



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

Killian Luiz Édouard Cintra Grippon

**FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL POR MEIO DA AJUDA:
UM PARADIGMA EM REDEFINIÇÃO**

Brasília
2016

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais

KILLIAN LUIZ ÉDOUARD CINTRA GRIPPON

**FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL POR MEIO DA AJUDA:
UM PARADIGMA EM REDEFINIÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao **Instituto de
Relações Internacionais da
Universidade de Brasília**, como
exigência final à obtenção do
título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Pio Penna
Filho

Brasília
Julho de 2016

**FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL POR MEIO DA AJUDA:
UM PARADIGMA EM REDEFINIÇÃO**

Killian Luiz Édouard Cintra Gripon

BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Pio Penna Filho - IREL/UnB
(Orientador)**

Prof. Dr. Eiiti Sato - IREL/UnB

Prof.^a Dr.^a Ana Flávia Barros - IREL/UnB

Em especial ao meu orientador, à minha família e a todos aqueles que me incentivaram ao longo da preparação deste trabalho.

Resumo

Desde os anos 1950 o sistema de ajuda internacional para o desenvolvimento tem sido adotado como o principal mecanismo de financiamento do desenvolvimento internacional. A dificuldade em se alcançar melhorias nos indicadores sociais e econômicos dos países mais pobres após mais de meio século de fluxos de ajuda, contudo, tem levado estudiosos assim como a comunidade internacional a questionarem a continuidade do modelo de financiamento vigente. Desse modo, o presente trabalho volta-se ao estudo do percurso histórico do sistema de ajuda internacional, analisando as tendências atuais observadas na agenda do financiamento ao desenvolvimento mais precisamente a partir dos resultados da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento ao Desenvolvimento Internacional, realizada em Addis Abeba em julho de 2015.

Palavras-chave: *desenvolvimento internacional, ajuda oficial para o desenvolvimento, cooperação internacional, agenda pós-2015.*

Abstract

Since the 1950s, international aid has been adopted as the main financial mechanism to fund international development worldwide. The difficulty in achieving improvements in economic and social indicators in a huge number of recipient countries after more than half a century of aid flows, however, has led scholars as well as the international community to question the continuity of this model. Thus, the present study aims at analyzing the history of the international aid system while approaching new trends currently verified in the development financing agenda – in particular the outcomes of the Third UN Conference on Financing for Development, held in Addis Ababa in July 2015.

Keywords: International Development, official development assistance, international cooperation, post-2015 agenda.

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1 - Marco conceitual: ajuda internacional, desenvolvimento e cooperação	11
1.1. Ajuda Internacional	11
1.1.1. Motivações e justificativas por detrás da ajuda	12
1.1.2. Doação versus empréstimo e ajuda atada	13
1.1.3. Conceitos decorrentes do problema da assimetria	14
1.2. Os paradigmas de Desenvolvimento	16
1.2.1. Desenvolvimento enquanto crescimento econômico	16
1.2.2. Teorias alternativas de desenvolvimento	18
1.3. A cooperação internacional para o desenvolvimento	20
1.3.1. O problema da assimetria	21
1.3.2. Modalidades e enfoques da cooperação internacional	22
Capítulo 2 - Financiar o desenvolvimento através da ajuda: um paradigma do século XX ...	25
2.1. A agenda da ajuda em formação	25
2.2. A institucionalização da ajuda internacional	27
2.3. O Plano Marshall e a expansão da ajuda entre os anos 1950 e 1960	29
2.3.1. Programas de infraestrutura e a expansão do crédito	31
2.4. Anos 1970: o choque do petróleo e a crise do endividamento	32
2.5. Anos 1980: os Programas de Ajuste Estrutural	34
2.6. As mudanças conjunturais dos anos 1990 e um novo olhar sobre a ajuda	37
2.6.1. Quatro elementos conjunturais da década de 1990	37
2.6.2. As incertezas do final do milênio	39
Capítulo 3 - O paradigma da ajuda internacional posto em questão	41
3.1. Renovação da discussão teórica	42
3.1.1. A tese de William Easterly	42
3.1.2. A tese de Collier	45
3.1.3. A tese de Moyo e Erkens	47
3.2 A Conferência de Addis Abeba sobre Financiamento ao Desenvolvimento	49
3.2.1 A Agenda de Ação e a <i>Addis Tax Initiative</i>	50

3.3. O percurso das Conferências sobre financiamento	53
3.3.1 O tratamento do tema da eficiência da ajuda	56
3.4. Os resultados de Addis Abeba: desafios e perspectivas para o futuro da agenda	58
3.4.1 Delegação	59
3.4.2 Interesses divergentes	60
3.4.3 O futuro da agenda	61
Conclusão	64
Referências Bibliográficas	67

Introdução

Desde a consolidação do sistema internacional de ajuda para o desenvolvimento nos anos 1950, mais de dois trilhões de dólares foram repassados a países em desenvolvimento com vistas a financiar projetos em áreas diversas - beneficiando diretamente setores como o de infraestrutura, saúde e educação (MOYO, 2008). Paralelamente, ao longo do século XX, a agenda do desenvolvimento internacional foi sofrendo mudanças ao passo em que os paradigmas do desenvolvimento adotados pela comunidade de países doadores também foram sendo redefinidos.

Apesar do quadro de contínuos rearranjos na agenda do desenvolvimento internacional - em que novas áreas de intervenção foram sendo priorizadas em detrimento de outras -, um elemento manteve-se relativamente estável ao longo dos anos: a forma de financiamento por meio da ajuda oficial para o desenvolvimento. Muito embora a ajuda internacional tenha assumido diferentes formas no decorrer das décadas, tendo buscado se adaptar às mudanças de conjuntura político-econômica e responder às demandas provenientes tanto do grupo de países doadores quanto dos beneficiários, sua essência permaneceu a mesma sem que por muito tempo fosse questionada a importância de sua participação no processo de desenvolvimento dos países mais pobres.

Diante do quadro de agravamento nos indicadores de pobreza, contudo, os anos 2000 assistem ao surgimento de uma nova corrente, crítica à natureza e aos impactos da ajuda internacional para o desenvolvimento nos países beneficiários. A partir de uma abordagem focada nos efeitos *de facto* e na sustentabilidade da ajuda internacional a longo prazo, autores como William Easterly, Paul Collier, Dambisa Moyo e Rainer Erkens tornaram-se expoentes chave da reflexão em torno de meios alternativos para se promover o desenvolvimento em países historicamente imersos em cenário de pobreza e dependência frente à ajuda aportada pelos países desenvolvidos.

No âmbito da agenda do desenvolvimento pós-2015, perante a qual a comunidade internacional tem se mostrado comprometida, a ideia de desenvolvimento torna-se cada vez mais abrangente - passando a integrar elementos de campos diversos como meio ambiente, direitos humanos, governança e crescimento econômico - muito embora os recursos estejam mais escassos que no passado e os países doadores menos dispostos a manter elevado o nível dos repasses de ajuda. Não obstante, é notável que o compromisso dos Estados frente a questões internacionais tem sido acompanhado de forma mais acentuada pelos diversos setores da

sociedade - graças, sobretudo, às tecnologias de comunicação, amplamente difundidas inclusive nos países menos desenvolvidos.

Desse modo, diante do contexto pós-2015, pressões se impõem à agenda do desenvolvimento internacional de modo que financiar o desenvolvimento já não pode ser tomado como uma política de Estado descomprometida com o alcance de resultados efetivos - conforme autores apontam em referência às tendências observadas no passado. Afinal, questiona-se: é possível uma nova forma de gerar desenvolvimento para além da ajuda?

Nesse sentido, a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento ao Desenvolvimento realizada em Addis Abeba em julho de 2015, pela primeira vez desde a realização de sua primeira edição em 2002, indicou a importância de se assegurar que os países em desenvolvimento tenham condições de financiar eles próprios políticas e projetos que lhes garantam o alcance de melhores indicadores de desenvolvimento e crescimento econômico. Como resultado do encontro, apontou-se para o foco na consolidação e aprimoramento dos sistemas fiscais dos países em desenvolvimento como estratégia central a ser adotada pela comunidade doadora quando da canalização dos recursos disponíveis para fins de ajuda e cooperação internacional. Contudo, permanecem incertezas quanto a) à extensão e profundidade de aplicação dessa nova tendência e b) seus impactos no que tange às perspectivas de desenvolvimento nos países beneficiários e ao futuro da agenda do desenvolvimento internacional e do sistema de financiamento por meio da ajuda.

Tendo em vista o presente exposto, este trabalho parte da hipótese de que as recentes definições propostas entre os resultados da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Financiamento ao Desenvolvimento apontam na direção da desarticulação do modelo vigente de financiamento ao desenvolvimento internacional baseado na ajuda oficial para o desenvolvimento - o qual tem prevalecido no âmbito da agenda do desenvolvimento internacional desde a segunda metade do século XX. Busca-se, assim, construir um primeiro olhar analítico acerca dos desafios e perspectivas que se impõem à atual agenda do financiamento ao desenvolvimento internacional.

O presente estudo é composto por três partes. No primeiro capítulo é apresentado o marco conceitual utilizado nesse trabalho, abordando-se conceitos pertinentes aos temas da ajuda internacional, desenvolvimento e cooperação internacional. O segundo capítulo discorre sobre o processo de estabelecimento e consolidação do modelo de ajuda internacional para o

desenvolvimento enquanto principal mecanismo para se financiar o desenvolvimento dos países mais pobres, apontando-se para o desgaste do modelo e formação de um novo pensamento crítico à ajuda ao final da década de 1990.

O terceiro e último capítulo inicia-se com a discussão das principais abordagens teóricas elaboradas no início dos anos 2000 focadas na análise crítica acerca dos efeitos e sustentabilidade do modelo de ajuda internacional para o desenvolvimento, mais adiante apresentando-se em detalhes os resultados da Conferência de Addis Abeba e suas particularidades frente às conferências anteriores sobre financiamento. Analisa-se, por fim, as perspectivas em curso relativas à redefinição do modelo de financiamento para o desenvolvimento internacional buscando-se estabelecer se as novas tendências revelam de fato o esgotamento do sistema atual e se é possível considerá-las enquanto tentativa de rompimento do paradigma da ajuda internacional - vigente há mais de meio século.

Capítulo 1

Marco conceitual: ajuda internacional, desenvolvimento e cooperação

A discussão em torno da ajuda internacional se vê envolvida por uma miríade de temas dentre os quais destacam-se as teorias de desenvolvimento e as dinâmicas de cooperação internacional. Ajuda, desenvolvimento e cooperação se entrelaçam de forma orgânica, o que, todavia, não tem garantido o alcance esperado nas melhorias das condições de vida nos países mais pobres, conforme destaca José Angel Sotillo:

[...] se o desenvolvimento é o objetivo, a cooperação é o meio para alcançá-lo. Todavia, na maior parte dos casos, a ajuda externa se converte em uma ação com fim em si mesma [...] não contribuindo para o desenvolvimento de populações em situação desfavorecida (SOTILLO, 2011, p.68, tradução nossa).

Este capítulo buscará, assim, discutir os principais elementos teóricos e conceituais relacionados ao estudo da ajuda internacional, do desenvolvimento e da cooperação internacional, apresentando suas interfaces bem como pontos de divergência - estes últimos os quais têm levado ao avanço lento de determinados aspectos da agenda do desenvolvimento internacional.

1.1 Ajuda internacional

O conceito de ajuda para o desenvolvimento está associado às somas encaminhadas de países desenvolvidos - originárias seja de governos, pessoas ou instituições da sociedade civil - para países em desenvolvimento com o intuito de promover nestes melhorias econômicas e sociais (SOTILLO, 2011). Ainda que a maioria dos receptores da ajuda sejam governos, tendo a agenda sido essencialmente construída em torno de uma dinâmica inter-estatal envolvendo um país doador desenvolvido e um país beneficiário em desenvolvimento, outros níveis da sociedade também podem beneficiar diretamente de contribuições financeiras oriundas de outros países - tais como governos locais, instituições privadas, organizações não governamentais (ONGs) e indivíduos. A ajuda é bilateral quando disponibilizada de forma direta, de um país para outro; e multilateral quando o repasse se dá por meio de agências ou organizações internacionais (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004).

A definição de ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) limita o conceito anterior ao considerar apenas os repasses realizados por governos ou bancos de desenvolvimento de países doadores. Segundo o Conselho de Ajuda para o Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) - principal órgão internacional responsável por tratar do tema da cooperação para o desenvolvimento, a AOD é definida como os aportes financeiros disponibilizados por organismos governamentais oficiais, sejam eles estatais ou locais, em que as transações são realizadas com o principal objetivo de promover o desenvolvimento e o bem-estar econômico dos países em desenvolvimento [ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE), 2016].

Os fluxos de ajuda¹ se dão em benefício de organizações, países e territórios que constem na lista de receptores da AOD, - esta sendo definida pelo CAD/OCDE a partir de critérios de renda medidos com base no produto interno bruto (PIB) (SOTILLO, 2011). O destino da ajuda bem como os meios pelos quais é alocada tendem a variar a depender das motivações e interesses dos países e atores envolvidos no processo.

1.1.1 Motivações e justificativas por detrás da ajuda

Os governos dos países receptores possuem motivações que variam desde justificativas econômicas - como a promoção do crescimento e o financiamento de projetos de desenvolvimento - a interesses políticos - como o uso dos recursos disponibilizados a fim de garantir o apoio de setores domésticos (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004). No caso dos países doadores, partindo-se de pressuposto que considera a ajuda internacional enquanto ferramenta à disposição da política externa dos Estados (SOTILLO, 2011), Martinusen e Pedersen (2004) entendem que sua motivação se dá em torno de quatro razões principais: econômicas, securitárias, morais e humanitárias e ambientais. Por outro lado, Van Belle et al. (2004) propõem teoria alternativa indicando que as pressões domésticas representam importante elemento motivador da ajuda, influenciando particularmente na definição das políticas adotadas pelos países doadores em um quadro no qual os meios de comunicação são tomados enquanto poderosos instrumentos de persuasão (VAN BELLE et al., 2004).

¹ A fins de simplificação, conveio-se adotar o termo ajuda de forma homônima à sigla AOD.

Não obstante, desde os anos 1950, estudiosos têm se mantido igualmente empenhados em encontrar argumentos teóricos que justifiquem pensar a ajuda internacional enquanto estratégia favorável à promoção do desenvolvimento. No âmbito das teorias econômicas, o papel da ajuda foi, a princípio, associado à demanda por formação de capital nos países em desenvolvimento (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004). Aceitando a tese de que o aumento nos investimentos geram crescimento, a ajuda assumiria relevância central ao compensar a insuficiência de capitais públicos e privados em países mais pobres, onde as baixas condições de atratividade de capital externo dificultavam a obtenção do financiamento necessário à execução de projetos - notadamente no setor de infraestrutura. Em referência à teoria do *take-off* proposta por Rostow (1956) - a qual será brevemente apresentada na seção dois desse capítulo -, a ajuda internacional auferiria o impulso e a rapidez necessários à “decolagem” dos países em desenvolvimento. Contudo, críticas apontaram para as limitações da ajuda em solucionar os problemas de escassez de poupança doméstica tendo igualmente questionado a ênfase da agenda na quantidade de capital disponibilizado em detrimento de sua qualidade (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004).

Não obstante, Martinusen e Pedersen (2004) apontam ainda para argumento pautado na teoria do *trickle-up*, a qual entende o aumento da renda das populações mais pobres enquanto estratégia alternativa ao crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Parte-se da ideia de que as limitações relativas ao mercado doméstico em tais países impedem que o crescimento do setor industrial se dê de forma sustentável e competitiva *vis-à-vis* o mercado externo. Nesse sentido, o aumento da renda das populações mais pobres possibilitada por meio da ajuda permitiria não apenas a melhoria das condições de vida de grupos desfavorecidos como também promoveria o reforço do mercado doméstico garantindo a demanda por produtos locais necessária à alavancagem dos setores produtivos, inclusive o industrial.

1.1.2 Doação versus empréstimo e ajuda atada

Conforme indicado anteriormente, parte da crítica levantada frente à ajuda internacional questiona a falta de atenção dada pelos países doadores à qualidade das contribuições disponibilizadas. É possível indicar que tal aspecto em muito se relaciona com 1) a forma assumida pela ajuda - se ofertada enquanto doação ou empréstimo - e 2) com as condições e termos associados ao seu repasse - se trata-se de ajuda atada ou não.

Martinusen e Pedersen (2004) definem três tipos principais de ajuda: primeiramente a ajuda financeira, seja na forma de doação ou empréstimos concedidos sob condições melhores que as de mercado; seguida pela assistência para abastecimento de *commodities*, comumente associada à provisão de alimento e bens de capital; e, por fim, a cooperação ou assistência técnica, consistindo em recomendações, treinamentos e apoio à resolução de problemas.

No que tange à ajuda financeira, alvo central desse estudo, parte considerável da ajuda internacional consiste no que Sotillo (2011) considera se tratar de “créditos brandos” - em referência aos aportes financeiros encaminhados aos países em desenvolvimento sob a forma de AOD porém que *de facto* consistem em empréstimos ofertados a termos mais acessíveis que os de mercado - cujas exigências e restrições muitas vezes impedem o acesso ao crédito pelos países mais pobres.

A ajuda disponibilizada na forma de empréstimos tem sofrido redução desde os anos 1970 - quando representava 40% do total da AOD (BRECH & POTRAFKE, 2013). No âmbito do debate acerca da efetividade de tal modalidade de ajuda, autores tendem a afirmar que tais empréstimos têm contribuído pouco para o desenvolvimento dos países mais pobres uma vez que fomentam o endividamento externo e intensificam a assimetria entre países doadores e beneficiários (SOTILLO, 2011).

Por outro lado, de acordo com Nunnenkamp et al. (2005), as duas modalidades de disponibilização da ajuda - seja na forma de doação ou empréstimo - não parecem ser determinantes em termos dos resultados observados nos países beneficiários. A escolha entre uma forma ou outra deve depender, de um lado, da capacidade de governança dos países beneficiários para gerir doações e, de outro, da competência de seus governos para administrar as taxas de endividamento de forma a mantê-las sob controle. Desse modo, indica-se ser preferível a adoção de modelo misto ajustado às especificidades de cada país beneficiário (NUNNENKAMP et al., 2005).

A ajuda internacional pode ainda ser classificada em termos das condições associadas à sua atribuição, as quais muitas vezes acabam por vincular de forma forçada o país receptor com o capital do país doador. Nesse sentido, a ajuda é considerada atada quando o beneficiário se vê comprometido a usar os recursos provenientes da ajuda na compra de bens e serviços

originários do país que concedeu o aporte financeiro. Esta modalidade de ajuda, assim como os créditos brandos, tem se tornado menos recorrente nas últimas décadas. Nos anos 1980, o percentual de ajuda atada correspondia a cerca de 60% do total da AOD, número que hoje encontra-se na casa de 10% (BRECH & POTRAFKE, 2013).

1.1.3 Conceitos decorrentes do problema da assimetria

No âmbito da agenda da ajuda internacional, a relação entre doadores e beneficiários se dá em um contexto de assimetria. Embora nos últimos anos tenham sido verificados esforços no sentido de “horizontalizar” tal relação por meio, por exemplo, do foco em parcerias (FOLKE & NIELSEN, 2006), na prática poucos avanços têm sido observados nesse sentido, o que se verifica na tendência de parte dos países receptores em optar pela ajuda multilateral em detrimento da bilateral por considerar que aquela lhes assegura maior espaço de influência política e defesa de seus interesses (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004).

O conceito de apropriação associa-se a essa discussão, propondo a maior participação dos países beneficiários na alocação e gestão dos recursos disponibilizados. É nesse sentido que, no que tange ao financiamento do desenvolvimento internacional, Lopes (2005) propõe como solução ao problema da assimetria que os países doadores aportem a ajuda diretamente aos orçamentos dos países receptores, apoiando, assim, os programas nacionais de desenvolvimento sem maior ingerência no processo de formulação ou implementação das ações, garantindo-se, desse modo, o exercício de apropriação sobre os fundos recebidos pelos países beneficiários.

Contudo, a apropriação de programas de desenvolvimento não pode ser assegurada em detrimento da consistência dos mecanismos de responsabilização - este sendo mais um conceito associado à ajuda internacional necessário à compreensão das dinâmicas atuais que configuram parte da agenda. A ideia de responsabilização está relacionada à necessidade de se assegurar o bom trato dos recursos aportados pelos países doadores (LOPES, 2005). O progressivo aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e avaliação da AOD (FOLKE & NIELSEN, 2006) tem sua base em modelos de responsabilização projetados a partir da

necessidade de se garantir a *accountability* nos países doadores, cujos governos e agências de cooperação se veem pressionados por setores domésticos a apresentar os resultados das ações

executadas e assegurar o controle financeiro da ajuda disponibilizada aos países em desenvolvimento (LOPES, 2005).

Nesse sentido, como forma de assegurar o bom uso da ajuda, países doadores tendem a agir frente às incertezas políticas, econômicas e institucionais dos países beneficiários lançando mão de critérios de condicionalidade e seletividade. No que tange à condicionalidade, esta se aplica a depender da fragilidade dos sistemas de responsabilização dos países receptores, em um contexto no qual a comunidade doadora condiciona seus desembolsos à adequação dos mecanismos de monitoramento e controle de recursos dos países beneficiários (LOPES, 2005). Os países doadores tendem a se tornar, desse modo, mais seletivos, passando a reduzir ou evitar por completo o aporte de ajuda a países onde as garantias de responsabilização são insuficientes, o que afeta principalmente os beneficiários finais da ajuda além de reforçar as tradicionais relações de assimetria.

1.2 Os paradigmas de desenvolvimento

Entender a intervenção externa enquanto algo necessário à geração do desenvolvimento dos países mais pobres é uma ideia que tem acompanhado o percurso histórico da ajuda internacional (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004). As constantes mudanças percebidas na agenda da ajuda desde sua origem nos anos 1940, as quais serão discutidas no capítulo dois, em muito refletem as transformações verificadas nos paradigmas de desenvolvimento durante toda a segunda metade do século XX.

Partindo de uma perspectiva ocidental, Sotillo (2011) define desenvolvimento como um estágio social que abrange aspectos multidimensionais, envolvendo elementos econômicos, políticos, sociais e culturais o qual deve estar embasado em um modelo político democrático e participativo que reconheça os interesses e reivindicações não apenas dos grupos economicamente dominantes. Apoiado na teoria benthamiana do utilitarismo - em que a felicidade dos indivíduos foi associada ao seu padrão de consumo - as teorias ocidentais do desenvolvimento adotaram, a princípio, enfoque essencialmente economicista, associando o desenvolvimento diretamente ao crescimento econômico.

1.2.1 Desenvolvimento enquanto crescimento econômico

No decorrer dos anos 1950, observa-se não haver clara diferença conceitual entre a teoria do crescimento e do desenvolvimento adotadas, as quais além de possuir objetivos

semelhantes - nesse caso o melhor entendimento da dinâmica capitalista e a identificação das principais condicionantes do crescimento econômico -, provinham da mesma matriz teórica neoclássica, schumpeteriana e keynesiana, que se entrecruzavam na metade do século XX (MANTEGA, 1998). É nesse contexto que são construídas teorias como a do problema de formação de capitais, dos estágios do crescimento econômico e do *big push* - todas com impacto direto na agenda da ajuda para o desenvolvimento internacional.

Nurkse (1951) identificou a falta de capital e as limitações do mercado como sendo os problemas básicos dos países em desenvolvimento uma vez que causavam nestes círculo vicioso de estagnação. Segundo o autor, as limitações quanto à dimensão dos mercados restringiam o acesso a investimentos que, por sua vez, afetavam negativamente os níveis de produtividade dos setores produtivos domésticos. A solução proposta por Nurkse seria romper tal ciclo pelo lado dos investimentos, garantido-se aporte de capital a diferentes ramos produtivos dos países em desenvolvimento de modo que fossem constituídos os mercados necessários à garantia da lucratividade nos diversos setores da economia. Com vistas a assegurar os fluxos de investimento necessários, propôs-se por um lado a ampliação da poupança doméstica e, por outro, a abertura do país ao capital estrangeiro (NURKSE, 1951).

Em “As etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista”, Walt Rostow (1959) propõe a existência de cinco etapas de desenvolvimento econômico passíveis de serem atribuídas à maioria das sociedades: 1) a sociedade tradicional, 2) as condições para o arranco, 3) o arranco propriamente dito, 4) o caminho para a maturidade e 5) a era de consumo em grade escala. A partir de então a ideia de subdesenvolvimento deixa de ser considerada como uma etapa necessariamente anterior ao desenvolvimento (SOTILLO, 2011).

Rostow buscou em sua teoria entender os impulsos que possibilitam às sociedades tradicionais iniciarem seu processo de modernização e alcançarem o desenvolvimento econômico mantendo-o constante ao longo do tempo. O período de transformação econômica das sociedades foi chamado de arranco ou *take off*, em alusão à ideia de decolagem por se tratar de um ponto crítico no desenvolvimento de uma economia. Além da necessidade de se completar a fase anterior de condições para o arranco - em que figuram a construção de

infraestruturas básicas à atividade comercial e financeira -, Rostow apontou para três condições necessárias à decolagem das economias dos países em desenvolvimento: primeiro a necessidade de investimento de ao menos 10% da renda nacional na cadeia produtiva; segundo o desenvolvimento de um ou mais setores de manufatura básica; e, por fim, o aproveitamento

pela ordem político-institucional das economias originadas através do aumento nos investimentos (ROSTOW, 1959).

Outra contribuição teórica importante para a definição da agenda do desenvolvimento na metade do século XX foi aportada por Rosenstein-Rodan (1964) a partir do conceito de *big push*. Segundo o autor seria possível calcular o *quantum* mínimo de investimento necessário para impulsionar o desenvolvimento econômico de um país. Tal soma de investimento, contudo, apesar de necessária, não seria suficiente para garantir o êxito da alavancagem de uma economia.

As teorias de desenvolvimento com base no crescimento econômico foram consideradas muitas vezes reducionistas ao limitarem a ideia de desenvolvimento apenas ao desempenho da economia, além de partirem da premissa de que todos os países seguiam um processo de desenvolvimento com padrão similar, desconsiderando condições locais e fatores conjunturais (LOPES, 2005). É nesse contexto que, a partir dos anos 1970, ganham destaque teorias alternativas as quais passam a propor definição mais ampla à ideia de desenvolvimento, auferindo-lhe aspecto multidimensional e maior enfoque humano.

1.2.2 Teorias alternativas de desenvolvimento

A partir do final dos anos 1960, estudos passam a apontar para a deterioração das condições de sobrevivência da sociedade em consequência da busca desenfreada pelo desenvolvimento econômico e industrial (MONTIBELLER FILHO, 1993). É nesse contexto que o conceito de desenvolvimento sustentável é elaborado e posteriormente introduzido na agenda internacional por meio do relatório Brundtland (1987) intitulado “Nosso futuro comum”. Em “*Building a Sustainable Society*”, Lester Brown (1982) já havia definido o desenvolvimento sustentável como um modelo de desenvolvimento que atende às necessidades do presente preservando às gerações futuras o acesso aos recursos necessários ao suprimento de suas necessidades.

Além da perspectiva intergeracional inerente à sua definição, o conceito de desenvolvimento sustentável foi ampliado por autores como Ignacy Sachs, cuja teoria

reconheceu os desenvolvimentos econômico, social e ecológico enquanto três dimensões que devem progredir de forma equiparada, formando a base de uma sociedade (SACHS, 1987). Sem deixar de reconhecer a centralidade do papel dos investimentos no

desenvolvimento econômico internacional, Sachs aborda a importância da conservação e da busca por formas de potencializar a utilização dos recursos naturais já existentes.

A preocupação com os rumos de uma sociedade baseada no consumo na qual a ideia de desenvolvimento limitava-se essencialmente àquela de crescimento econômico motivou igualmente o surgimento da teoria do decrescimento. Em “Decrescimento: Entropia, Ecologia, Economia”, publicada em 1975, Nicholas Georgescu-Roegen propõe as bases do decrescimento econômico, considerando-o como a única forma de se assegurar a continuidade da vida humana na Terra, em um contexto no qual nem dinâmicas de crescimento estacionário ou tampouco sustentável seriam suficientes dado o estágio de consumo e degradação ambiental à época já verificados (GEORGESCU-ROEGEN, 1975).

Contudo, é Serge Latouche que desenvolve o conceito contemporâneo de decrescimento em sua obra “O pequeno tratado do decrescimento sereno” (2007). Além de criticar o conceito de desenvolvimento associado à ideia de eficiência econômica, Latouche é enfático ao apontar para a necessidade de uma mudança cultural que permita abordar a partir de nova perspectiva os problemas do planeta e da sociedade. Para o autor, as bases de tal rearranjo da sociedade partiriam da redefinição dos conceitos de bem-estar e riqueza, desassociando-os de medições relacionadas, por exemplo, aos níveis de produção (LATOUCHE, 2007).

Em consonância com a crítica latouchiana quanto ao enfoque demasiado economicista e ecologicamente predatório das teorias de desenvolvimento, o conceito de desenvolvimento humano, embora reconheça a importância do elemento econômico, concentra seu foco no ser humano e na ampliação de suas oportunidades e qualidade de vida. Para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), principal expoente no que tange à elaboração do conceito, o desenvolvimento humano é considerado um paradigma de desenvolvimento em constante evolução cujas bases pautam-se na apreciação de cinco elementos principais a serem verificados em dada sociedade: 1) condições favoráveis ao empoderamento dos indivíduos; 2) coesão social e cooperação entre indivíduos e comunidades; 3) igualdade de capacidades básicas e oportunidade; 4) compromisso com a sustentabilidade e a igualdade intergeracional

e 5) segurança de acesso ao suprimento de necessidades básicas e poder de ganhar o próprio sustento (SOTILLO, 2011).

O conceito de desenvolvimento humano levou à necessidade de se criar novas formas de se mensurar o desenvolvimento. Nesse sentido, o Relatório das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Humano de 1990 introduziu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o qual passou a medir o desenvolvimento dos países por meio da combinação de três variáveis: esperança de vida, PIB e nível de escolarização. Este último elemento - o nível de escolarização - já havia sido associado à ideia de desenvolvimento econômico nas teorias do capital humano, elaboradas ainda nos anos 1960 e em muito inspiradas na tradição schumpeteriana². Segundo essa corrente, investimentos em educação, ao favorecerem a qualificação e o aperfeiçoamento da população, permitiriam a elevação da produtividade e dos lucros dos setores produtivos beneficiando, assim, a economia como um todo (SCHULTZ, 1964).

A despeito da correlação com a dimensão econômica estabelecida pela teoria do capital humano, a relevância dada pelo conceito de desenvolvimento humano à educação associa-se mais à ideia de distribuição justa de capacidades - essencial para garantir aos indivíduos a liberdade da qual necessitam para definir seus próprios projetos de vida (SOTILLO, 2011). Tal abordagem aproxima-se da tese proposta por Amartya Sen (2000) em “Desenvolvimento como Liberdade” a qual se considera ter redefinido os paradigmas da agenda do desenvolvimento no início do século XXI (LOPES, 2005).

Segundo Sen, a liberdade é tanto um objetivo primário como o principal meio para se alcançar o desenvolvimento. O aumento das liberdades humanas - as quais são entendidas de forma interdependente - e a expansão das capacidades individuais passam assim a ser consideradas enquanto elementos essenciais à transformação social uma vez que auferem aos indivíduos e às sociedades a possibilidade de controlar seu próprio destino.

A agenda da ajuda internacional se apresenta ao século XXI envolvida por tal debate, o qual exige que a perspectiva da liberdade se coloque no centro das reflexões garantindo às sociedades o uso das oportunidades das quais dispõem a fim de conduzirem seu próprio projeto de desenvolvimento. Tal proposta, contudo, se vê limitada por obstáculos impostos pela

cooperação internacional, cujos modelos têm se tornado cada vez mais complexos, autônomos e desconectados das dinâmicas fundamentais do desenvolvimento (SOTILLO, 2011).

² Segundo Joseph Schumpeter, o principal problema dos países em desenvolvimento não estava na falta de capital mas sim na ausência de industriais e empreendedores capacitados e com boa formação (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2004).

1.3 A cooperação internacional para o desenvolvimento

A ideia de cooperação pode ser definida como uma dinâmica na qual partes entram em acordo a fim de trabalhar em conjunto para gerar ganhos mútuos os quais seriam dificilmente alcançados por meio da ação unilateral (ZARTMAN & TOUVAL, 2010). O mesmo conceito atribui à ideia de ganhos não apenas vantagens materiais mas também avanços em termos de alcance de objetivos perseguidos nas áreas política, econômica, social e de segurança (ZARTMAN & TOUVAL, 2010).

Bosch (2009) define seis principais motivações relacionadas à prática da cooperação internacional: formação de alianças estratégicas; acesso a mercados e recursos; construção de imagem no meio internacional; melhoria das bases de governança; integração ao sistema econômico; e resposta a pressões sociais - esta última sendo particularmente verificada a partir dos anos 1990, quando se verifica a ascensão da participação de grupos de pressão da sociedade civil nas esferas internacionais de tomada de decisão e elaboração de políticas.

A essência de tais motivações, contudo, se mantém limitada sobretudo às teorias realista, liberal e marxista as quais propõem, respectivamente, enfoque baseado nas dimensões de conflito, humanitária e econômica (VAN BELLE et al., 2004). Tal perspectiva é passível de ser contrastada à luz da teoria proposta por Robert Keohane (1984) em *“After Hegemony”*, segundo a qual a cooperação internacional não procede impreterivelmente do altruísmo, idealismo ou existência de cultura, valores e interesses compartilhados entre os atores. Segundo o autor a cooperação interacional pode ser entendida sem que se faça necessariamente referência a qualquer desses elementos, sendo definida mais enquanto um mecanismo de ajuste mútuo entre os Estados apoiado por aparato institucional consolidado.

1.3.1 Cooperação internacional para o desenvolvimento e o problema da assimetria

No que tange à cooperação para o desenvolvimento em particular, aponta-se para a inexistência de uma definição única para o termo que seja completa e válida para diferentes espaços e períodos de tempo (SOTILLO, 2011). Ao conceito, todavia, foram associadas três funções principais. A primeira delas diz respeito ao suporte a países em desenvolvimento no

que tange à garantia de padrões sociais universais básicos a seus cidadãos. Em seguida, a facilitação e promoção de melhorias a nível econômico nos países mais pobres a fim de elevar os níveis de renda e qualidade de vida. Por fim, atribui-se à cooperação para o desenvolvimento

o papel de assegurar a provisão de bens públicos internacionais às sociedades mais desfavorecidas (SEVERINO & RAY, 2009).

Não obstante, a ideia de cooperação se impõe em oposição à dimensão do conflito. Se por um lado, esforços dos países no sentido de estreitar suas relações de cooperação muitas vezes têm por objetivo a resolução de conflitos, por outro, interesses divergentes e incompatibilidades podem se tornar perceptíveis à medida em que se avança na cooperação (ZARTMAN & TOUVAL, 2010). Paralelamente, considera-se que as relações de cooperação e assistência além de descontínuas e distorcidas são também assimétricas. Nesse sentido, tal assimetria tende a aumentar a já existente predisposição ao conflito percebida nas dinâmicas de cooperação, impactando de forma direta nos resultados alcançados por meio das ações conduzidas entre as partes.

A assimetria entre doadores e beneficiários é considerada um dos principais obstáculos à cooperação internacional, dificultando que esta se dê em um quadro de parceria, conforme vem sendo proposto desde os anos 1990 (LOPES, 2005). Nesse sentido, os resultados da cooperação permanecem sendo contestados. Entre os elementos alvo da crítica, aponta-se para o uso de métodos e contratações favoráveis aos interesses do doador porém custosos aos beneficiários; a falta de empatia para com os anseios dos beneficiários finais e o foco em atividades favoráveis à promoção do país doador mas que muitas vezes são desnecessárias ao sucesso do programa (LOPES, 2005). Não obstante, a lógica de desenvolvimento como substituição ao invés de desenvolvimento como transformação vem sendo considerada, juntamente com a assimetria, uma das principais causas dos desafios atuais à cooperação internacional ao desconsiderar a possibilidade de transformação e melhoria de elementos já existentes nos países beneficiários - tais como o aparato institucional - em função de sua substituição por novos instrumentos, muitas vezes demasiadamente custosos, os quais poderiam ser evitados.

1.3.2 Modalidades e enfoques da cooperação internacional

O conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento, tendo sido associado a diferentes agendas ao longo das décadas, relaciona-se de forma direta às mudanças no sentido

de responsabilidade dos países desenvolvidos *vis-à-vis* aos países mais pobres e nos valores e teorias associados à ideia de desenvolvimento (SOTILLO, 2011). Paralelamente, propõe-se que a análise da cooperação internacional para o desenvolvimento se dê a partir de

três níveis: individual, institucional e social ou coletivo - considerados principais agrupamentos alvos da cooperação os quais, embora distintos, devem ser percebidos enquanto interdependentes (LOPES, 2005). Desse modo, os temas compreendidos pela cooperação internacional para o desenvolvimento em muito dependem das prioridades estabelecidas pela agenda do desenvolvimento, as quais condicionam a definição dos objetivos da cooperação e de suas modalidades de execução (SOTILLO, 2011).

No que tange às modalidades da cooperação internacional, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), destaca três mecanismos principais comumente verificados [UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC), 2015]. Primeiramente o financiamento - passível de se reproduzir na forma de doações, empréstimos, ferramentas de garantia financeira, parcerias público-privadas, entre outros. Em seguida aponta-se para o suporte a nível de capacidades - por meio da disponibilização de recursos organizacionais e humanos, compartilhamento de boas práticas e cooperação técnica. Por fim, destaca-se o apoio à mudança de políticas - neste caso relacionadas ao ajuste de regulamentos internacionais possibilitadas dentro dos limites do multilateralismo, conforme apontado por Zartman e Touval (2010) em *“International Cooperation: the extents and limits of multilateralism”*.

Ademais, ainda no que concerne à execução da cooperação internacional esta pode se dar a partir de dois enfoques principais: um voltado à lógica de projetos e outro à de processos (LOPES, 2005; SOTILLO, 2011). O enfoque em projetos, verificado com maior frequência, considera a aplicação de modelos lógicos voltados a projetar no presente cenários desejados para o futuro. Procedimentos e normas, cujo grau de flexibilidade podem variar a depender do caso, acompanham a dinâmica dos projetos de cooperação sendo complementadas por técnicas diversas de medição dos resultados da ação e de sua eficiência (SOTILLO, 2011).

O foco em processos, por sua vez, decorre em muito das críticas à lógica de projetos, comumente considerada limitada diante da demasiada rigidez de suas técnicas de planejamento e ferramentas de controle. Nesse sentido, o enfoque processual propõe à prática da cooperação internacional abordagem menos restrita a limites temporais, priorizando elementos como a participação e a aprendizagem - considerados essenciais ao desenvolvimento (SOTILLO,

2011). Essa discussão relaciona-se ainda ao câmbio parcial do foco em projetos para programas no quadro da agenda da cooperação internacional. Tal fenômeno se deu em decorrência do aumento na complexidade dos projetos de cooperação em termos de seus

objetivos, estratégias e duração tendo-se passado a exigir maior foco em diálogos políticos e processos conduzidos a nível da sociedade (MARTINUSEN & PEDERSEN, 2011).

Nesse sentido, no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, observa-se clara dificuldade de se coordenar os interesses e compromissos de responsabilização dos países desenvolvidos com as reais necessidades de desenvolvimento dos países mais pobres. A assimetria na relação entre doadores e beneficiários impõe-se como mais um desafio, impactando de forma direta nos resultados das ações conduzidas. É nesse sentido que se aplica a crítica de Sotillo (2011) - brevemente apresentada no encerramento da seção anterior - a qual entende que o afastamento dos modelos de cooperação em relação às dinâmicas fundamentais de desenvolvimento decorre principalmente do aumento da complexidade associada a seus processos.

A ajuda internacional, a qual se entrecruza às agendas da cooperação e do desenvolvimento, passa a ser igualmente contestada diante de tal dinâmica - cujo funcionamento parece vir rompendo os vínculos entre ações executadas e objetivos finais perseguidos. Desse modo, ampliou-se nos últimos anos a discussão em torno de temas como a assimetria e a eficiência da ajuda, pondo-se em cheque a continuidade de um modelo de assistência ao desenvolvimento que se mantivera consideravelmente estável desde sua criação

Capítulo 2

Financiar o desenvolvimento por meio da ajuda: um paradigma do século XX

O financiamento do desenvolvimento internacional por meio da ajuda externa ganha espaço no cenário internacional a partir do estabelecimento da ordem de Bretton Woods em 1944, se consolidando ao longo das décadas seguintes enquanto principal instrumento à disposição dos países em desenvolvimento para se financiar melhorias econômicas, sociais e de infraestrutura. É nesse sentido que convem marcar o período inicial de institucionalização da ajuda internacional a partir de quatro eventos: o anúncio do Programa Ponto Quatro de Truman em 1949; a reorientação das ações do Banco Mundial entre 1949 e 1950, a qual favoreceu a expansão do crédito para além dos países europeus; o Plano Colombo lançado em 1951 e a criação do *United Nations Expanded Programme of Technical Assistance* (EPTA) aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1949 (LUMSDAINE, 1993).

Redefinições constantes quanto aos critérios e prioridades da ajuda foram verificadas ao longo das décadas, estas tendo acompanhado as mudanças no pensamento acerca das estratégias de desenvolvimento conforme mencionado no capítulo anterior. Entretanto, ao longo de toda a segunda metade do século XX, uma constante é observada: a manutenção do paradigma da ajuda externa enquanto base do financiamento ao desenvolvimento internacional - o qual só será desafiado a partir do início do século XXI com reflexos que passam a ser observados de fato apenas no quadro recente de definições propostas pela Conferência de Addis Abeba.

2.1 A agenda da ajuda em formação

A ajuda internacional tem sido um mecanismo de apoio aos países mais pobres cujas origens retomam ao final do século XIX. À época, destaca-se a relevância dos fluxos de ajuda voltados à assistência humanitária e à redução da pobreza, os quais eram essencialmente direcionados às então colônias de potências europeias. Aponta-se ainda para o engajamento de grupos missionários já nas primeiras décadas do século XX, os quais envolviam-se não apenas no trabalho pela melhoria das condições básicas de saúde e pelo combate à fome nos países mais pobres como também buscavam conscientizar os governos de seus países de origem

quanto à importância do comprometimento internacional mais ativo voltado à redução da pobreza (EYBEN, 2014).

Lancaster (2007) destaca a importância da assistência internacional direcionada em socorro aos grupos de deslocados no pós primeira guerra mundial bem como o fluxo de ajuda encaminhada por países europeus e pelos Estados Unidos à União Soviética em 1921. Para a autora, estas teriam sido demonstrações da crescente aceitação pela comunidade internacional da época quanto à importância de se recorrer à ajuda internacional como forma de aliviar cenários de crise humanitária no exterior.

Portanto, a partir do início do século XX, ganhou espaço a tendência a atrelar a ajuda internacional à ideia de assistência a países mais pobres ou em situação de necessidade. A concessão de recursos públicos em benefício de outros países - mesmo diante de casos de urgência humanitária - contudo, permaneceu sendo uma política pouco adotada pelos países mais ricos diante das críticas e falta de apoio doméstico (LANCASTER, 2007).

Por outro lado, medidas como a *Colonial Development Act* de 1929 e a *British Colonial Development and Welfare Act* de 1940 refletem a lógica por detrás das políticas de financiamento ao desenvolvimento internacional adotadas pelos Estados europeus à época - ainda bastante incipientes e essencialmente voltadas às suas respectivas colônias. A perspectiva de desenvolvimento verificada no período, contudo, mostrava-se claramente orientada aos interesses das metrópoles. Nesse sentido, enquanto a lei de 1929 focava em projetos de infraestrutura em setores produtivos de interesse da coroa britânica - como mineração e agricultura -; a lei de 1940 condicionava o repasse de financiamento para atividades no campo social a restrições nas formas de organização sindical dos trabalhadores locais (MOYO, 2009; EYBEN, 2014).

Tais políticas podem ser consideradas como um antecedente da ajuda internacional (LANCASTER, 2007). Tendo as principais metrópoles europeias percebido o elevado grau de pobreza em suas colônias, França e Inglaterra afastaram-se da perspectiva que considerava que os territórios coloniais deveriam se autofinanciar, passando a entender o desenvolvimento colonial como decorrente do financiamento privado ou do investimento público proveniente da metrópole.

Já no período entre guerras, portanto, verifica-se o início da formação de uma corrente de pensamento que passou a atrelar o desenvolvimento à dimensão da ajuda. Nesse sentido, e

a título de exemplo, destaca-se que o antigo Secretário de Estado para as Colônias da coroa britânica, Visconde de Milner, em 1923, já sugeria a criação de um Fundo de Desenvolvimento Imperial voltado à extensão de créditos às colônias; para não citar os grupos missionários instalados ao sul do continente africano que propunham a implementação de políticas metropolitanas voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos povos coloniais (ABBOTT, 1971).

Entretanto, o uso da ajuda internacional permaneceu sendo considerado, no início do século XX, como um recurso temporário, destinado apenas à recuperação de povos em situação de crise e não relacionado a qualquer intenção de alcance real do desenvolvimento internacional (LANCASTER, 2007). Conforme destaca Eyben (2014), a mobilização de recursos públicos com a finalidade de promover o desenvolvimento das populações coloniais ou oriundas de países pobres é um fenômeno que só será observado algum tempo depois - mais precisamente a partir do período que segue o estabelecimento e a consolidação das instituições de Bretton Woods.

2.2 Instituições de Bretton Woods e a institucionalização da ajuda internacional

O sistema moderno de ajuda ao desenvolvimento internacional tem suas bases nos resultados da Conferência de Bretton Woods, realizada nos Estados Unidos em julho de 1944, a qual teve por objetivo estabelecer as bases da nova ordem econômica internacional do imediato pós Segunda Guerra Mundial. Conforme indica Sato (2012), uma ordem econômica internacional é composta por três elementos tangíveis - regime monetário, fiscal e de comércio - e dois elementos intangíveis - padrão de distribuição de riqueza e poder e estratégia de crescimento. Sendo o crescimento essencial para a estabilidade das instituições políticas e sociais e considerando-se a inevitabilidade do esgotamento dos modelos de ordenamento econômico em um certo momento - as vezes em decorrência de mudanças no padrão de disponibilidade dos fatores produtivos ou na capacidade tecnológica - a busca por novas formas de se alcançar o crescimento torna-se uma constante no debate internacional levando ao declínio de ordens ultrapassadas e ao surgimento de novas (SATO, 2012).

Buscando superar os obstáculos à coordenação internacional verificados durante o período entre guerras - os quais se haviam mostrado profundamente prejudiciais à consolidação de um ordenamento multilateral e à resolução da crise econômica dos anos 1930 -, a ordem estabelecida como resultado da Conferência de Bretton Woods tomou por base a importância

da cooperação internacional, adotando-a como ferramenta essencial ao alcance de sua estratégia de crescimento. À época, a comunidade internacional convergiu quanto ao entendimento de que se laços de cooperação econômica fossem estreitados sob uma base institucional sólida, o mundo estaria mais bem protegido contra crises econômicas e guerras além de melhor preparado para alcançar o que à época se entendia por desenvolvimento (ANDERSON-GOLD, 2011). Paralelamente, a estratégia de crescimento internacional adotada baseou-se na “preferência por liquidez”³ (SATO, 2012) - tornando-se necessário, diante do contexto de guerra fria, assegurar que as demandas por financiamento dos países aliados ao bloco ocidental fossem atendidas.

Muito embora as duas organizações internacionais criadas em consequência da Conferência - o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) - estivessem a princípio focadas, respectivamente, na reconstrução europeia e na normatização e controle da regime financeiro internacional, é a partir delas que se fundamentam as bases da lógica por detrás da ajuda (MOYO, 2009). Conforme aponta Lancaster (2008), os idealizadores do Banco não imaginavam que, em alguns anos, a instituição se tornaria a maior fonte de concessão de empréstimos destinados à promoção do desenvolvimento em países mais pobres.

Apesar de seu orçamento restrito - se comparado à dimensão da necessidade de recuperação dos países europeus no pós guerra -, coube em um primeiro momento ao Banco Mundial, à época Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, garantir a oferta da liquidez exigida para a recuperação econômica dos Estados diretamente afetados pela guerra. Tendo iniciado suas atividades em 1946 comprometido com as teorias de crescimento econômico defendidas à época, os financiamentos do Banco eram escassos e voltados essencialmente para projetos cujo retorno poderia ser assegurado - em sua maioria na área de infraestrutura e estímulo à atividade industrial (HAAS, 1990). O FMI, por sua vez, manteve-se, a princípio, focado em sua missão de garantir a estabilidade cambial e a correção dos déficits nos balanços de pagamento⁴.

³ Em referência à liquidez de capital, necessária para garantir investimentos nos setores produtivos considerados estratégicos à época - notadamente o setor de infraestrutura conforme será apresentado adiante nessa seção.

⁴ O FMI reorientará seu mandato apenas quando da crise econômica dos anos 1970 a qual, motivada pelo dois choques dos preços do petróleo, acabou por acelerar o esfacelamento da ordem de Bretton Woods. A partir de então, o Fundo passa a assumir papel mais ativo na formulação de políticas de recuperação macroeconômica e na concessão de financiamento a países em desenvolvimento (HAAS, 1990), conforme será tratado adiante.

Desse modo, o estabelecimento das instituições de Bretton Woods, com destaque para o Banco Mundial, representam o primeiro passo na direção do processo de institucionalização do sistema de ajuda internacional. A partir de então, conforme aponta Cruz (2007), as concepções normativas em torno das mudanças necessárias para se garantir o desenvolvimento

nos países mais pobres fica concentrada entre as instituições internacionais voltadas ao financiamento e ao fomento das economias em desenvolvimento. Nesse contexto, o Banco Mundial se impõe como protagonista da agenda dados fatores como: sua atuação enquanto principal fonte de conhecimento autorizado sobre desenvolvimento econômico; seu papel na formulação da agenda no debate internacional; o elevado grau de aceitação de seus principais relatórios perante a comunidade internacional; e sua relevante capacidade de alavancagem econômica junto a governos em busca de investimentos, empréstimos e ajuda externa (BERGER & BEESON, 1998).

Ainda que, a princípio, seu mandato não estivesse voltado para o objetivo do desenvolvimento *per se* (MOYO, 2009), tendo focado na reconstrução de países arrasados pela guerra por meio de um modelo de financiamento concebido a partir de fundos originários do setor público de Estados terceiros - notadamente dos Estados Unidos -, a estratégia por detrás da ação do Banco abriu espaço para uma nova forma de se pensar os instrumentos disponíveis para se financiar o desenvolvimento - dessa vez apoiado no conceito de cooperação internacional. De modo convergente, a partir do estabelecimento da ordem de Bretton Woods, a dinâmica da estratégia de crescimento passa a ser centrada nos fluxos financeiros orientados pelo Estado (SATO, 2012) - tendência que extrapola o nível doméstico e passa a ser refletida igualmente no plano internacional associada à lógica de planejamento econômico e recursos financeiros provenientes do exterior na forma de ajuda para o desenvolvimento.

2.3 O Plano Marshall e a expansão da ajuda entre os anos 1950 e 1960

Ainda em 1947, o presidente norte-americano Harry Truman alertara em seu discurso durante sessão conjunta no Congresso para a necessidade de os Estados Unidos apoiarem a liberdade dos povos subjugados por meio da ajuda econômica. Meses depois, em palestra aos estudantes da Universidade de Harvard, foi a vez do Secretário de Estado George Marshall manifestar a disposição do governo norte-americano em apoiar a reestruturação econômica, social e política europeia, o que se concretizou na forma do Plano Marshall - que disponibilizou o correspondente atualmente a mais de US\$100 bilhões para quatorze países europeus durante

período de cinco anos (KORB, 2008). Inserido no contexto da estratégia norte-americana de contenção do avanço soviético, o Plano Marshall é considerado o primeiro grande programa de ajuda internacional, tendo passado a disponibilizar, a partir de 1948, a maior parte dos recursos de liquidez necessário à recuperação das economias europeias (SATO, 2012).

Diante do sucesso do Plano Marshall em reajustar infraestruturas arrasadas e trazer as economias europeias de volta a estágios favoráveis à geração de crescimento, a comunidade internacional, a partir dos anos 1950, passou a focar em outras partes do mundo - notadamente no continente africano - enquadrando-as na mesma dinâmica de financiamento por meio da ajuda. Considerando que, à época, a perspectiva de desenvolvimento estava intrinsecamente atrelada à lógica de crescimento econômico; diante da falta de reservas domésticas e capital físico e humano para atrair capital privado, a ajuda externa passou a ser percebida como a única forma de se garantir investimentos (MOYO, 2008) e, por conseguinte, crescimento econômico e desenvolvimento nos países periféricos.

Como ilustração dessa tendência de expansão da ajuda internacional a outras partes do mundo, destaca-se o lançamento por Truman, em 1949, do Programa Ponto Quatro - eixo do programa de ação externa norte-americano que apontou para a necessidade de serem disponibilizados os avanços científicos e industriais dos países desenvolvidos em favor da construção de capacidades técnicas nos países mais pobres, nesse caso referindo-se a países para além do continente europeu (SOTILLO, 2011). Segundo palavras do presidente Truman:

Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são preeminentes entre as nações no desenvolvimento de técnicas industriais e científicas. [...] Eu acredito que devemos disponibilizar aos povos amantes da paz os benefícios do nosso depósito de conhecimento técnico para ajudá-los a realizar as suas aspirações de uma vida melhor. E, na cooperação com outras nações, devemos incentivar os investimentos de capital em áreas que precisam de desenvolvimento (TRUMAN, 1949 apud LOPES, 2005, p.195).

Nesse sentido, faz-se necessário destacar o contexto histórico no qual a agenda da ajuda internacional se consolida. Se por um lado os anos 1950 e 1960 são marcados pelo recrudescimento da guerra fria, levando ao aumento do interesse norte-americano em assegurar seus aliados na periferia; por outro, o período vê ganhar impulso o processo de descolonização dos territórios sob julgo europeu na África e Ásia, tendo a ajuda se tornado um meio à

disposição das principais potências coloniais, notadamente Inglaterra e França, para manter antigos laços geopolíticos estratégicos (MOYO, 2008).

No caso dos Estados Unidos, a contenção do avanço soviético mostrava-se como a principal motivação para a execução de programas de ajuda na periferia - o que pode ser observado através das elevadas somas investidas em países em posição geopolítica estratégica, ainda que a custo de cortes orçamentários em políticas domésticas norte-americanas (KORBI, 2008). No que tange às antigas potências coloniais, a título de exemplo, a configuração da ajuda disponibilizada pela França - considerada como aquela mais diretamente motivada por aspectos político-diplomáticos - reflete a política externa adotada pelo país no imediato período pós-colonial - tal afirmação sendo verificada uma vez considerados os principais países beneficiários e os setores de intervenção alvos da ajuda francesa (LANCASTER, 2007)⁵.

Desse modo, embora os Estados Unidos tenham, a princípio, liderado a agenda da ajuda, ao final da década de 1950 novos atores assumiram papel relevante enquanto doadores, entre eles os países do Plano Colombo - Inglaterra, Canadá, Austrália e Nova Zelândia - e França, os quais foram seguidos ao longo dos anos 1960 pela maioria das demais democracias industriais da época (LUMSDAINE, 1993). Seguindo a tendência à expansão da ajuda e de sua institucionalização, destaca-se a criação, em 1961, da OCDE. Conforme aponta Lumsdaine (1993), a partir do estabelecimento da OCDE afixa-se caráter prioritário aos países em desenvolvimento na agenda da ajuda internacional, passando a instituição a contribuir para o monitoramento e aperfeiçoamento da ajuda por meio de órgãos como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) - muito embora a abordagem da organização tenha sido construída a partir dos interesses dos países doadores, o que a leva a ser comumente considerada como um mecanismo de reforço da assimetria nas relações de cooperação.

2.3.1 O foco nos programas de infraestrutura e a expansão do crédito internacional

Em conformidade às teorias de desenvolvimento privilegiadas à época pelas principais instituições definidoras da agenda da ajuda - como o Banco Mundial -, os financiamentos realizados pelos doadores durante os anos 1950 e 1960 voltaram-se essencialmente ao setor de

⁵ Segundo informações da Secretaria Geral para Assuntos Europeus da França (SGAE), a maior parte da ajuda francesa para o desenvolvimento é destinada ao continente africano, onde figura o maior número de antigas colônias do país. Segundo o órgão, após a descolonização, a França: “passou a desenvolver política de ajuda aos seus antigos territórios em troca de sua abertura exclusiva aos mercados europeus” (SGAE, 2015).

infraestrutura - necessária à industrialização. Prevalencia a ideia de que dada a larga dimensão dos projetos a serem executados, cujos retornos eram em sua maioria de longo prazo, não

haveria espaço à atração de investimentos privados - desse modo tornando-se essencial a participação do investimento público internacional (MOYO, 2008).

Paralelamente, a partir dos anos 1960, verifica-se a expansão do crédito concedido aos países em desenvolvimento. No período, diante da impossibilidade dos países mais pobres tomarem financiamentos conformes às taxas negociadas no mercado, o Banco Mundial, por exemplo, alterou sua doutrina de financiamentos escassos - a qual limitava o número de concessões financeiras para projetos de desenvolvimento -, criando uma agência de empréstimos sob condições especiais, a *International Development Association* (IDA). Ao mesmo tempo, passou-se a encorajar o planejamento econômico, tendo o Banco, inclusive, desenvolvido políticas de facilitação de treinamentos para representantes de países beneficiários da ajuda (HAAS, 1990)⁶.

2.4 Anos 1970: o choque do petróleo e a crise do endividamento

Lancaster (2007) aponta para três fenômenos verificados nos anos 1970 os quais influenciaram o redirecionamento da agenda da ajuda internacional, são eles: o arrefecimento das tensões da Guerra Fria, os choques do petróleo e os surtos de fome. Primeiramente, segundo a autora, o período de distensão nas relações leste-oeste a partir dos anos 1960 aliviaram as pressões nos países doadores ocidentais permitindo que novas áreas fossem priorizadas pela ajuda internacional em detrimento daquelas até então definidas com base em objetivos essencialmente geopolítico diplomáticos (LANCASTER, 2007).

Os choques do petróleo, por sua vez, impactaram o espectro econômico mundial nos anos 1970, afetando desde os níveis de liquidez no mercado financeiro internacional até os preços dos alimentos - logo, impactando de forma direta nos fluxos de ajuda verificados à época. O aumento no preço do petróleo acordado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em retaliação aos governos ocidentais apoiadores de Israel no conflito de Yom Kippur, quadruplicou o valor da *commodity* no mercado internacional, o qual manteve-

⁶ A expansão da ajuda e os esforços internacionais com vistas a torná-la mais acessível em muito se relacionam com o aumento no número de países independentes verificado no início dos anos 1960. Em 1965, quando mais de quarenta países africanos já haviam alcançado a independência, os valores da ajuda internacional disponibilizada atingiam a casa de US\$950 milhões - registrando-se aumento considerável se comparado ao total de US\$100 milhões em ajuda transferidos à África até o início da mesma década (MOYO, 2008).

se elevado ao longo de toda a década até que novo aumento fosse imposto no final dos anos 1970 quando da guerra entre Irã e Iraque (LANCASTER, 2007).

Em termos políticos, o aumento nos preços do petróleo estabelecido pela OPEP pareceu refletir entre a comunidade internacional a existência de um “*commodity power*” associado à posse de algumas matérias-primas consideradas estratégicas” (SATO, 2012). Por outro lado, em termos econômicos, verificou-se o aumento de depósitos adicionais por partes dos produtores da *commodity* em bancos internacionais, levando assim ao aumento da liquidez no mercado financeiro internacional e, conseqüentemente, à expansão de crédito privado aos países em desenvolvimento - o que se deu de modo relaxado e sem o amparo de políticas econômicas e financeiras assertivas (MOYO, 2008).

Nesse sentido, Lumsdaine (1993) indica que, diante da elevação no número de empréstimos comerciais verificada em decorrência da primeira crise do petróleo, pela primeira vez os investimentos privados nos países em desenvolvimento ultrapassaram as somas aportadas pela ajuda internacional. Essa tendência seria verificada até a primeira metade da década seguinte, quando se agravaria a crise da dívida nos países em desenvolvimento, sem que, todavia, a ajuda deixasse de ter seu espaço de relevância nas estratégias de desenvolvimento voltadas aos países mais pobres. Por outro lado, o novo aumento nos preços da *commodity* ao final dos anos 1970 levou grande parte dos países desenvolvidos a adotarem políticas recessivas, as quais se refletiram de forma direta nos países em desenvolvimento, pressionando ainda mais suas economias já debilitadas pelas pressões inflacionárias e pelo desequilíbrio no balanço de pagamentos resultantes do primeiro choque (SATO, 2012).

Por fim, destaca-se que a crise do petróleo impactou igualmente na elevação dos preços de outras *commodities*, notadamente alimentos - aumentando a preocupação internacional quanto a um possível cenário de crise alimentar. Conforme apontado por Lancaster (2007), os surtos de fome ocorridos ao longo dos anos 1970 em decorrência de fenômenos climáticos como secas prolongadas e enchentes - respectivamente no caso da Etiópia e de Bangladesh - levaram a comunidade internacional a dar mais atenção ao tema do combate à fome e à pobreza, redefinindo-se as áreas de intervenção prioritárias à agenda da ajuda.

Nesse sentido, destaca-se a reorientação das atividades do Banco Mundial a partir da posse de Robert McNamara, em 1968. A doutrina à frente dos programas levados a cabo pela instituição passou a focar nas carências básicas das populações dos países em desenvolvimento, as quais não vinham sendo contempladas de forma direta pelos projetos voltados ao setor de

infraestrutura industrial priorizados pela ajuda internacional até os anos 1960 (HAAS, 1990). A ajuda transferida por meio de organismos multilaterais ganhou espaço, passando a ser amplamente considerada como mais favorável à geração de impactos econômicos e sociais positivos nos países beneficiários do que aquela canalizada por vias bilaterais - dada a insuficiência de alguns governos em termos de expertise e capacidade para gerir programas de ajuda mais complexos (LANCASTER, 2008).

Apesar do aumento no investimento internacional privado, observa-se no período notável aumento dos fluxos de ajuda, principalmente nos anos que seguem ao primeiro e ao segundo choque do petróleo⁷. Contudo, à exceção da ajuda concedida na forma de doação, os elevados financiamentos disponibilizados pela comunidade doadora durante os anos 1970 - os quais se tratavam essencialmente de empréstimos - contribuíram para o endividamento dos países em desenvolvimento e, logo, para a crise da dívida verificada na década seguinte (MOYO, 2008). Os governos endividados tiveram, assim, de recorrer mais uma vez à ajuda internacional como forma de garantir sua recuperação econômica (LANCASTER, 2008).

2.5 A crise do endividamento dos anos 1980 e os Programas de Ajuste Estrutural

A reação dos países desenvolvidos face ao segundo choque do petróleo afetou diretamente as economias dos países em desenvolvimento, onde já se verificava elevado grau de endividamento impulsionado pela expansão do crédito da década de 1970. No quadro da política monetária implementada no período pelos governos dos principais países doadores com vistas a superar a crise destaca-se o aumento da taxa de juros - tendo acarretado na elevação dos custos associados à tomada de empréstimos assim tornando inviável o pagamento da dívida acumulada por diversos países em desenvolvimento (MOYO, 2008). Diante de tal contexto, após a declaração de moratória anunciada pelo México em 1982, outros países em semelhante situação de endividamento fizeram o mesmo, pondo em xeque as bases da estabilidade financeira global.

Diante de tal cenário, no início dos anos 1980, a discussão em torno dos objetivos e meios de aplicação da ajuda internacional passou por nova redefinição repercutindo em

⁷ Entre 1971 e 1980, período que compreende os dois choques do petróleo, o volume de AOD passou de 50,7 para 98,4 bilhões de dólares - maior aumento desde o estabelecimento do sistema de ajuda nos anos 1950. Não obstante, o investimento privado também recebeu notável aumento, passando de 32,4 para 50 bilhões de dólares no mesmo período (LUMSDAINE, 1993).

mudanças na dinâmica dos principais organismos multilaterais relacionados à agenda - notadamente o Banco Mundial e o FMI. No caso do Banco Mundial, por exemplo, uma nova doutrina foi estabelecida no seio da organização - refletindo a crise da dívida nos países periféricos e o fracasso dos programas de desenvolvimento resultante da deterioração das condições econômicas (HAAS, 1990). A nova doutrina adotada, à revelia daquelas observadas em períodos anteriores, passou a condicionar o repasse da ajuda aos países em desenvolvimento à implementação de reformas macroeconômicas.

As mudanças observadas no seio do Banco Mundial nos anos 1980 foram acompanhadas pela redefinição da missão do FMI ocorrida também à mesma época. Frente à crise da dívida dos países em desenvolvimento, o Fundo viu-se levado a redefinir seus objetivos enquanto instituição, tornando-se a principal fonte de orientação para problemáticas de natureza econômica enfrentadas por países em crise, assim como o principal formulador de políticas de recuperação e garantidor de empréstimos (HAAS, 1990). Conforme destaca Haas (1990), os financiamentos deixaram de ser direcionados seguindo a lógica de empréstimos de curto ou longo prazo, tendo sido adaptados às políticas de ajuste estrutural de média duração. Destaca-se ainda o maior grau de coordenação institucional que passa a ser verificado a partir de então entre Banco Mundial, FMI, governos e atores privados envolvidos na agenda do financiamento internacional.

2.5.1 As condicionalidades

A dificuldade em se gerar crescimento econômico e o progressivo desequilíbrio na balança de pagamentos levaram os países em desenvolvimento a expandir sua demanda por ajuda no início dos anos 1980. A ajuda disponibilizada pelos organismos multilaterais e agências bilaterais, conforme mencionado anteriormente, veio associada a condicionalidades - apresentadas na forma de programas de estabilização e ajuste estrutural, ambos inseridos em um programa mais amplo de liberalização econômica (GROSH, 1994). Enquanto os programas de estabilização estavam associados à tentativa de se reequilibrar a economia dos países em desenvolvimento - no que tange ao níveis de arrecadação e balança de pagamentos, por exemplo -, o ajuste estrutural tinha por objetivo fomentar a maior liberalização econômica e comercial dos países em crise, para isso buscando reduzir a participação do Estado na economia e remover obstáculos ao comércio internacional (MOYO, 2008)⁸.

⁸ O tempo das reformas e o contexto em que foram adotadas pelos países em desenvolvimento, contudo, variaram a depender do caso. Destacam-se, nesse sentido, reformadores precoces e retardatários; reformas adotadas sob

Paralelamente, as condicionalidades que, nos anos 1980, estiveram fortemente associadas à disponibilização da ajuda internacional, afetaram principalmente os beneficiários finais da ajuda - considerando que, diante da lógica das condicionalidades, os países doadores tornam-se mais seletivos no que tange aos seus desembolsos, passando a reduzir ou evitar por completo o aporte de financiamento a países onde as garantias de implementação de reformas são insuficientes (LOPES, 2005). Consequentemente, enquanto organizações como o FMI - à época à frente das principais orientações econômicas relacionadas à agenda da ajuda - viram crescer sua autoridade e legitimidade perante o grupo de países doadores, aos olhos dos países receptores, contudo, a legitimidade do Fundo regrediu - principalmente quando menos crédito passou a ser disponibilizado como forma de sanção ao não cumprimento de condicionalidades (HAAS, 1990).

As mudanças observadas na agenda a partir do início dos anos 1980 - embora impulsionadas pelo cenário de crise econômica nos países em desenvolvimento - foram em muito influenciadas por documentos do Banco Mundial como o Relatório Berg (1981) e o texto de Robert Bates, *“Markets and State in Tropical Africa”* (1981). Ao analisarem a crise africana, os autores apontaram para a debilidade das instituições dos países em desenvolvimento e para sua falta de capacidade de gestão do conhecimento e dos recursos materiais aportados pela ajuda, abrindo espaço para a crítica negativa ao intervencionismo estatal - a qual se adequava à orientação neoliberal predominante à época. Tais documentos, contudo, desconsideraram em seus cálculos as relações desiguais de comércio, a herança colonial assim como o impacto das constantes ingerências políticas nos países da região decorrentes do contexto da Guerra Fria.

Ao final da década de 1980, contudo, novos documentos como o *“Sub-Saharan Africa: from Crisis to Sustainable Growth”* (1989) passam a dar maior destaque aos aspectos políticos do desenvolvimento, focando em temas como legitimidade, participação e pluralismo. A fraqueza institucional verificada entre os receptores da ajuda permanece sendo alvo de críticas. Desse modo, e diante dos obstáculos políticos observados bem como da percepção quanto à insuficiência das instituições locais dos países beneficiários da ajuda para enfrentar os desafios do desenvolvimento (LOPES, 2005), a partir dos anos 1990, a agenda ganha novo formato, passando a atribuir ao conceito de governança posição de destaque.

pressão dos organismos multilaterais e reformas implementadas em decorrência da percepção de vantagem; e ainda processos de liberalização contínuos e descontínuos (CRUZ, 2007).

2.6 As mudanças conjunturais dos anos 1990 e um novo olhar sobre a ajuda

A ideia de boa governança pode ser entendida como um conjunto composto por instituições fortes e confiáveis, Estado de direito transparente e economias livres de níveis desenfreados de corrupção (MOYO, 2008). Foi em torno de tal conceito que a comunidade doadora convergiu ao definir o propósito central da ajuda disponibilizada aos países em desenvolvimento a partir dos anos 1990, tendo a ideia de boa governança sido tomada como essencial ao desenvolvimento econômico sustentável dos países mais pobres.

Ademais, a preocupação com a falta de apropriação dos programas de cooperação pelos países beneficiários tornou-se constante, a ela sendo associada a falta de efetividade da ajuda para promover transformações concretas nos países em desenvolvimento. Além de medidas que já vinham sendo tomadas à época, como a priorização pela formação de pessoal nacional dos países beneficiários, a comunidade doadora foi levada a buscar novas formas de se relacionar com suas contrapartes, tendo ganho destaque a tentativa de se auferir maior horizontalidade à ajuda através do reforço de parcerias e do fomento ao diálogo sobre políticas (LOPES, 2005), passando-se a privilegiar ações inseridas na dinâmica de processos em detrimento de projetos.

2.6.1 Quatro elementos conjunturais da década de 1990

Lancaster (2007) aponta para quatro elementos conjunturais que explicam as principais mudanças verificadas na agenda da ajuda a partir dos anos 1990: o fim da ordem bipolar; a intensificação do processo de globalização; a queda no volume da ajuda a partir da segunda metade da década; e o argumento democrático.

Primeiramente, o término da Guerra Fria - cujo marco é a dissolução da União Soviética em 1991 - levou a comunidade doadora a reavaliar o destino dos fluxos de ajuda. Se por um lado passou-se a direcionar montantes elevados em favor da transição econômica dos países do antigo bloco comunista; por outro, verificou-se corte parcial ou total da ajuda direcionada a governos repressivos ou corruptos - fato que se aplica essencialmente aos casos de países não mais considerados estratégicos do ponto de vista geopolítico em decorrência do fim da ordem bipolar.

Por outro lado, a intensificação do processo de globalização no início dos anos 1990 contribuiu para que mudanças no curso da agenda da ajuda fossem verificadas. Os avanços no campo da informática e das telecomunicações, ao reduzirem as distâncias entre as partes do

mundo, contribuíram para que problemas locais passassem a ser percebidos para além das fronteiras nacionais, aumentando o grau de conscientização e engajamento internacional frente a agendas diversas (LANCASTER, 2007). Não obstante, a emergência da ordem multilateral bem como da ideia de governança internacional enquanto mecanismo de tomada de decisão e ordenamento de regimes - conforme definido pelo documento “*Governance and Development*”, elaborado pelo Banco Mundial em 1992⁹ -, levaram ao aumento no número de conferências internacionais a partir dos anos 1990, às quais eram comumente seguidas pela definição de planos de ação envolvendo a ajuda externa (LANCASTER, 2007).

O terceiro elemento conjuntural destacado por Lancaster (2007) é a notável redução no volume da ajuda a partir da segunda metade dos anos 1990. Tendo sido causada seja pelo ambiente econômico doméstico desfavorável verificado nos países doadores, seja pela indisposição dos mesmos em se comprometer com mais repasses de ajuda internacional uma vez definidas novas prioridades de governo e considerado o caráter discricionário em geral associado aos programas de cooperação; o resultado foi a redução em 20% no total da ajuda externa entre 1995 e 1997 (LANCASTER, 2007). Apesar da redução drástica no volume da ajuda, ao contrário do que ocorreu na América Latina, os países da África Subsaariana não presenciaram o concomitante aumento no fluxo de capitais privados, agravando-se ainda mais a situação econômica na região onde, em alguns casos, a ajuda representava até 90% dos investimentos externos aportados à época (MOYO, 2008).

Lancaster (2007) destaca ainda o papel de “catalizador de regimes democráticos” o qual passou a ser associado à ajuda internacional a partir do final da década de 1980. A promoção da democracia a partir da ajuda se daria seja na forma de incentivos financeiros aos governos para implementação de reformas políticas, seja como fonte de financiamento a atividades relacionadas à democratização - em que ganha importância o diálogo junto a organizações não-governamentais e grupos da sociedade civil.

As mudanças políticas verificadas durante o período, notadamente em países da África Subsaariana, se dão envolvidas por ao menos três paradoxos apresentados por Robert Bates (1994). Primeiro, aponta-se para o papel decisivo da pressão internacional como instrumento para a implementação das mudanças - a despeito das pressões domésticas já existentes. Em

⁹ Definido pelo documento “*Governance and Development*” como “exercício de autoridade, controle, administração e poder de governo”, o conceito de governança está diretamente associado à existência de regras definidas a partir da organização coletiva envolvendo indivíduos, entes governamentais e não-governamentais com o intuito de solucionar problemas comuns (ROSENAU, 1992).

seguida, a associação direta assim como as estreitas relações entre os políticos responsáveis pela condução das reformas e os governos autocráticos depostos; e, por fim, o fato das reformas terem sido iniciadas pelos mesmos governos que eram alvo das críticas e objeto principal de mudança (BATES, 1994).

Nesse sentido, questiona-se não apenas o real impacto das reformas políticas conduzidas como também a motivação dos esforços internacionais empenhados com vistas a executá-las, tendo-se em mente que, com o fim da guerra fria, embora houvesse novo espaço para interesses políticos relacionados à ajuda, a ela não mais associava-se argumento tão convincente que justificasse sua aplicação como era o caso do pretexto securitário de outrora (LANCASTER, 2007). Desse modo, é possível pensar na busca por parte da comunidade doadora em legitimar a continuidade dos fluxos de ajuda internacional nos anos 1990 a partir do argumento de reforço democrático, o qual logo se refletiu no objetivo mais amplo de busca por melhoria das condições de governança - este tendo ganho espaço central na agenda da ajuda conforme mencionado anteriormente.

2.6.2 As incertezas do final do milênio

Portanto, ao final dos anos 1990, a agenda da ajuda internacional tivera seus propósitos de certo modo redefinidos em conformidade às novas disposições do meio internacional. A facilitação das transições político-econômicas, o tratamento de temas globais impulsionados pela aceleração do processo de globalização e a busca pelo reforço da democracia e das bases necessárias à boa governança nos países beneficiários tornaram-se elementos centrais à agenda. A condução de tais temas, conforme apontado por Lancaster (2007), teria sido guiada à época segundo duas abordagens distintas: uma associada à doutrina do Banco Mundial, pautada em reformas de natureza político-econômica inseridas em uma lógica *top down*; e outra relacionada essencialmente à atuação de organizações não-governamentais focada na redução da pobreza por meio de ações conduzidas em pequena escala e localmente.

O elevado grau de endividamento dos países em desenvolvimento e o alto custo associado ao serviço da dívida ofuscou os possíveis benefícios da ajuda externa disponibilizada aos países mais pobres ao final da década de 1980. Destaca-se que, entre 1987 e 1989, US\$ 15 bilhões haviam sido transferidos a cada ano dos países em desenvolvimento aos seus respectivos credores - estes, em sua maioria, países doadores de ajuda internacional (MOYO, 2008). Desse modo, à época, o papel da ajuda externa pareceu estar mais associado ao de uma ferramenta para o pagamento de dívidas do que ao de um instrumento para a promoção do

desenvolvimento. Consequentemente, ganharam espaço na discussão em torno da agenda as incertezas quanto à eficiência da ajuda e o seu papel como forma de melhorar as condições econômicas, políticas e sociais dos países beneficiários (LANCASTER, 2007).

Concomitantemente, verificou-se mudança na postura de instituições centrais à discussão do tema do desenvolvimento internacional. Ao final dos anos 1990, por exemplo, o Banco Mundial reconsiderou a pauta de reformas macroeconômicas defendidas pelo Consenso de Washington, passando a adotar posição mais flexível diante de seu quadro de estratégias de desenvolvimento - dessa vez com foco maior em questões relacionadas à governança e ao revigoramento das capacidades do Estado (RODRIK, 2003). Tendo refletido a insatisfação com a ortodoxia econômica - a qual tornara-se expressiva no final dos anos 1990 em decorrência da crise econômica que atingia grande parte das economias emergentes -, a mudança de postura do Banco se insere em cenário maior de amplo questionamento por parte de setores da sociedade e governos quanto aos moldes que haviam guiado a condução da agenda da ajuda internacional até então.

Na virada do século, contudo, a ajuda internacional permanecia no centro da estratégia de financiamento ao desenvolvimento internacional. O comprometimento dos países desenvolvidos em disponibilizarem 0,70% de seu produto interno bruto (PIB) em favor do desenvolvimento de países mais pobres - engajamento assumido desde 1970 por meio de resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas - continuaria a ser reafirmado em acordos internacionais ao longo dos anos 2000, a despeito das críticas que já vinham sendo levantadas.

Entretanto, os questionamentos do final da década de 1990 não são deixados de lado, tendo-se dado sequência aos mesmos no início do novo milênio. São postos em xeque os reais impactos da ajuda internacional na estabilização das economias em desenvolvimento abrindo-se igualmente ampla discussão em torno da eficiência da ajuda e dos procedimentos técnicos associados à prática da cooperação internacional. Nesse sentido, ao passo que fóruns multi- anuais de alto-nível sobre eficiência da ajuda e conferências sobre o financiamento ao desenvolvimento internacional passam a ser organizados demonstrando a mobilização internacional em torno do aprimoramento da agenda, novas teorias em torno do tema são lançadas desafiando o paradigma de desenvolvimento do século XX que colocara a ajuda internacional na base de sua estratégia de financiamento.

Capítulo 3

O paradigma da ajuda internacional posto em questão

A leitura do capítulo anterior tentou demonstrar que, apesar das diversas redefinições na agenda do desenvolvimento ao longo do século XX, o paradigma da ajuda internacional permaneceu estável, tendo esta continuado a ser considerada a principal forma disponível para se financiar o desenvolvimento internacional. Contudo, verifica-se, a partir do final dos anos 1990 e, mais especificamente, início dos anos 2000, um movimento teórico de contestação ao paradigma da ajuda o qual passou a questionar seu real impacto nas economias dos países beneficiários, ao passo em que apontou para insustentabilidade do modelo a longo prazo.

Não obstante, até 2015, a agenda do desenvolvimento internacional manteve-se focada no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujas bases de financiamento priorizaram o aumento nos volumes de AOD. À época da definição dos ODM, nos anos 2000, o paradigma da ajuda internacional se mantinha incontestado, sendo inclusive incentivado pelo forte movimento filantrópico voltado à superação da extrema pobreza nos países mais pobres mobilizado por artistas e grandes empresários de países desenvolvidos. À época, a questão da AOD e do financiamento ao desenvolvimento internacional de forma mais ampla ganhou relevância ao ponto das Nações Unidas passarem a organizar conferências direcionadas à discussão do tema e ao reforço dos compromissos anteriormente acordados.

No âmbito dos preparativos para a definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) inseridos no quadro da agenda de desenvolvimento pós-2015, contudo, o cenário era diferente daquele observado quinze anos antes. As definições da Terceira Conferência sobre Financiamento ao Desenvolvimento, ocorrida em Addis Abeba, Etiópia, em julho de 2015 - poucos meses antes da Conferência das Nações Unidas voltada ao anúncio dos ODS - refletiram com certa clareza o rearranjo dos pensamentos em torno do financiamento ao desenvolvimento internacional, tendo-se deslocado a AOD para o segundo plano da estratégia de desenvolvimento dos países mais pobres.

Este capítulo buscará identificar como o paradigma da ajuda vem sendo desafiado bem como o embasamento teórico construído ao longo dos últimos anos, o qual tem influenciado o redirecionamento do debate nesse sentido. Já no início dos anos 2000 apontava-se para a insuficiência da AOD enquanto mecanismo de financiamento dos ODM nos países do

continente africano¹⁰ (RATHA; MOHAPATRA; PLAZA, 2008). Nessa mesma linha, as teorias que serão apresentadas a seguir, desenvolvidas majoritariamente ao longo dos últimos quinze anos, reafirmam essa tendência, sendo seus posicionamentos elementos relevantes à compreensão do debate atual em torno da agenda da ajuda, os quais se refletem, inclusive, em parte dos resultados da Conferência de Addis Abeba.

3.1 Renovação da discussão teórica

As teorias que tem sido propostas ao longo dos últimos anos questionando a retórica oficial de governos e agências multilaterais acerca do papel da ajuda internacional e de seu impacto no desenvolvimento dos países mais pobres possuem diversos elementos em comum, muitas vezes abordando assuntos semelhantes de modo complementar. Embora apresentem particularidades, é recorrente a discussão em torno dos efeitos contraproducentes da ajuda internacional e dos obstáculos em termos institucionais e de governança, os quais acabam por dificultar ainda mais o alcance dos resultados esperados.

Uma questão, contudo, é partilhada pelos principais representantes dessa linha: como justificar a continuidade dos índices crescentes de pobreza nos países em desenvolvimento após mais de meio século de ajuda internacional - em que já se soma mais de dois trilhões de dólares aportados na forma de AOD? As respostas propostas para este questionamento por parte da maioria dos autores abordados nessa seção tenderão à unanimidade, apontando-se para a necessidade de se repensar o paradigma da ajuda como principal ferramenta de se financiar o desenvolvimento internacional.

3.1.1 A tese de William Easterly

Em “*The Quest for Illusive Growth*” (2001) William Easterly retoma premissa elementar do pensamento econômico: os indivíduos respondem a incentivos - a qual também se aplica para o caso das estratégias de desenvolvimento implementadas mundo afora. Conforme o autor, contudo, o sistema atual de ajuda internacional tem atuado de forma contraproducente no que tange à geração de incentivos necessários para se fomentar o desenvolvimento nos países mais pobres, favorecendo dinâmica de incentivos ao revés, a qual acaba por bonificar os baixos níveis de poupança dos países beneficiários ao aportar-lhes maiores somas de ajuda.

¹⁰ No caso do continente africano, entre os meios alternativos apontados nos anos 2000 para os países da região financiarem programas sociais e de infraestrutura destacaram-se a proposta de criação de novos impostos sobre companhias aéreas e recursos ambientais (RATHA; MOHAPATRA; PLAZA, 2008).

Não obstante, segundo Easterly (2001), a ajuda não é suficiente para garantir investimentos de longo prazo em áreas essenciais ao desenvolvimento nos países mais pobres. O *financing gap* verificado nos países em desenvolvimento e apontado em teorias do crescimento econômico notáveis nos anos 1950, as quais em muito fundamentaram o paradigma da ajuda conforme apontado no capítulo 1, não seria superado apenas por meio do aporte de capital via AOD, sendo necessário garantir incentivos capazes de assegurar a aplicação de tais recursos de forma sustentável e em conformidade às necessidades da população local (EASTERLY, 2001; EASTERLY, 2006).

Pelo contrário, ao estimular efeitos contraproducentes nos países mais pobres - tais como a manutenção dos baixos níveis de poupança como forma de se garantir mais fundos externos - a ajuda acabaria conduzindo os países beneficiários a “armadilhas de pobreza”¹¹, perpetuando sua condição de dependência em relação à ajuda proveniente dos países doadores. Easterly (2001) pauta sua tese em torno de pressuposto segundo o qual a ajuda aportada até então tem sido orientada segundo lógica de retornos decrescentes, em que os resultados observados no sentido de desenvolver os países mais pobres crescem em proporção menor se comparados aos investimentos aportados para este fim. Ou seja, em termos proporcionais, com o passar do tempo, quanto mais se aumenta o volume de ajuda menos dos resultados esperados são alcançados. Para o autor, é necessário inverter tal dinâmica, garantindo-se que retornos crescentes prevaleçam e, conseqüentemente, que um ciclo virtuoso de desenvolvimento seja assegurado.

Com esta finalidade, Easterly (2001) considera primordial o investimento em bens coletivos, tais como educação, saúde e governança, atuando no sentido da geração de retornos crescentes em detrimento do lado do consumo *per se*¹². Nesse sentido, são fundamentais os investimentos no campo do conhecimento e no desenvolvimento de capacidades que em tese, segundo o autor, poderiam garantir retornos crescentes no setor produtivo e favorecer a entrada de países em desenvolvimento em mercados de novas tecnologias ainda inexploradas por países desenvolvidos. A atuação dos governos, contudo, mostra-se essencial para assegurar o sucesso de tal processo, em que condições macroeconômicas favoráveis ao investimento de

¹¹ Conforme será apresentado adiante nessa seção, em sua obra “*The Bottom Billion*”, publicada em 2007, Paul Collier discute quatro armadilhas às quais se encontram submetidos os países mais pobres e que justificam sua situação de pobreza.

¹² Já em 1996, Peter Boone destacava que a ajuda internacional vinha promovendo o consumo ao invés do investimento nos países mais pobres, tendo levado ao aumento no consumo público de bens improdutivos e falhado ao alavancar o investimento em setores econômicos estratégicos.

longo prazo devem ser observadas - sem que, para tanto, recorra-se às condicionalidades verificadas em décadas anteriores, as quais, segundo o autor, não geraram incentivos reais à mudança de políticas. A importância da credibilidade das instituições locais é igualmente apontada por Easterly (2001), destacando-se inclusive, seu papel no combate à corrupção, verificada em alta escala majoritariamente nos países mais pobres.

Dessa vez voltando-se mais à discussão dos programas de desenvolvimento que, em geral, vêm acoplados à ajuda internacional disponibilizada, Easterly, em “*The White Man’s Burden*” (2006), critica a prevalência de planejadores em detrimento de pesquisadores nas definições relacionadas à agenda, apontando em trabalho recente para um cenário próximo de uma “tirania de expertos”. Tal aspecto, recorrente na maioria dos programas de ajuda executados, tem levado à baixa *accountability* dos programas *vis-à-vis* seus supostos beneficiários finais, cujas necessidades e percepções acerca das ações desenvolvidas permanecem muitas vezes ignoradas pelos planejadores - os quais nem sempre possuem o conhecimento de campo necessário para elaborar programas que atendam aos reais anseios locais.

A eficiência da ajuda se vê limitada não apenas pelo distanciamento entre o escopo dos programas e as expectativas dos beneficiários finais mas também pelos efeitos contraproducentes de amplos e ambiciosos objetivos de desenvolvimento, tais como os ODM, os quais dificultam a delegação de responsabilidades entre as partes levando a resultados incompletos e superficiais (EASTERLY, 2006)¹³. Para Easterly (2006), os crescentes esforços internacionais no sentido de se aumentar o volume da ajuda fazem com que a mesma pareça mais um fim em si mesmo do que um meio para se alcançar o desenvolvimento, o que tem levado o sistema da ajuda internacional a manter padrões de funcionamento ineficientes - tais como a demasiada centralização nas burocracias de países doadores e receptores - e incapazes de gerar resultados tangíveis - em que muitas vezes os métodos de avaliação são tendenciosos e imprecisos.

Desse modo, Easterly (2001) trouxe à agenda a discussão quanto às formas pelas quais a ajuda internacional se reproduz em incentivos ao desenvolvimento, apontando, conforme mencionado anteriormente, para seu impacto contraproducente nesse sentido. O autor foca mais na melhoria das capacidades governamentais e institucionais dos países em

¹³ Nesse sentido, Easterly (2006) recomenda o maior grau de especialização dos bancos e agências de desenvolvimento no alcance de objetivos para os quais são melhor capacitadas.

desenvolvimento enquanto elementos capazes de gerar incentivos reais ao desenvolvimento do que no volume de ajuda direcionado ao orçamento dos países mais pobres com a finalidade de preencher o *financing gap* - argumento que, embora proposto inicialmente ainda nos anos 1950, seguia sendo defendido no início dos anos 2000 por governos, instituições financeiras internacionais e estudiosos tais como Jeffrey Sachs¹⁴.

3.1.2 A tese de Collier

A duplicação do volume da ajuda, embora proposta pela agenda do desenvolvimento do milênio com o suporte do Consenso de Monterrey¹⁵, foi uma ideia que não recebeu o apoio mesmo de estudiosos relativamente favoráveis à ajuda internacional como Paul Collier. Em “The Bottom Billion”, publicado no ano de 2007, Collier defende a tese já apontada por Easterly (2001) segundo a qual a ajuda funciona conforme dinâmica de retornos decrescentes, desse modo concluindo que aumentos no fluxo de AOD não resultariam em melhorias no nível de desenvolvimento dos países mais pobres.

Collier (2007) aponta para quatro armadilhas comumente verificadas entre os países mais pobres que os impedem de superar sua situação de pobreza e vulnerabilidade, podendo, ou não, aparecer de forma simultânea a depender do caso: a) as guerras civis; b) a abundância de recursos naturais; c) a condição de país sem saída para o mar rodeado de vizinhos hostis; e d) a má qualidade dos governos domésticos. Entre os instrumentos capazes de resgatar tais países fazendo-os se libertar dos efeitos negativos impostos por cada uma das armadilhas mencionadas acima, Collier (2007) destaca a ajuda internacional.

Embora reconheça as limitações da ajuda decorrentes dos retornos decrescentes, o que a torna insustentável a longo prazo, Collier (2007) aponta para a importância do sistema de ajuda internacional enquanto ferramenta capaz senão de acelerar o crescimento dos países mais pobres ao menos de evitar que estes decaiam a patamares ainda piores. Seja provendo suporte à reconstrução de países após conflitos ou ainda garantindo a construção de infraestruturas necessárias ao escoamento da produção de países sem saída para o mar, a ajuda possui papel

¹⁴ Em sua obra “*The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*”, publicada em 2005, Jeffrey Sachs considera a AOD como instrumento necessário para se deflagrar o processo de acumulação de capital, crescimento econômico e aumento da renda familiar.

¹⁵ Em referência às definições estabelecidas por ocasião da Primeira Conferência das Nações Unidas para o Financiamento ao Desenvolvimento realizada na cidade de Monterrey, México, em 2002. Os resultados desta conferência assim como daquela ocorrida em Doha, Qatar, em 2008, serão apresentados e contrastados com a Agenda de Addis Abeba mais à frente nesse capítulo.

igualmente relevante na melhoria das condições de governança (COLLIER, 2007). É neste último campo onde o autor entende haver maior espaço à atuação da ajuda, seja na forma de incentivos, capacitação ou reforço de capacidades.

É igualmente no campo da governança onde Collier (2007) identifica os principais erros do sistema de ajuda do passado considerando, pois, a necessidade de reformas. O fracasso da maior parte dos programas voltados à melhoria das condições de governança e ajuste estrutural dos anos 1980 e 1990 é atribuído à falta de 1) melhor apropriação pelos governos beneficiários e, 2) responsabilização frente aos beneficiários finais. Nesse sentido, em consonância com as propostas de Easterly (2006), Collier (2007) defende maior controle do uso dos recursos disponibilizados via AOD pelos cidadãos dos países beneficiários, integrando-os de forma plena nos programas de desenvolvimento. Desse modo, e ao considerar as reformas no campo da governança como um processo que requer mais que vontade e pressão política, o autor aponta também para a necessidade de capacitar os indivíduos e burocracias locais com os conhecimentos necessários à implementação de ações e melhorias de políticas.

Dois elementos da tese de Collier (2007), contudo, são especialmente relevantes ao presente estudo. Primeiro, ainda que reconheça a importância da ajuda, o autor entende que a mesma só pode funcionar, gerando os impactos esperados nos países mais pobres, uma vez antecedida por reformas institucionais nos países beneficiários capazes de assegurar boas condições de governança e *accountability* frente às políticas públicas implementadas. O autor chega a essa conclusão ao constatar que “programas de ajuda executados em países com fraca governança e baixa qualidade de políticas são fortemente passíveis a falhar” (COLLIER, 2007, p.118, tradução nossa).

Por fim, procura-se desassociar a responsabilidade dos países desenvolvidos frente aos países em desenvolvimento refletida unicamente nos aportes de AOD, considerada por Collier (2007) solução muito custosa e que pouco tem se reproduzido em resultados efetivos, dadas as fragilidades institucionais dos países receptores. Segundo o autor, os países desenvolvidos devem antes de tudo se comprometer em redefinir algumas de suas práticas e normas internas - sobre as quais detém total poder de ação -, as quais têm gerado consequências nocivas ao processo de consolidação econômico-institucional dos países em desenvolvimento. O caso da recepção por bancos europeus e norte-americanos de recursos não declarados e dos quase

incentivos à corrupção nos países em desenvolvimento¹⁶ são alguns exemplos mencionados por Collier (2007) onde caberia ação mais assertiva por parte dos países desenvolvidos.

3.1.3 A tese de Moyo e Erkens

Enquanto Collier assume posição intermediária, apontando para as dificuldades em se alcançar os objetivos de desenvolvimento por meio da ajuda ao passo em que defende a continuidade do modelo atual de assistência, Dambisa Moyo (2009) em “*Dead Aid*” descarta a ajuda, tratando-a como uma ferramenta incapaz de melhorar a situação dos países mais pobres. A tese central da autora é pautada na ideia de que a ajuda tem levado a um ciclo vicioso, estimulando a corrupção, dificultando a politização independente da sociedade e deteriorando ainda mais o já debilitado cenário macroeconômico dos países em desenvolvimento - de tal forma a representar entrave ao seu crescimento econômico e atração de capital externo.

Primeiramente, Moyo (2009) aponta para o caráter nocivo da ajuda associado à corrupção nos países beneficiários. Diante da incapacidade dos doadores em acompanhar de forma precisa o destino final dos recursos aportados, a ajuda é muitas vezes utilizada de forma livre por governos corruptos os quais veem-se fortalecidos para influenciar em seu favor no aparato institucional doméstico, impactando negativamente os mecanismos de transparência e *accountability*. Em conformidade à tese do “ciclo vicioso da ajuda” mencionada anteriormente, o financiamento indireto de governos corruptos acaba tornando os países beneficiários ainda menos atrativos ao investimento doméstico e externo diante do descrédito nas instituições locais, levando à piora dos indicadores econômicos, pauperização social e, conseqüentemente, reforçando a necessidade de novas entradas de ajuda.

A despeito do discurso oficial de combate à corrupção, os países doadores mantêm ativo o fluxo de ajuda encaminhado a governos corruptos por considerá-lo essencial à sobrevivência das populações locais supostamente beneficiárias - concepção esta que parte muitas vezes de dentro das agências de desenvolvimento. Além disso, o sistema de ajuda é também uma forma dos países doadores se assegurarem de que os empréstimos contraídos pelos países em desenvolvimento, ou ao menos parte deles, lhes serão ressarcidos (MOYO, 2009).

¹⁶ Collier cita o caso do governo francês que, até pouco tempo, ainda compensava, por meio de dedução de impostos, subornos pagos por companhias francesas a agentes públicos de países em desenvolvimento. A prática deixou de existir apenas em 1997 quando o Parlamento francês aprovou a derrogação do artigo 37-1 do Código Fiscal Francês (OCDE, 2011).

Não obstante, Moyo (2009) considera que a ajuda internacional reduz a liberdade individual e enfraquece a sociedade civil e o grau de politização dos cidadãos dos países beneficiários ao reforçar laços de dependência e obediência frente às orientações vindas de fora - ou seja, aquelas conformadas aos interesses e idiosincrasias dos países doadores. É nesse sentido que a ajuda leva as populações dos países receptores a serem mantidas em um “perpétuo estado de infância”¹⁷ (MOYO, 2009) - aqui associada ao seu grau limitado de independência intelectual para tratar de temas essenciais ao desenvolvimento de seu próprio país.

Por fim, no tange ao crescimento econômico, Moyo (2009) é enfática ao caracterizar o impacto negativo da ajuda internacional no cenário macroeconômico dos países beneficiários. A autora constata a tendência de redução da poupança doméstica à medida em que fluxos de ajuda adentram na economia dos países em desenvolvimento. Segundo Moyo (2009), tal fenômeno ocorre devido ao caráter volátil das somas aportadas na forma de ajuda, as quais tendem a ser utilizadas para a compra de bens de consumo ao invés de poupanças para serem posteriormente investidas. Com a redução da poupança reduz-se também a disponibilidade monetária dos bancos locais para prover investimentos domésticos. A queda nos níveis de investimento no mercado doméstico se dá também em consequência da maior desconfiança de investidores externos em injetar capital em economias consideradas “dependentes de ajuda” (MOYO, 2009).

Não obstante, a autora destaca ainda que a entrada em quantidade elevada de moeda estrangeira via AOD nos países beneficiários acarreta no aumento da inflação, combatida internamente por meio de políticas de elevação das taxas de juros. Maiores taxas de juros, ao reduzirem ainda mais a atratividade do mercado doméstico aos investimentos externos, levam à piora dos indicadores econômicos, aumento da pobreza e, conseqüentemente, maior dependência frente à ajuda (MOYO, 2009). Aqui, mais uma vez, prevalece a lógica do ciclo vicioso, segundo Moyo (2009) passível de ser superado apenas por meio da substituição do sistema de ajuda internacional por modelo empreendedor, em que o financiamento seja orientado para o mercado e que se garanta o aumento das arredações nos países em desenvolvimento a médio prazo - esta última sendo a alternativa mais natural ao financiamento do desenvolvimento doméstico.

¹⁷ O “*perpetual childlike state*” (MOYO, 2009) pode ser relacionado à ideia de existência de uma “indústria de desenvolvimento” indicada por Lopes (2005), em que figura o monopólio do conhecimento sobre o desenvolvimento entre os países desenvolvidos, dificultando-se o alcance pleno do desenvolvimento nos países mais pobres segundo as bases propostas por Amartya Sen (2000) apresentadas no início desse estudo.

Considerando que até o presente momento a ajuda não levou ao desenvolvimento dos países mais pobres, não se deve esperar que sua duplicação, conforme proposto no início do novo milênio, gere algum resultado diferente. Desse modo, e em consonância com a proposta do modelo empreendedor de Moyo (2009), Rainer Erkens (2007) conclui que a problemática do desenvolvimento vai além da necessidade de aporte financeiro, devendo os países mais pobres buscarem se desenvolver a partir de sua própria iniciativa, para tanto lançando mão de seus talentos e capacidades em um contexto no qual, todavia, faz-se necessário a presença de condições adequadas de mercado - tais como a existência de mercados abertos, proteção à propriedade, jurisdição imparcial e efetiva e estruturas estatais favoráveis à iniciativa privada (ERKENS, 2007).

Mesmo como forma de assegurar tais condições- conforme verificado nas abordagens auferidas à agenda durante os anos 1990 -, Erkens destaca não ser necessário o aporte de ajuda internacional, encorajando a livre atuação dos países em desenvolvimento a partir de suas próprias possibilidades e senso de responsabilidade. É diante de tal cenário de objeção teórica ao paradigma da ajuda internacional que se parece verificar um *turning point* na agenda do financiamento ao desenvolvimento internacional, observada a partir das definições recentes trazidas pela Conferência de Addis Abeba sobre Financiamento ao Desenvolvimento Internacional.

3.2 A Conferência de Addis Abeba sobre Financiamento ao Desenvolvimento

Em julho de 2015, países doadores e receptores da ajuda internacional reuniram-se em Addis Abeba, Etiópia, por ocasião da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento - estabelecida no quadro das resoluções 68/204 e 68/279 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015). A Conferência se insere no contexto das discussões internacionais acerca das formas possíveis de se pensar o financiamento ao desenvolvimento dos países mais pobres. Tal debate foi ampliado no rol dos temas da agenda internacional mais precisamente após a queda no volume da ajuda verificada na segunda metade da década de 1990 e a definição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no início dos anos 2000.

Voltando-se à agenda dos objetivos do desenvolvimento sustentável para o pós-2015, as definições de Addis Abeba se destacam por reconhecer a singular relevância dos recursos públicos domésticos em detrimento da AOD disponibilizada pelos países doadores para o financiamento ao desenvolvimento dos países mais pobres. Os dois documentos resultantes da Conferência, sendo eles a Agenda de Ações de Addis Abeba e o *Addis Tax Initiative Declaration*, apontam para a necessidade de reforço dos sistemas de arrecadação dos países em desenvolvimento os quais passaram a ser considerados nas discussões como instrumentos chave para se financiar ações voltadas ao alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015). Nesse sentido, é possível constatar que a ajuda internacional, pela primeira vez desde sua institucionalização no início da segunda metade do século XX, teve seu papel de promotor fundamental do desenvolvimento deslocado para o segundo plano na agenda, em um contexto no qual a mobilização de recursos domésticos dos países em desenvolvimento passa a ser amplamente compreendida como a principal estratégia de se financiar o desenvolvimento à longo prazo.

Desse modo, é possível concluir que a Conferência de Addis Abeba representa, portanto, um *turning point* no debate em torno do financiamento ao desenvolvimento internacional, desafiando o paradigma da ajuda que permanecera estável ao longo de todo o século XX. É nesse sentido que ganha espaço a tendência de se pensar formas de financiamento ao desenvolvimento internacional “*beyond aid*”, ou seja, para além da ajuda - em referência às palavras da Secretária britânica para o Desenvolvimento Internacional, Justice Greening, expressas à época do encontro de Addis Abeba (REINO UNIDO, 2015). Segundo Greening, a ajuda enquanto único meio de se financiar o desenvolvimento não será suficiente para superar a pobreza global no âmbito dos objetivos da agenda pós-2015 - ainda que se reconheça a relevância de seu papel para a implementação de políticas sociais e econômicas nos países em desenvolvimento.

3.2.1 A Agenda de Ação de Addis Abeba e a Addis Tax Initiative Declaration

Agenda de Ação de Addis Abeba reflete bem o posicionamento de Greening mencionado no parágrafo anterior quanto à necessidade de se diversificar as fontes de financiamento ao desenvolvimento internacional. Apresentando como seus objetivos principais a superação da fome e da pobreza e o alcance do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões - crescimento econômico, proteção do meio ambiente e promoção da inclusão social

(INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015) -, o documento é construído com base no Consenso de Monterrey, muito embora atribua novo enfoque a temas até então discutidos de forma secundária no âmbito da agenda, como é o caso dos recursos públicos domésticos.

Não obstante, a Agenda de Ação de Addis Abeba, ao mencionar os impactos e a dificuldade de recuperação decorrentes da crise econômica de 2008, destaca a necessidade de se assegurar a capacidade de resiliência dos países em desenvolvimento diante de tais ameaças. Propõe-se a mobilização de uma rede diversificada de atores, tais como setor privado, sociedade civil e governos, capazes de movimentar recursos em um quadro de parceria e garantir o caráter horizontal dos esforços (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015).

A Agenda destaca ainda a responsabilidade primária de cada Estado no que tange à condução de sua estratégia de desenvolvimento, apontando para a importância da apropriação doméstica dos objetivos de desenvolvimento sustentável unida a um quadro nacional integrado de financiamento (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015). No âmbito de tal “quadro integrado de financiamento”, a Agenda de Ação de Addis Abeba destaca três mecanismos principais para se financiar o desenvolvimento: primeiramente os recursos públicos domésticos, seguido do capital privado doméstico e internacional e da cooperação internacional para o desenvolvimento¹⁸.

Nesse sentido, pela primeira vez desde a primeira conferência sobre financiamento ao desenvolvimento ocorrida em 2002 na cidade de Monterrey, México, a mobilização e o uso eficiente de recursos públicos domésticos ganha destaque superior àquele auferido à AOD. A Agenda de Addis Abeba torna explícita a relação direta entre o uso de recursos públicos dos países em desenvolvimento e a sua capacidade de apropriação dos programas executados. Para tanto, indica-se a necessidade de melhoria na administração das receitas dos países em desenvolvimento por meio da modernização de seus sistemas de arrecadação e aprimoramento das políticas fiscais e da eficiência dos mecanismos de coleta de impostos. Esforços no sentido de garantir a transparência, a ampliação da base de arrecadação - por meio, por exemplo, da

¹⁸ O comércio internacional é igualmente mencionado pela Agenda de Ação de Addis Abeba como um mecanismo importante à promoção do desenvolvimento sustentável nos países mais pobres, sendo defendida sua ampliação dentro dos espaços de governança multilaterais. Todavia, por não se tratar de uma forma direta de financiamento ao desenvolvimento, a despeito dos outros três mecanismos listados, optou-se por não considerá-lo para fins de análise nesse estudo.

integração dos setores informais na economia formal -, assim como o combate aos fluxos ilícitos de capital integram igualmente o cerne das propostas da Agenda de Ação de Addis Abeba (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015).

À ajuda internacional é atribuído papel secundário, podendo-se inclusive afirmar que a participação do capital privado nas dinâmicas de financiamento do desenvolvimento internacional ganham, à sua frente, maior destaque na Agenda. A AOD assume função de complemento aos recursos públicos domésticos mobilizados, passando a ter sua importância, a curto prazo, essencialmente associada ao financiamento de ações relacionadas à melhoria das condições de arrecadação nos países mais pobres - algumas das quais foram indicadas no parágrafo anterior (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3, 2015). No mesmo sentido, propõe-se o reforço da cooperação internacional, todavia com foco na cooperação técnica voltada ao desenvolvimento de capacidades no setor fiscal e à criação de novos mecanismos e instrumentos de financiamento passíveis de serem aplicados em favor das estratégias desenvolvimento.

No que tange ao capital privado, seja público ou internacional, a Agenda de Ação de Addis Abeba reconhece sua fundamental importância enquanto complemento dos recursos públicos domésticos, atribuindo-lhe maior enfoque se comparado às duas conferências anteriores. Propondo a melhoria das condições de atração de investimento nos países em desenvolvimento como forma de assegurar financiamentos de longo prazo, o documento incentiva a diversificação dos capitais investidos sugerindo a participação de ampla gama de atores - desde micro-empresendedores até cooperativas e multinacionais.

A *Addis Tax Initiative Declaration*, documento complementar à Agenda de Ação de Addis Abeba, que foi lançado como um dos resultados finais da conferência, reforça as definições apresentadas até então ao reconhecer a mobilização de recursos domésticos como sendo a principal forma de se financiar o desenvolvimento internacional, considerando-a igualmente fundamental para assegurar o financiamento, em particular, dos ODS [INTERNATIONAL TAX COMPACT (ITC), 2015]. O documento aponta para a necessidade de 1) reforço da capacidade de coleta de impostos nos países em desenvolvimento, 2) controle do fluxo financeiro ilegal, 3) consolidação de políticas de apoio a partir da cooperação técnica na área de desenvolvimento de capacidades em administração fiscal, e, por fim, 4) integração dos países em desenvolvimento no debate global em torno regime fiscal (ITC, 2015).

Nesse sentido, a *Addis Tax Initiative Declaration* aponta para a importância de se reforçar a cooperação sul-sul; incentiva a participação do setor privado no processo de consolidação dos sistemas fiscais dos países em desenvolvimento; e alerta para a necessidade de governança doméstica forte garantida por meio de instituições robustas - essenciais à condução das reformas propostas (ITC, 2015). Esta é a direção para a qual aponta a *Addis Tax Initiative Declaration*, tendo estabelecido que a cooperação técnica provida pelos países desenvolvidos na área de política tarifária e de arrecadação deverá dobrar até 2020 (ITC, 2015). Acrescenta-se que, além de corresponderem a um mecanismo de financiamento essencial à promoção de políticas de desenvolvimento, os sistemas de arrecadação domésticos, uma vez consolidados, contribuem para legitimar a relação entre cidadãos e governo, permitindo fomentar boas práticas de governança e *accountability* (ITC, 2015).

Todavia, embora reforce a necessidade de se mobilizar com maior eficiência os recursos domésticos dos países em desenvolvimento com vistas a investi-los no desenvolvimento local, a *Addis Tax Initiative Declaration*, assim como a Agenda de Ação de Addis Abeba, continua a reconhecer a importância imediata da AOD para o financiamento a curto prazo de programas econômicos e sociais - particularmente no caso dos países mais pobres. Entendendo que, historicamente, a ajuda tem sido orientada na direção de setores considerados chave à estratégia de desenvolvimento e pouco explorados pelos fluxos privados de capital - tendo buscado igualmente orientar os recursos públicos domésticos dos países em desenvolvimento no mesmo sentido (SEVERINO & RAY, 2010) -, à luz das definições de Addis Abeba, é possível esperar que a AOD tenderá a acompanhar as propostas da atual agenda do desenvolvimento proposta, direcionando parcela considerável dos financiamentos públicos domésticos e internacionais ao apoio às políticas de consolidação dos sistemas de arrecadação dos países em desenvolvimento.

3.3 O percurso das Conferências sobre financiamento ao desenvolvimento internacional

Conforme mencionado anteriormente, a ajuda internacional foi colocada no centro da estratégia de financiamento dos ODM definidos no ano 2000. Após a notável queda no volume da AOD verificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e diante da dificuldade de se retomar os fluxos crescentes de ajuda, compreendeu-se a importância de serem organizadas conferências internacionais voltadas à discussão do tema do financiamento internacional, movimento que foi, assim, encabeçado pelas Nações Unidas e se refletiu na organização das Conferências Internacionais sobre Financiamento ao Desenvolvimento. A evolução dos

resultados de tais encontros ao longo dos últimos quinze anos permitem identificar que a discussão em torno do paradigma da ajuda não se manteve inalterada, principalmente a partir de tempos mais recentes, indicando tendências à sua revisão.

A primeira Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento foi realizada na cidade de Monterrey, México, em 2002. O consenso de Monterrey transparece com clareza a tendência do início dos anos 2000 em focar na ajuda internacional como principal mecanismo de financiamento ao desenvolvimento dos países mais pobres. Conforme aponta Okiemy (2002), o Consenso de Monterrey estabelece um contrato de desenvolvimento entre países ricos e pobres, estes sujeitos à obrigação de se responsabilizarem pela boa gestão financeira enquanto aqueles assumem compromisso frente ao financiamento da luta contra a pobreza, se dispondo a duplicar o volume de AOD. O Consenso de Monterrey destaca ainda as oportunidades de desenvolvimento econômico resultantes da globalização como sendo a única via restante para o alcance do desenvolvimento - embora interponha limites a algumas doutrinas de orientação neoliberal defendidas pelas instituições de Bretton-Woods durante os anos 1980 e 1990 no contexto do Consenso de Washington¹⁹ (OKIEMY, 2002).

O documento final de Monterrey 2002 (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 1, 2002) direciona central relevância à AOD, a qual é considerada, nessa ocasião, como principal ferramenta disponível para se avançar em temas como a diminuição da dívida externa e a melhoria nas capacidades de comércio, governança e atração de investimento externo nos países em desenvolvimento. A atenção dada à AOD também se verifica na preocupação levantada pelo Consenso de Monterrey no que tange à eficiência da ajuda (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 1, 2002). Tal preocupação se refletiu na organização de uma sequência de fóruns conduzidos pela OCDE a partir de 2003 voltados à reflexão e discussão acerca da eficiência da ajuda internacional. Os resultados dos fóruns organizados entre 2003 e 2012 serão brevemente apresentados ainda nesse capítulo.

Por outro lado, enquanto Monterrey 2002 reforçou a centralidade da AOD como mecanismo para o financiamento das estratégias de desenvolvimento à época, pouco espaço foi conferido à discussão em torno do aprimoramento das bases de recurso público doméstico

¹⁹ A expressão “Consenso de Washington” cunhada por John Williamson em artigo publicado em 1990, refere-se às dez recomendações de política econômica apoiadas em orientação neoliberal as quais foram propostas por economistas das principais instituições financeiras internacionais sediadas em Washington D.C., Estados Unidos, no final dos anos 1980.

dos países em desenvolvimento, tendência que foi acompanhada pela Segunda Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento realizada em Doha, Catar, no ano de 2008, quase concomitante à eclosão da crise econômica internacional.

Embora o primeiro rascunho das discussões intergovernamentais que antecederam a Conferência de Doha 2008 tenham previsto a possibilidade de se propor o reforço dos mecanismos de controle fiscal e de arrecadação dos países em desenvolvimento (MARTENS, 2007), poucos avanços neste sentido foram observados na Declaração final da conferência. Expectativas à época quanto ao reforço do Comitê de Peritos das Nações Unidas para Cooperação Internacional em Questões Fiscais e sua elevação a um órgão intergovernamental exemplificam a importância que se esperava ser auferida ao debate fiscal por ocasião da Conferência de 2008, o que, todavia, não ocorreu.

Apesar disso, a Declaração de Doha permite perceber um relativo avanço diante da visibilidade dada às políticas fiscais se comparado à Declaração de Monterrey sem que, todavia, proponha ações práticas no sentido de torná-las passíveis de implementação - o que aconteceria apenas anos depois, a partir da *Addis Tax Initiative*. Além de reafirmar elementos que já haviam sido apontados no Consenso de Monterrey, como a necessidade de tornar as políticas fiscais dos países em desenvolvimento mais eficientes por meio da cooperação internacional, a Declaração de Doha aprofunda-se um pouco mais no debate destacando a necessidade de se promover, nos países mais pobres, reformas fiscais bem como a modernização dos sistemas domésticos de taxação com vistas a se evitar a evasão de divisas e tornar a coleta de impostos mais eficiente (INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 1, 2008).

Tendo ocorrido durante o auge da crise econômica de 2008, é perceptível a preocupação da Conferência de Doha em reafirmar os compromissos relativos ao aumento no volume da AOD assumidos pelos países doadores no Consenso de Monterrey. Mantém-se, nesse sentido, o engajamento internacional verificado em Monterrey direcionado a reverter o declínio na AOD (HERMAN, 2008), preservando-se a posição da ajuda enquanto principal forma de se financiar o desenvolvimento dos países mais pobres.

A Conferência de Addis Abeba, conforme discutido na seção anterior desse capítulo, a despeito de Monterrey e Doha, deslocou o foco da agenda do financiamento ao desenvolvimento internacional da AOD em direção aos recursos públicos domésticos, para isso propondo extensivamente o reforço das capacidades fiscais e de arrecadação dos países mais

pobres. Embora o documento final de Addis Abeba represente um *turning point* no tratamento da agenda, é possível notar que o tema da consolidação das bases domésticas de arrecadação foi gradualmente recebendo mais atenção pela comunidade internacional entre 2002 e 2015. Exemplo disso, é o número de vezes em que a palavra “*tax*” - “imposto” em inglês - foi utilizada nos documentos finais de Monterrey, Doha e Addis Abeba - respectivamente 2, 14 e 35 vezes -, demonstrando a progressão do tema, ainda que lenta, no âmbito dos documentos produzidos pelas três conferências.

3.3.1 O tratamento do tema da eficiência da ajuda

Além do debate em torno dos meios de se financiar o desenvolvimento internacional, a discussão acerca da eficiência da ajuda também ganhou espaço na agenda a partir dos anos 2000. Entre 2003 e 2011, quatro Fóruns de Alto Nível sobre Eficiência da Ajuda foram organizados pela OCDE, tendo sido elaborada, como resultado, uma lista de princípios voltados a tornar a ajuda mais eficiente, a qual acabou levando à assinatura do Acordo de Parceria de Busan em 2011 por mais de 100 países. A pauta e as definições decorrentes de tais encontros foram estabelecidas a partir da necessidade de diversos atores envolvidos na agenda do desenvolvimento internacional de compreenderem as razões pelas quais a ajuda não vinha produzindo os efeitos esperados nos países em desenvolvimento, buscando a partir disso traçar formas de superar esse cenário.

Apoiando-se no Consenso de Monterrey, alcançado um ano antes, o primeiro Fórum de Alto Nível sobre Eficiência da Ajuda foi organizado em Roma, em 2003. O encontro focou na necessidade de se harmonizar as práticas e os procedimentos executados por governos locais, agências bilaterais e bancos multilaterais de desenvolvimento. O objetivo de harmonização da prática do desenvolvimento internacional, conforme expresso na Declaração de Roma, embasou-se no entendimento de que as dificuldades em se assegurar a apropriação das estratégias de desenvolvimento pelos países beneficiários se dava em consequência de divergências entre doadores e receptores associadas a temas como orçamento, planejamento dos ciclos dos projetos e sistemas de gestão financeira e de gasto público. Constatou-se à época que em decorrência de tais desentendimentos geravam-se custos de transação adicionais desnecessários e limitavam-se ainda mais as capacidades de apropriação dos programas pelos países beneficiários.

Desse modo, propôs-se abordagem focada no desenvolvimento das capacidades de liderança e apropriação dos governos dos países beneficiários associada ao reforço da

sociedade civil, em um contexto no qual o repasse da ajuda deveria ser assegurado respeitando-se as prioridades estabelecidas pelos governos dos países em desenvolvimento. Essa tendência foi mantida por ocasião do fórum seguinte organizado em Paris em 2005, embora a discussão do tema da eficiência tenha recebido maior grau de problematização, sendo definidas já na Declaração de Paris orientações práticas voltadas à tomada de ação consideradas capazes de tornar a ajuda internacional mais efetiva.

A Declaração de Paris se destacou por propor mecanismo de monitoramento dos progressos alcançados pelas partes em cinco áreas relacionadas à eficiência ajuda: 1) apropriação; 2) alinhamento dos países doadores com relação aos objetivos de desenvolvimento e estruturas localmente estabelecidas pelos beneficiários; 3) harmonização; 4) alcance de resultados; e, 5) responsividade mútua das partes frente à implementação de ações. Não obstante, a mesma declaração reafirmou a necessidade de se aumentar o volume da ajuda internacional, seguindo as orientações resultantes do encontro anterior de Roma ao propor que a gestão da AOD fosse dada com foco nos resultados observados no que tange à redução da pobreza, promoção do crescimento econômico e alcance dos ODM.

O encontro organizado em Accra, Gana, em 2008, reforçou as definições de Paris complementando-a ao propor que três novos campos - para além da apropriação - passassem a ser acompanhados com maior atenção a fim de serem aprimorados. Desse modo, destacou-se: 1) a necessidade de ser ampliado o leque de parcerias inclusivas, buscando-se integrar de forma plena à agenda da ajuda o setor privado, fundações e a sociedade civil; 2) a importância de se focar no gerenciamento da ajuda a partir de seus impactos reais e mensuráveis em benefício do desenvolvimento; e 3) a centralidade do desenvolvimento de capacidades enquanto mecanismo necessário para assegurar o controle pelos países em desenvolvimento de seu próprio futuro.

O último fórum de alto nível realizado em Busan, Coreia do Sul, em 2011, embora reflita os princípios acumulados ao longo dos encontros anteriores, reconhece a maior dimensão da complexidade em torno da cooperação para o desenvolvimento. Pela primeira vez se reconhece, para além da diversidade de atores envolvidos no processo, as novas formas de parceria e ferramentas para promoção do desenvolvimento para além da ajuda internacional.

Embora voltada para a discussão acerca da eficiência da ajuda e não do financiamento ao desenvolvimento, verifica-se especialmente no Acordo de Parceria de Busan a recorrência deste tema se comparado às definições observadas nos encontros precedentes. Entendendo a ajuda internacional como apenas parte da solução ao desafio do desenvolvimento, o Acordo de

Busan destaca a centralidade dos recursos públicos domésticos como principal instrumento para se financiar o desenvolvimento, acrescentando ainda seu papel positivo enquanto mecanismo de reforço à *accountability* entre governos e cidadãos. O documento encoraja a diversificação das fontes de financiamento ao desenvolvimento internacional, para tanto apontando para alternativas como a mobilização de recursos públicos domésticos, investimento privado, novos instrumentos de financiamento como as parcerias público-privadas (PPPs) e, com especial destaque, o reforço dos mecanismos de arrecadação, incentivando inclusive esforços conjuntos voltados a combater o fluxo ilícito de capitais.

Assim como no caso das conferências sobre financiamento ao desenvolvimento, os fóruns de alto nível sobre eficiência da ajuda, ao discutirem tópicos da mesma agenda, refletem em parte as mudanças no paradigma da ajuda analisadas no presente capítulo. Tendo focado essencialmente na questão da apropriação como principal forma de se assegurar a efetividade da ajuda internacional, o problema da sustentabilidade do modelo predominante de financiamento até então fundamentado na AOD emergiu de forma inevitável no encontro de Busan, ainda que de forma discreta e sem impactos até então claros à agenda do desenvolvimento internacional.

3.4 Os resultados de Addis Abeba: desafios e perspectivas para o futuro da agenda

A Conferência de Addis Abeba reflete o ponto máximo alcançado até o presente momento no âmbito do movimento de contestação ao paradigma da ajuda internacional apresentado no início desse capítulo. As conferências anteriores sobre financiamento ao desenvolvimento e os fóruns de alto nível sobre eficiência da ajuda, cujas trajetórias foram apresentadas no decorrer dessa seção, permitem compreender o quadro atual das discussões oficiais em torno da agenda, tornando explícito movimento que tem orientado a estratégia de financiamento do desenvolvimento internacional em direção a redefinições.

Os resultados de Addis Abeba reproduzem os anseios e as incertezas quanto ao futuro do financiamento ao desenvolvimento, os quais já vinham sendo partilhados pela comunidade de países doadores e beneficiários há algum tempo. Dois fenômenos parecem motivar e reforçar tal tendência à inquietação *vis-à-vis* à continuidade do modelo existente: 1) o arcabouço teórico de contestação à eficiência e aos efeitos reais da ajuda nas economias dos países beneficiários, o qual foi apresentado anteriormente e 2) a redução recente nos repasses de AOD verificada nos últimos anos.

Tal contexto de notável indisposição dos países doadores de manterem elevados os seus desembolsos de AOD – o que pode ser verificado com a redução do aporte de ajuda por parte de países como Canadá, França e Espanha no ano de 2014 (OCDE, 2015) -, é uma preocupação que foi ressaltada pela Agenda de Ação de Addis Abeba. O impacto dessa tendência na agenda do desenvolvimento internacional não pode ser desassociada da sombra da redução nos volumes de ajuda ocorrida nos anos 1990, a qual aprofundou o cenário de crise e pobreza nos países mais dependentes da AOD, conforme apresentado na última seção do capítulo anterior. No século XXI, assim como nos anos 1990, muitos países ainda têm percentual elevado de seu PIB definido em função do aporte financeiro recebido via AOD²⁰. Desse modo, diante da percepção dos riscos relacionados às quedas drásticas no volume de ajuda para as economias dos países beneficiários e da dificuldade em se reverter tal quadro, tem-se tornado mais prudente aos governos doadores propor formas alternativas de financiamento - que sejam mais seguras e menos vulneráveis às mudanças no cenário político-econômico dos países doadores.

Todavia, a mudança de foco na agenda do financiamento ao desenvolvimento proposta pela *Addis Tax Initiative* leva a refletir se a nova proposta tenderá a representar um avanço ou retrocesso nos esforços pelo desenvolvimento. Problemas associados à delegação de responsabilidades estratégicas, divergências de interesse entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e, sobretudo, o futuro da ajuda internacional são questões que devem ser levantadas com vistas a se avaliar os possíveis impactos das definições de Addis Abeba na agenda do desenvolvimento.

3.4.1 Delegação

Entre os resultados da Conferência de Addis Abeba, um elemento em específico é alvo de críticas: a rejeição à criação de um órgão das Nações Unidas responsável pela definição das estratégias ligadas à melhoria e expansão dos sistemas de arrecadação conforme proposto pela *Addis Tax Initiative*. Os Estados participantes da conferência optaram, por sua vez, por manter a OCDE como o principal órgão intergovernamental encarregado em definir os padrões fiscais internacionais, tendo proposto apenas algumas mudanças em políticas já aplicadas pela organização (FREYMEYER, 2015).

²⁰ Conforme dados da OCDE e do Banco Mundial para o ano de 2013, a AOD direcionada a países com baixo rendimento da África Subsaariana como Malawi e Libéria correspondeu, respectivamente, a cerca de 15% e 16% do total do PIB destes países.

Por um lado, a indisposição dos Estados quanto à criação de uma nova organização intergovernamental voltada à gestão exclusiva dos padrões fiscais internacionais fundamenta-se nos elevados custos materiais e políticos resultantes de tal engajamento. Por outro, contudo, a opção por manter a OCDE na liderança das definições da agenda reserva clara garantia aos interesses dos países desenvolvidos, os quais conduzem as políticas da organização, deixando-se assim pouco espaço para a participação ativa dos países em desenvolvimento, principais alvo da nova proposta, nos espaços de governança relacionados à agenda.

A delegação à OCDE das atribuições estratégicas ligadas à *Addis Tax Initiative* embora tenha o potencial de permitir o avanço mais rápido da agenda a curto prazo, evitando o longo processo de negociação associado à criação de uma nova organização internacional, mais uma vez sela a condição dos países mais pobres de permanentes receptores passivos das orientações vindas dos países desenvolvidos. O desenvolvimento enquanto processo que parte da livre iniciativa e poder de organização dos países em desenvolvimento, conforme propõe Erkens (2007), é mais uma vez deixado de lado, fomentando-se a continuidade do “perpétuo estado de infância” dos países mais pobres - aqui em referência à Moyo (2009) - ao se prever mais AOD agora voltada à capacitação dos países beneficiários para o campo fiscal.

3.4.2 *Interesses divergentes*

Até o presente momento, o comprometimento com o desenvolvimento internacional por parte dos países desenvolvidos tem sido fortemente limitado às fronteiras dos interesses de seus próprios grupos domésticos - o mesmo não parece ser diferente no âmbito das definições de Addis Abeba. Grupos de pressão domésticos dos países desenvolvidos tais como grandes corporações com forte participação no mercado financeiro internacional e fluxos de comércio têm se mostrado bastante ativos na tentativa de influenciar o posicionamento adotado pelos seus respectivos governos. Segundo Joseph Stiglitz (2015), tal tendência foi verificada durante a conferência na postura assumida pelos Estados Unidos ao defender empresas norte-americanas acusadas de evadir impostos após sua entrada em mercados emergentes.

Desse modo, é perceptível a contradição entre o compromisso assumido em favor da consolidação dos sistemas de arrecadação dos países mais pobres e o posicionamento e políticas adotadas pelos países desenvolvidos frente a outras agendas adjacentes. Outro exemplo disso é o caso da incompatibilidade que pode ser observada entre determinações previstas pelos *Economic Partnership Agreements* (EPAs), negociados entre União Europeia e países ACP (*African, Caribbean and Pacific Countries Group*), e as novas medidas propostas

pela *Addis Tax Initiative* - tendo os EPAs acertado a redução das arrecadações tarifárias sobre produtos europeus importados pelos países africanos impactando de forma negativa na renda à disposição dos governos locais para a implementação de políticas domésticas básicas, conforme destaca Roy (2005). Aqui mais uma vez os países desenvolvidos apontam para problemas internos dos países em desenvolvimento sem que se comprometam com a redefinição de algumas de suas práticas e normas internas que reforçam os entraves ao desenvolvimento dos países mais pobres.

3.4.3 O futuro da ajuda

Conforme observado ao longo desse capítulo, o despertar da agenda de desenvolvimento pós-2015 é marcado por clara tendência à redefinição na estratégia de financiamento ao desenvolvimento internacional, buscando-se assegurar formas alternativas ao paradigma da ajuda. Em um contexto no qual o modelo atual tem pouco contribuído para o alcance de resultados e os países desenvolvidos encontram-se cada vez menos dispostos a aumentar o nível dos volumes de ajuda, a tendência dos grupos mais críticos ao sistema de AOD tem sido propor o reforço das capacidades internas dos países em desenvolvimento como forma de se garantir a auto-geração de recursos para serem investidos em programas capazes de levar à melhoria dos padrões sociais e econômicos.

O atual modelo de ajuda internacional tem falhado ao não reconhecer a especificidade dos países alvo dos programas de desenvolvimento, os quais tem permanecido passivos frente à implementação de pacotes fechados de propostas de ação idealizados por técnicos e planejadores de países desenvolvidos e em muito moldados pelos interesses político-econômicos dos países doadores. As propostas atuais verificadas nos resultados da Conferência de Addis Abeba, contudo, embora deem novo foco à agenda do financiamento, não rompem de fato com tal configuração do modelo atual - à qual em muito se atribui o fracasso da ajuda internacional.

Não será possível alcançar a consolidação plena dos sistemas de arrecadação dos países mais pobres como forma de se assegurar o financiamento do desenvolvimento internacional enquanto a evasão de divisas e a sonegação de impostos por parte de multinacionais estrangeiras, por exemplo, ainda forem práticas acobertadas pelos países desenvolvidos. Tampouco será possível garantir a apropriação de políticas de reforma em contextos nos quais os espaços de governança encontram-se fechados à participação dos principais beneficiários, cuja autonomia efetiva precisa ser valorizada para que o processo de desenvolvimento receba

os incentivos de que necessita para deslanchar, os quais devem partir de dentro das próprias sociedades em questão.

Ademais, as propostas de Addis Abeba por si só não redirecionam as estratégias de financiamento a ponto de ser possível verificar uma ruptura definitiva com o paradigma da ajuda - conforme recomendam teóricos mais aversos ao modelo atual de assistência. O que se verifica na verdade é uma tentativa de rearranjo do sistema atual, buscando-se a implementação gradual de nova estratégia de financiamento capaz de, a médio prazo, tornar obsoleta a necessidade de capital na forma de AOD para alguns países. É perceptível, assim, a mudança de foco da agenda no sentido de buscar desarticular aos poucos o sistema atual de ajuda, apontando-se para a consolidação de outras alternativas de financiamento capazes de virem em sua substituição. À revelia do que se observa na análise de momentos passados, dessa vez tem-se buscado incidir diretamente em novas ferramentas de financiamento e não em processos mais complexos como reformas macroeconômicas e políticas - em cujos casos o alcance dos resultados previstos não levariam necessariamente ao fim da necessidade dos aportes de ajuda internacional.

Não se trata tampouco de considerar que os países desenvolvidos têm buscado, através de tal rearranjo, se omitir frente a suas “responsabilidades” enquanto garantidores dos recursos necessários ao desenvolvimento dos países mais pobres - compromisso este que ao longo das décadas esteve essencialmente atrelado à disponibilização de AOD²¹. A insustentabilidade do modelo, conforme apontado por alguns autores citados no decorrer desse capítulo, é eminente e encontra suas bases não apenas no esgotamento da vontade política de alguns dos países doadores mas também em elementos intrínsecos à própria dinâmica do modelo - como sua insuficiência para gerar incentivos internos reais ao desenvolvimento (EASTERLY, 2001) e garantir melhorias nas condições macroeconômicas e político-institucionais dos países beneficiários (MOYO, 2009).

É possível finalizar afirmando que o impulso inicial foi dado no sentido de se desafiar o paradigma da ajuda internacional, sem que se fale ainda, contudo, em um rompimento definitivo com o mesmo no presente momento. A reorientação da agenda do financiamento ao desenvolvimento se faz notar inserida em um processo que se mostra longo, onde, para que sejam verificadas rupturas reais com o atual modelo, será necessário muito mais que o simples

²¹ Segundo Collier, tal noção de que cabe aos países desenvolvidos garantir volumes crescentes de ajuda em favor dos países mais pobres é recorrente entre as correntes políticas de esquerda, as quais de acordo com o autor, enxergam a AOD como uma forma de punir os países desenvolvidos pelos anos de imperialismo.

fim do repasse de AOD aos países em desenvolvimento. Tratar-se-á de se redefinir as responsabilidades e relações de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, garantido-se maior autonomia a estes últimos para que possam conceber seu próprio ideal de desenvolvimento e tomar a frente de sua própria estratégia de ação. Assegurar que os recursos necessários a tal processo sejam autogerados dentro destes próprios países é o primeiro passo nessa direção.

Conclusão

Conclui-se a partir deste trabalho que o sistema de ajuda internacional para o desenvolvimento permanece no rol das estratégias da agenda de desenvolvimento do pós-2015, muito embora o paradigma da ajuda enquanto única forma de se garantir o financiamento dos países mais pobres venha sendo gradativamente desafiado - tendência que se verifica desde o início dos anos 2000. As definições propostas pela agenda de Addis Abeba, ao sugerirem que maior atenção seja dada aos sistemas domésticos de arrecadação dos países em desenvolvimento como forma alternativa de financiamento, não descarta a relevância da ajuda internacional como mecanismo ainda necessário para se alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, faz-se necessário apontar algumas observações tanto acerca do ainda vigente modelo de financiamento por meio da ajuda quanto das apostas da comunidade internacional em um modo de autofinanciamento assegurado pela consolidação dos sistemas domésticos de arrecadação.

O sistema de ajuda internacional para o desenvolvimento, estabelecido durante o pós-Segunda Guerra Mundial, permaneceu incontestado ao longo de todo o século XX. Isso não significa dizer, contudo, que tal modelo de financiamento pode ser considerado exitoso ou ainda que contribuiu de forma efetiva para o desenvolvimento e melhoria das condições de vida a longo prazo nos países beneficiários. Uma vez alcançada a recuperação europeia durante os anos 1950, o modelo elaborado no âmbito do Plano Marshall foi transplantado para fins de aplicação em países em desenvolvimento localizados fora da Europa, sem que suficiente atenção fosse dada às suas especificidades econômicas, históricas e culturais ou que tampouco se delimitasse um período de tempo preciso para a vigência dos programas de suporte financeiro.

O resultado disso foi o comprometimento maior dos países doadores com seus próprios interesses geopolíticos e econômicos - dentro do contexto da Guerra Fria e do processo de descolonização - o que acabou por manter o objetivo de desenvolvimento dos países mais pobres no segundo plano, à revelia do discurso oficial dos bancos de desenvolvimento e agências bilaterais de cooperação. A incapacidade para se alcançar melhorias concretas nos indicadores de desenvolvimento, contudo, não desacelerou o contínuo aumento nos fluxos de ajuda. É nesse sentido que o aporte de ajuda internacional permaneceu crescente ainda quando da melhora das condições de fluidez de capital do sistema financeiro internacional, por

exemplo, a qual permitiu o aumento dos investimentos externos privados nos países em desenvolvimento.

No final dos anos 1990, todavia, diante das mudanças conjunturais observadas com o término da Guerra Fria, os países doadores mostraram-se pela primeira vez menos dispostos a manterem elevados os padrões de assistência ao passo que pressões sociais e políticas passaram a exigir maior transparência quanto aos resultados efetivos da ajuda. Nesse sentido, é possível afirmar que o desgaste do modelo encontrará suas bases em muito no problema da assimetria das relações entre doadores e beneficiários, o qual acaba abrindo espaço a uma gama de entraves que têm contribuído para minar as chances de se alcançar os resultados de desenvolvimento esperados.

A capacidade de apropriação dos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento por parte dos países beneficiários permanecerá limitada uma vez mantido o modelo que privilegia programas elaborados por planejadores e técnicos dos países doadores, os quais muitas vezes sequer consideram em suas propostas os anseios das comunidades finais beneficiárias. Por outro lado, mecanismos tais como as condicionalidades não podem ser percebidas como incentivos à implementação adequada dos programas de desenvolvimento, muitas vezes acarretando na piora de indicadores econômicos e sociais, conforme verificado durante os anos 1980. A simples imposição de modelos produzidos fora das sociedades beneficiárias e sem contar com sua interlocução reforça os laços de assimetria ao reduzir os países em desenvolvimento à condição de receptores passivos da ajuda, dificultando igualmente a apropriação dos programas - elemento essencial ao alcance de resultados efetivos.

Ao mesmo tempo, o demasiado foco no alcance de resultados concretos passíveis de serem traduzidos em termos quantitativos, que se verifica na aplicação de modelos rígidos de gestão, também não tem levado à maior efetividade dos programas de ajuda. A mensuração dos resultados das ações bem como de seu alcance a nível dos beneficiários finais seria mais precisa caso o olhar dos avaliadores estivesse voltado essencialmente aos indivíduos e comunidades supostamente beneficiadas com os aportes de ajuda. Ferramentas como o *crowdsourcing*, facilitadas graças à ampla difusão de recursos eletrônicos e de comunicação mesmo em países em desenvolvimento poderiam contribuir nesse sentido.

Por outro lado, no que tange às definições de Addis Abeba, é importante destacar que o aumento nos níveis de arrecadação dos países em desenvolvimento por si só não garantirá o alcance dos objetivos de desenvolvimento. Tal estratégia é insuficiente enquanto não houver

compromisso real por parte dos governos dos países mais pobres com a melhoria das condições de vida de sua população e a redução dos índices de desigualdade. A melhoria dos sistemas de arrecadação deve, assim, ser acompanhada pela consolidação e aprimoramento do quadro institucional dos países mais pobres, processo este que se mostra lento e essencialmente associado à conjuntura de dinâmicas domésticas. Ademais, a relação direta entre aumento nos níveis de arrecadação e melhoria da *accountability* entre governos e cidadãos não é tão imediata como sugerem defensores da nova agenda. A participação da sociedade nos espaços domésticos de governança é um elemento fundamental para que tal processo ocorra, em que o engajamento independente da sociedade civil frente à ajuda externa pode contribuir nesse sentido.

Não obstante, permanecem ainda os problemas associados à questão da delegação e da divergência de interesses no âmbito da agenda proposta em Addis Abeba. Mais uma vez os países em desenvolvimento são colocados à margem do processo de definição de políticas e reformas que lhes afetarão de forma direta. Além disso, este mesmo fator revela a continuidade de modelo que tem privilegiado a imposição de pacotes fechados de políticas, sem que ainda seja possível indicar se haverá ou não dessa vez maior reconhecimento quanto às especificidades de cada região e país alvos da nova agenda.

Desse modo, é possível depreender do presente estudo que, apesar de ser verificada tendência à flexibilização do paradigma da ajuda internacional, se observa pequeno avanço no sentido de se assegurar que novas alternativas ao financiamento do desenvolvimento não reproduzam os mesmos erros e entraves verificados na agenda há mais de meio século. Muito embora a autonomia dos países mais pobres para autofinanciar suas próprias estratégias de desenvolvimento possa ser considerada como um primeiro passo no sentido de se reduzirem as relações de assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tal processo mostra-se longo e dependerá, sobretudo, da disposição da comunidade internacional em priorizar o desenvolvimento dos países mais pobres em detrimento de parte de seus interesses geopolíticos e econômicos. A partir da experiência histórica, contudo, é possível sugerir que são pouco prováveis avanços nessa direção.

Referências Bibliográficas

ABBOTT, George. **A Re-examination of the 1929 Colonial Development Act**. The Economic History Review. 24(1) pp.68-81, 1971.

ANDERSON-GOLD, Sharon. Bretton Woods Institutions. In: CHATTERJEE, Deen K. (Ed.). **Encyclopedia of Global Justice**. Amsterdam: Springer Netherlands, 2011. p. 87-89.

BATES, Robert. The Impulse to Reform in Africa. In: WIDNER, Jennifer A.. **Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. Cap. 2. p. 13-28.

BERGER, Mark; BEESON, Mark Beeson. **Lineages of liberalism and miracles of modernisation: The World Bank, the East Asian trajectory and the international development debate**. Third World Quarterly 19, Vol. 3, 1998.

BOSCH, David Llistar. **Anticooperación: interferencias NorteSur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional**. Barcelona: Icaria, 2009.

BRECH, Viktor; POTRAFKE, Niklas. Donor ideology and types of foreign aid. **Journal of Comparative Economics**, [s.l.], v. 42, n. 1, p.61-75, fev. 2014. Elsevier BV.

BROWN, Lester. **Building a Sustainable Society**. New York: W. W. Norton & Company. 1982.

COLLIER, Paul. **The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

CRUZ, Sebastião. **Trajetórias : capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**. São Paulo: Unesp, 2007.

EASTERLY, William. **The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics**. Cambridge: The MIT Press, 2001.

_____. **The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

ERKENS, Rainer. **Desenvolvimento Não Se Compra**. 2007. Disponível em: <http://ffn-brasil.org.br/novo/PDF-ex/Publicacoes/Desenvolvimento_ nao_se_compra.pdf>. Acesso em: 20 maio 2016.

EYBEN, Rosalind. **International Aid and the Making of a Better World : Reflexive Practice**. Nova Iorque: Routledge, 2014

FOLKE, Steen; NIELSEN, Henrik. **Aid Impact and Poverty Reduction**. Nova Iorque: Palgrave, 2006.

FREYMEYER, Christian. (2015). **Failure in Addis Ababa: trouble ahead for development**. Financial Transparency Coalition, 2015.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **The Entropy Law and the Economic Process in Retrospect**. Eastern Economic Journal, Vol. XII, No. 1, 1986.

GROSH, Barbara. Through the Structural Adjustment Minefield: politics in an era of economic liberalization. In: WIDNER, Jennifer A.. **Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994. Cap. 2. p. 29-46.

HAAS, Ersnt. **When Knowledge Is Power. Three Models of Change in International Organizations**. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press, 1990.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 1., 2002, Monterrey. **Monterrey Consensus on Financing for Development**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2003. 25 p.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 2., 2008, Doha. **Doha Declaration on Financing for Development**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2009. 34 p.

INTERNATIONAL CONFERENCE ON FINANCING FOR DEVELOPMENT, 3., 2015, Addis Ababa. **Addis Ababa Action Agenda**. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas, 2015. 68 p.

INTERNATIONAL TAX COMPACT [ITC]. **Addis Ababa Tax Initiative**. Disponível em: <https://www.taxcompact.net/documents/Addis-Tax-Initiative_Declaration.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2015.

KEOHANE, Roberto. **After Hegemony**. Princeton: Princeton University Press, 1986.

KORB, Lawrence. Foreign Aid and Security: A Renewed Debate? In: PICARD Louis, GROELSEMA Robert, BUSS Terry (eds.), **Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century**. New York: M.E. Sharpe, 2008.

LANCASTER, Carol. **Diplomacy, Development, Domestic Politics**. Chicago: Chicago University Press, 2007.

_____. Foreign Aid in the Twenty-First Century: what purposes? In: PICARD, Louis A.; GROELSEMA, Robert; BUSS, Terry F. (Ed.). **Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century**. Nova Iorque: M. E. Sharpe, 2008. Cap. 3. p. 39-60.

LATOUCHE, Serge. **Petit traité de la décroissance serene**. Paris: Mille et Une Nuits, 2007.

LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

LUMSDAINE, David Halloran. **Moral Vision in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

MANTEGA, Guido. **Modelos de Crescimento e a Teoria do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

MARTENS, J. (2007). **Financing for Development: From Monterrey to Doha Towards the 2nd World Conference on FfD**. Global Policy Forum, 2007. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0314todoha.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2015

MARTINUSSEN John Degenbol; PEDERSEN, Poul Engberg. **Aid: Understanding International Development Cooperation**. Zed Books, 2003.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. **Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável Conceitos e Princípios**. Florianópolis: Textos de Economia, vol 4 n.1, 1993.

MOYO, Dambisa. **Dead Aid: why aid isn't working and how there is another way for Africa**. Nova Iorque: Farrar, Strauss And Giroux, 2009.

NUNNENKAMP, Peter; THIELE, Rainer; WILFER, Tom. Grants versus loans: much ado about (almost) nothing. **Kiel Economic Papers**, Kiel, v. 4, n. 1, p.3-16, nov. 2005.

NURKSE, Ragnar. Alguns aspectos internacionais do desenvolvimento econômico. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Coord.). **A Economia do Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.

OKIEMY, Bienvenu. **Nouveau Partenariat Nord-Sud pour la lutte contre la pauvreté**. Geopolitique Africaine, OR.IMA International, no. 7/8, p.37-48, 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Official development assistance: definition and coverage**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

_____. **Update On Tax Legislation on the Tax Treatment of Bribes to Foreign Public Officials in Countries Parties to the OECD Anti Bribery Convention**. Paris: OCDE, 2011.

_____. **ODA Official development assistance disbursements**. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/development/data/oecd-international-developmentstatistics/oda-official-development-assistance-disbursements_data-00069-en>. Acesso em: 20 nov. 2015.

RATHA D.; MOHAPATRA, S. & PLAZA, S. **Beyond aid: new sources and innovative mechanisms for financing development in Sub-Saharan Africa**. Policy Research Working Paper Series, The World Bank, 2008.

REINO UNIDO (2015). **Greening: Tax generation key to ending poverty**. Department for International Development, jul. 2015. Disponível em: . Acesso em: 25 nov. 2015.

ROSENAU, James. **Governance Without Government: Order and Change in World Politics**. Cambridge University Press, 1992.

ROSENTEIN-RODAN, Paul Narcyz. Notas sobre a Teoria do Grande Impulso. In: ELLIS, H.; WALLICH, H. (Ed.) **Desenvolvimento econômico para a América Latina**. Fundo de Cultura. Rio Janeiro, 1964.

ROSTOW, Walt Whitman. **Etapas do Desenvolvimento Econômico (um manifesto não comunista)**. Zahar. Rio de Janeiro, 1956.

ROY, Sumit. **African Development and ACP-EU Partnership**. Economic and Political Weekly, Vol. 40, No. 6, pp. 521-523, 2005.

- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento: Crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1987.
- SACHS, Jeffrey. **O Fim da Pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos 20 anos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SCHULTZ, Theodore. **Transforming Traditional Agriculture**. New Haven: Yale University Press, 1964.
- SATO, Eiiti. **Economia e Política das Relações Internacionais**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.
- SEN, Amartya. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SEVERINO, Jean Michel; RAY, Olivier. The end of ODA: death and rebirth of a global public policy. **GCD Working Papers**, Washington, v. 167, n. 1, p.1-12, jul. 2009.
- _____. **Le Temps de l’Afrique**. Paris: Odile Jacob, 2010.
- SOTILLO, José Ángel. **El sistema de cooperación para el desarrollo: actores, formas y procesos**. Editora Los Libros de la Catarata, IUCD-UCM, Madri, 2011.
- STIGLITZ, Joseph. **America is on the wrong side of history**. The Guardian, jul. 2015. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/business/2015/aug/06/joseph-stiglitzamerica-wrong-side-of-history%3E>>. Acesso em: 25 nov. 2015.
- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **Assessing the suitability of different development cooperation modalities for greater effectiveness and impact post-2015**. Nova Iorque: ECOSOC, 2015.
- VAN BELLE, Douglas A.; RIOUX, Jean-Sébastien; POTTER, David M. **Media, Bureaucracies, and Foreign Aid: a comparative analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France and Japan**. Nova Iorque: Palgrave, 2004.
- ZARTMAN, I. William; TOUVAL, Saadia. **International Cooperation: The Extents and Limits of Multilateralism**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2010.