de agendas e modalidades é analisado para entender como cada país constrói seus conceitos estatísticos e políticos de cooperação.

A principal fonte de financiamento da CID nos países é o orçamento nacional, que é alocado para seus respectivos ministérios. No entanto, alguns países têm buscado outras fontes de financiamento, seja por meio de arranjos trilaterais seja por meio da articulação com o setor privado. De fato, muitos países do Sul, a exemplo de Índia, México, África do Sul e Brasil, são chamados a integrar arranjos institucionais inovadores de cooperação trilateral. Alguns, como a China, têm atuação muito modesta nesse segmento da cooperação, preferindo atuar na triangulação com organismos multilaterais (PNUD, por exemplo). A literatura especializada tem debatido a natureza dessa cooperação, que pode assumir vários formatos: CNSS (por exemplo, Espanha-Brasil-Bolívia), CSSS (Argentina-Brasil-Haiti), etc. Também pode envolver financiamento (um país do Norte financia um país pivô para atuar em um país em desenvolvimento) e parceria entre países em desenvolvimento ou entre países em desenvolvimento e organizações multilaterais (Brasil-FAO-Mali).

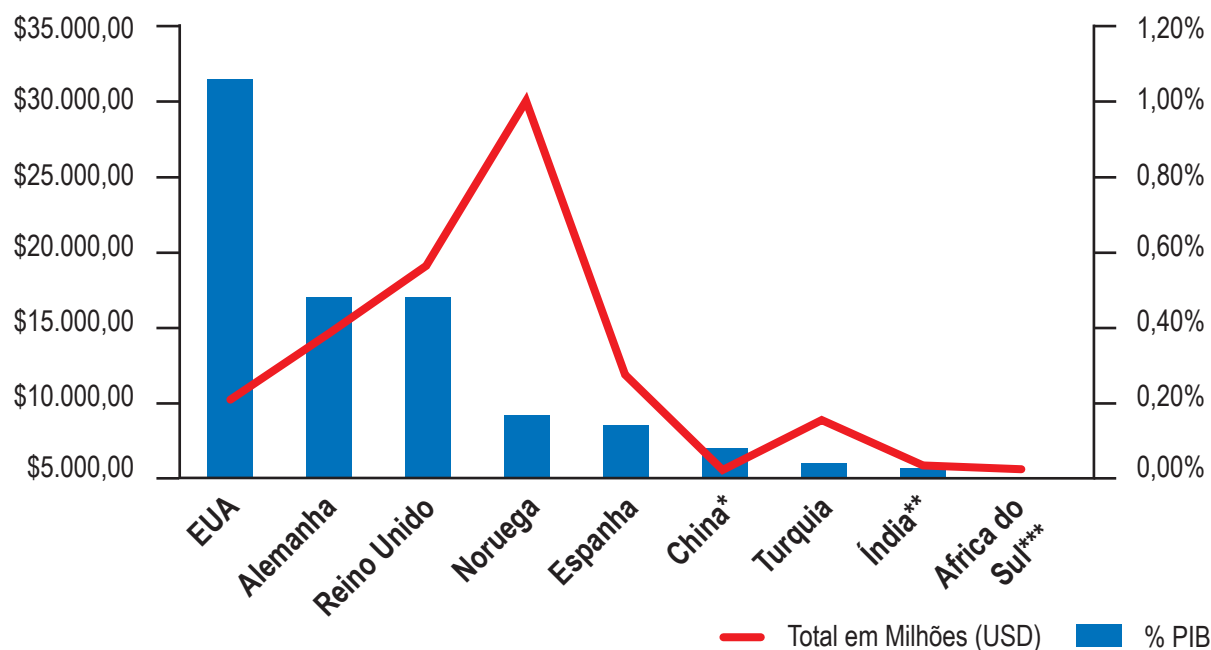
No que se refere ao setor privado, a África do Sul tem o Fundo para a Renascença Africana e planeja engajar o setor privado através da Responsabilida-

de Social Corporativa e Parcerias Público-Privada. A AMEXCID promove fundos conjuntos com outros países, como o Chile e Uruguai (SHULZ, 2013), e também busca construir parcerias público-privadas com empresas mexicanas (no Haiti e em programas de educação, por exemplo). A Turquia, além do orçamento central, utiliza fundos derivados do: (1) Fundo básico especial, projetado pelo Primeiro Ministro; (2) Fundo de outras instituições públicas e fundo constituído por contribuições internacionais (NURDUN, 2012).

Do ponto de vista analítico, as diferenças de conceitos de cooperação impossibilitam comparações rigorosas entre os países: uns adotam o conceito de AOD, outros de cooperação, outros ainda afirmam que somente contabilizam os financiamentos a fundo perdido. Ademais, os esforços de sistematização e contabilização nos países do Sul ainda são incipientes e as informações sobre os montantes totais e desagregados da CID tendem a ser escassas. Shulz (2013) aponta que nenhum dos países emergentes tem códigos orçamentários específicos para a cooperação. Consequentemente, as análises baseadas em tais dados devem ser entendidas neste contexto que dificulta conclusões definitivas. Além disso, no caso dos países do Norte, apesar do elevado grau de institucionalização do CAD e de tentativa de harmonização estatística entre seus membros, os números escondem, quando analisados com acuidade e rigor, mais diversidade e heterogeneidade do que a aparência deixa à mostra (MAVROTAS & NUNNENKAMP, 2007), ou seja, também existem problemas com a qualidade das estatísticas da AOD dos membros do CAD (RENARD & CASSIMON, 2001), apesar, eviden-



## Gráfico 1 Volume dos recursos destinados à CID em 2011



Fontes: OCDE e World Bank Group.

\*Dados da OCDE obtidos no Anuário Fiscal do Ministério de Finanças da China.

\*\*Dados da OCDE obtidos no Relatório Anual do Ministério de Relações Exteriores da Índia.

\*\*\*Dados da OCDE obtidos nas Estimativas das Despesas Públicas 2010-2012 do Tesouro Nacional da África do Sul.

temente, dos enormes avanços conquistados em termos de transparência e publicidade. O gráfico na próxima página, apresenta os montantes totais da cooperação para o ano de 2011 e sua representação enquanto porcentagem do PIB.

É importante ressaltar que os dados apresentados no gráfico 1 são de 2011 e o panorama da cooperação está mudando rapidamente. Por exemplo, o total da ODA turca em 2011 foi de USD 1. 2 bilhões. Em 2012 esse volume dobrou para USD 2.5 bilhões (YENEL, 2013), e o governo turco projeta investir USD 5 bilhões em 2015 e USD 10 bilhões em 2020 (TOMLINSON, 2013). Entre os doadores tradicionais percebe-se a tendência de cortes no

orçamento destinado à ODA. A Espanha é o caso mais extremo: o orçamento da AECID diminuiu em 70% de 2011 a 2013.<sup>9</sup>

Outro aspecto a ser ressaltado é que a maioria das agências têm linhas específicas de financiamento para a sociedade civil. A média de financiamento via ONGs pelos membros do CAD está em torno de 10% da AOD (MENDIOROZ, 2013), com alguns casos, como a Espanha, chegando a 50% dos fundos bilaterais. Quanto aos instrumentos, os mais utilizados são os projetos ou programas financiados

9 Ver: <http://donortracker.org/donor-profiles/spain/approach-and-funding-flows>



através de convocatórias com concorrência competitiva. Um instrumento utilizado na Espanha, Reino Unido e Noruega são os chamados “*framework agreements*” que são de maior duração, volume, previsibilidade e que podem incluir o financiamento denominado “*core funding*”, ou seja, apoio para cobrir gastos administrativos e organizacionais das organizações. Em relação aos países do Sul, a Turquia também financia organizações da sociedade civil, não sem provocar críticas e contradições, como no caso do Fen Gullen Movement (SILOVA, 2009; YANIK, 2004).

Como discutido anteriormente, o CAD vem, ao longo de décadas, estabelecendo parâmetros sobre o que é considerado ajuda externa e quais informações seus membros devem reportar anualmente. Também são coletadas informações sobre “*outros fluxos oficiais*”, que incluem transações governamentais para países em desenvolvimento que não têm como principal objetivo o desenvolvimento destes ou, se têm, o componente de subvenção é menor que 25%. Os principais componentes destes fluxos são: créditos a exportação, investimento em títulos e ações, empréstimos não concessionais (ou com concessionalidade inferior a 25%), e reorganização da dívida.

Tais definições e distinções foram criadas dentro das normas do CAD e não representam a complexa realidade da arquitetura de financiamento ao desenvolvimento atual, ou de concepções alternativas de desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012). Muitos dos chamados “doadores emergentes” não utilizam o conceito de ajuda externa e, como mostra o quadro 3, incluem diferentes aspectos da sua relação com países parceiros, que extrapolam o que é considerado OAD, dentro do termo guarda-chuva CID ou

CSS. Isso porque os “doadores” que não pertencem ao CAD tendem a promover abordagens integradas que entrelaçam, de forma mais explícita e não sem interesses estratégicos, agendas da CID, comércio, investimento e financiamento.

Estas sobreposições são tanto conceituais como práticas, e se concretizam em projetos que envolvem “ajuda ligada” ou em pacotes nos quais arranjos financeiros são parte dos esforços para alcançar desenvolvimento econômico mútuo. Na China, por exemplo, o Ministério de Comércio administra 90% de ajudas não reembolsáveis. Já a TIKa tem como objetivo “desenvolver relações econômicas, comerciais, técnicas, sociais, culturais e educacionais com países que são objeto de cooperação” e o Banco de Exportações e Importações e o Banco de Desenvolvimento estão envolvidos nas dimensões financeiras e de investimentos dos programas de cooperação turca (SINHA E HUBBARD, 2011).

Mesmo nos países do CAD, o isolamento da CID da agenda de comércio e investimento é, muitas vezes, artificial. A USAID, por exemplo, explicita no seu website que está “desenvolvendo parcerias com países comprometidos com a facilitação de investimento do setor privado, que é a base do crescimento econômico sustentável, para abrir novos mercados para bens americanos, promover comércio e criar empregos em casa”. A cooperação alemã também apoia pequenas e médias empresas e, a partir de 2010, a GIZ procurou fortalecer a cooperação econômica e estreitar os laços entre políticas de desenvolvimento e o setor privado alemão. Vale mencionar que a GIZ é uma empresa pública federal, que age pelos interesses da Alemanha e presta,



### Quadro 3 Conceitos e responsabilidades em matéria de cooperação

País	O que considera como CID	Responsabilidade da agência ou departamento (s) de cooperação
<b>África do Sul</b>	Cooperação técnica, ajuda alimentar, participação em operações de paz, cooperação financeira e ajuda humanitária	Agência SADPA em construção. Prevê-se que terá papel na cooperação técnica, coordenação política e coerência com o discurso de política externa
<b>Alemanha</b>	Modalidades de AOD (segundo modelo CAD/OCDE)	Cooperação técnica
<b>China</b>	Cooperação financeira, ajuda humanitária, cooperação técnica e apoio a infraestrutura	Cooperação financeira (parcialmente), ajuda humanitária, cooperação técnica e apoio a infraestrutura

Fonte: Elaboração própria.

também, serviços para clientes com fins lucrativos, (ver quadro 3, acima).

O quadro 3 também aponta que a dispersão de responsabilidade sobre diferentes modalidades da cooperação não é característica única dos países do Sul. Por exemplo, a agência NORAD é responsável apenas por assessorar o Ministério de Relações Exteriores e as embaixadas, gerenciar fundos para atividades de desenvolvimento executadas por terceiros (OSC, empresas e universidades) e pela avaliação e controle de qualidade. Já a cooperação alemã é implementada por uma miríade de atores: o Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento é o principal responsável pela CID, o Ministério das Relações Exteriores aloca os fundos da assistência humanitária e o Ministério de Finanças as contribuições para a UE, o Banco de Desenvolvimento KfW é responsável pela cooperação financeira e a GIZ implementa a cooperação técnica bilateral e

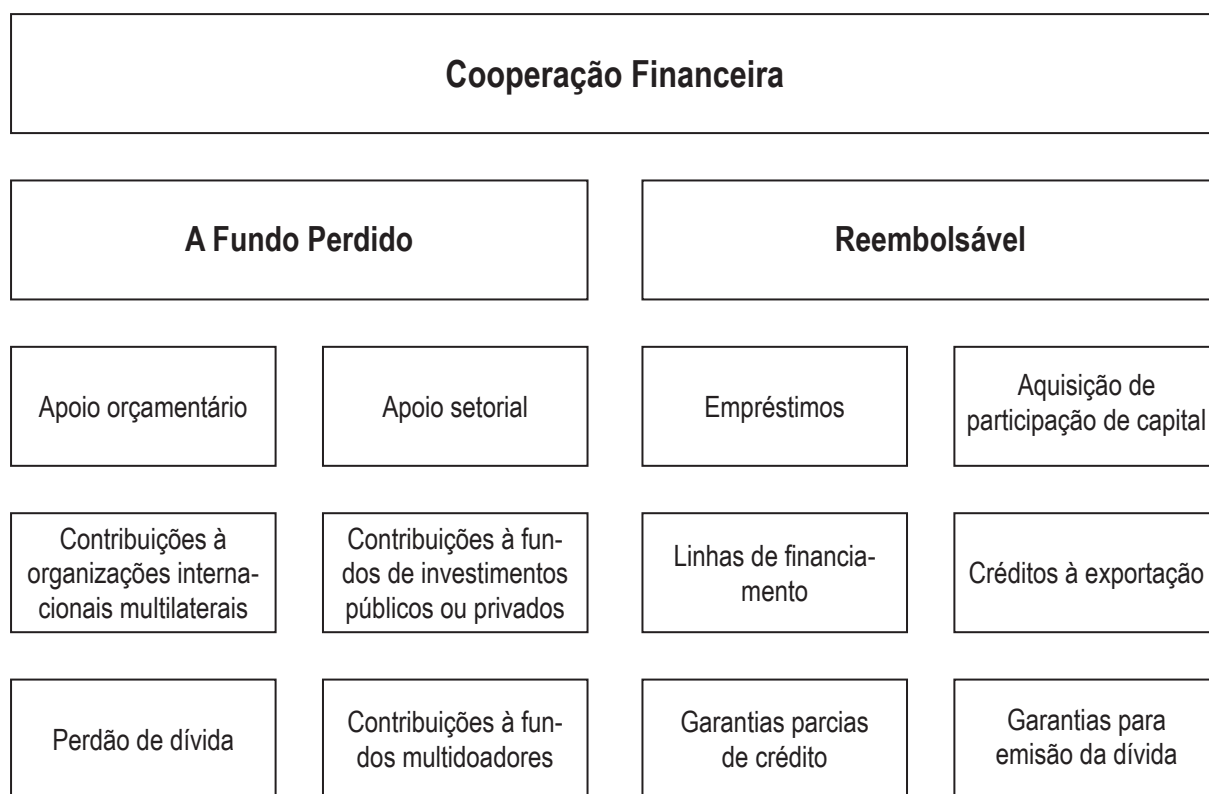
assessora os ministérios. A exceção é o DFID, que concentra todas as atividades da CID.

A análise da cooperação financeira e sua relação com outras modalidades é complexa devido a falta de informação existente sobre seus montantes e processos decisórios. No entanto, todos os países estudados a praticam. O termo “cooperação financeira” denomina as concessões de recursos reembolsáveis e contribuições financeiras a fundo perdido. A figura 4 ilustra os seus principais instrumentos, levando em consideração a atuação dos diferentes países pesquisados e, portanto, ampliando a definição do CAD. No caso dos países membros do CAD, sua definição de cooperação financeira não inclui créditos à exportação. Ademais, a cooperação reembolsável é apenas considerada OAD se possuir, no mínimo, 25% de concessionalidade, (ver figura 4, página 28).

Os “novos doadores” ampliam a definição de co-



**Figura 5 Volume dos recursos destinados à CID em 2011**



Fonte: adaptado a partir de SABATER (2013).

operação financeira, incluindo, muitas vezes, financiamento sem concessionalidade e créditos à exportação. Por exemplo, a China inclui na sua definição de ajuda externa empréstimos nos quais não são cobradas taxas de juro (administrada pelo Ministério do Comércio), taxas de juros subsidiadas para empréstimos concessionais (administrados pelo Eximbank), e empréstimos garantidos com recursos naturais (CHINA, 2011). O país não inclui créditos a exportação nesta definição. Em 2009, as doações representavam cerca de 41% da CSS chinesa, os empréstimos sem juros 30% e empréstimos subsidiados 29% (MILANI E CARVALHO, 2013).

Já a Índia entende como cooperação ao desenvolvimento não só várias formas de financiamento concessional mas, também, linhas de crédito que são disponibilizadas para instituições financeiras no exterior, bancos de desenvolvimento regionais, governo e outras entidades para possibilitar a compra de bens e serviços indianos à crédito diferido (SINHA E HUBBARD, 2011). Estas linha de crédito financiam projetos nos quais cerca de 85% dos bens e serviços são comprados de companhias indianas (MAWDSLEY, 2012).

A cooperação financeira sul-africana apoia, em grande medida, os esforços do país para integração



regional. O Banco de Desenvolvimento da África Austral (DBSA, em inglês) foi criado pelo departamento de relações exteriores e, em 1997, teve seu mandato revisto para atender toda a África Austral. Os empréstimos do BDSA não são concessionais, mas não impõe condicionalidades e são acompanhados por assistência técnica (BESHARATI, 2013). Já a Corporação de Desenvolvimento Industrial (IDC, em inglês) ampliou seu mandato para apoiar o NEPAD. Ademais, o IDC assinou uma parceria com o BNDES para financiar projetos no

continente africano (SIDIROPOULOS, 2012).

Os países do CAD também possuem instituições financeiras bilaterais, que tem como objetivo o desenvolvimento do setor privado nos países receptores que utilizam três tipos de categoria: (1) instrumentos de dívida (empréstimos e linhas de crédito), (2) instrumentos de investimento (participações temporais em capital e quase capital), (3) instrumentos de garantia (garantias parciais de crédito e garantias de emissão da dívida) (SABATER, ►

#### Quadro 4 Exemplos de instituições financeiras bilaterais

País (Instituição Financeira)	Escopo
<b>Alemanha</b> (DEG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo</b> estabelecer e expandir as estruturas empresariais privadas em países em desenvolvimento e em transição, para criar as bases para o crescimento econômico sustentável e uma melhora permanente nas condições de vida da população local.</li> <li>• <b>Instrumentos</b> financiamento de longo prazo: capital e quase-capital, empréstimos e garantias.</li> <li>• <b>Acionista</b> KfW (100%)</li> </ul>
<b>Espanha</b> (FONPRODE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo</b> Erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais entre pessoas e comunidades, igualdade de gênero, defesa dos direitos humanos e a promoção do desenvolvimento humano e sustentável dos países empobrecidos.</li> <li>• <b>Instrumentos</b> créditos, empréstimos, linhas de financiamento, programas de microcrédito</li> <li>• <b>Acionista</b> AECID</li> </ul>
<b>Noruega</b> (Norfund)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo</b> reduzir a pobreza e criar crescimento econômico sustentável.</li> <li>• <b>Instrumentos</b> capital e empréstimos</li> <li>• <b>Acionista</b> Ministério de Cooperação (100%)</li> </ul>
<b>Reino Unido</b> (CDC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Objetivo</b> Apoiar empresas na África e Ásia, criar empregos e fazer uma diferença duradoura na vidas das pessoas que vivem nos lugares mais pobres do mundo.</li> <li>• <b>Instrumentos</b> capital, empréstimo, financiamento <i>mezzanine</i> e garantia</li> <li>• <b>Acionista</b> DFID (100%)</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.



2011). O quadro 4 descreve o objetivo, instrumentos utilizados e os acionistas das agências dos países europeus pesquisados.

A sobreposição das agendas de cooperação, comércio e investimento podem, por um lado, representar maior coordenação entre as diferentes modalidades de cooperação, promovendo abordagens holísticas ao desenvolvimento internacional. Em alguns casos, podem reforçar o princípio da CSS dos “ganhos mútuos”. Por outro lado, tais modalidades têm objetivos e dinâmicas diferentes, e as vezes contraditórios. No entanto, existe ainda uma lacuna de conhecimento sobre como as diferentes modalidades se relacionam e qual o seu impacto individual e agregado. Nesse sentido, torna-se urgente a necessidade de fomentar a realização de estudos, pesquisas e avaliações técnicas, que avancem na construção de conhecimento sobre o tema.

### ■ Seção 3 Prioridades estratégicas e políticas

Os países desenvolvidos construíram suas políticas de cooperação no bojo da Guerra Fria e do processo de descolonização. Alguns dos Estados-membros do CAD/OCDE foram potências coloniais, outros são grandes potências mundiais. Os aspectos geopolíticos e interesses econômicos influenciaram desde o começo a definição das prioridades em matéria de “ajuda externa”. Isso ficou claro no caso dos EUA, mas também no de muitos países europeus. A Alemanha, por exemplo, construiu sua política de cooperação entre 1952 e 1972 com base no tripé diplomacia, comércio e desenvolvimento. Decidiu criar seu ministério de desenvolvimento

em 1961, sob a iniciativa de Konrad Adenauer. O eixo diplomático de sua estratégia (da então Alemanha Ocidental/RFA) era de cooperar somente com países que não reconhecessem a Alemanha Oriental (RDA), prática conhecida como Doutrina Hallstein, abandonada somente em 1973, quando do ingresso da Alemanha Oriental/RDA nas Nações Unidas (LANCASTER, 2007).

Nos anos 1990, após a queda do muro de Berlim e com o desmoronamento da ex-URSS, o sistema da CID encontrava-se fortemente institucionalizado e sua agenda do desenvolvimento foi inicialmente beneficiada pelos “dividendos da paz”. As expectativas quanto ao papel das Nações Unidas e à expansão da democracia liberal, associadas às promessas da globalização e à internacionalização dos mercados, produziram novos consensos, principalmente entre os países ocidentais, a saber: a “ajuda externa” deveria ser condicionada à implementação de reformas de “boa governança”, à promoção da democracia liberal e ao respeito das normas de direitos humanos. Assim, três temas principais estiveram no centro das atenções do CAD/OCDE e das Nações Unidas. Em primeiro lugar, o lançamento pelo PNUD do indicador do desenvolvimento humano (IDH) como o novo parâmetro integrador das dimensões da saúde e da educação com a lógica do crescimento. Em segundo lugar, poderíamos lembrar os temas globais como tendência importante dos anos 1990/2000, com as diferentes conferências da ONU. Um terceiro aspecto que poderíamos destacar nas agendas da CID nos anos 1990/2000 diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, popularmente conhecidos como ODM. ►





**Quadro 5 Expansão do escopo da CID (tipo e nível das intervenções)**

Tipos de intervenção	Nível social privilegiado	Anos 1960	Anos 1960	Anos 1960	Anos 1960
<b>Políticas</b>	Nível político do Estado: reforma do poder judiciário, sistema político de partidos, parlamentos, programas de governança pública				
	Administração pública central: ministérios econômicos e relacionados com o planejamento e finanças				
	Administração pública: ministérios não econômicos, conselhos nacionais e empresas estatais				
<b>Programas</b>	Economia nacional: política macroeconômica, privatização, reformas econômicas e apoio ao setor privado				
	Administrações locais: conselhos de gestão, descentralização da administração pública nacional				
	Economia nacional: desenvolvimento agrícola, pesquisa sobre tecnologias voltadas para a modernização do campo e setor informal				
<b>Projetos</b>	Organizações da sociedade civil, associações nacionais, cooperativas regionais e nacionais				
	Grupos individuais, grupos comunitários, domicílios, associações de bairro				

Fonte: Adaptado a partir de DEGNBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN (2008, p. 40).

É visível, portanto, que a agenda da CID se ampliou paulatinamente: de projetos e intervenções pontuais os principais doadores passaram a privilegiar programas (com metas e estratégias) e políticas, aumentando significativamente a envergadura temática e o raio de ação da cooperação para o desenvolvimento. Da “ajuda internacional” passou-se à lógica de cooperação e parcerias (DEG-

NBOL-MARTINUSSEN; ENGBERG-PEDERSEN, 2008). Enquanto o espectro da agenda foi-se tornando mais abrangente, avançando para questões relativas à reforma do Estado, a orientação estratégica dos países do CAD foi de “focar” os projetos em grupos de beneficiários (os mais vulneráveis, os mais pobres, etc.), como sintetiza o quadro 5, acima.



O foco corrobora a noção de eficácia e dá maior aparência de resultados quantitativos ao longo dos anos, mas ao mesmo tempo a ingerência nas políticas dos países em desenvolvimento, principalmente mediante o uso de critérios políticos (democracia, direitos humanos, boa governança), foi-se legitimando como instrumento reconhecido da cooperação para o desenvolvimento.

Após os atentados de 11 de Setembro de 2001, ocorreram algumas importantes inflexões na política vigente em matéria de CID: muitos governos e agências, a reboque das decisões e necessidades do governo norte-americano, passaram a priorizar as estratégias de segurança e o combate contra o terrorismo nas suas agendas de cooperação. Na sua Estratégia de Segurança Nacional de 2002, a Administração Bush anunciou que *“use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take”* (WHITE HOUSE, 2002, p. 5), e isso tudo mediante o que Condoleezza Rice chamou de *“transformational diplomacy and development”*, ou seja, uma política de cooperação que responda mais diretamente às necessidades de segurança nacional dos EUA.

Em paralelo à securitização das agendas, a qualidade e a eficácia da ajuda internacional passaram a ser objeto de crescente preocupação dos doadores. Para que a CID se tornasse mais eficaz, deveria dar prioridade ao desenvolvimento de capacidades nacionais, garantir a apropriação pelos países em desenvolvimento (*ownership*), coordenar os programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públi-

cas dos países beneficiários (*alignment*), reforçar a responsabilidade mútua, implementar ferramentas de gestão por resultados e, finalmente, harmonizar as práticas e estratégias dos Estados-doadores (*harmonization*). Isso foi o que afirmaram, em linhas gerais, as declarações de Paris (2005), Accra (2008) e Busan (2011). Os anos 2000, ademais dos aspectos mencionados anteriormente, assistiram à emergência de novos atores estatais, no âmbito da CSS, que provocaram inflexões no campo, a exemplo da ênfase chinesa em projetos de infraestrutura no continente africano. A escala e o tipo de intervenção da cooperação multifacetada da China, além de terem contribuído significativamente para mudar a percepção sobre o potencial africano, têm levado à adoção de novas regras, inclusive pelas potências ocidentais.

No contexto pós-Busan, os países desenvolvidos selecionados em nossa amostra apresentam estratégias e políticas de cooperação convergentes, em torno dos princípios construídos pelo CAD e de muitos temas que se repetem (meio ambiente e desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas, gênero, construção da paz, governança e democracia, segurança, reconstrução, construção da paz e gestão civil de conflitos), porém com alguns elementos particulares. O quadro 5 esquematiza as políticas de cooperação dos países do Norte e do Sul. No caso da Espanha, o Plano Diretor de sua política reafirma como regiões prioritárias a América Latina (com ênfase nos Andes, América Central e Caribe), a África do Norte e Subsaariana (particularmente a África Ocidental), sendo luta contra a fome um dos temas de destaque (que aparece, no caso espanhol, sob a rubrica da infraestrutura



social). A Alemanha prioriza os grandes países em desenvolvimento (o Brasil é o quarto principal parceiro) e as agendas de cooperação econômica, promoção do emprego, bem como serviços de gestão e logística. Os EUA apresentam alta taxa de cooperação bilateral, bem acima da média dos membros do CAD (que é de 60% do total da AOD), além de combinarem estratégias de segurança e de desenvolvimento, como para o Afeganistão e o Iraque. No caso da Noruega, destaca-se o fato de o Brasil ser seu principal parceiro, de acordo com o último relatório do CAD.

O Reino Unido tem uma das taxas mais baixas de modalidade bilateral de seu programa de cooperação, embora concentre 36% de seus financiamentos nos 10 primeiros países beneficiários, sendo superado apenas pelos EUA, que chegam à taxa de 40%. Ainda no caso britânico, pode-se ressaltar que o DFID tem papel importante na montagem de uma política de uso da condicionalidade (*"policy conditionality"*), desde 2005. De acordo com o UK Aid Network, a política de condicionalidade, tal como se apresenta, estaria comprometida com os seguintes critérios: não aplicar condições políticas sensíveis e garantir que as condições sejam apropriadas e internalizadas pelos governos e pelas sociedades. No entanto, segundo a mesma rede, ainda não ficou suficientemente esclarecida a real diferença entre critérios políticos não vinculativos e as tradicionais condicionalidades, nem tampouco por que tais critérios devem ser aplicados tanto a processos de privatização, quanto à liberalização do comércio. Finalmente, chamam a atenção para o fato de que pode ser problemático o alinhamento do DFID com as agências financeiras (Banco

Mundial e FMI) no uso de condicionalidades econômicas<sup>10</sup>.

No caso dos países do Sul, os dados encontram-se menos sistematizados e muitas das pesquisas sobre a realidade da CSS ainda estão em curso. O fato é que as agendas de política externa de todos os cinco países integram, hoje, as relações sul-sul por intermédio de alianças forjadas no seio de organizações multilaterais (comercial, financeiro, de segurança), de espaços regionais de integração, mas igualmente por meio de projetos de financiamento e cooperação técnica em áreas desde a saúde pública, educação fundamental e não formal, intercâmbio universitário, meio ambiente, desenvolvimento agrícola, cooperação tecnológica e desenvolvimento científico, gestão pública, até projetos de desenvolvimento produtivo, industrial e de infraestruturas (CHISHOLM, L.; STEINER-KHAMSI, 2009). Segundo dados de 2011, a cooperação desenvolvida por países não membros da OCDE ainda é pequena relativamente aos principais doadores (Estados Unidos, Japão, Alemanha, França), porém representou cerca de USD 9,3 bilhões em 2009, ou seja, 6,4% do total dos fluxos de cooperação pública, sendo que alguns deles, a exemplo da Arábia Saudita (USD 3,2 bilhões) e da China (USD 1,9 bilhões), superaram doadores tradicionais que são membros do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento (OCDE, 2011).

Além disso, a relevância adquirida pela CSS nas políticas externas desses países é concomitante ao

10 Ver <http://www.ukan.org.uk/aid-quality/aid-conditionality/>





**Quadro 6 Síntese das políticas de CSS (países selecionados)**

GRUPOS	PAÍSES	FOCO GEOGRÁFICO	TEMAS PRIORITÁRIOS (% do total da AOD)	ÊNFASE: Multilateral (M) Bilateral (B)
<b>Países do Norte</b>	<b>Alemanha</b>	China, Índia, Afeganistão, Brasil, Egito, Indonésia, Turquia, Sérvia, Paquistão e Marrocos (29%)	Infraestrutura econômica (28%), infraestrutura social (23%) e educação, saúde e população (21%).	<b>B&gt;M (61%)</b>
	<b>Espanha</b>	R. D. Congo, Marrocos, Haiti, Tunísia, Nicarágua, Bolívia, Peru, Colômbia, El Salvador, Guatemala (29%). América Latina: primeira região.	Infraestrutura social (24%), educação, saúde e população (16%), infraestrutura econômica (13%) e produção (10%)	<b>B&gt;M (70%)</b>
	<b>EUA</b>	Afeganistão, Iraque, Paquistão, Sudão, Etiópia, Palestina, Haiti, Quênia, Colômbia e África do Sul (40%)	Educação, saúde e população (26%), infraestrutura social (25%), ajuda humanitária (16%)	<b>B&gt;M (88%)</b>
	<b>Noruega</b>	Brasil, Tanzânia, Afeganistão, Palestina, Sudão, Moçambique, Uganda, Paquistão, Malaui e Zâmbia (27%)	Infraestrutura social (23%), educação, saúde e população (15%), produção (13%)	<b>B&gt;M (76%)</b>
	<b>Reino Unido</b>	Índia, Etiópia, Afeganistão, Paquistão, Nigéria, Bangladesh, R. D. Congo, Tanzânia, Sudão e Gana (36%)	Educação, saúde e população (24% do total da AOD), infraestrutura social (21%), multi-setor (14%)	<b>B&gt;M (57%)</b>
<b>Países do Sul</b>	<b>África do Sul</b>	África em geral (African Renaissance Fund)	Processos de paz e construção da democracia	<b>M&gt;B</b>
	<b>China</b>	África e Ásia, presente em quase todos	Infraestrutura e obras públicas; extração de recursos e produção de energia; desenvolvimento do comércio e da indústria	<b>B&gt;M</b>
	<b>Índia</b>	Países vizinhos (Afeganistão, Butão, Nepal) e África (via União Africana)	Infraestrutura, energia e transporte; irrigação e apoio a commodities; desenvolvimento do comércio e da indústria; tecnologia de informação e programas de formação	<b>B&gt;M</b>
	<b>México</b>	América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala) e Caribe	Cooperação técnica, científica e educativa, gestão de situações de emergência	<b>B&gt;M</b>
	<b>Turquia</b>	Ásia (Afeganistão, Paquistão, Cazaquistão, Quirguistão), Europa dos Bálcãs, Oriente Médio e, em menor grau, África	Desenvolvimento social, serviços e infraestrutura econômica, cooperação educativa e cultural (por meio de ONGs turcas)	<b>B=M</b>

Fontes: Compilação a partir de dados de CAD/OCDE, AMEXID, TIKa, AIDDA-TA em [www.aiddata.org](http://www.aiddata.org); German Development Institute em [www.die-dgi.de](http://www.die-dgi.de).



papel que passam a desempenhar na agenda política e econômica internacional, particularmente nos processos de reforma da governança global (Banco Mundial, FMI, OMC, G-20 financeiro) e de reconfiguração de alianças regionais e coalizões inter-regionais (SADC/*Southern African Development Community*, UNASUL/União das Nações Sul-Americanas, Fórum IBAS, grupo BRICS, Shanghai Cooperation Organization, G-20). É evidente que os países selecionados para a nossa pesquisa apresentam diferenças em termos de desenho institucional de suas políticas de CSS, de comportamento multilateral, tamanho de suas respectivas economias, inserção regional, modelo produtivo e de desenvolvimento, assim como de suas respectivas políticas domésticas, em alguns casos mais pluralistas e democráticos do que em outros. No caso mexicano, por exemplo, o recorte geográfico de suas agendas de CSS é mais limitado, e suas estratégias tendem a se aproximar dos padrões do CAD, refletindo prioridades de sua política externa bastante atrelada ao NAFTA (*North-American Free Trade Agreement*) e às relações com o Pacífico. O caso chinês, pela sua escala e padrões político-institucionais, também pode ser considerado um ponto fora da curva, que ressalta mais as diferenças do que as similaridades.

Por conseguinte, principalmente no caso de Índia, Turquia e África do Sul, torna-se cada vez mais relevante pensar em perspectiva comparada de suas políticas de CSS à luz da realidade brasileira, em função (i) da dupla inserção que possuem nas agendas de cooperação para o desenvolvimento enquanto beneficiários e doadores; (ii) da construção (ou relevância maior atribuída a essa agenda) de uma diplomacia da cooperação sul-sul, por meio de

discursos, instituições, projetos, montantes a partir dos anos 1990/2000; (iii) da relevância estratégica desses países na geopolítica regional e global; (iv) das semelhanças e diferenças dos desenhos institucionais que apresentam para fins de uma *démarche* comparativa (BEASLEY et al, 2012) que em muito pode auxiliar no processo de definição de uma política pública brasileira de CSS.

#### ■ Seção 4 Transparência pública e relações com a sociedade

A participação da sociedade civil na cooperação internacional para o desenvolvimento está diretamente relacionada à agenda de transparência e acesso à informação: redes e coalizões da sociedade civil, com capacidade e expertise técnica significativa em temas relacionados ao desenvolvimento, podem contribuir qualitativamente para a política de cooperação internacional, desde que tenham acesso a dados e informações disponibilizados pelas agências de desenvolvimento e demais órgãos relacionados. Assim, políticas nacionais mais amplas de acesso à informação e de “transparência ativa”, como o Open Government Initiative e leis de acesso à informação, revelam-se fundamentais nas práticas das agências e das demais instituições da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A participação da sociedade civil nas políticas nacionais e internacionais de cooperação para o desenvolvimento é diversa e complexa, inclui o engajamento em redes e coalizões, geográficas ou temáticas, temporárias ou duradouras. Pode assumir a forma de diálogo, implementação conjunta, monitoramento, denúncia e protesto. No entanto, para os fins des-



## Quadro 7

Formas de participação	AFS	IND	CHI	MEX	TUR	EUA	ALE	REI	NOR	ESP
<b>no terreno</b>										
<b>Implementação</b>										
<b>Avaliação</b>										
<b>no país</b>										
<b>Institucionalizada<sup>11</sup></b>										

Transparência / Prestação de contas	AFS	IND	CHI	MEX	TUR	EUA	ALE	REI	NOR	ESP
<b>Relatórios institucionais</b>										
<b>Relatórios independentes</b>										
<b>Acesso à informação</b>										
<b>IATI</b>										

Espaços em branco significam informações não disponíveis / não encontradas.

Fonte: Elaboração própria.

ta pesquisa, consideramos que o tema da *participação* nas políticas de cooperação e desenvolvimento dos países pesquisados pode ser entendido, de forma geral, de duas formas: 1. *no terreno*, ou seja, se organizações da sociedade civil participam da implementação e/ou avaliação dos programas e projetos de cooperação; e 2. *no país*, por meio da influência sobre os debates e processos decisórios, e do monitoramento/control social sobre as políticas de cooperação.

Tendo em vista essas duas categorias gerais, o levan-

tamento de dados sobre as agência de desenvolvimento e cooperação dos países pesquisados apresentam os seguintes resultados: (ver quadro 7, acima).<sup>11</sup>

No que se refere à transparência das políticas de cooperação internacional, adotamos como critérios a disponibilização, pelas agências, de relatórios institucionais e independentes; a existência de políticas

<sup>11</sup> Assento – permanente ou temporário – em órgãos consultivos (fóruns, conselhos) e/ou diálogo frequente/institucionalizado



de acesso à informação; e a subscrição à iniciativa IATI - International Aid Transparency Index<sup>12</sup>.

Com base nesses dados, podemos esboçar algumas interpretações sobre o tema da participação e da transparência nas políticas de cooperação internacional dos países pesquisados.

Os países membros da OCDE disponibilizam dados para os relatórios do organismo, mas também têm aderido a outras formas de prestar contas sobre recursos da cooperação internacional como a IATI. Destacamos a experiência da NORAD no desenvolvimento de um sistema geo-referenciado de informações sobre cooperação no site da agência e o *development tracker*, do DFID, mecanismo em fase de implementação que pretende disponibilizar informações sobre projetos ativos e inativos, por meio de filtros geográficos, temáticos e cronológicos<sup>13</sup>.

Os países não membros da OCDE ainda não têm uma política de acesso à informação sobre cooperação consolidada (inclusive pela falta de consenso sobre o que se deve contabilizar como cooperação) – talvez daí a dificuldade em aderir a iniciativas de contabilização alternativas. No entanto, há sinalizações promissoras, mesmo por parte dos regimes mais fechados: a recente publicação de dados ofi-

ciais sobre a cooperação chinesa<sup>14</sup>, resultante especialmente da pressão por parte de pesquisadores chineses interessados no tema, representa um esforço no sentido de aumentar a transparência dos gastos públicos e do significado da política de cooperação chinesa (GRIMM 2011). A agência mexicana também prevê, na Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a sistematização de um cadastro nacional e um banco de dados que formariam o Sistema de Informação de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, gerido pela AMEXCID.

No que tange à participação, nos países onde a institucionalização da cooperação internacional é recente, ainda não é possível inferir sobre sua efetividade, mas há sinalizações normativas importantes com relação à participação e ao controle social de suas políticas de cooperação. Na Índia, por exemplo, a criação da DPA em 2012 foi seguida pelo estabelecimento de um Fórum de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento que inclui atores da sociedade civil. A TTKA, em 2009, criou um departamento dedicado exclusivamente à gestão de parcerias entre a agência turca e organizações da sociedade civil.

Também no México, em 2012 foram estabelecidos conselhos técnicos de caráter consultivo reunindo representantes do setor acadêmico e científico, empresarial, social e de governos locais. A experiência mexicana, apesar de recente, ilustra o esforço de alguns países em criar políticas de cooperação in-

12 A *International Aid Transparency Initiative* foi lançada em 2008 por ocasião do Fórum de Alto Nível sobre Efetividade da Ajuda, organizado pela OCDE. Trata-se de uma iniciativa que estimula os atores da cooperação internacional – governamentais e não governamentais – a disponibilizar informação padronizada sobre seus gastos com cooperação internacional. <http://www.aidtransparency.net/>

13 Ver: <http://devtracker.dfid.gov.uk/>

14 Considera-se, em especial, os documentos sobre a Política Africana da China, em 2006, a Cooperação Econômica e Comercial China-África (2010) e sobre a ajuda externa da China (2011).





ternacional que tenha ressonância na sociedade civil doméstica, fortalecendo uma *constituency* nacional para a política de cooperação: a sociedade civil foi consultada e participou, inclusive, da elaboração do marco legal, representado pela Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de 2011.

A participação do poder legislativo nas políticas de cooperação internacional também pode representar uma maior apropriação do tema pela sociedade de forma geral: no Reino Unido, por exemplo, o subsecretário parlamentar de Estado (*Parliamentary Under-Secretary of State*) representa o DFID na Câmara dos Comuns e, junto das demais lideranças ministeriais, estabelece parâmetros e prioridades para a cooperação internacional do país. Na Espanha, cabe ao Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento dialogar com a Comissão de CID do Congresso na-

cional sobre a política de cooperação, inclusive no que se refere ao cumprimento do *princípio de coerência* nas políticas de cooperação realizadas pelos diversos órgãos da administração pública.

No caso dos países membros da OCDE, muitos têm relacionamento institucionalizado com organizações da sociedade civil. Em 2011, estima-se que mais de 20% da ajuda bilateral dos países do CAD/OCDE tenha sido implementado por meio de organizações da sociedade civil.

A USAID, de forma geral, não implementa diretamente seus programas de ajuda humanitária e cooperação internacional: determina prioridades e monitora a implementação, geralmente realizada por consultores individuais, empresas, organizações não governamentais, fundações e universida-



## Quadro 8 Transparência na participação das empresas privadas na CID

A participação de empresas privadas na CID é considerada chave tanto para o financiamento como para a inovação no alcance das metas de desenvolvimento internacional, e, como vimos em seções anteriores, pode se dar de diferentes maneiras. No entanto, a transparência e o acesso aos dados é fundamental para que se tenha clareza com relação ao papel desempenhado pelas empresas na CID. Ainda que muitas das agências pesquisadas disponibilizem informações sobre parcerias público-privadas, nem sempre está clara a natureza desses arranjos: quem financia? A participação das empresas envolvidas é remune-

rada a preços de mercado ou é subsidiada? E ela serve aos princípios da CID governamental?

A AMEXCID, por exemplo, coordenou em 2010 a Aliança México pelo Haiti que, junto a sete fundações empresariais (ligadas a empresas como Televisa, Chrysler e ao banco BBVA, entre outras), implementaram projetos de construção de escolas, orfanatos e clínicas, e de renovação de mercados populares: no entanto, as fundações contribuíram com apenas 20% dos recursos dedicados aos projetos (AMEXCID, 2011).

A GIZ, por sua vez, por se tratar de empresa pública de direito privado, tem bastante familia-





Continuação do Quadro 8, pág.37

ridade com PPPs, e aposta na criação de empregos nos países em desenvolvimento como forma de combater a pobreza. Assim, empresas alemãs fazem uso da experiência da agência para minimizar riscos de investimentos no acesso a mercados emergentes, ao mesmo tempo em que contribuem com os objetivos de desenvolvimento internacional do governo alemão.

A USAID também tem investido num modelo

de PPP na última década chamado de Aliança Global para o Desenvolvimento (Global Development Alliance), e, desde 2001, engajou-se com mais de 3000 instituições do setor privado. No entanto, ONGs da África e da América afirmam não ter clareza se é possível conciliar interesses das empresas privadas com benefícios para a população mais vulnerável (REALITY OF AID, 2012).

Fonte: Elaboração própria.

des. Organizações da sociedade civil na Alemanha também exercem, historicamente, papel relevante na cooperação internacional do país: o BMZ não só financia como também dialoga com igrejas, fundações políticas e ONGs sobre estratégias políticas de desenvolvimento para regiões e países individuais. O investimento de recursos federais do BMZ em ONGs alemãs de cooperação internacional exige que estas tenham como parceiros ONGs de eficiência comprovada nos países parceiros.

Alguns autores argumentam que há uma concentração dos recursos da cooperação internacional para um pequeno número de ONGs do Norte: em 2012, das mais de 580 ONGs registradas junto à USAID, as 10 maiores recebedoras receberam juntas USD 1,5 bilhão. Nos países do Sul, por sua vez, as organizações da sociedade civil nem sempre contam com ambientes favoráveis em termos de legislação e financiamento: inobstante, o número e a participação de ONGs em projetos e programas de cooperação Sul-Sul tem crescido significativamente (TOMLINSON, 2013).

## ■ Seção 5 Conclusão

A análise sobre os 10 países estudados neste relatório demonstrou a variedade de experiências, a multiplicidade de agendas e atores, bem como distintos desenhos institucionais elaborados por estes governos. Como mencionado na introdução, essa diversidade e a falta de um regime institucionalizado da CID trazem obstáculos, mas também geram oportunidades em termos de criatividade e flexibilidade. No caso do Brasil, acreditamos que esta flexibilidade possibilita o (re) desenho de uma agência de cooperação e uma política pública de CID que se fundamentem no que talvez seja um modo muito singular de cooperar, fruto das próprias particularidades da realidade brasileira. Por exemplo, a cooperação é majoritariamente implementada por servidores públicos e técnicos que têm *expertise* setorial (educação, saúde, agricultura, cultura, etc.) e que de fato têm experiência em políticas no âmbito doméstico; existem vários atores institucionais envolvidos, e os programas que são compartilhados com outros países são resultados de conquistas sociais e do engajamento da sociedade civil e de



movimentos sociais. Finalmente, podemos lembrar como singularidade da “*cooperação à brasileira*” a ênfase nas duas regiões com as quais o Brasil mais coopera: em relação à América Latina e à África, o Brasil, sua sociedade, sua cultura e identidade, sua geografia, mas também sua economia guardam laços historicamente construídos de fundamental relevância para sua inserção internacional.

Esta seção não tem como objetivo propor um modelo ou caminho único para a consolidação e institucionalização da CID brasileira. Busca, no entanto, apontar alguns cenários a partir do aprendizado de outros países para instigar o debate público. O aprendizado com as lições da história da cooperação são fundamentais na construção dessa nova política (MILANI, 2012). Evitar a repetição dos erros do passado parece-nos uma condição *sine qua non* dessa política, por exemplo: evitar a exportação de modelos, não adotar uma visão etnocêntrica do desenvolvimento, integrar a percepção do “Outro” africano e latino-americano no desenho da política, monitorar e criar medidas compensatórias para as externalidades negativas da internacionalização das empresas brasileiras, etc. Assim, esta conclusão ressalta as principais conclusões de cada seção e apresenta, ao final, um roteiro de perguntas que esperamos possa ser útil aos formuladores da política, para refletirem sobre que tipo de política de CSS queremos conceber e implementar no Brasil, em diálogo com a sociedade civil e os diversos atores interessados.

A primeira seção ressaltou como a Guerra Fria representou um forte incentivo sistêmico para a institucionalização da cooperação Norte-Sul (CNS). A

criação da USAID em 1961, o posterior estabelecimento de agências nos países europeus e do próprio CAD da OCDE só foram possíveis, enquanto etapas fundamentais da institucionalização da CID Norte-Sul, no contexto de combate contra a expansão do comunismo e da disputa Leste-Oeste junto às lideranças políticas dos novos Estados surgidos no bojo da descolonização. Foi nesse contexto político bem particular que a CNS começou a se estruturar e a criar, entre os países-membros da OCDE, um sistema relativamente coeso e harmônico de práticas e critérios.

Atualmente, e desde o final da Guerra Fria, não existem mais incentivos que sejam fortes o suficiente para que haja um esforço coletivo de institucionalização que inclua, agora, os chamados “novos doadores”. Pelo contrário, mesmo os países doadores tradicionais e o CAD da OCDE estão, hoje, pressionados por busca de sentido para suas políticas, de legitimidade e sob ameaça de desinstitucionalização. Sistemáticamente cada Estado tenderia, hoje, muito mais a conceber suas estratégias de CID no âmbito de suas agendas de política externa, com pouca ênfase na construção multilateral. Se o sistema da CID não chegou a se consolidar como um regime durante a Guerra Fria, hoje ele tenderia muito mais a produzir comportamentos de “*free rider*”, o que dificulta a ação coletiva nesse campo.

Isso não significa que, no plano doméstico, o governo brasileiro não possa tomar iniciativa baseada na criatividade e na necessidade, para o Brasil, de construir a sua “*oferta*” nesse campo político da CSS, particularmente quando se pensa no debate



sobre a Agenda de Desenvolvimento pós-2015<sup>15</sup>. A realidade sistêmica representa limites, mas também oportunidades. Entre os limites da não institucionalização da CSS nas relações entre os Estados do Sul pode-se mencionar: a dificuldade estatística para análise e comparação dos diferentes “doadores”; a fragmentação de iniciativas e possível fardo administrativo para os países receptores na gestão de inúmeras missões e vários procedimentos e projetos; a falta de espaços para compartilhar aprendizados e buscar sinergias entre os diferentes provedores da CNS e da CSS, diante da divisão entre membros do CAD/OCDE e defensores do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECO-SOC); a inexistência de normas que estabeleçam parâmetros éticos/morais/políticos e que assegurem a qualidade e eficácia das iniciativas.

Por outro lado, a inexistência de um regime institucionalizado traz a agenda para o âmbito nacional, permitindo a cada país inspirar-se em modelos existentes para criar o seu próprio, baseado na sua própria realidade nacional. Considerando o caráter *sui generis* da inserção do Brasil, avaliamos que as experiências espanhola e turca representam modelos institucionais interessantes de serem avaliados e debatidos. A Espanha dispõe de um arcabouço jurídico-institucional que estabelece princípios, metas, prioridades, modalidades e instrumentos da CID,

assim como órgãos de coordenação intragovernamental (Comissão Interterritorial e a Interministerial da CID) e de interlocução com outros atores (Conselho de Cooperação). O país reconhece e financia o papel da sociedade civil na cooperação e possui o regulamento mais avançado de cooperação descentralizada.

No caso da Turquia, a TIKKA está diretamente vinculada ao Primeiro Ministro, possui um marco legal e promove uma visão de cooperação que vai além do que é definido pelo CAD. Em particular, a decreto estatutário explicita que a agência busca também relações que contribuam para o desenvolvimento mútuo. A agência conta com uma burocracia balizada por um estatuto dos seus funcionários e experts. A Turquia também desenvolve programas de cooperação descentralizada e tem escritórios em países considerados estratégicos. Outro aspecto importante é que a agência avalia seus projetos.

Independentemente do desenho institucional a ser escolhido, a construção de uma carreira e de uma burocracia nos parece um aspecto essencial para o fortalecimento da cooperação no Brasil. Seria importante pensar na criação de uma carreira de funcionários públicos diretamente vinculados à CID com formação específica e capacidade para assegurar continuidade, coerência e qualidade aos programas brasileiros, garantindo, assim, a construção de uma memória institucional tão necessária para a cooperação brasileira. No entanto, esta nova burocracia não deverá criar, como no caso dos países do Norte, uma “indústria do desenvolvimento”. Deverá também ser considerado como será a relação entre especialistas da cooperação (genérico) e os

15 A Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 se refere ao marco de desenvolvimento que substituirá os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que expiram em 2015. Está em discussão se a Agenda Pós-2015 contemplará os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), resultantes da conferência Rio+20 ou se será um marco internacional ainda mais amplo.



especialistas setoriais que estão nos diversos ministérios, agências governamentais e na sociedade civil. Estes últimos representam o grande diferencial da cooperação técnica brasileira, que se baseia no conhecimento prático da elaboração e implementação de políticas e programas.

A seção 2 sobre financiamento e modalidades aponta que, apesar da principal fonte de financiamento nos países estudados ser o orçamento nacional, o papel da cooperação trilateral para os países do Sul não deve ser subestimado. Outra questão importante é a necessidade da criação de um conceito estatístico da CID que gere linhas orçamentárias e permita um maior controle dos recursos investidos na cooperação. Além disso, a clareza sobre o montante também pode ajudar a combater críticas, já que a porcentagem destes recursos em relação ao PIB tende a ser insignificante. Entre os países estudados a cooperação fica entre 0,1 – 0,6%, com exceção da Noruega, onde chega a 1,6%.

A definição estatística depende da corroboração do que é considerado CID no país. Como discutido na seção, há, não somente entre os países do Sul, um entrelaçamento da cooperação com as agendas de comércio e investimento. Os EUA, Alemanha, China e Índia são os mais explícitos sobre a sobreposição das diferentes agendas. No caso de China e Índia, percebe-se a ampliação do escopo da CID que inclui instrumentos da cooperação financeira - empréstimos, no caso do primeiro, e créditos à exportação, no caso do segundo.

Está além do escopo deste relatório analisar as oportunidades e tensões que tal entrelaçamento

traz para os países provedores e receptores. No entanto, reiteramos a importância de explorar a fundo estas questões antes da definição do desenho institucional da nova agência de cooperação brasileira.

A seção 2 também demonstrou que a dispersão de responsabilidade sobre diferentes modalidades da cooperação não é característica única dos países do Sul. Independente de como se relacionam os órgãos responsáveis pelas diferentes modalidades, parece-nos crucial que as agências de cooperação sejam responsáveis pela contabilidade do total da cooperação, incluindo a cooperação financeira.

A terceira seção descreveu como as estratégias e políticas de cooperação dos países do CAD são convergentes em torno de princípios construídos pela instituição, centrando-se em alguns temas que se repetem nos países estudados (como desenvolvimento sustentável, governança e democracia, segurança, etc). A agenda CNS ampliou-se de projetos e intervenções pontuais a programas e políticas, mas com objetivos finais cada vez mais focados na redução da pobreza. Estes países tendem a priorizar temas sociais, diferentemente dos países do Sul que também investem em infraestrutura, energia e cooperação científica e tecnológica.

Vale ressaltar que, apesar da CSS brasileira ser baseada em demandas, todos os países estudados definem suas prioridades temáticas e geográficas (ou seja, oferecem um número limitado de programas de cooperação). Os instrumentos utilizados para essa priorização são múltiplos: *white papers* (Reino Unido, China), planos diretores (Espanha), catálogo de capacidades (México), entre outros. A defi-



nição de prioridades é crucial para consolidar e dar coerência à CSS brasileira, assim como definir uma oferta. Uma política declaratória em matéria de CSS não implicaria abandonar a dimensão “*demand-driven*”, mas direcionaria a demanda dos Estados para um leque de possibilidades de programas e projetos, cujos conteúdos seriam sistematizados e avaliados periodicamente. Essa oferta reveste-se de maior relevância no bojo dos debates sobre efetividade do desenvolvimento e sobre o Pós-2015.

Diferentemente dos países do CAD, os países do Sul estudados não têm como seu público alvo os grupos mais pobres e marginalizados do país parceiro. Embora não estejamos propondo que este seja o foco de todas as iniciativas de cooperação brasileira, acreditamos que os projetos e programas cooperação devem levar em consideração o impacto que estes terão sobre os cidadãos de uma maneira geral, e os mais excluídos e vulneráveis em específico.

Historicamente os países do CAD foram duramente criticados pelo estabelecimento de condicionalidades políticas e programáticas. Consequentemente, os países engajados na CSS tendem a pregar o discurso de não imposição de condicionalidades políticas. No entanto, existem normas internacionais, como a declaração universal dos Direitos Humanos, e princípios políticos, como a democracia, que orientam a relação entre os países. Nesse sentido, a elaboração de normas e códigos de conduta para prevenir externalidades negativas (provocadas por ações governamentais e privadas), complementariam outros princípios como o respeito à soberania. Além disso, é necessário negociar acordos bilaterais em que os princípios sejam aceitos por

ambas as partes, procurando evitar o uso de condicionalidades políticas.

A seção final sobre transparência pública e relações com a sociedade observou que os países membros da OCDE não só disponibilizam dados para os relatórios do organismo, mas também têm aderido a formas inovadoras de prestar contas sobre recursos da cooperação internacional (incluindo sistemas geo-referenciados, sites interativos com informação detalhada sobre projetos e recursos da cooperação). Já os países do Sul ainda não têm uma política de acesso à informação sobre cooperação consolidada. Porém, há sinalizações promissoras: a TICA publica relatórios anuais sobre as suas atividades, a China publicou três documentos que disponibilizam informações sobre a sua cooperação (Política Africana da China, de 2006, Cooperação Econômica e Comercial China-África, de 2010, e sobre a ajuda externa da China, de 2011).

Espaços de participação institucionalizados existem em quase todos os países estudados, com exceção da China e África do Sul (país no qual a agência ainda se encontra em processo de conclusão). A experiência mexicana ilustra o esforço para criar uma política de cooperação internacional que tenha ressonância na sociedade civil doméstica, fortalecendo uma “*constituency*” nacional, muito embora com os limites próprios à realidade da cultura política mexicana.

Na conjuntura política atual, na qual é ponderada a reconfiguração da ABC, cabe aos formuladores dessa política e à sociedade civil organizada refletirmos sobre uma série de questões antes de definir o desenho institucional da agência e o escopo de uma





política de cooperação. Além disso, o anúncio sobre a possível elaboração de um livro branco da política externa brasileira pode ser uma janela de oportunidade para importantes debates sobre o tipo de atuação que o Brasil deve ter na CID. Nesse sentido, o roteiro de perguntas a seguir busca apontar algumas questões que, a nosso ver, deverão ser publicamente debatidas entre representantes de instituições políticas, organizações da sociedade civil, lideranças empresariais, acadêmicos e pesquisadores:

**1. Definição política e estatística:** Qual o entendimento de cooperação, e a consequente definição estatística, que o governo brasileiro deve considerar na formulação de uma política pública de CID? Quais modalidades ele incluiria? Apenas programas e projetos a fundo perdido ou levaria em conta uma definição mais ampla de CSS? Que articulações haveria entre as distintas modalidades e seus agentes de execução?

**2. Objetivo da política:** Qual é o objetivo e escopo desta política? Quais são os problemas aos quais a política de cooperação brasileira deve responder? São eles exclusivamente de ordem internacional? Ou existem resultados dessa política que respondem a interesses nacionais?

**3. Atores:** Quais atores são impactados por essa política? Como esses atores participam na sua elaboração e implementação? Qual é a governança proposta para a interação e o diálogo entre instituições políticas e organizações da sociedade civil? Como levar em conta os impactos gerados nos países parceiros? Poderiam ser de alguma forma integrados no debate sobre con-

cepção e avaliação da política?

**4. Competências da agência:** A agência terá responsabilidade sobre quais modalidades? Como ocorrerá a coordenação e diálogo entre diferentes modalidades para assegurar a coerência da política brasileira de cooperação? O que assegurará que a agência terá capacidade de dialogar com o MRE no sentido de alinhamento das práticas da cooperação com objetivos de política externa? Quais mecanismos assegurarão que a agência tenha capacidade para coordenar a participação dos demais órgãos e instituições da administração pública nos programas e projetos de cooperação?

**5. Corpo de funcionários da agência:** O que permitirá a agência ter um corpo de funcionários e técnicos com conhecimento de relações internacionais e da CID, assim como dos princípios da Política Externa Brasileira? Como será pensado um plano de carreira estimulante, que assegure retenção de talentos? Como os funcionários terão habilidades de coordenação e articulação para atuar junto aos diversos atores da cooperação?

**6. Transparência e prestação de contas:** Quais sistemas serão adotados para a agência ter a capacidade de levantar, analisar e difundir dados sobre cooperação, em suas diversas modalidades? E para coletar e analisar os dados sobre as diversas modalidades de cooperação junto aos diversos atores? Como será desenvolvido, e quem terá a responsabilidade sobre, o sistema de monitoramento e avaliação para sistematizar, compartilhar, divulgar e construir conhecimento sobre eles?





7. **Normas:** Como o Brasil (governo e sociedade) articularia o princípio do respeito à soberania dos países parceiros com as normas de direitos humanos? Como cobrar responsabilidades de atores domésticos que se beneficiam, direta e indiretamente, das ações da CID brasileira? Quais seriam as normas necessárias para assegurar que os princípios da CSS, assim como outros princípios éticos e políticos, sejam implementados na prática?
8. **Articulação:** Qual será a função da agência em termos de apoio e subsídio ao MRE para atuação nos fóruns internacionais sobre cooperação? Como será o engajamento nos espaços regionais e internacionais de discussão da cooperação? Qual seria a pertinência de um debate regional sul-americano (UNASUL, MERCOSUL) ou latino-americano (CELAC) sobre institucionalização da CSS (conceitos, critérios, procedimentos)? E no âmbito da CPLP?
9. **Participação:** Quais mecanismos serão utilizados para que a agência estabeleça diálogo permanente com atores da sociedade civil (ONGs, empresas, universidades e fundações) no sentido de fortalecer a cooperação brasileira em termos técnicos e de financiamento? Como estes atores participarão na implementação, monitoramento e avaliação da cooperação brasileira?
10. **Marco regulatório:** Qual o marco regulatório necessário para contemplar a política e a agência desejadas? Como este contemplaria os diversos atores da cooperação brasileira (Congresso Nacional e partidos; ONGs e movimentos sociais; empresas, institutos e fundações privadas; universidades e centros de pesquisa; ministérios e demais órgãos da administração pública; entidades federativas)? Qual processo asseguraria que estes atores sejam consultados durante o processo de criação e debate do marco regulatório?



## Bibliografia

---

AMEXID. Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2011, p 4.

\_\_\_\_\_. Informe Anual de Cooperación Técnica y Científica. Secretaría de Relaciones Exteriores. 2012, p 5.

\_\_\_\_\_. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. AMEXCID. Disponível em: <http://amexcid.gob.mx/images/pdf/LCID.pdf>.

\_\_\_\_\_. Prioridades Temáticas de la Cooperación Mexicana. AMEXID. Disponível em: <http://amexcid.gob.mx/index.php/es/politica-mexicana-de-cid/prioridades-tematicas-de-la-cooperacion-mexicana>

ANTONIO RODRIGUES, G. M. Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada. Um Estudo sobre o Caso Brasileiro. Frente nacional de prefeitos, São Paulo, Outubro de 2011.

BEASLEY, R.; KAARBO, J.; LANTIS, J.; SNARR, Michael T. (orgs.). *Foreign Policy in Comparative Perspective: domestic and international influences on state behavior*. Washington: CQ Press, 2a ed., 2012.

BESHARATI, N. A. South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa? *Research Report*, n. 12, Johannesburg: Economic Diplomacy Programme, South African Institute of International Affairs, 2013.

CMPD (Direção Geral de Coordenação Política). *Dirección de Gobiernos Locales. Secretaría de Relaciones Exteriores* (S.R.E.), Disponível em : <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/gobiernos-locales>

CHATUVERDI, Sachin. India and Development Cooperation: Expressing Southern Solidarity. In: S. Chatuverdi, T. Fues & E. Sidiropoulos (orgs.). *Development Cooperation and Emerging Powers: new partners or old patterns*. Londres: Zed Books, 2012, p. 169-189.

CHIN, T. G. & FROLIC, B. M. Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case. *Partnership and business development division*, 2007.

CHINA. White Paper: China's Foreign Aid, 2011. Disponível em: [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c\\_13839683.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm)

CHISHOLM, Linda & STEINER-KHAMSI, G. *South-South Cooperation in Education and Development*. New York: Teachers College Press, 2009.

DOMÍNGUEZ MARTÍN, Rafael. *La cooperación internacional para el desarrollo en el nuevo mapa del poder económico mundial: la emergencia de África Subsahariana*. In: GUTIÉRREZ CASTILLO, Victor L. (org.). *La cooperación internacional para el desarrollo con África Subsahariana*. Jaén (Espanha): Universidad de Jaén, 2012, p. 249-276.



GRIMM, S. et al. Transparency of Chinese Aid. An analysis of the published information on Chinese external financial flows. *Center for Chinese studies*, 2011.

HARGOVAN, J. Post Busan Development Cooperation: New Architecture, Actors and Opportunities. Presentation on the South African Development Partnership Agency (SADPA). *International Relations and cooperation and National Treasury*, New Delhi, Índia. 2012.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

LANCASTER, Carol. *Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições Democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n. 2, julho/dezembro 2000, p. 265-302.

MAVROTAS, George; NUNNENKAMP, Peter. Foreign Aid Heterogeneity: Issues and Agenda. *Review of World Economics*, vol. 143, n. 4, dezembro de 2007, p. 585-595.

MAWDSLEY, Emma. *From Recipients to Donors: The Emerging Powers and the Changing Development Landscape*. Londres: Zed, 2012.

MENDIOROZ, Maite Ambrós. *Análisis Comparativo de Instrumentos de Financiación Oficial a Organizaciones de la Sociedad Civil e Vários Países Financiadores*. Madri: AECID, 2013.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, vol. 25, no. 65, agosto 2012, p. 211-231.

\_\_\_\_ & PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol. 35, n. 1, janeiro/junho 2013, p.11-41.

NGANJE, F. Decentralised South-South Cooperation and South Africa's Post-conflict Support in Africa: What Role for SADPA?, *Africa Institute of South Africa*. Briefing no. 87, may 2013.

NURDUN, R. Turkish International Cooperation and Development Agency (TIKA), 2012.

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico). *Managing Aid: Practices of DAC Member Countries*. Paris: OCDE, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/peerreviewsofdacmembers/35051857.pdf>.

\_\_\_\_ *Development Co-operation Report* 2011. Paris: OCDE, 2011.

\_\_\_\_ *Development Co-operation Report* 2012. Paris: OCDE, 2012.

OXFAM AMERICA. *Smart Development: Why US foreign aid demands major reform*. Boston/Washington, 2008. Disponível em <http://www.oxfamamerica.org/files/smart-development.pdf>.



PESSINA, Maria Elisa Huber. *O ideário de desenvolvimento pós-1989 e as mudanças na cooperação internacional não governamental: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão*. Universidade Federal da Bahia (UFBA), Dissertação de mestrado (Orientadora: Elsa S. Kraychete), 2012. Disponível em [http://labmundo.org/pt/wp-content/uploads/2013/03/Dissertacao\\_Elisa.pdf](http://labmundo.org/pt/wp-content/uploads/2013/03/Dissertacao_Elisa.pdf).

REALITY OF AID. Aid and the Private Sector: Catalysing Poverty Reduction and Development? *Global Report*. 2012

RENARD, R. & CASSIMON, D. On the Pitfalls of Measuring Aid, *UNU/WIDER Discussion Paper Series*, N.69, 2001.

SABATER, Verónica López. *Una aproximación a la cooperación financeira. La Realidad de la Ayuda*. Madrid: Onfam intermom, 2011.

SHARAN, V et al. India's Development Cooperation: Charting New Approaches in a Changing World. *Special report, Observer Research Foundation*, n.2, July 2013.

SHULZ, Nils-Sjard. Development Agencies in BRICS and Beyond – Experiences and Next Steps. *BRICS Monitor*. Rio de Janeiro: BRICS Policy Centre, 2013.

SIDIROPOULOS, Elizabeth. South Africa: development, international cooperation and soft power. In: S. Chatuverdi, T. Fues & E. Sidiropoulos (orgs.). *Development Cooperation and Emerging Powers: new partners or old patterns*. Londres: Zed Books, 2012

SILOVA, Iveta. Reclaiming the Empire: Turkish Education Initiatives in Central Asia and Azerbaijan. In: CHISHOLM, Linda; STEINER-KHAMSI, Gita (orgs.). *South-south cooperation in education and development*. Cape Town: Teachers College, 2009.

SINHA, Pranay & HUBBARD, Michael. *DAC (Traditional) & Non DAC (Emerging) Donors at the Crossroads: The problem of Export Credits*. York: Universidade de York, 2011.

TIKA (Agência de Cooperação e Desenvolvimento Turca). Statutory Decree. Disponível em: <http://www.tika.gov.tr/en/about-us/legislation/organisation-law/20>.

TOMLINSON, B. Turkey Case Study: The role of civil society in south-south development. In: *Cooperation working with civil society in foreign aid, possibilities for south-south cooperation?* UNDP, 2013.

VAN DER VEEN, A. Maurits. *Ideas, Interests and Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in International Relations), 2011.

WHITE HOUSE. *National Security Strategy*. Washington, DC: White House, 2010. Disponível em: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>.

YANIK, L. K. The Politics of Educational Exchange: Turkish Education in Eurasia. *Europe-Asia Studies*, v.56, n.2, 2004, p. 293-307.



YENEL, S. Turkey's Development Cooperation. Friends of Europe. 2013. Disponível em: <http://www.friendsofeurope.org/Contentnavigation/Publications/Libraryoverview/tabid/1186/article-Type/ArticleView/articleId/3532/Turkeys-Development-Cooperation.aspx>

ZHIMIN, C. & JUNBO, J. Chinese Provinces as Foreign Policy Actors in Africa. *China in Africa Project*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs. Occasional paper n 22, January 2009.

ZIMMERMANN, F.; SMITH, K. More Money, More Actors, More Ideas for Development Co-operation. *Journal of International Development*, vol. 23, n. 5, 2011.

ZONDI, Siphamandla. The International Relations of South African Provinces and Municipalities, an Appraisal of Federated Diplomacy. In: Chris Landsberg & Jo-Ansie van Wyk (eds.). *South African Foreign Policy Review*. Pretoria: Africa Institute of South Africa, v.1, 2012.

## Sites consultados

AECID, disponível em: <http://www.aecid.es/>

AMEXCID, disponível em: <http://amexcid.gob.mx/>

NORAD, disponível em: <http://www.norad.no/no/forside>

DFID, disponível em: <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>

USAID, disponível em: <http://www.usaid.gov/>

GIZ, disponível em: <http://www.giz.de/>

DPA, disponível em: <http://mea.gov.in/development-partnership-administration.htm>

TIKA, disponível em: <http://www.tika.gov.tr/en/about-us/legislation/organisation-law/20>

DEG, disponível em: <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>

Norfund, disponível em: <http://www.norfund.no/>

CDC, disponível em: <http://www.cdcgroup.com/>

Donor Traker, disponível em: <http://donortracker.org/>



# FICHAS

## Perfil de países



## África do Sul - SADPA

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>A <i>South African Development Partnership Agency</i> é a agência de cooperação para o desenvolvimento da África do Sul, em processo final de constituição.</p> <p>Ações políticas e consultivas são de encargo do <i>Department of International Relations and Cooperation</i> (DIRCO), o ministério de relações exteriores do país.</p> <p>Cooperação descentralizada: Os governos subnacionais articulam e financiam o processo de sua Cooperação para o Desenvolvimento</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<p><b>Sim:</b> o <i>African Renaissance and International Cooperation Fund</i>, votado pelo Parlamento. Os dossiers para a organização estrutural legal da SADPA deveriam ser aprovado em 2013.</p>
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Busca consolidar a sua posição como a potência regional e africana, e, através das suas capacidades internas e a própria experiência histórica do seu desenvolvimento recente, contribuir para o crescimento do continente africano.</p> <p>Não impõe condicionalidades e adota o princípio normativo da não- intervenção.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input checked="" type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<p>A fonte financeira é o Fundo Africano de Renascimento (<i>Renaissance African Fund</i>). Também existem financiamentos multilaterais (BAD, NEPAD, sistema ONU, etc.)</p> <p><b>2011:</b> USD 91 milhões (dados obtidos no site da OCDE, baseados nas Estimativas das Despesas Públicas 2010-2012 do Tesouro Nacional da África do Sul)</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>A prioridade geográfica é a África.</p> <p><b>Temas:</b> fortalecimento de instituições democráticas e construção de paz na África.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Foi anunciada a formação de um centro com todas as informações referentes à cooperação sul-africana, que reportará e atualizará os processos de cooperação, com intuito de transparência e prestação de contas.</p> <p>Muitos <i>think tanks</i> atuam em diálogo com o DIRCO, entre eles podemos lembrar: IGD (em Pretória) e SAIIA (em Johannesburg). São majoritariamente financiados por agências bilaterais do Norte e, em menor grau, por agências multilaterais</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>O titular do DIRCO é responsável pela informação sobre os recursos financeiros, o presidente da SADPA e o seu conselho administrativo compõem a equipe de <i>accountability</i>. O DIRCO e uma equipe de consultorias são responsáveis pela auditoria. Somente depois da auditoria é que deve ser publicado o relatório anual.</p>





## Alemanha - GIZ

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>A GIZ é uma empresa pública federal, de direito privado, que presta serviços para o Governo alemão apoiando sua política de desenvolvimento.</p> <p>Tem como único acionista a República Federal alemã, representada pelo Ministério para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ) e o Ministério das Finanças (BMF). A GIZ também presta serviços para outros ministérios, Estados e municípios alemães, bem como para clientes públicos e privados dentro e fora da Alemanha (incluindo governos de outros países, o Banco Mundial e a ONU).</p> <p>O Presidente do conselho da GIZ é o Secretário de Estado do BMZ. Seu processo decisório está concentrado no âmbito governamental.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<p>Não possui marco jurídico específico. A política de cooperação para o desenvolvimento da Alemanha é sustentada pela lei orçamentária (aprovada pelo Bundestag a cada ano) e pelo Acordo de Coligação que cobre cada período legislativo.</p>
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Sua missão é “gerir a mudança”: compartilha responsabilidades, estruturas descentralizadas, competências interculturais, força de trabalho altamente profissional. Busca sinergia com o setor privado.</p> <p>Atuação focada no alcance dos ODMs: Programa de Ação 2015 pela Redução da Pobreza.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<p><b>2011:</b> USD 14,09 bilhões (dados da OCDE)</p> <p><b>2010:</b> Volume de negócio: 1,8 bilhões de euros</p> <p><b>2009:</b> Orçamento governamental: 780 milhões de euros em cooperação técnica <i>stricto sensu</i>; 319 milhões de euros em cooperação <i>lato sensu</i></p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>Atua em mais de 130 países.</p> <p><b>Temas:</b> desenvolvimento econômico e promoção do emprego, governança e democracia, segurança, reconstrução, construção da paz e gestão civil de conflitos; segurança, saúde e educação básica de alimentos e de proteção ambiental, conservação de recursos e mitigação das mudanças climática; serviços de gestão e logística.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Discurso político/normativo que valoriza a participação de todos os atores, governamentais, não-governamentais, setor privado e sociedade civil.</p> <p>A GIZ integra igreja, grupos políticos e outros atores privados de desenvolvimento na implementação e na formulação de estratégias para países ou regiões.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>A GIZ publica vários tipos de relatórios anualmente: de atividades, avaliação, gestão, Recursos Humanos (disponíveis no site em diversos idiomas).</p> <p>Preenche também relatórios voltados para empresas (comunicações de progresso do Pacto Global da ONU)</p>



China	
<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>Não possui uma agência de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. As suas ações, atividades e processos de cooperação são articuladas pelo seu Ministério de Comércio, através do seu departamento interno da CID. O Ministério de Relações Exteriores também entra nesse processo de articulações.</p> <p>Cooperação descentralizada: governos provinciais (locais) tem relativa autonomia para formularem e implementarem políticas concernentes aos interesses locais. Existe apoio do governo federal especificamente para cooperação técnica.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	Não.
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Empréstimos subsidiados, linhas de crédito e perdão de dívida. O Eximbank (além de outros bancos específicos de desenvolvimento) é um elemento estratégico de operações financeiras.</p> <p><b>Princípios:</b> igualdade e benefício mútuo, destacando os resultados práticos, a diversidade de formas e desenvolvimento comum, não ingerência e respeito à soberania.</p> <p>Não prescreve condicionalidades.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input checked="" type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Comércio                 <input type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<p><b>Total 2012:</b> por volta de USD 3.9 bilhões.</p> <p><b>Total 2011:</b> USD 2.46 bilhões (Dados obtidos no site da OCDE, baseados no Anuário Fiscal do Ministério de Finanças da China).</p> <p>Ministério de Comércio administra 90% de ajudas não reembolsáveis da CID do país. Os 10% restantes são administrados e aplicados pelo Ministério de Ciência e Tecnologia, no financiamento de pesquisas e projetos em outros países em desenvolvimento.</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>A China prioriza a Ásia e a África na sua cooperação.</p> <p><b>Temas:</b> desenvolvimento industrial, produção de recursos energéticos, e construção civil e infraestrutura predominam a sua agenda</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>O governo detém o monopólio sobre as suas ações de cooperação internacional. O Eximbank e o Banco Chinês de Desenvolvimento (CDB) concedem empréstimos concessionais aos parceiros de cooperação da China.</p> <p>Os governos que pegam empréstimos junto da China, através das suas relações de cooperação, ao que parece, preferem não publicar os detalhes de seus negócios com a China.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>Pouca transparência. Publicou três papers relacionados a suas atividades de cooperação em 2006, 2010 e 2011.</p>



## Espanha - AECID

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>Agência estatal executora da Secretaria de Cooperação e Ibero-américa ligada ao Ministério de Assuntos Exteriores e Cooperação (MAEC).</p> <p>Estruturado por Diretor, Gabinete Técnico e Secretaria Geral, por quatro coordenações (quatro regiões de atuação no exterior), responsáveis pelo planejamento estratégico. AECID tem uma ampla estrutura descentralizada no exterior, formada por Oficinas Técnicas de Cooperação (OTC), Centros Culturais (CC) e Centros de Formação (CF), situados nos países onde atua.</p> <p>Conselho de Cooperação e Desenvolvimento, Comissão Interministerial de Cooperação Internacional, Conselho de Política Exterior.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<p><b>Sim:</b> a Lei 23/1998, de 7 de julho, de “Cooperación Internacional para el Desarrollo” que estabelece os princípios, objetivos, prioridades, modalidades e instrumentos da política espanhola de cooperação internacional para o desenvolvimento.</p>
<b>Políticas e estratégias</b>	<p><b>Estratégias:</b> Estratégia Multilateral de Cooperação Espanhola para o Desenvolvimento; Estratégias Setoriais da Cooperação Espanhola.</p> <p>Marcos de Associação de Países (MAP), instrumento de planejamento estratégico para maior apropriação, alinhamento e harmonização das intervenções em cada país e assim estarem mais consistentes com o foco local.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div>
<b>Financiamento</b>	<p>Tem orçamento próprio. Cortes de 70% entre 2011 e 2013.</p> <p><b>2011:</b> USD 4,17 bilhões (dados da OCDE)</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>América Latina (especialmente as regiões andinas, centro-americana e caribenha); norte de África e África Subsaariana (particularmente África Ocidental).</p> <p><b>Temas:</b> Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Educação, Construção da Paz, Saúde, Gênero, Ações Humanitárias, Cooperação Espanhola com os Povos Indígenas, Cultura e Desenvolvimento e Luta contra a Fome.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>A Lei de Cooperação tem especificações para o fomento de participação de ONGs e sociedade civil nas atividades de cooperação pelo desenvolvimento, incluindo no Conselho de Cooperação e Desenvolvimento e Conselho de Política Exterior.</p> <p>O sistema de <i>Peer Review</i> do CAD da OECD de 2011 encontrou um alto nível de inclusão de ONGs nos diálogos políticos.</p> <p>A CONGDE (Coordenação de ONGs espanholas) regularmente interage com atores governamentais.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>Congresso e Senado aprovam o planejamento e iniciativas do governo espanhol para cooperação internacional.</p> <p>Comitês de cooperação pelo desenvolvimento no congresso e no senado à quem o governo reporta as atividades de cooperação.</p>



## Estados Unidos da América - USAID

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	A USAID é uma agência federal independente sujeita às diretrizes de política externa do Presidente, Secretaria do Estado, e Conselho Nacional de Segurança. Outras agências que trabalham com assistência internacional são: Departamento de Estado, Defesa, Fazenda, Serviços Humanos e de Saúde, <i>Millenium Challenge Corporation e Peace Corps</i> . O Comitê de Coordenação de Políticas, do Conselho Nacional de Segurança, alinha as perspectivas das diferentes agências e o dia-a-dia da coordenação de políticas de desenvolvimento entre agências.
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<b>Sim:</b> The Foreign Assistance Act de 1961 (emendado em diversas ocasiões).
<b>Políticas e estratégias</b>	Diplomacia e desenvolvimento ligado à segurança nacional (pós 9/11). A partir de 2005 usam o conceito de diplomacia e desenvolvimento transformacional, o que levou à criação do <i>Foreign Assistance Bureau</i> dentro do Departamento de Estado para um maior alinhamento com a USAID. A <i>International Security Strategy</i> e o <i>Foreign Assistance Framework</i> promovem maior coordenação entre as decisões de alto nível nas diferentes áreas do governo. Reafirmação do desenvolvimento como política de segurança nacional durante o governo Obama, em diversas medidas. A USAID trabalha com uma agenda baseada em: USAID Policy Framework 2011-2015; Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR); Management Initiatives and Cross-Cutting Goals do governo federal; e Agency Priority Goals. Tied Aid: A maioria da ajuda externa dos EUA apoia os bens e serviços do país. 28% da ajuda bilateral entre 2008 e 2009 foi "ligada".
<b>Modalidades</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária <input checked="" type="checkbox"/> Técnica <input type="checkbox"/> Recebida e Prestada <input checked="" type="checkbox"/> Comércio <input checked="" type="checkbox"/> Triangular <input type="checkbox"/> Descentralizada <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento
<b>Financiamento</b>	USAID tem seus próprios recursos. A agência financia a sociedade civil e o setor privado. A grande maioria das atividades de ajuda humanitária é feita por meio desses atores não governamentais. Promovem parcerias público-privadas em situações onde interesses de negócios coincidem com objetivos desenvolvimentistas. <b>2011:</b> USD 30,92 bilhões (dados da OCDE)
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	Oriente Médio, África e Haiti. Temas: Desenvolvimento bilateral, Militar, Político/estratégico, Humanitário, Desenvolvimento Multilateral e Segurança Civil. Iniciativas presidenciais: <i>Feed the future</i> , <i>Global Climate Change</i> e <i>The Global Health Initiative</i> .
<b>Participação e Controle Social</b>	Trabalha com consultas sobre diversas políticas e programas embora não haja uma política estruturada para tal fim.
<b>Transparência e prestação de contas</b>	Informações podem ser acessadas por meio do The Foreign Assistance Dashboard. São signatários do Tratado Internacional de Transparência sobre Ajuda Internacional. A USAID publica dois extensos relatórios por ano, além de disponibilizar todas as avaliações de programas já feitas. Disponibilizam também por georeferenciamento mapas de onde estão sendo feitos empréstimos da Autoridade de Crédito para Desenvolvimento. A Estratégia de Cooperação de Desenvolvimento por País após ser aprovada no congresso será disponibilizada ao público.



## Índia - DPA

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>A Administração de Parcerias para o Desenvolvimento (DPA) é ligada ao Ministério de Relações Exteriores Indiano.</p> <p>Três divisões: DPA I – avaliação de projetos e as linhas de crédito; DPA II – esquemas de capacitação, de socorro, e programa de Cooperação Técnica e Econômica Indiana; DPA III – implementação de projetos.</p> <p>Cooperação descentralizada: governos subnacionais gozam de autonomia para articularem as iniciativas de cooperação descentralizada com seus pares internacionais.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<b>Não.</b> Mas a construção desse marco jurídico foi prometida.
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Foco no financeiro, através de linhas de crédito, subvenções e empréstimos bilaterais, que permite à Índia fortalecer a sua relação, sobretudo com países do sul. Busca fundamentalmente, a expansão e o crescimento econômico através de processos de relações de benefícios mútuos.</p> <p>Não dispõem de condicionalidades políticas, visto que se fundamenta nos princípios de respeito à soberania e de não-ingerência.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <div>■ Ajuda Humanitária</div> <div>■ Comércio</div> <div>■ Empréstimo-investimento</div> </div> <div> <div>■ Técnica</div> <div>■ Triangular</div> </div> <div> <div>■ Recebida e Prestada</div> <div>■ Descentralizada</div> </div>
<b>Financiamento</b>	<p>O Ministério de Relações Exteriores da Índia solicita ao Ministério de Finanças o desembolso de fundos destinados à CID indiana. No que concerne a linhas de crédito, o Eximbank é o articulador.</p> <p>Orçamento da CID indiana para os próximos 5 anos: USD 15 bilhões.</p> <p><b>2011:</b> USD 730 milhões (dados obtidos no site da OCDE, baseados no Relatório Anual do Ministério de Relações Exteriores da Índia)</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>A Ásia meridional e África são as regiões prioritárias da CID indiana.</p> <p><b>Temas:</b> infraestruturas, irrigação, tecnologia de informação, saúde, educação e treinamento e formação</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Contato e diálogo que são estabelecidos sistematicamente entre as ONGs e a DPA. As ONGs indianas são prestadoras de serviços na implementação de projetos.</p> <p>Fórum de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em Nova Délhi, integrado por acadêmicos, representantes da sociedade civil, organizações não governamentais: plataforma para discutir programas e políticas relativos à CID da Índia, inclusive com a DPA e outras agências governamentais relevantes.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>Com objetivo de alcançar um alto grau de transparência nas suas ações e práticas de cooperação, as organizações não governamentais mantêm permanente contato e diálogo com a DPA.</p> <p>Ainda não foi publicado nenhum <i>White Paper</i> da CID indiana.</p>



## México - AMEXCID

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>Órgão descentralizado da Secretaria de Relações Exteriores (com estatuto de ministério), que também concentra o processo decisório sobre a política de cooperação: AMEXCID implementa; Conselho Consultivo formado por representantes dos demais ministérios faz recomendações sobre programas e projetos.</p> <p>É composta por 5 diretorias: Educativa e Cultural; Promoção Econômica Internacional; Relações Econômicas Bilaterais; Técnica e Científica; Integração e Desenvolvimento centroamericano.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<b>Sim:</b> <i>Lei de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento</i> , de 2011.
<b>Políticas e estratégias</b>	Estimula participação de órgãos e entidades do setor público; coerência e implementação dos ODMs e outros compromissos internacionais. Não prevê condicionalidades.
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input checked="" type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<b>Fontes:</b> Fundo de Cooperação Internacional do México (orçamento federal, contribuição de governos estrangeiros, organizações internacionais, estados e municípios mexicanos).
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>América Central, seguida dos demais países da América Latina e do Caribe.</p> <p>Desenvolvimento humano sustentável: combate à pobreza, desigualdade e exclusão social; prevenção de desastre; educação e cultura; meio ambiente e alterações climáticas; ciência e tecnologia; segurança pública; saúde.</p> <p>Defesa e promoção dos direitos humanos, igualdade de gênero, transparência e responsabilidade são princípios transversais.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Conselho consultivo; conselhos técnicos (acadêmico, empresarial, governos locais, social e de alto nível).</p> <p>Conselho Consultivo pode convidar outros setores para contribuir com recomendações e também facilitar diálogo com outros países.</p> <p>Anúncio de diálogo com a sociedade civil para a criação de uma política de cooperação internacional, associada à política ministerial de relações com a sociedade civil.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	Previsão de um Sistema de Informação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (banco de dados, acesso à informação garantido por lei) a fim de disponibilizar relatórios de atividades no site, publicar boletim e exemplos de projetos realizados.



## Noruega - NORAD

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>Diretoria especializada no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE) com caráter técnico de implementação. Suas funções são estabelecidas em termos de referência e cartas anuais de alocação emitidas pelo Ministério.</p> <p>A maior parte de sua ajuda ao desenvolvimento é administrada pelo MRE e suas missões estratégicas.</p> <p>As decisões estão centradas na política de desenvolvimento, integrada à política externa do MRE.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	Não. Inobstante, os recursos da cooperação devem ser administrados de acordo com leis norueguesas de regulamentação e controle do orçamento público.
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Exceto pelos recursos doados a organizações internacionais multilaterais – que representam mais de 25% do total de 2012 – a maior parte dos recursos são investidos em projetos de meio ambiente e energia.</p> <p>Além das organizações internacionais multilaterais, a NORAD também conta com outras instituições parceiras para as quais destina recursos, especialmente instituições do próprio governo norueguês (para que implementem atividades de cooperação) e ONGs norueguesas (13%).</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<p><b>2011:</b> USD 4.62 bilhões (dados da OCDE)</p> <p><b>2012:</b> USD2.63 bilhões (dados da NORAD)</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>Em 2012 o Brasil foi o país que mais recebeu a ajuda norueguesa, embora a América Latina não seja a região prioritária: a África foi a região que mais recebeu ajuda norueguesa em 2012.</p> <p>Mais de 25% do total dos recursos da NORAD são enviados a organizações e fundos internacionais multilaterais.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	Parlamentares participam do processo de decisão sobre políticas de desenvolvimento internacional através do Comitê de Política Externa, há avaliações independentes disponíveis pelo site. ONGs não participam da decisão, mas recebem recursos.
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>Disponibiliza informações atualizadas e dados históricos divididos por distribuição geográfica, temas, etc. (<i>Norwegian Aid Statistics</i>), relatórios institucionais e avaliações independentes.</p> <p>Destaque: mecanismo de denúncia (<i>whistleblowing</i>) específico da NORAD, alinhado a mecanismo semelhante do Ministério das Relações Exteriores, para irregularidades financeiras, coação, assédio, discriminação ou racismo.</p>





## Reino Unido - DFID

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>É um departamento ministerial independente que conta com apoio das agências governamentais: <i>Commonwealth Scholarship Commission</i> e <i>Independent Commission for Aid Impact</i>.</p> <p>Decisões estratégicas mais amplas sobre as prioridades do DFID são feitas pelos líderes ministeriais (secretário do estado de desenvolvimento internacional; Ministro de Estado de Desenvolvimento Internacional; Subsecretário Parlamentar de Estado). O Conselho Departamental e o Comitê Executivo são conselheiros nessas decisões.</p> <p>As políticas mais específicas são formuladas no pelo DFID, processo que conta com consultorias de diversos atores externos. Trabalham com planos operacionais de 5 anos.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<p><b>Sim:</b> <i>The International Development Act</i> de 2002 – esclarece a noção de <i>aid spending</i> como medida para redução da pobreza.</p> <p><i>International Development (Report and Transparency) Act</i> de 2006 – sobre o relatório anual que o departamento precisa apresentar ao parlamento.</p>
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>Estratégias focadas em redução da pobreza e os Objetivos do Milênio. Além disso trabalham com a ideia de “boa governança” como essencial para o desenvolvimento. Esse conceito demonstra como o RU considera a política uma parte importante do processo.</p> <p>Nos últimos anos tomaram iniciativas consideradas como inovadoras por proporem parcerias com Estados frágeis.</p> <p>Condicionalidades: baseados em área como accountability financeira, redução da pobreza e direitos humanos.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div>
<b>Financiamento</b>	<p>O Departamento tem seus próprios recursos. Desde 2013 estão buscando alcançar a meta dos 0.7%.</p> <p>Mais de 40% dos recursos são distribuídos por meio de órgãos internacionais. Apoiam também ONGs.</p> <p><b>2011:</b> USD 13,8 bilhões (dados da OCDE)</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>África Subsaariana e Sudeste Asiático seguido de outros países da Ásia.</p> <p>Foco em Saúde e Educação; Infraestrutura Social; Infraestrutura Econômica; Assistência em projeto; Ajuda Humanitária.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Organizações, universidades e países parceiros podem participar no processo de elaboração de políticas de desenvolvimento por meio de feedback por escrito ou reuniões.</p> <p>Algumas organizações como ODI, BOND e UKAN têm relações mais próximas.</p> <p>Os escritórios nacionais têm um diálogo constante com os países parceiros e sua sociedade civil.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>Doador mais transparente de acordo com o <i>International Transparency Index</i> (PWYF) 2006 <i>Reporting and Transparency Act</i> – relatórios anuais sobre atividades, além de informações sobre projetos apoiados no mundo, disponíveis no site. Criação do <i>International Development Sector Transparency Panel</i> e site <i>Development Tracker</i> que contém informações sobre todas iniciativas financiadas pelo DFID.</p>



## Turquia - TIKa

<b>Arranjo institucional e processo decisório</b>	<p>A TIKa (Agência de Cooperação e Desenvolvimento Turca) está diretamente vinculada ao primeiro ministro, quem tem prerrogativas para nomear o presidente da agência.</p> <p>O corpo diretivo da TIKa formula programas e projetos de cooperação de acordo com a legislação, a política do governo, a política externa e recomendação do conselho consultivo de cooperação.</p> <p>Cooperação descentralizada: as articulações dessa cooperação contam com envolvimento de múltiplas agências ministeriais e governamentais, mas todas sob a coordenação da TIKa.</p>
<b>Possui marco jurídico específico?</b>	<b>Sim:</b> o decreto estatutário (Statute decree), de 24 de Outubro de 2011.
<b>Políticas e estratégias</b>	<p>De acordo com a perspectiva política da CID turca é necessário mais cooperação e concertação entre todos os atores envolvidos. A Turquia busca, com isso, manter vínculos estratégicos tanto com os países do eixo Sul e do Norte.</p> <p>TIK a implementa sua política de cooperação ao desenvolvimento, em consonância com as regras de definição de padrões internacionais do Comitê de Assistência para o Desenvolvimento (CAD), apesar de não ser membro de CAD.</p> <p>Não impõe condicionalidades.</p>
<b>Modalidades</b>	<div> <input checked="" type="checkbox"/> Ajuda Humanitária                 <input checked="" type="checkbox"/> Técnica                 <input checked="" type="checkbox"/> Recebida e Prestada             </div> <div> <input checked="" type="checkbox"/> Comércio                 <input checked="" type="checkbox"/> Triangular                 <input checked="" type="checkbox"/> Descentralizada             </div> <div> <input type="checkbox"/> Empréstimo-investimento             </div> <div> <input type="checkbox"/> Pagamentos compensatórios no processo de integração regional             </div>
<b>Financiamento</b>	<p>Há um orçamento central da CID turca. Além disso, existem fundos derivados do: Fundo básico especial, projetado pelo primeiro ministro; Fundo de outras instituições públicas e fundo constituído por somas internacionais.</p> <p>Total de ODA em 2011: USD 1. 2 bilhões ; em 2012: USD 2.5 bilhões</p>
<b>Prioridades geográfica e temática</b>	<p>Ásia central e Cáucaso; os Bálcãs e Europa de leste; Oriente Médio e África.</p> <p><b>Temas:</b> Educação; Saúde; Acesso à água e água potável; Infraestruturas administrativas e civis; Infraestruturas sociais e serviços.</p>
<b>Participação e Controle Social</b>	<p>Nos últimos anos a sociedade civil turca vem ganhando espaço e tem estreitado diálogo com a TIKa.</p> <p>Algumas organizações da sociedade civil da Turquia têm exercido Cooperação para o Desenvolvimento com seus pares em outros países, sob a mediação e apoio do governo turco/TIK a.</p> <p>TIK a trabalha atualmente com cerca de 70 organizações da sociedade civil em 40 países.</p>
<b>Transparência e prestação de contas</b>	<p>O governo da Turquia, através da TIKa, fortalece redes de contato permanente com a sociedade. Em 2009 a agência TIKa criou uma unidade exclusivamente dedicada à gestão de parcerias entre a TIKa e as organizações da sociedade civil.</p>

## Biografias

**Carlos R. S. Milani** Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (1997), com pós-doutorado em Relações Internacionais por Sciences-Po (2008), é professor-adjunto do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e pesquisador 1-D do CNPq.

**Bianca Suyama** Mestre em Estudos do Desenvolvimento pela London School of Economics and Political Science, pesquisa e atua no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento e governança democrática, é coordenadora executiva do Articulação SUL.

**Luara Lopes** Mestre em Relações Internacionais pelo Programa Santiago Dantas, pesquisa e atua no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento há mais de dez anos, em organizações governamentais e não governamentais, é pesquisadora associada do Articulação SUL.

## Responsável

Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2011 - 13º andar, conj. 1313  
01311 -931 | São Paulo | SP | Brasil

Gonzalo Berron  
fesbrasil@fes.org.br  
www.fes.org.br

## Friedrich Ebert Stiftung (FES)

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. Realiza atividades na Alemanha e no exterior, através de programas de formação política e de cooperação internacional. A FES conta com 18 escritórios na América Latina e organiza atividades em Cuba, Haiti e Paraguai, implementadas pelos escritórios dos países vizinhos.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Fundação Friedrich Ebert.

O uso comercial dos meios publicados pela Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) não é permitido sem a autorização por escrito da FES.

ISBN 978-85-99138-29-8

