

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Rebeca Bernardo da Silva Caeiro

**MUDANÇA EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS POR MEIO DA
EVOLUÇÃO COGNITIVA: um estudo de caso do Comitê de Assistência ao
Desenvolvimento da OCDE**

Belo Horizonte
2018

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Rebeca Bernardo da Silva Caeiro

**MUDANÇA EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS POR MEIO DA
EVOLUÇÃO COGNITIVA: um estudo de caso do Comitê de Assistência ao
Desenvolvimento da OCDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Taiane Las Casas Campos
Área de concentração: Política Internacional

Belo Horizonte
2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

C127m Caeiro, Rebeca Bernardo da Silva
Mudança em organizações internacionais por meio da evolução cognitiva:
um estudo de caso do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE /
Rebeca Bernardo da Silva Caeiro. Belo Horizonte, 2018.
77 f.: il.

Orientadora: Taiane Las Casas Campos
Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

1. Cooperação internacional - Desenvolvimento. 2. Comportamento organizacional. 3. Comportamento – Evolução. 4. Relações internacionais. 5. Mudança organizacional. 6. Organizações internacionais – Mudança. I. Campos, Taiane Las Casas. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 551.583

Ficha catalográfica elaborada por Rogério da Silva Marques - CRB 6/2663

Rebeca Bernardo da Silva Caeiro

**MUDANÇA EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS POR MEIO DA
EVOLUÇÃO COGNITIVA: um estudo de caso do Comitê de Assistência ao
Desenvolvimento da OCDE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais, como
requisito parcial para a obtenção do título de Mestre
em Relações Internacionais
Área de concentração: Política Internacional

Prof^a. Dr^a. Taiane Las Casas Campos – PUC Minas (orientadora)

Prof^a. Dr^a. Letícia Carvalho de Souza – PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves – UFPB (Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 20 de dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Louvado seja Deus por sua bondade, fidelidade e misericórdia, as quais pude provar diariamente em todos os momentos desta jornada tão desafiadora e maravilhosa que foi mestrado!

Agradeço à minha mãe, meu pai e meu irmão por viverem intensamente comigo os momentos de alegria, preocupação, ansiedade! Obrigada por estarem presentes! Foi um período em que fomos colocados à prova de várias maneiras, e saímos fortalecidos. Amo vocês!

Gratidão aos meus amigos, que se mostraram muitos, pelo cuidado e pelo incentivo! Faço questão de agradecer-los individualmente.

Obrigada, professor Otávio, por tudo que me ensinou sobre a sala de aula, a escrita, a pesquisa, mas especialmente sobre a vida! Obrigada por seu exemplo de humildade e alegria. Muitas destas ideias são suas, e espero tê-las representado de maneira minimamente digna. Sempre me lembrarei do senhor com muito carinho!

Muito obrigada, Taiane, por ter me acolhido, por ter sido tão acessível e disponível. Obrigada por não ter desistido de mim, mas, ao contrário, ter confiado, ter acreditado! Obrigada por sua dedicação e seu incentivo que tornaram este trabalho possível.

Agradeço à CAPES, instituição financiadora do meu mestrado, sem a qual todo o estudo e aprendizado não seriam possíveis.

Agradeço também à Coordenação, Colegiado e Secretaria da Pós-Graduação em Relações Internacionais pelo suporte e paciência.

Encerro esta fase da minha vida com alegria e, por mais óbvio que seja, gratidão por tudo que aprendi!

RESUMO

Este trabalho se dedica ao estudo do processo de mudança organizacional do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), usando como instrumento de análise a teoria de evolução cognitiva em relações internacionais. O objetivo é compreender se as transformações que tem acontecido neste Comitê indicam adaptação - pequenas mudanças que visam, fundamentalmente, garantir a sobrevivência da organização-, ou aprendizado institucional, no qual há uma profunda reavaliação de objetivos e princípios da organização. A hipótese é de que se trata de um processo de adaptação, especialmente aquele que Hass (1991) chama de *incremental growth*, caracterizado pela expansão do número de membros e/ou de atribuições da organização. Trata-se de uma análise documental exploratória de 17 declarações e relatórios, divididos em dois grupos: A, os que indicam transformação normativa; e B, os que tratam de monitoramento e avaliação. Estes documentos foram produzidos pelo CAD, de maneira exclusiva ou em parceria com outras organizações, entre 1996 e 2016. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Palavras-chave: desenvolvimento, evolução cognitiva, mudança em organizações internacionais, CAD, OCDE, AOD

ABSTRACT

This dissertation dedicates to the study of the organizational change process of the Development Assistance Committee (DAC) of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), using as an instrument of analysis the theory of cognitive evolution in international relations. The objective is to understand if the transformations that have happened in this Committee indicate adaptation or institutional learning, the first being understood as small changes in scope and attributions that aim, fundamentally, to guarantee organizational survival; and learning as a deep reassessment of the organization's goals and principles. The hypothesis is that it is an adaptation process, especially what Hass (1991) calls incremental growth, that is, change through the expansion of the number of members and / or organizational attributions. This is an exploratory documentary analysis of 17 declarations and reports, divided into two groups: A, those that indicate normative transformation; and B for those dealing with monitoring and evaluation. These documents were produced by the DAC exclusively or in partnership with other organizations between 1996 and 2016. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

Key-words: development, cognitive evolution, changing in international organizations, DAC, OECD, ODA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 A TEORIA DA EVOLUÇÃO COGNITIVA COMO INSTRUMENTO PARA COMPREENSÃO E IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	100
1.1 Uma abordagem construtivista do sistema internacional.....	11
1.2 Os três modelos de mudança organizacional de Haas.....	20
1.3 A evolução cognitiva como instrumento para estudo de mudanças nas relações internacionais.....	24
1.4 A mudança no CAD - variáveis de análise.....	26
2 O COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA OCDE: HARMONIZAÇÃO DE DIRETRIZES E PRÁTICAS DE AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO	29
2.1 Desenvolvimento internacional em perspectiva: concepções anteriores à década de 1990.....	29
2.2 O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE: funções, características e princípios.....	34
3 EVOLUÇÃO COGNITIVA NO COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA OCDE: EVIDÊNCIAS E DESAFIOS.....	43
3.1 Evolução política em documentos de caráter internacional elaborados a partir do CAD.....	44
3.2 Estratégia de Desenvolvimento da OCDE e evolução cognitiva: possibilidades e desafios.....	61
CONCLUSÃO	73
REFERÊNCIAS.....	74

INTRODUÇÃO

O objetivo desta pesquisa é identificar e entender, por meio do processo de transformação da ideia de desenvolvimento apontado pelos documentos de 1996 a 2016, mudanças no padrão de comportamento do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD)¹ da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)². Para tanto, é necessário que a construção metodológica estabeleça as bases para que o processo, mais que o resultado, a saber, o enquadramento do CAD em um destes três modelos de mudança, seja analisado. Partindo deste objetivo, propõe-se que a teoria da evolução cognitiva seja utilizada para a análise dos documentos selecionados, e que esta análise seja a bússola que direciona a identificação do modelo compatível com o caso do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. A análise será feita a partir das quatro fases da teoria proposta: inovação, difusão, seleção e persistência. A hipótese é de que trata-se de um processo de adaptação, especialmente aquele que Hass (1991) chamou de *incremental growth*, ou seja, mudança por meio da expansão do número de membros e/ou de atribuições organizacionais.

O conceito de desenvolvimento internacional, assim como as estratégias para sua promoção tem sido amplamente estudados nas relações internacionais por diferentes perspectivas e objetivos, seja para questionar sua relação com um modelo econômico, político e social eurocêntrico, ou para estudar o comportamento de organizações que integram o sistema internacional referente a esta agenda. Além disso, compreender de que modo tem sido possível a construção de extensas redes de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), assim como identificar a forma de interação entre doador e receptor nas diferentes modalidades em que ela ocorre – dentre as quais, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD)³ – é de extrema relevância não só para teóricos e pesquisadores, mas para *policy-makers*.

Convém também dizer que o problema da mudança nas relações internacionais tem sido discutido por diversas abordagens teóricas e metodológicas vinculadas a distintas ontologias e epistemologias. Neste sentido, a definição, nas relações internacionais, de um objeto de estudo que contemple tanto mudança quanto a agenda de desenvolvimento internacional, que é o caso

¹ No original em inglês, Development Cooperation Assistance (DAC)

² No original em inglês, Organization for Economic Development and Cooperation (OECD)

³ No original em inglês, Official Development Assistance (ODA) ou simplesmente Aid.

É definida pela OCDE como “fluxos para países e territórios da lista de beneficiários do CAD e para instituições multilaterais, fornecidos por agências oficiais, incluindo governos estaduais e locais, ou por suas agências executivas. Além disso, cada transação é administrada com o objetivo principal de promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento; tem caráter de concessão e transmite um elemento de concessão de pelo menos 25% (calculado a uma taxa de desconto de 10%).” (OECD, s/d-a)

deste trabalho, parece encontrar poucos questionamentos no que diz respeito à sua adequação ao campo. Além disso, por meio do arcabouço teórico escolhido, que privilegia mais o processo que o resultado, e este por uma perspectiva cognitiva social, espera-se contribuir com uma abordagem pouco usada para o estudo de um assunto relativamente frequente nos trabalhos, a saber, o próprio desenvolvimento e a mudança internacional.

O estudo parte da perspectiva teórica construtivista, da qual se derivam a teoria da evolução cognitiva, usada para compreender o processo; e a teoria dos três modelos de mudança organizacional de Hass, um dos quais será utilizado para classificar as transformações do CAD. Trata-se de uma análise documental exploratória de 17 declarações e relatórios, divididos em dois grupos: A, os que indicam transformação normativa; e B, os que tratam de monitoramento e avaliação. Estes documentos foram produzidos pelo CAD entre 1996 e 2016, de maneira exclusiva ou em parceria com outras organizações. Este recorte temporal se justifica pelo fato de que em 1996 foi publicado o primeiro documento do Comitê que indica uma mudança significativa no conceito de desenvolvimento. Buscou-se acompanhar esta evolução até 2016, ano em que foi divulgado o relatório mais recente do encontro da Parceria Global para Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento.

O trabalho se dividirá em três capítulos. No primeiro serão apresentados os conceitos teóricos que guiarão a análise, suas implicações para o entendimento das relações internacionais e, por fim, como se dará sua aplicação a esta pesquisa. O segundo capítulo reúne de maneira sucinta o contexto institucional e histórico em que são elaborados os documentos analisados: são apresentadas as características da OCDE e do CAD, e as razões pelas quais surgiram as demandas por mudanças no Comitê. Por fim, o terceiro capítulo traz as análises dos documentos mencionados a partir dos critérios de inovação, difusão, seleção e persistência de ideias, políticas e princípios. O capítulo é dividido em duas partes: uma reúne os documentos produzidos pelo CAD em parceria com outras organizações internacionais; e outra reúne os documentos da Estratégia de Desenvolvimento do Comitê, que apresenta implicações internas e externas sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento.

1 A TEORIA DA EVOLUÇÃO COGNITIVA COMO INSTRUMENTO PARA COMPREENSÃO E IDENTIFICAÇÃO DE MUDANÇAS EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesta seção serão apresentados os conceitos que nortearão a análise dos documentos oficiais sobre desenvolvimento internacional produzidos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). Na primeira parte deste capítulo, a exposição se concentra sobre a natureza do sistema internacional a partir da abordagem Construtivista Estrutural de Alexander Wendt, seu entendimento sobre a relação agente-estrutura, e sobre a construção, afirmação e mudança de cultura no ambiente internacional, especificamente em e por meio de instituições e organizações internacionais. Na segunda parte, serão discutidos os três modelos de mudança organizacional de Haas, que contempla os conceitos de adaptação e aprendizado institucional. Na terceira subseção, será definido o conceito de evolução cognitiva, um dos rendimentos analíticos da perspectiva construtivista (Adler, 1999), e apresentadas as quatro etapas que a compõem (inovação, difusão, seleção e persistência)⁴. Também neste tópico serão estabelecidas as relações necessárias entre esta teoria e os modelos de Ernest Haas. Por último, propõe-se a maneira pela qual os conceitos e classificações aqui definidos serão utilizados para a análise dos documentos selecionados e a consecução do objetivo geral desta pesquisa.

1.1 Uma abordagem construtivista do sistema internacional⁵

O construtivismo é a abordagem teórica que compreende o sistema internacional como um ambiente formado pela interação de aspectos materiais e ideacionais que perpassam, são resultantes, e influenciam as relações entre os Estados. Como não pressupõe a exclusividade

⁴ É importante informar que durante a revisão bibliográfica sobre esta teoria foram encontradas algumas diferenças entre as publicações de Adler (1991), Adler e Haas (1992) e Adler (1999) no que diz respeito à sua nomenclatura, ao número de etapas da evolução, e à ordem de acontecimento destas etapas.

Na primeira obra, Adler (1991) se refere à teoria como *evolução cognitiva*, e a divide em três etapas: *inovação*, *seleção* e *difusão*.

Na publicação do ano seguinte, em parceria com Haas, os autores nomeiam o processo como *evolução política*, acrescentam às fases um elemento, e trocam a ordem de apresentação das mesmas, ficando assim: *inovação*, *difusão*, *seleção* e *persistência*.

Em Adler (1999), percebe-se a volta do termo *evolução cognitiva* e a manutenção das etapas na ordem apresentada na publicação anterior: *inovação*, *difusão*, *seleção* e *persistência*.

Após a análise e comparação dos conceitos apresentados nas duas publicações, optou-se por considerar neste trabalho a nomenclatura e as etapas apresentadas em Adler (1999), por ser a mais recente. No entanto, como as definições apresentadas nas duas outras obras lidas são mais detalhadas e completas, elas também serão utilizadas.

⁵ Optou-se por usar neste subtítulo a mesma expressão com a qual Wendt, em seu livro *Teoria Social da Política Internacional* (WENDT, 2014, p. 51), designou seu construtivismo.

de uma estrutura puramente material, como as teorias racionalistas, a exemplo do Neorrealismo; ou puramente ideacional, comum às teorias relativistas, como o Pós-Estruturalismo; o Construtivismo, que se divide em pelo menos três vertentes, é comumente entendido como uma via média para o estudo das Relações Internacionais (WENDT, 2014; ADLER, 1999) - apesar desta classificação não ser isenta de críticas (ZEHFUSS, 2004). De acordo com Finnemore e Sikkink (2001, p. 392), “construtivistas focam no papel de ideias, normas, conhecimento, cultura, e argumento na política, salientando em particular o papel desempenhado coletivamente ou ideias e entendimentos ‘intersubjetivos’ na vida social.”⁶

As diferenças entre as três principais perspectivas do Construtivismo nascem da maneira como os autores compreendem o estabelecimento desta via média, ou seja, à forma com que matéria e ideias impactam as relações internacionais ao construir ou modificar a percepção dos Estados sobre si, os outros, e sobre a realidade. Em outras palavras, apesar de partirem do mesmo pressuposto de que aspectos imateriais são fundamentais para compreender a dinâmica internacional, os expoentes dessas perspectivas caminham em rumos distintos quanto ao peso atribuído a esses elementos na interação entre os Estados. Em um espectro da via média, a abordagem sociológica priorizada por Wendt se aproxima mais do realismo que das abordagens idealistas, até porque aposta em uma epistemologia realista científica. Se afastando um pouco disso estão Kratochwil e Onuf, atribuindo às normas e regras a capacidade de criação da realidade, além da interpretação e atribuição de significado. (ZEHFUSS, 2004)

Wendt privilegia o processo de construção e mudança de identidades coletivas, ao mesmo tempo em que se preocupa em entender como esse processo acontece em um ambiente sistêmico marcado pela co-constituição entre agentes e estrutura - a estruturação. Ao se deter sobre esses aspectos, o autor pretende responder à seguinte questão: “dada uma consideração substantiva semelhante à de Waltz - ou seja, a teoria sistêmica dos Estados - e suas explicações, mas uma ontologia diferente, qual seria a teoria resultante de política internacional?” (WENDT, 2014, p. 22). Entende-se que o construtivismo de Wendt, chamado estrutural, possui relação mais direta e profícua com a teoria de evolução política usada nesta pesquisa, a qual norteará a análise dos documentos sobre desenvolvimento internacional produzidos pelo CAD para identificar o modelo de mudança que tem sido sinalizado por esta organização.

⁶ No original em inglês: “constructivists focus on the role of ideas, norms, knowledge, culture, and argument in politics, stressing in particular the role of collectively held or ‘intersubjective’ ideas and understandings on social life” (Finnemore e Sikkink, 2001, p. 392).

A aposta nesse diálogo teórico se fundamenta em aspectos epistemológicos. Uma perspectiva que se baseia em preocupações sociológicas de construção, compartilhamento e mudança de ideias e de cultura, como é o construtivismo estrutural, oferece uma base sólida para a compreensão de *processos* de mudança no interior de organizações internacionais, entendidas como partes da estrutura e, simultaneamente, atores de um sistema dinâmico, mútuo e diverso do ponto de vista de sua constituição. Além disso, compreende-se que este construtivismo seja mais adequado a esta análise se comparado ao de Kratochwil e Onuf porque a OCDE, organização que abriga o Comitê estudado, produz apenas diretrizes de caráter recomendatório, e não leis e jurisprudências internacionais, elementos caros à argumentação dos autores supracitados.

Wendt (2014) discute uma nova ontologia do sistema internacional, e, a partir dela, sugere consequências distintas daquelas previstas pelo Neorrealismo para o relacionamento entre Estados, e destes com a estrutura anárquica. No que tange ao nível de análise, o construtivismo se assemelha à teoria de Waltz⁷ por ser sistêmico; no entanto, se distancia radicalmente desta teoria ao conceituar a estrutura em termos sociais: ideias importam a ponto de poderem transformar o significado atribuído pelos atores à realidade material. O autor sugere que identidades e interesses, definidos por ele como “crenças sobre como satisfazer as necessidades” (WENDT, 2014, p. 163), não são dados *a priori*, mas definidos em função de características materiais e ideias que são construídas (e constroem), reafirmadas (e reafirmam), ou questionadas (e questionam) por meio da interação. Em outras palavras, a natureza do sistema internacional é social e, desta maneira, pressupõe uma lógica também constitutiva e não puramente causal entre agente e estrutura, além de privilegiar um aspecto negligenciado pelas teorias materialistas: o processo⁸. No construtivismo, a interação agente-estrutura, caracterizada pela mútua constituição, pode reafirmar ou transformar práticas e princípios, significados e conhecimentos compartilhados no ambiente internacional.

⁷ “Diniz (2007) argumenta que, para a teoria neorrealista, o sistema internacional é caracterizado por cinco premissas que determinam as relações internacionais: 1) a anarquia, entendida como ausência de um poder central; 2) a racionalidade dos Estados; 3) o fato de eles terem, inerentemente, alguma capacidade militar ofensiva; 4) a incerteza quanto aos cursos de ação e intenções dos outros Estados, elemento levado em conta nos cálculos para a tomada de decisão; e, 5) como consequência desse contexto, a preocupação última dos Estados com a sobrevivência, que significa, em última instância, a subjugação de todas as demais áreas da agenda, e do próprio interesse em cooperar, a assuntos da segurança”. (CAEIRO, 2014, p. 9)

⁸ Wendt afirma que “a estrutura é um efeito contínuo do processo, ao mesmo tempo em que o processo é efeito da estrutura (...). Os processos sociais são sempre estruturados, e as estruturas sociais estão sempre em processo”. (2014, p. 226 - 227).

Neste sentido, a posição assumida por Wendt é sintética, pois combina primariamente elementos do interacionismo simbólico e da teoria da estruturação para analisar efeitos constitutivos da relação agente-estrutura, ou seja, que dizem respeito a propriedades e identidades individuais e coletivas. Para compreender essa síntese, em um primeiro momento a discussão se deterá sobre a formação de identidades e interesses dos atores, para posteriormente compreender sua relação com aspectos estruturais subjetivos, como conhecimento compartilhado, cultura e instituições internacionais. A partir daí, o estudo se voltará para o aspecto teórico mais relevante, ou seja, o papel das organizações internacionais e o problema da mudança.

No livro *Teoria Social da Política Internacional* (2014), são apresentados quatro tipos de identidades estatais, não excludentes: a pessoal ou corporativa, explicada como percepção e consciência de si; identidade de tipo, referente ao conjunto de características que destacam um Estado em determinado aspecto, como, por exemplo, o regime político; identidade papel, que é dada em função de uma posição ocupada por outro Estado; e coletiva, que transcende, pelo compartilhamento de valores e ideias, as identidades pessoais, embora não as suprimam.

Apesar das especificidades de cada identidade, o processo de formação de cada uma compartilha a mesma base: elas são construídas de maneira relacional, ou seja, um Estado X só pode ser o que é, ou, se vê da maneira como se vê, em função do Estado Y, e é aqui que se percebe a influência do interacionismo simbólico. Para George H. Mead (1977), um dos autores mais relevantes desta teoria, as identidades e interesses de indivíduos não surgem prontos, como simples manifestações de aspectos internos, nem são totalmente aprendidas a partir de estímulos ou circunstâncias exteriores, mas são continuamente construídas pela interpretação e a reciprocidade entre os atores sociais. Ego, isto é, o próprio indivíduo, cuja representação social é o *Self*; e *Other*, grupo ou ator social em relação ao qual se forma o *Self*, constroem de maneira conjunta suas identidades e, a partir delas, seus interesses.

À medida em que *Self* e *Other* interagem, suas percepções acerca de si, do outro, e do que querem são transformadas por meio do aprendizado, da internalização e (re)construção de valores, conhecimentos e expectativas envolvidos naquela relação. De acordo com Wendt, sejam os papéis e expectativas reforçados ou contestados, a constituição de identidade é social não apenas do ponto de vista do processo, mas porque a validação e legitimação do mesmo acontece de maneira coletiva (WENDT, 2014). Para além disso, tudo acontece em uma estrutura que também permeia esses processos. Neste momento, a teoria da estruturação de Anthony Giddens torna-se importante para a compreensão da relação agente-estrutura, que, segundo o autor, deve ser entendida de maneira dual, fluida, dinâmica, a partir de reciprocidade.

A estrutura é definida pelo autor como “o conjunto de regras e recursos implicados, de modo recursivo, na reprodução social; as características institucionalizadas de sistemas sociais têm propriedades estruturais no sentido de que as relações estão estabilizadas através do tempo e do espaço” (GIDDENS, 2009, p. XXXV). É pelo caráter recursivo das práticas sociais, ou seja, por sua repetição monitorada, cuja garantia se dá pelas regras, que se estabilizam os padrões de entendimento e relacionamento que, por sua vez, se constituem em estruturas ao longo do tempo, compostas por condições materiais e ideacionais. Estabelecido esse alicerce, o autor define as *instituições sociais* como práticas que possuem maior extensão espaço-temporal, portanto, igualmente fundamentais para compreensão da teoria da estruturação.

O elemento social constitutivo dos atores torna os impactos das forças materiais e da distribuição do poder no ambiente internacional distintos dos previstos pelas teorias holistas materialistas. No cenário construtivista, a posição de um Estado no sistema internacional é definida não apenas por suas *capabilities*, mas igualmente pela percepção e reconhecimento de outros a seu respeito. Aspectos subjetivos que vão além das próprias identidades e interesses, como o conhecimento compartilhado (cultura), o poder e as instituições internacionais, emergem como vínculos entre agente e estrutura, oferecem e validam esquemas interpretativos por meio dos quais atribui-se significado à realidade objetiva e material⁹.

Wendt diferencia conhecimento comum e coletivo. Enquanto o primeiro “se refere às crenças dos atores sobre racionalidade, estratégias, preferências e crenças uns dos outros, bem como sobre estados do mundo exterior” (WENDT, 2014, p. 199); conhecimento coletivo “são estruturas de conhecimento que grupos possuem e que geram, no tempo, padrões ao nível macro¹⁰ no comportamento individual” (WENDT, 2014, p. 201). Enquanto conhecimento comum é composto por crenças conectadas reconhecidas como verdades, o coletivo se baseia nestas crenças e se estabiliza ao criar expectativas alimentadas e manifestas em padrões de comportamento estáveis e previsíveis (sejam eles amistosos ou conflituosos).

A cultura, ou o conhecimento compartilhado, “é tanto comum quanto conectado entre indivíduos” (2014, p. 179) e se mantém por causa das práticas dos seus agentes. Wendt concorda com Taylor de que a cultura é um “fenômeno público em sua natureza, sustentado coletivamente” (Taylor apud Wendt, 2014, p. 203). Como parte da estrutura sistêmica, que é

⁹ O próprio autor criou uma expressão que se tornou muito conhecida para sumarizar essa proposição: a anarquia é o que os Estados fazem dela.

¹⁰ O nível macro se refere à representação do mundo a partir do nível do sistema, ou seja, se relaciona diretamente a perspectivas holistas das relações internacionais. Ele se contrapõe ao nível micro, que privilegia a compreensão do mundo a partir do ponto de vista dos Estados, premissa compartilhada pelas teorias individualistas ou reducionistas.

tanto material quanto ideacional, a cultura molda interesses e identidades (o que Wendt chama de efeitos constitutivos, ou seja, sobre as propriedades dos atores), cursos de ação e reação (efeito causal), tanto no nível sistêmico (macro) quanto no nível das unidades (micro).

As reverberações destes elementos sobre a dinâmica internacional são exemplificada nesta citação:

A mesma autopercepção tem um conteúdo diferente, dependendo se tem ou não uma base externa em entendimentos compartilhados. Assim como acontece com o comportamento, em outras palavras, as condições de verdade para afirmações de identidade são mais coletivas do que individuais. É o ‘outro generalizado’ (Mead, 1934) que decide se os Estados Unidos são um hegemon, não os próprios Estados Unidos, e, nesse sentido, a constituição cultural da identidade (ou subjetividade) é uma forma de poder, como pós-estruturalistas têm enfatizado (Foucault, 1979, 1982; Dews, 1984). Os Estados Unidos podem, eventualmente, ser capazes de socializar outros Estados a aceitar sua identidade hegemônica auto atribuída, mas até que isso ocorra ele será apenas um Estado dominante em termos materiais. (WENDT, 2014, p. 217-218)

As organizações internacionais (OI) são um espaço onde essas condições de validação de verdade e de socialização se manifestam. Mas antes de defini-las, é importante refletir sobre o modo como instituições internacionais são entendidas no construtivismo, e quais as diferenças e aproximações entre estes dois conceitos. Para Wendt, instituições internacionais “são feitas de normas e regras, que são fenômenos ideacionais - ‘modelos mentais compartilhados’ (Denzau e North, 1994)” (WENDT, 2014, p. 127). Nesta definição, o autor as aproxima mais de uma ontologia idealista e não estabelece de maneira detalhada o que se compreende por normas e regras. Por isso optou-se por utilizar aqui a definição de John Duffield para instituições internacionais, que se pretende suficientemente inclusiva para os elementos comuns às diferentes definições apresentadas por perspectivas teóricas localizadas entre as concepções racionalista e sociológica de relações internacionais.

De acordo com Duffield, instituições internacionais são um “conjunto relativamente estável e relacionado de normas e regras constitutivas, regulativas e procedimentais que pertencem a um sistema internacional, aos atores no sistema (incluindo entidades estatais assim como não estatais) e suas atividades” (DUFFIELD, 2007, p. 7-8)¹¹. Além de contemplar o caráter estável das instituições internacionais, explicado por Giddens e Wendt devido à sua

¹¹ No original em inglês: “relatively stable sets of related constitutive, regulative, and procedural norms and rules that pertain to the international system, the actors in the system (including states as well as nonstate entities), and their activities”. (DUFFIELD, 2007, p. 7-8).

extensão espaço-temporal na estrutura, a definição de Duffield engloba os aspectos institucionais formais (ou materiais), representados pelas regras, e os intersubjetivos, representados pelas normas. Estas se referem aos aspectos consensuais implícitos na interação, que estabelecem um caminho sobre o que deve-se esperar dos outros e da maneira como se dá a relação entre os atores. São exemplos disso as convenções diplomáticas e a própria ideia de soberania. Neste sentido, elas são permeadas, validadas e *reproduzidas culturalmente*. As regras, por sua vez, possuem caráter formal e explícito de identificação e restrição de direitos e deveres, ou seja, padrões de comportamento.

Dito isto, estas normas e regras podem atribuir à instituição internacional caráter constitutivo, regulativo e/ou procedimental em relação à agência e estrutura, não sendo estas funções excludentes, antes, complementares. Os efeitos constitutivos se assemelham aos definidos aqui anteriormente, como sendo exercidos sobre propriedades intrínsecas aos agentes, como identidade e interesses. O caráter regulativo se manifesta pela prescrição, exigência ou obrigatoriedade que preveem conformidade e padronização de ações. Por fim, a função procedimental, que está diretamente ligada à regulativa, como se dela derivasse, se manifesta de maneira mais objetiva nos processos de negociação internacional e ratificação de tratados e convenções internacionais, por exemplo.

As diferenças entre instituições e organizações internacionais residem no fato de que as organizações se apresentam no cenário internacional tanto como partes da estrutura quanto como atores, os quais podem representar interesses e identidades coletivos de seus membros, ou os próprios. Isso é consequência de sua composição: a presença de um corpo burocrático, regras que classificam membros e não membros, e sua identificação no tempo e espaço (criação e localização). Adler (1999) afirma que as OIs agem “estabelecendo, articulando e transmitindo normas que definem o que é aceitável e legítimo no comportamento dos estados.” (ADLER, 1999, p. 235-236). Levando mais adiante esse argumento, Barnett e Finnemore (1999) propõem que “elas criam atores, especificando responsabilidade e autoridade entre eles, e definem o trabalho que esses autores devem fazer, dando a ele significado e valor normativo. Mesmo quando lhes faltam recursos materiais, OIs exercem poder ao constituírem e construírem o mundo social.” (BARNETT e FINNEMORE, 1999, p. 2)¹².

¹² No original em inglês: “They also create actors, specify responsibilities and authority among them, and define the work these actors should do, giving it meaning and normative value. Even when they lack material resources, IOs exercise power as they constitute and construct the social world.” (BARNETT e FINNEMORE, 1999, p. 2).

Burnnet e Finnemore (1999) apresentam uma abordagem interessantíssima sobre o papel das organizações internacionais e, mais que isso, discutem as condições nas quais a burocracia nelas presente, que as reveste de uma pretensa impessoalidade na produção de conhecimento social, as imbuí de poder capaz de reafirmar sua necessidade no ambiente internacional, ou de tornar seu comportamento disfuncional, as distanciando dos objetivos para os quais foram criadas¹³, tornando sua autonomia algo patológico. De acordo com os autores, o poder das organizações internacionais é resultado tanto da autoridade racional-legal que possuem - eles voltam a Weber para explicar o que é essa autoridade e o que ela provoca nestas organizações - como do controle que exercem sobre validação e disseminação de conhecimento e informação.

No que diz respeito a este último ponto, sobre produção de conhecimento com fins políticos, é relativamente comum na teoria construtivista sua análise a partir do conceito de *comunidades epistêmicas*. Comunidades epistêmicas são “redes de profissionais com perícia e competência reconhecidas em um domínio específico e uma reivindicação autorizada de conhecimentos relevantes para políticas dentro desse domínio ou área.”¹⁴ (HAAS, 1992, p. 3). Em outras palavras, comunidades epistêmicas podem ser entendidas como redes de produção de conhecimento cujo objetivo é orientar e subsidiar decisões ou comportamentos políticos. Neste sentido, as comunidades epistêmicas exercem um papel relevante ao transformar dados e informações em interpretações da realidade que poderão ser assumidas por tomadores de decisão.

Segundo Haas (1992), essas comunidades são definidas e distinguidas dentre outros grupos, como burocracias e grupos de interesse, pelo compartilhamento de quatro elementos: a) crenças ideacionais e princípios que baseiam o comportamento social dos membros; b) crenças causais a partir das quais se desdobrarão o conhecimento e as propostas de resoluções políticas produzidas pela comunidade; c) critérios intersubjetivos de validação do conhecimento; d) iniciativa política comum, ou seja, práticas e convicções políticas compartilhadas sobre a *issue-area* à qual o conhecimento produzido se refere.

De acordo com o autor, mais do que o compartilhamento de métodos, as comunidades epistêmicas são definidas pelo compartilhamento, por seus membros, de “convicções e crenças

¹³ Vale notar que para esta perspectiva teórica, a manutenção de organizações internacionais não está ligada exclusivamente à ideia de eficiência e eficácia a partir dos interesses dos Estados que a criaram, e sim de sua relevância a produção e legitimação de conhecimento compartilhado. Ainda assim, o comportamento disfuncional dessas organizações pode ser indicativo de mudanças ou especificidade do processo de interação agente-estrutura.

¹⁴ No original: “network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area”. (HAAS, 1992, p. 3)

na veracidade e aplicabilidade de uma forma particular de conhecimento ou de uma verdade específica.”¹⁵ (HAAS, 1992, p. 3) Ao produzirem significados compartilhados sobre a realidade a partir da intersubjetividade de crenças, práticas, princípios e convicções políticas; as comunidades epistêmicas exercem o importantíssimo papel de introduzir ou retirar alternativas, selecionar cursos de ação como os mais adequados, e, como consequência, estabelecer o campo de ação em que as decisões políticas podem ser tomadas. Deste modo, as comunidades epistêmicas estão diretamente relacionadas à construção social da realidade, à atribuição de sentidos e significados validados socialmente que influenciam os cursos de ação disponíveis à racionalidade.

A breve exposição destes fatores apontam para o fato de que o poder das organizações internacionais, apesar de se pretender fundado única e exclusivamente em aspectos racionais, impessoais e técnicos, é essencialmente político e social. Neste sentido, está implícito em documentos, decisões, recomendações, processos decisórios, padronização, e não necessariamente seu exercício é conhecido pelos Estados fundadores e membros, tão pouco eles têm a consciência total de sua imbricação nas diversas instâncias administrativas e burocráticas da organização (Barnnet e Finnemore, 1999). De maneira mais precisa, os autores apontam três maneiras pelas quais o poder organizacional é exercido: por meio da classificação de conceitos ou criação de categorias para indivíduos, Estados ou práticas; a institucionalização de significados - como, por exemplo, acerca do próprio desenvolvimento -, como alcançá-lo e quais os estágios para isso (em referência à categorização, citada previamente); difusão de normas que criam expectativas sobre o comportamento esperado e socialmente aceitável.

Dadas estas considerações acerca da natureza das OIs, seu poder e impacto sobre as relações internacionais, o que as transformam em algo disfuncional ou patológico, e como isso se relaciona a um processo de mudança organizacional? Para Barnnet e Finnemore, o comportamento disfuncional de uma organização internacional, entendido como um comportamento que a afasta de seu objetivo maior, pode ser causado por motivos internos ou externos à organização, ou provocado por motivos de ordem material ou ideacional. Sendo as OI legitimadoras e legitimadas pelo ambiente cultural e simbólico em que se encontram, é possível afirmar que mudanças neste cenário, ou mesmo as contradições a ele inerentes sejam precursores de disfuncionalidades organizacionais. No que concerne aos aspectos internos, a potencialização do papel das burocracias na criação de rotinas e processos decisórios estáticos

¹⁵ No original: “is their shared belief or faith in the verity and the applicability of particular forms of knowledge or specific truth”. (HAAS, 1992, p. 3)

pode tornar incompatível a conexão entre a organização e os próprios membros e contexto externo à ela¹⁶.

Se as organizações podem ser compreendidas simultaneamente como partes da estrutura e agentes totalmente imersos no processo da reestruturação, como se dá o fenômeno da mudança? Partindo da explicação de Barnnet e Finnemore para patologias organizacionais, os inputs de mudança surgem no ambiente externo, interno ou em ambos? E mais importante que isso, como as OIs respondem a essas mudanças? Quais mecanismos permitem a elas resiliência institucional em um processo que antes reafirmava a cultura que as sustentava e era por elas sustentada, mas que agora traz inovações nas práticas e nos conhecimentos até então consensuais?

Embora o problema da origem da mudança estrutural¹⁷ e organizacional não seja o foco deste trabalho, é importante dizer que Wendt afirma que apesar de sua tendência à reprodução, à auto-profecia, a cultura também é contestada, em maior ou menor grau pelos agentes, a qual pode se tornar grande potencial para mudança. Nesta linha de raciocínio, o autor elenca 5 fontes de mudança: contradições entre aspectos subjetivos da cultura (como normas e regras) e as práticas dos agentes; a presença de objetivos e interesses individuais que eventualmente podem ser mais fortes que os coletivos; “consequências não intencionais de crenças compartilhadas” (WENDT, 2014, p. 229); aspectos externos transformadores, como grandes eventos históricos; a inovação, a criação de novos saberes e conhecimentos pelos atores e, pensando no papel das organizações, pela estrutura.

Os dois próximos subtítulos se propõem a apresentar as contribuições teóricas de Adler (1992) e Haas (1990), dois autores ligados à tradição construtivista, à questão da mudança. O primeiro tratará sobre duas propriedades de resposta das OIs à transformação: a adaptação e o aprendizado, e, em seguida, apresentará os 3 modelos de mudança organizacional que delas se desdobram. A segunda subseção irá discorrer sobre a teoria da evolução cognitiva, extremamente útil para a análise da legitimação e manutenção de conhecimentos

¹⁶ Isto não significa, porém, que a existência de uma cultura organizacional interna provoque, inevitavelmente, patologias ou disfuncionalidades organizacionais, até porque “a cultura da organização, entendida como regras, rituais e crenças que são imbuídas na organização (e suas subunidades), tem importantes consequências sobre a maneira como os indivíduos parte dessa organização dão sentido ao mundo” (BARNETT e FINNEMORE, 1999, p. 719). O problema se faz presente quando esta cultura se torna incompatível ou incomunicável com o conhecimento compartilhado no ambiente internacional, causando ou o isolamento organizacional ou problemas na produção, reprodução e legitimação das subjetividade que permeia as relações agente-estrutura; .

Citação no original em inglês: “organization’s culture, understood as the rules, rituals, and beliefs that are embedded in the organization (and its subunits), has important consequences for the way individuals who inhabit that organization make sense of the world.” (BARNETT e FINNEMORE, 1999, p. 719).

¹⁷ Wendt define transformação estrutural como transformações nas identidades e interesses coletivos dos agentes

compartilhados, mas igualmente profícua para pensarmos o surgimento de novas ideias que, se institucionalizadas, se transformarão em novas práticas. Por fim, indaga-se a possibilidade de conciliação destes dois aparatos analíticos considerando-se a evolução cognitiva como o processo por meio do qual torna-se possível a identificação de um dos modelos de mudança organizacional de Haas.

1.2 Os três modelos de mudança organizacional de Haas

O objetivo de Ernst Haas em sua publicação é compreender como acontece a mudança na definição de um objetivo primordial de uma organização internacional, isto é, a mudança no ou do problema central a qual ela se refere. O autor argumenta que enquanto atores sociais internacionais, passíveis não apenas de sofrer mudanças, mas de propor inovações, as OIs podem tanto aprender quanto se adaptar aos inputs por mudanças, e isso está diretamente relacionado à profundidade dos efeitos constitutivos destas transformações sobre elas.

O aprendizado (*learning*) é o fenômeno cognitivo no qual os membros de uma organização internacional questionam as crenças e valores, a razão de ser da mesma a fim de encontrar novos princípios e objetivos. Neste processo, eles se valem de um entendimento compartilhado sobre o motivo para o qual a OI foi criada, para reavaliá-la e construir novos significados compartilhados sobre aquela causa. O destaque do papel de *entendimentos compartilhados* é proposital, fundamental para o aprendizado, porque garante o não desmantelamento organizacional tanto pela crítica e reavaliação dos seus membros, quanto no processo de reorganização cognitiva.

Um entendimento comum de causas é propenso a desencadear um entendimento compartilhado de soluções, e a nova cadeia implica em um conjunto maior de significados sobre vida e natureza não previamente sustentados em comum pelos membros participantes. De maneira sucinta, aprendizado implica o compartilhamento de muitos significados entre aqueles que aprendem. (HAAS, 1990, p. 24)¹⁸

O processo de aprendizado não é provocado por preocupações ligadas à eficiência da organização internacional, e os inputs para o começo são localizados externamente à

¹⁸ No original em inglês: “A common understanding of causes is likely to trigger a shares understanding of solutions, and the new chain implies a set of larger meanings about life and nature not previously held in common by the participating members. Put succinctly, learning implies the sharing of larger meanings among those who learn.” (HAAS, 1990, p. 24).

organização, pelo contexto em que ela se insere. Do ponto de vista interno, ele é gestado em pequenos grupos de burocratas no interior das organizações. De acordo com o próprio autor, o aprendizado então pode estar confinado a algumas instâncias organizacionais, o que não o torna ilegítimo ou irreconhecível¹⁹.

A segunda resposta organizacional à inputs por mudanças é a adaptação (*adaptation*). O processo de adaptação é mais superficial que o aprendizado, uma vez que não envolve a reavaliação de princípios e da razão de ser da OI, mas trata-se de correções, pequenos ajustes no curso para sua adequação ao contexto internacional. Neste sentido, a modificação de procedimentos de tomada de decisão, por exemplo, bem como de outras estratégias relacionadas ao design organizacional são suficientes para a preservação e sobrevivência da OI. “Adaptação, no nosso contexto, é a habilidade de mudar o comportamento de maneira a perceber desafios sob a forma de novas demandas sem ter de reavaliar um programa inteiro e o raciocínio do qual aquele programa depende para sua legitimidade.” (ADLER, 1990, p. 34)²⁰.

A seguir apresenta-se um quadro simples que sumariza as diferenças entre aprendizado e adaptação institucional.

Quadro 1: Aprendizado e adaptação institucional

Elemento	Adaptação	Aprendizado
Ênfase	Alteração de meios, e não fins, ou seja, as bases organizacionais não são contestadas	Redefinição de meios e fins da OI
Comportamento	Mudanças nas atividades exercidas pelos atores (acréscimo de novas responsabilidade ou abandono de outras). Valores fundamentais não são questionados	Os atores questionam os valores fundamentais e o objetivo da organização
Resultados	Mudanças apenas incrementais, procedimentais	A partir de uma nova base consensual de valores e conhecimentos, novos problemas e novos objetivos são traçados

Fonte: Adaptado de Haas (1990, p. 3)

Partindo destas diferenças fundamentais, Haas (1990) sugere vinte variáveis que devem ser consideradas para o estudo das mudanças nas organizações internacionais e, como

¹⁹ Esta afirmação de Haas (1990, p. 26) confirmar a viabilidade do presente estudo no que diz respeito à opção feita pelo CAD como estudo de caso. O fato de ele se inserir em um conjunto organizacional maior, a saber, a OCDE, e de a aplicação do modelo de pesquisa apresentado neste trabalho não ser estendida a toda ela não compromete sua sustentação do ponto de vista científico.

²⁰ No original em inglês: “Adaptation, in our context, is the ability to change one’s behavior so as the meet challenges in the form of new demands without having to reevaluate one’s entire program and he reasoning on which that program depends for its legitimacy.” (ADLER, 1990, p. 34)

consequência, a identificação de aprendizado, adaptação ou, em último caso, declínio, sendo elas: ideologia; representação; autonomia do secretariado; status de experts externos à organização (por exemplo, acadêmicos ou funcionários de governos); tipos de receita; administração; monitoração de conformidade de membros; votação; orçamento; recrutamento de pessoal; o papel atribuídos a organizações não-governamentais; liderança; conhecimento (é consensual ou não consensual?); objetivos políticos; processo decisório; *issue linkage* (conexão entre agendas); barganha; definição de problema; institucionalização; autoridade e legitimidade (HAAS, 1990, p. 89 - 92). Para cada variável ele sugeriu indicadores cuja presença, ausência ou variação tende a sinalizar, em seu conjunto, quais processos estão sendo observado em uma OI e qual seu grau de desenvolvimento. A partir destas variáveis, ele chegou à elaboração de três modelos analíticos: *incremental-growth model* (ligado à adaptação), *turbulent non-growth* (também ligado à adaptação), e *managed interdependence* (aprendizado)²¹.

O *incremental-growth model* se caracteriza pelo aumento do escopo ou abrangência de atuação da organização internacional, mas não necessariamente o fortalecimento do conhecimento consensual de seus membros. Neste modelo, o movimento de mudança não se direciona para a harmonização entre práticas já existentes e novas, ou para a internalização de inovações ideacionais a partir de sua compatibilidade com a razão de ser da organização internacional. Antes, a adaptação às demandas ou transformações circunstanciais externas se dão, por exemplo, pela expansão do número de Estados membros, ou pela busca de alianças entre membros, entre as subunidades organizacionais, entre aqueles e estas, e delas com outras OIs, governos ou atores internacionais, como ONGs, por exemplo. Destarte, aqui “adaptação toma a forma de aumentar o programa [organizacional] para se adequar aos recém-chegados sem renunciar aos elemento programáticos favorecidos pela aliança original dominante.”²² (HAAS, 1990, p. 98).

Turbulent non-growth tem lugar em organizações extremamente complexas (seja por conta de seus objetivos, membresia ou funcionamento) que estão em um processo de mudança caracterizado por uma disputa interna entre alianças em vez de conhecimento consensual. Paralelamente, dentro delas, especialmente as mais importantes no exercício do comando organizacional, o compartilhamento de valores, normas e saberes se fortalece, causando portanto um desequilíbrio na comunicação entre elas. Neste modelo, a incompatibilidade dos

²¹ Por se tratarem de nomes de modelos, e por considerar que as traduções podem não captar o conteúdo exato da expressão original (as traduções seriam, respectivamente, crescimento incremental, não-crescimento turbulento e interdependência gerenciada), opta-se pela utilização dos termos em inglês.

²² No original em inglês: “adaptation takes the form of enlarging the program to suit the newcomers without relinquishing the programmatic elements favored by the original dominant coalition”. (HAAS, 1990, p. 98).

objetivos dos autores aliada ao compartilhamento setorial de conhecimento torna-se o motivo para a estagnação da OI e, em última instância, o exercício de seu papel enquanto agente e estrutura. Haas descreve a situação da seguinte maneira:

A aliança responsável pela criação da organização perde o controle. Seus esforços por adaptar co-optando novos membros falham ou resultam em uma enorme difusão dos consensos originais, confundindo o domínio das tarefas. Por outro lado, a velha aliança está completamente deslocada por competidores que desejam se tornar os próximos criadores de regras, sem que nenhum dos grupos cheguem a uma vitória. Não há uma aliança dominante, todas as questões maiores são resolvidas por procedimentos diferentes; governança depende de alianças em mudança. (HAAS, 1990, p. 111-112)²³

Segundo o autor, a solução para uma situação como esta passa pela percepção geral de que é necessário construir condições para que os acordos intersubjetivos possam ser retomados. Geralmente para isso são convidados atores externos à organização, ad hoc, para o início do diálogo e compatibilização entre alianças.

O último modelo, *managed interdependence*, se diferencia radicalmente destes porque pressupõe processos subjetivos internos complexos de aprendizado. Novas ideias acerca das funções e do funcionamento de uma OI são propostas, geralmente por seus experts (comunidade epistêmica). Elas se tornam cada vez mais consensuais e institucionalizadas, demonstrando não apenas novas perspectivas, mas tornando as anteriores obsoletas e passíveis de reavaliação. Tendo como pano de fundo o conceito de aprendizado proposto por Haas, é necessário agora compreender a escolha do termo *interdependência*. O questionamento das bases cognitivas e subjetivas sobre as quais se ergue a organização, bem como a institucionalização de novas ideias, tem efeitos em diversas instâncias aninhadas, desde normas e regras a procedimentos formais. Desta maneira, a definição de um novo problema e, como consequência, a construção de novas formas de resolução exigem o controle multinível dos resultados da mudança por parte da aliança que conduz o processo.

²³ No original em inglês: The dominant coalition responsible for creating the organization loses control. Its efforts to adapt by co-opting new entrants either fail or result in an enormous diffusion of the original consensus, confusing the task domain. Alternatively, the old coalition is completely displaced by contenders warring to become the next rulers, with no one group gaining a clear victory. There is no single dominant coalition; every major issue is resolved through the workings of a different one; governance depends on shifting coalitions. (HAAS, 1990, p. 111-112)

Logicamente, ele não acontece sem resistências de membros e subunidades das organizações, porque há interesses individuais bem como diferentes níveis de socialização. O processo de interdependência gerenciada pode ser tanto bem sucedido ao traduzir a interdependência como estruturas cognitivas de inovação, difusão e seleção política que combinam estâncias passivas e ativas, quanto precursora de desagregação de membros e conflitos internos. O aprendizado também não quer dizer que consolidada a mudança, novos problemas não surgirão e, com eles, inputs por mais mudanças. Mais do que os dois modelos de adaptação institucional, o aprendizado evidencia a possibilidade de diálogo entre o problema da mudança e a teoria de evolução cognitiva como forma de compreensão do percurso percorrido quando uma organização internacional precisa responder a desafios contextuais e, eventualmente, de legitimidade.

1.3 A evolução cognitiva como instrumento para estudo de mudanças nas relações internacionais

A evolução cognitiva, ou teoria do aprendizado²⁴ internacional, é definida por Adler (1991) como “o processo de inovação e seleção política, ocorrido especialmente dentro e entre cenários institucionais, que cria o entendimento coletivo ‘objetivo’ que informa os interesses dos governos”. (ADLER, 1991, p. 54)²⁵. Em outras palavras, a teoria trata do processo de surgimento e institucionalização de novas ideias, a ponto de tornarem-se consensuais, naturalizadas e relevantes o suficiente para gerar efeitos constitutivos sobre os atores. O autor a relaciona à epistemologia evolucionária de Haas, para quem o processo de mudança²⁶ deve ser compreendido como a junção entre transformações material e evolução de significados coletivos, reafirmando, portanto, a relação positiva entre essa teoria e o construtivismo.

É curioso notar que na publicação de 1991, Adler apresenta esta teoria como instrumento para análise da realidade internacional como desdobramento de inovações e seleções políticas ocorridas domesticamente nos Estados. Para o autor, nesta obra, a construção

²⁴ Adler define aprendizado como “a adoção, por policy-makers, de novas interpretações da realidade, a cada vez que forem criadas e introduzidas no sistema político por atores individuais e sociais”. (ADLER, 1999, p.228).

²⁵ No original em inglês: “the process of innovation and political selection, occurring mainly within and between institutional settings, that creates the ‘objective’ collective understanding that informs the interests of governments”. (ADLER, 1992, p. 54)

²⁶ Os autores fazem a ressalva de que a palavra *evolução* não necessariamente significa que ideias que foram substituídas foram também definitivamente excluídas. O que geralmente acontece no processo político é a reconsideração destas ideias e sua reformulação de maneira coesa ao novo contexto social.

de conhecimentos compartilhados e padrões de comportamento coletivamente endossados na esfera internacional eram frutos de processos políticos iniciados domesticamente. A transposição das inovações selecionadas domesticamente para a estrutura internacional se dava por meio da política externa à medida em que se intensificava a interação deste agente com a estrutura. Em publicações posteriores, como em 1992 e 1999 o autor já se refere à evolução cognitiva como arcabouço teórico usado para compreensão de inovações subjetivas no cenário internacional.

De acordo com Adler e Haas (1992), o processo de evolução cognitiva se dá por meio de quatro etapas: *inovação*, *difusão*, *seleção*, e *persistência política*. A inovação se refere à criação de novos esquemas interpretativos, novos valores e ideias no interior de organizações. Como mencionado anteriormente, neste momento as comunidades epistêmicas exercem um papel fundamental na proposição do conteúdo inovador, já que elas não somente detêm a expertise necessária para produção e validação do conhecimento, quanto este conhecimento é politicamente orientado no sentido de informar e influenciar tomadores de decisão. Para que os atores de fato considerem estas ideias como legítimas, é preciso que eles estejam cientes de que as vigentes não mais consigam resolver os problemas contra os quais elas foram criadas; e que elas sejam capazes de manter a coletividade coesa.

A difusão dessas novas ideias é feita pelas próprias organizações internacionais que, como visto previamente, possuem também essa função. Neste caso, elas são chamadas por Adler de estruturas cognitivas internacionais, capazes de validar a inovação difundida e colaborar para que se transforme um novo padrão subjetivo compartilhado. Neste sentido, a difusão está diretamente ligada ao exercício de poder e à institucionalização de novas práticas. Nas palavras do autor, “estruturas cognitivas organizam ao invés de constranger o comportamento; em outras palavras, elas aplicam controle plástico à situação.”²⁷ (ADLER, 1992, p. 59).

A seleção diz respeito à avaliação e decisão política acerca da inovação, ou seja, se refere ao processo autorizado que deslegitima valores e conhecimentos comuns para substituí-los por novos. A seleção é a resposta à institucionalização iniciada na difusão organizacional. A partir desta etapa, novas expectativas e valores ganham espaço e se consolidam. Por fim, a última etapa, a persistência, é definida como estabilização das novas ideias que, a partir da seleção política, tendem a assumir uma posição progressivamente ortodoxa cada vez mais

²⁷ No original em inglês: “cognitive structures organize rather than constrain behavior; in other words, they apply plastic control to a situation.” (ADLER, 1992, p. 59)

presente em mecanismos de socialização, bem como manifestas nos comportamentos de agentes e estruturas.

É nas três primeiras etapas do processo de evolução cognitiva que as comunidades epistêmicas desempenham papéis importantíssimos. Elas não só dispõem da legitimidade e do conhecimento técnico necessário para, a partir de identidades e interesses, propor inovações, quanto tem acesso à estruturas cognitivas de valorização destas alternativas e, por fim, influenciar politicamente a tomada de decisão. Adler e Haas (1992) demonstram de maneira detalhada a relação em conhecimento e poder sob este aspecto, discussão que se torna ainda mais interessante se acrescidas as críticas Barnnet e Finnemore acerca da burocratização e patologia organizacional.

1.4 A mudança no CAD - variáveis de análise

Sintetizando as proposições de Adler, o objetivo desta pesquisa é identificar e entender mudanças no padrão de comportamento do CAD/OCDE pelo *processo* de transformação da ideia de desenvolvimento apontado pelos documentos de 1996 a 2016. Para tanto é necessário que a construção metodológica estabeleça as bases para que o processo, mais que o resultado, a saber, o enquadramento do CAD em um destes três modelos de mudança, seja analisado. Partindo deste objetivo, propõe-se que a teoria da evolução cognitiva seja utilizada para a análise dos documentos selecionados, e que esta análise seja a bússola que direciona a identificação do modelo compatível com o caso do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento. Assim, as vinte variáveis propostas por Haas não serão utilizadas, mas substituídas pelas fases da evolução cognitiva: inovação, difusão, seleção e persistência. Estas, por sua vez, serão vistas nos documentos pelos aspectos a seguir:

Inovação

- apresentação de um novo conceito de desenvolvimento internacional
- apresentação de novos princípios reguladores da prática de AOD

Difusão

- definição de metas
- criação de mecanismos de monitoramento das novas práticas propostas

- criação de instituições ou projetos específicos para sua internalização

Seleção

- acréscimo de novos temas e termos aos conceitos propostos na fase da inovação, pois indica reafirmação e consolidação das novas bases propostas na inovação
- apresentação de uma nova metodologia de mensuração dos projetos

Persistência

- recomendação das novas práticas a Estados membros, para subunidades da OCDE e, especialmente, outras organizações internacionais ligadas ao desenvolvimento.

Estas variáveis e indicadores serão pesquisados nos seguintes documentos, aqui organizados em sequência cronológica:

- 1995 - Survey on monitoring the Paris Declaration
- 1996 - Shaping the 21st Century the contribution of development cooperation
- 2003 - Rome Declaration on Harmonisation (Declaração de Roma)
- 2005 - Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento - Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua
- 2006 - Survey on monitoring the Paris Declaration - Overview of the Results
- 2008 - 2008 Survey on monitoring the Paris Declaration - Making Aid more Effective by 2010
- 2008 - Acra Agenda for Action
- 2011 - Aid Effectiveness 2011 - Progress in Implementing the Paris Declaration-
- 2011 - Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento
- 2011 - Framework for OECD Strategy on Development
- 2012 - OECD Strategy on Development
- 2014 - Looking ahead to global development beyond 2015
- 2014 - Global Partnership for Effective Development Cooperation: Making Development Cooperation More Effective - 2014 Report
- 2014 - Global Partnership - First High-Level Meeting - Mexico Communique
- 2015 - Post 2015 Overview Paper
- 2016 - Global Partnership for Effective Development Co-operation - Documento Final de Nairoi

Compreende-se que através desta análise será possível identificar a justificar qual o modelo de mudança vigente no interior do CAD. A identificação, por sua vez, será condicionada pela presença, nos documentos, dos seguintes elementos no período da análise selecionado:

Incremental-growth model (ligado à adaptação)

- expansão do hall de membros
- expansão das responsabilidades e tarefas atribuídas ao CAD

Turbulent non-growth (também ligado à adaptação)

- segmentação dos países membros em grupos com objetivos distintos
- insatisfação dos países membros com regras e procedimentos
- participação ativas de membros de outras organizações internacionais nos encontros de alto nível

Managed interdependence (aprendizado)

- proposição de uma nova função para o CAD
- reorientação acerca do que seja desenvolvimento internacional
- substituição da AOD por outra forma de cooperação internacional para o desenvolvimento

2 O COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA OCDE: HARMONIZAÇÃO DE DIRETRIZES E PRÁTICAS DE AJUDA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem o propósito de apresentar o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, organização na qual se concentra este estudo. A compreensão de suas características e ações mais relevantes ajudarão na análise do modelo de mudança pelo qual a organização está passando. Além disso, estas informações estabelecem o pano de fundo para um entendimento mais completo dos documentos que serão apresentados na próxima seção, tanto no que diz respeito ao ambiente institucional em que foram produzidos, quanto os inputs pelas mudanças lá verificadas.

Em um primeiro momento, apresentar-se-á um panorama histórico acerca do debate internacional sobre desenvolvimento. As informações apresentadas, as características e os elementos que marcaram as discussões sobre desenvolvimento em cada período servirão como um quadro de referência no qual será situada a criação da OCDE e do CAD e, especialmente, a trajetória internacional do conceito que, a partir de 1996, será analisado mais detidamente no interior desta organização. Assim, espera-se que este panorama contribua para a compreensão dos motivos que criaram a necessidade de mudança organizacional do CAD, para, então, entendermos, por meio da evolução cognitiva, qual o tipo desta mudança (adaptação ou aprendizado organizacional).

2.1 Desenvolvimento internacional em perspectiva: concepções anteriores à década de 1990

Carlos Milani (2014) divide o processo histórico de formação e consolidação do SICD e da CID, mais especificamente a norte-sul, em três momentos: 1945-1970 como a fase de institucionalização; 1970-1980, a fase de transição; 1990 aos dias atuais como um período caracterizado pela diversificação da ideia de desenvolvimento e, de acordo com Santos Filho (2005), o esvaziamento deste conceito tal qual concebido na primeira fase. No primeiro momento, a CID, praticada essencialmente sob a forma Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) se consolidou em um contexto de construção de instituições internacionais erguidas sobre o binômio paz e prosperidade; de demandas por redistribuição de recursos por parte dos países subdesenvolvidos; da bipolaridade originada da Guerra Fria. Neste sentido, a cooperação

internacional para desenvolvimento tornou-se um poderoso instrumento político para garantia de áreas de influência e poder (MILANI, 2014; SANTOS FILHO, 2005).

É fundamental para o propósito deste trabalho compreender o que se entendia por desenvolvimento à época. A concepção de desenvolvimento transportada para o ambiente internacional neste momento deita raízes nas teorias clássicas lineares de mudança social, marcadas fortemente por uma concepção evolucionista. Nesta lógica, a sociedade é metaforicamente comparada a um organismo, assim como o desenvolvimento é comparado ao crescimento deste organismo (SZTOMPKA, 2002, p. 180). Assim como o crescimento de um corpo se dá com a passagem por fases específicas bem definidas (tais como a infância, juventude, maturidade e velhice), causadas pelo desdobramento das potencialidades do próprio corpo; o desenvolvimento se daria a partir das condições imanentes da sociedade, isto é, condições internas próprias que tornariam complexa a estrutura social, processo inevitável, irreversível, gradual e composto por fases identificáveis. De modo mais claro, o desenvolvimento social era caracterizado como algo:

(1) direcional, isto é, nenhum estado do sistema se repete em qualquer outro estágio; (2) em qualquer instante posterior, o estado do sistema representa um nível mais alto de certa propriedade selecionada (p. ex. diferenciação estrutural acrescida, rendimento econômico mais elevado, avanço tecnológico ou crescimento populacional), ou se aproxima de certo estado global indicado (p. ex. a sociedade se avizinha da condição de igualdade social, de prosperidade universal ou de representação democrática); e (3) isso é estimulado pelas tendências imanentes (internas, endógenas, autodinâmicas) do sistema (p. ex. expansão da população humana com o correspondente aumento da densidade, resolução de contradições internas pelo estabelecimento de formas qualitativamente novas de vida social, canalização da criatividade humana inata para inovações organizacionais significativas). (SZTOMPKA, 2002, p. 32)

Ligada a essa perspectiva de mudança enquanto desenvolvimento social está a ideia de progresso social. Se a mudança é direcionada a um ponto do sistema, necessariamente mais alto que o anterior, pode-se afirmar que o desenvolvimento é teleológico. Em outras palavras, é um processo que conduz a um fim, um ideal almejado, cada vez mais próximo à medida em que se alcança uma nova etapa.

Na lógica desenvolvimentista e progressista, a maioria dos autores entendiam as transformações como o processo de mudança sistêmica do tradicional, ligado ao arcaico, ao atrasado; para o moderno, entendido como o último estágio na evolução social. A ideia de desenvolvimento internacional neste período de 1945 a 1970 está enraizada nesta lógica

direcional, progressista e unilinear das mudanças sociais²⁸ de um *continuum* evolucionário de sociedades tradicionais para modernas. O próprio Sztompka (2002) a expressa da seguinte forma:

(...) a maioria dos evolucionistas sociais acreditam que todas as culturas humanas têm de passar pelo mesmo conjunto de estágios, umas mais cedo, outras mais tarde. As que começaram mais cedo ou prosseguiram mais rápido mostram às mais atrasadas ou morosas como será o seu futuro; as que ainda estão atrasadas exibem às mais adiantadas o aspecto que tinham no passado. (SZTOMPKA, 2002, p. 41)

Neste momento, portanto, desenvolver-se é modernizar-se a partir de si mesmo em um contexto capitalista, seguindo as mesmas etapas pelas quais passaram as potências internacionais que, por ocuparem uma posição mais alta na escala evolutiva internacional, assumiram a função de auxiliar os Estados subdesenvolvidos por meio da cessão de tecnologia e conhecimento (SANTOS FILHO, 2005). O discurso de Truman em 1949 foi fundamental para a formalização desse sistema. Pela primeira vez foram usados os termos *desenvolvidos* e *subdesenvolvidos*; reforçou-se a relação entre paz e prosperidade; estabeleceu-se, por meio do uso dos termos citados, as posições e responsabilidades dos Estados no processo de desenvolvimento; afirmou-se o atraso tecnológico como o principal motivo do subdesenvolvimento.

Construída a relação entre subdesenvolvimento e ausência de conhecimento e capacitação, os Estados Unidos, assim como outros países desenvolvidos, se disponibilizaram a conceder a tecnologia necessária para modernização e industrialização. Santos Filho (2005) aponta que a principal consequência desta lógica é a mudança de foco da causa real do subdesenvolvimento e, portanto, o esvaziamento das demandas por redistribuição. Desenvolver-se, portanto, era questão de ter acesso à tecnologia e conhecimento adequados para desdobrar-se a partir de suas próprias potencialidades. Para isso foi fundamental a ação de três atores do desenvolvimento: as organizações internacionais, em especial a OCDE; os Estados nacionais, que como herança da crise de 1929 e da Segunda Guerra assumiram um caráter centralizador e protagonista na promoção e garantia do desenvolvimento; e as elites modernizadoras.

As organizações internacionais, especialmente aquelas vinculadas ao sistema ONU foram as principais gestoras e agentes de consolidação do conceito de desenvolvimento por

²⁸ Sztompka alerta para o fato de que as duras críticas sofridas pelo modelo evolucionista, de caráter teórico, empírico e moral, fizeram com que essa interpretação das mudanças sociais perdesse relevância na primeira metade do século XX. No entanto, a partir dos anos 50, em que se começa a falar em desenvolvimento, há o ressurgimento das ideias sob a forma do neo-evolucionismo. (SZTOMPKA, 2002, p. 197)

meio da cooperação internacional. Neste sentido, apesar de o desenvolvimento ser considerado uma questão interna, a ação coletiva manifesta no âmbito das organizações internacionais difunde e fortalece essa concepção, sendo um instrumento importante na manutenção das esferas de influência norte-americanas e europeias capitalistas (SANTOS FILHO, 2005). É neste contexto que é fundada a OCDE, que será apresentada em detalhes no tópico a seguir.

Desde sua criação, e ainda hoje, a OCDE é espaço de estruturação, implementação, avaliação e monitoramento da cooperação para o desenvolvimento internacional promovida pelos países desenvolvidos, ou do Norte. A forma de gestão da CID pela OCDE foi muito criticada pelos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Essas críticas foram feitas em função do caráter econômico, tecnocrático e quantitativo da cooperação, traduzido em uma metodologia excludente, à medida em que não previa espaço para a manifestação dos Estados que recebiam a ajuda oficial ao desenvolvimento; antes, era direcionada para a padronização e aplicação do modelo de desenvolvimento legitimado à época (AYLLÓN, 2016). O que se percebe, no entanto, é que a mudança do contexto histórico que legitimava aquele conceito de desenvolvimento, as transformações sociais e econômicas que atribuíram maior destaque aos Estados não desenvolvidos, acentuaram a crise de legitimidade vivida pela organização.

A segunda fase da história da CID Norte-Sul compreendeu os anos 1970 - 1980 e foi caracterizada por Milani (2014) como de transição à percepção de desenvolvimento enquanto modernização, em uma lógica evolutiva, para uma nova concepção de desenvolvimento mais ampla, envolvendo meio ambiente, direitos humanos e outras demandas. Esta fase de transição foi provocada por crises econômicas e financeiras, novos debates acerca do meio ambiente; surgimento dos movimentos feministas e de outras minorias; a intensificação dos processos de descolonização; dificuldades enfrentadas pelos países europeus na manutenção do Estado de bem-estar social; o fortalecimento de pensadores e ideias de fundo crítico, como os cepalinos, por exemplo. Todos estes elementos moveram os Estados doadores a um posicionamento mais resistente em relação à cooperação internacional, responsabilizando em maior medida os países em desenvolvimento pela construção de sua trajetória e criticando o que chamaram de dependência para o desenvolvimento.

A década de 1980 foi marcada pela institucionalização dos programas de ajuste estrutural por meio das organizações internacionais criadas em Bretton Woods, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Ainda no final desta década e início dos anos 1990, o processo de desmantelamento da União Soviética bem como a abertura de agenda no ambiente internacional para temas não relacionados à segurança foram de suma importância

para uma mudança profunda na concepção de desenvolvimento e na definição dos atores responsáveis por promovê-lo. De acordo com Santos Filho (2005),

A fragilidade da sustentação empírica dos êxitos da modernização e do desenvolvimento terminou por suscitar uma série de críticas relativas ao caráter etnocêntrico da ideia, seu teor evolucionista e organicista, a redução da diversidade histórica a um processo único de ocidentalização etc. Todos esses elementos, se não acabaram por refutar a ideia de desenvolvimento e de modernização, terminaram por desacreditá-la cada vez mais. (SANTOS FILHO, 2005, p. 48)

O fim da União Soviética evidenciou limitações na forma evolucionista e modernista de pensar o desenvolvimento. Em primeiro lugar, demonstrou que a centralização estatal para gerenciamento não era tão eficiente como se imaginava. Em segundo, os efeitos da modernização não se espalharam igualmente para todas as áreas da sociedade, ficando concentrados em algumas, como a educação e indústria. Disso resulta o fato que a modernização não era completa ou uniforme, o que está diretamente ligado à terceira consequência da dissolução da URSS para a lógica do desenvolvimento: não há um *contium* entre tradicional e moderno. Os elementos de ambas as esferas conviviam e, se isso era possível, estes não eram estágios de evolução ao longo do tempo. (SANTOS FILHO, 2005)

A transformação do conceito e do sentido do desenvolvimento movida pelos elementos acima elencados está ligada, desde a década de 1990, à constituição de um novo padrão, embora não mais alcançado por estágios evolutivos; e este novo padrão relaciona-se diretamente às condições para fortalecimento e universalização do capitalismo. Se a modernização não era possível de ser atingida completamente pela centralização do Estado, o desenvolvimento deveria pautar-se sobre dois novos pilares: a democracia liberal e a abertura comercial para mercados competitivos internacionais, que colocariam em evidência um novo ator, a saber, o próprio mercado. O Estado assumiria uma nova função, a de distribuição, por meio de políticas públicas, dos benefícios e riquezas gerados pelo mercado (SANTOS FILHO, 2005).

Segundo Milani (2014), esta nova concepção da CID, construída a partir dos princípios do mercado e democracia liberal, era constituída em três temas principais: o desenvolvimento humano, compreendido nas dimensões de saúde e educação, além de renda, único indicador até então usado para mensurar o desenvolvimento; temas globais de relevância, como meio ambiente, direitos humanos, desenvolvimento social, direitos das minorias; e, por fim, os Objetivos do Milênio, acompanhados por indicadores concretos para implementação e monitoramento das ações. A partir de 2001, com o atentado terrorista sofrido pelos Estados

Unidos, observa-se uma pequena inflexão na agenda de cooperação para o desenvolvimento e uma crescente preocupação com a agenda de segurança por parte dos Estados Unidos e Europa.

Neste contexto, outra mudança fundamental foi a crescente importância, a partir dos anos 2000, de países que antes eram apenas receptores de cooperação, mas que a partir de então começavam a promovê-la, como Brasil, China e Índia, utilizando-se de outras vias que não o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE, cuja efetividade do modelo era questionada. O fortalecimento da Cooperação Sul-Sul como forma de promoção do desenvolvimento e como alternativa viável à Norte-Sul promovida pela OCDE é muito importante para a compreensão dos quatro princípios que se propõe analisar por meio deste projeto (SOUZA, 2014). As constantes críticas à Organização, o surgimento de novas demandas engendradas no conceito de desenvolvimento, bem como o crescimento e consolidação de uma nova via de cooperação levaram a OCDE a reavaliar as práticas endossadas institucionalmente no que diz respeito à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (SOUZA, 2014; MILANI, 2014).

2.2 O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE: funções, características e princípios

A atual OCDE foi precedida pela Organização para Cooperação Econômica Europeia²⁹, criada em 1948 com o objetivo de gerenciar o fluxo de capitais provenientes do Plano Marshall, destinado à reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Era composta por Estados Unidos, Canadá, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Europa Ocidental.

Uma vez reconstruída a Europa e findado o Plano Marshall, a Organização se tornou a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico em 1961, com a missão de “promover amplamente os objetivos do regime de comércio e pagamentos, encorajar os líderes dos países industrializados a trabalharem juntos.”³⁰ (WOLF, 2008, p. 27). Desde o fim da Guerra Fria, as áreas de atuação e as funções da organização tem crescido em número e importância. A OCDE tem desempenhando o papel de coordenação política de seus membros

²⁹ No original em inglês, Organisation for European Economic Co-operation (OEEC)

³⁰ No original em inglês, promoting the broad objectives of the regimes for trade and payments and by encouraging the leading industrial countries to work together.(WOLF, 2008, p. 27)

no que diz respeito às áreas demonstradas no quadro abaixo. Essa função inclui assessoria, monitoramento e unificação de conceitos e padrões de avaliação das políticas econômicas dos mesmos, com a elaboração de posteriores recomendações. Todas essas ações continuam sendo feitas a partir de dois princípios básicos: promoção da cooperação econômica com objetivos políticos e melhores práticas políticas, consolidadas através do aprendizado social em detrimento de obrigações recíprocas, já que as diretrizes recomendadas pela OCDE não possuem caráter obrigatório para os Estados. (WOLF, 2008).

Quadro 2 - Estrutura e órgãos que compõem a OCDE

Órgão	Composição
Escritório da Secretaria Geral	• Secretaria Geral • Chefe de Staff • Secretários Gerais Adjuntos
Secretariado Geral	• Futuros Programas Internacionais • Conselho e Comitê Executivo do Secretariado • Diretoria de Assuntos Legais • Secretariado de Relações Globais • Auditoria e Avaliação Internas
Diretoria Executiva	• Recursos Humanos • Concursos
Diretoria de Relações Públicas e Comunicação	• Relações com a Mídia • Relações Públicas • Publicidade • Centros da OCDE
Departamentos (dentro dos quais se localizam os comitês e inúmeros grupos de trabalhos)	• Diretoria de Cooperação para o Desenvolvimento • Departamento de Economia • Diretoria para Educação e Capacitação • Diretoria para Trabalho, Emprego e Assuntos Sociais • Centro de Entretenimento, Desenvolvimento Local e Turismo • Diretoria de Meio Ambiente • Diretoria para Assuntos Financeiros e Empresariais • Diretoria de Governança Pública e Desenvolvimento Territorial • Diretoria para Ciência, Tecnologia e Inovação • Diretoria Estatística • Centro de Política Fiscal e Administração • Diretoria de Comércio e Agricultura
Corporações Especiais	• Centro de Desenvolvimento • Grupo de Ação Financeira • Agência Internacional de Energia • Fórum Internacional de Transporte • Agência de Energia Nuclear • Clube da África Ocidental e Saara

Fonte: elaborado pela autora com base em site institucional (OECD, s/d – b)

A organização conta com uma ampla e qualificada base de dados, recomendações e estudos em diversas áreas, como, por exemplo, agricultura, desenvolvimento, economia, educação, energia, meio ambiente, finanças, governo, saúde, inovação e tecnologia, empregos e sociedade. Ela é atualmente integrada por 36³¹ Estados - a maioria deles desenvolvidos, fato que fez com que a organização se tornasse conhecida como o clube dos ricos. Desde 2007, como resultado de uma estratégia de mudança interna que será analisada no próximo capítulo, a OCDE tem se esforçado por fortalecer a cooperação com países em desenvolvimento de crescente relevância econômica, social e política: Brasil, Índia, Indonésia, China e África do Sul. Para além destes países, a Organização também tem interações e parcerias com instituições como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Internacional do Trabalho, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, Agência Internacional de Energia Atômica e G20. Com sede em Paris, a OCDE tem cerca de 2.500 pessoas compondo seu staff. Os custos são mantidos pelos países membros a partir de uma porcentagem proporcional ao tamanho de sua população. (OECD, s/d – b).

Toda esta estrutura permite à organização o exercício de um papel extremamente relevante na proposição, disseminação e institucionalização de *ideias* tanto para os países membros quanto para os países parceiros e, eventualmente, outras organizações internacionais. Em outras palavras, mais que apenas informações e dados, a OCDE produz uma base de conhecimento consensual, capaz de construir ideias sobre desenvolvimento, economia, bem-estar em uma perspectiva mais ampla. De acordo com Mahon e McBride,

Seus pesquisas a possibilitam destacar certas tendências, a identifica problemas comuns, e a mapear uma gama de soluções apropriadas. Isso pode envolver um trabalho técnico complexo, que possibilita o alargamento do alcance de sua vigilância estatística para inclusão de novos dados na equação. Às vezes os conceitos produzidos facilitam a coordenação das atividades dos países membros vis-à-vis dos não-membros. Ocasionalmente, conceitos práticos originados na OCDE migram para acordos sancionados por outras organizações internacionais. (MAHON, McBRIDE, 2008, p. 10)³².

³¹ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos.

³² No original em inglês: “Its research enables it to highlight certain trends, to identify common problems, and to map out a range of appropriate solutions. This can involve complex technical work, which enables the broadening of the range of statistical surveillance by factoring new data into the equation. Sometimes the concepts thus produced facilitate the coordination of member country activities vis-à-vis non-members. Occasionally, practical concepts originating at the OECD migrate into agreements sanctioned by other international organizations.” (MAHON, McBRIDE, 2008, p. 10)

No próximo capítulo a análise dos documentos do CAD poderá evidenciar a ocorrência do transbordamento de conceitos e diretrizes da OCDE para além de seus membros e países receptores da Ajuda.

Embora a organização não tenha poder formal, no sentido de suas recomendações não serem obrigatórias, sua capacidade de influência sobre os países membros é considerável do ponto de vista subjetivo. Para além da capacidade de construção de ideias, conceitos e significados compartilhados, o fato de a OCDE reunir países que compartilham uma mesma base de valores (liberais democratas) atribui a essa organização influência sobre a construção de suas identidades, tanto a coletiva quanto a individual, influenciando a percepção que estes membros tem a respeito de si (desenvolvidos, democráticos, líderes mundiais) e outros outros, no caso, os não-membros. (PORTER, WEBB, 2008).

Estes mesmos autores desenvolvem um argumento interessante acerca do embasamento ideológico da organização e de suas variações dentre os comitês e unidades organizacionais. Mahon e McBride afirmam que uma parte representativa do discurso organizacional é formado a partir de uma visão econômica influenciada pelas tradições liberais e neoliberais anglo-americanas. No entanto, os comitês que compõem a OCDE variam no que diz respeito ao nível de ortodoxia em relação a estes princípios, e isso porque eles tratam de agendas distintas e possuem algum nível de autonomia em relação ao Secretariado Geral. Desta maneira, centros e comitês mais relacionados à economia, boas práticas governamentais, fluxos de capital tendem a ser mais ortodoxos que os que tratam de outras agendas. Eles usam a expressão *liberalismos internos* para se referirem a essas nuances, embora a base de princípios não se altere. (MAHON, McBRIDE, 2008).

Especialmente ligados à promoção da CID no âmbito desta organização estão três órgãos. A Diretoria de Cooperação para o Desenvolvimento monitora a assistência ao desenvolvimento prestada por seus membros por meio de relatórios revisados, com o objetivo principal de informar e promover um modelo de cooperação sustentável e efetivo. O Centro de Desenvolvimento assiste à tomada de decisão tanto da diretoria quanto do CAD por meio de dados estatísticos e demais informações necessárias. Por fim, o CAD congrega os membros doadores e se constitui em seu espaço de discussão. Atualmente ele é composto por 30 países membros³³ e participam como observadores organizações internacionais como o Banco

³³Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, União Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia, Luxemburgo, Países Baixos, Nova Zelândia,

Asiático de Desenvolvimento, o Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e Banco Mundial. O propósito do CAD é “promover cooperação para o desenvolvimento e outras políticas que contribuem para o desenvolvimento sustentável, incluindo crescimento econômico, redução da pobreza, melhoria dos padrões de vida em países em desenvolvimento, e um futuro no qual nenhum país dependa de Ajuda.” (OECD, s/d - a)³⁴

Segundo Ruckert (2008), ele cumpre seu mandato, exposto acima, por meio de ações que promovam a harmonização de políticas de assistência prestadas pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, consolidação de boas práticas na cooperação internacional para o desenvolvimento, relatórios de monitoramento e avaliação da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Suas diretrizes e produções se relacionam a várias áreas temáticas, como instituições responsáveis e eficazes; assistência ao comércio; conflito, fragilidade e resiliência; relações globais do comitê; cooperação efetiva para o desenvolvimento; meio ambiente e desenvolvimento; avaliação de programas de desenvolvimento; financiamento para desenvolvimento sustentável; igualdade de gênero e desenvolvimento. (OECD, 2011a, p. 22).

Suas ações, especialmente as relacionadas à avaliação da prática de cooperação internacional, uma das mais relevantes e interessantes para análise do próximo capítulo, são pautadas por uma série de critérios compatíveis com uma metodologia completamente centrada em resultados. Estes princípios foram acordados em 1991 durante um encontro dos representantes do DAC. O primeiro princípio é a *imparcialidade e a independência*, definido com o objetivo de isentar quaisquer mecanismos de avaliação, desde o princípio dos programas (definição, escolha de abordagens, equipes, etc.), de influências políticas ou de outra ordem que pudesse minar a credibilidade das informações e conhecimentos adquiridos pelo processo. O segundo princípio é a *credibilidade*, ligado à transparência das informações da avaliação a confiabilidade de que os resultados, positivos ou negativos, serão compartilhados. O terceiro princípio, a *utilidade*, diz respeito à disponibilidade dos dados aos tomadores de decisão, bem como a possibilidade de sua utilização ou replicação para análise de dados ou casos futuros. (OECD, 1991)

A *parceria* entre doadores e receptores de cooperação também se torna um princípio, estabelecido com vistas a permitir a troca de informações e aprendizados entre as partes. O

Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suíça, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos

³⁴ No original em inglês: “promote development co-operation and other policies so as to contribute to sustainable development, including pro-poor economic growth, poverty reduction, improvement of living standards in developing countries, and a future in which no country will depend on aid”. (OECD, s/d - a)

quinto princípio trata-se de promover a *cooperação entre doadores* como maneira de redução de custos e informações ou programas duplicados. O desenvolvimento de um *planejamento de avaliação* favorece a organização em etapas e as escolhas de métodos, equipe, abordagens adotados, tornando mais provável a observância de todos as demais diretrizes. Por fim, o último princípio diz respeito à maneira de reportar, disseminar e reavaliar programas. De acordo com o documento, os relatórios devem ser tão acessíveis e compreensíveis quanto possível, assim como devem sugerir novas ações e projetos que perpetuem bons resultados. (OECD, 1991)

Este quadro de princípios, aliados à uma metodologia baseada completamente voltada para resultados, molda a produção do comitê e, por consequência, a identificação de novas ideias e propostas de resolução. A metodologia baseada em resultados pode ser definida “como uma ampla estratégia de gerenciamento que objetiva alcançar mudanças importantes na maneira como as agências governamentais operam, com o melhoramento da performance (atingindo melhores resultados) como orientação central.” (OECD, 2001, p. 6)³⁵. De maneira geral, esta metodologia se traduz na valorização de dados, números, informações mensuráveis que podem ser avaliadas (a partir dos princípios apresentados) e, a partir disso, melhoradas objetivamente. Pela interação de princípios e metodologias, o CAD segue um padrão de ação no que diz respeito à implementação e monitoramento de projeto (CHANG, FELL, LAIRD, 1999):

Implementação de projetos:

A implementação dos projetos de cooperação compreende desde o estudo primeiro do plano de desenvolvimento doméstico do país receptor da ajuda à avaliação de curto prazo sobre as possibilidades de efetividade do projeto, passando pela preparação da proposta e sua formalização jurídica. As fases são identificadas abaixo:

- estratégia de desenvolvimento do país
- identificação do projeto: ideias preliminares de apresentação do projeto, que justifiquem sua realização e necessidade
- preparação do projeto: informações, estudos, pesquisas que deem condições para seu desenvolvimento

³⁵ No original em inglês: “can be defined as a broad management strategy aimed at achieving important changes in the way government agencies operate, with improving performance (achieving better results) as the central orientation.” (OECD, 2001, p. 6)

- desenho e elaboração do projeto: estabelece as ações a serem desenvolvidas, bem como os mecanismos de monitoramento e relatório a serem usados pelo país doador
- acordo: formalização diplomática e governamental da cooperação
- aquisição de serviços acordados previamente entre as partes
- implementação: execução do projeto, com produção de dados e relatórios sobre os resultados e a utilização dos serviços
- conclusão, cancelamento ou continuidade: por uma primeira avaliação, considera-se a viabilidade de continuidade dos projetos
- avaliação
- assistência após a realização do projeto e a verificação da sustentabilidade em longo prazo

Avaliação de projetos: “a avaliação deve prover informação que é credível e útil, possibilitando a incorporação de lições aprendidas na tomada de decisão dos doadores e receptores” (OECD, 2010, p. 32)³⁶. São levados em conta nesta etapa os seguintes conceitos:

- relevância
- eficiência: analisa se os recursos foram usados da melhor forma possível para atingir os resultados, em outras palavras, como os insumos se transformaram em resultados, e se isso foi feito da forma mais racional possível
- efetividade: perspectiva de alcance dos objetivos do projeto de desenvolvimento. É tratada de forma análoga à eficácia pela Organização
- resultados: o impacto previsto ou imprevisto, positivo ou negativo da cooperação para o desenvolvimento

Monitoramento: vasta produção de dados, estatísticas e relatórios.

Apesar de o eixo fundamental de sua função permanecer o mesmo, o comitê, assim como a OCDE em sua totalidade, tem enfrentados dificuldades e demandas por mudanças desde o final dos anos 1980, e, mais especificamente, meados dos anos 1990. (RUCKERT, 2008; MILANI, 2014; SANTOS FILHO, 2005; ESTEVES, ASSUNÇÃO; 2014). Em meados

³⁶ No original em inglês, An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision making process of both recipients and donors

de 1980 e início dos anos 1990, o Comitê subscreveu e recomendou políticas de desenvolvimento ligadas ao conjunto de medidas neoliberais conhecido como Consenso de Washington. No entanto, as diversas críticas ao modelo neoliberal, a baixa efetividade na implementação dos ajustes e o surgimento de novos temas em desenvolvimento, como os apontados acima, geraram uma reavaliação da forma de gerenciamento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Para além das críticas feitas ao modelo neoliberal de desenvolvimento, às quais o documento acima tentou responder, outro fator foi relevante para mudanças na concepção de desenvolvimento e, mais especificamente, de mensuração a efetividade da AOD dentro do Comitê.

A crescente importância, a partir dos anos 2000, de países que antes eram apenas receptores de cooperação, mas que a partir de então começavam a promovê-la, como Brasil, China e Índia, utilizando-se de outras vias que não o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. As constantes críticas à Organização, o surgimento de novas demandas engendradas no conceito de desenvolvimento, bem como o crescimento e consolidação de uma nova via de cooperação levaram a OCDE a discutir a efetividade de seus projetos, incluindo nestas discussões os países em desenvolvimento. (MILANI, 2014)

É neste cenário de críticas e crise de legitimidade que a OCDE e mais especificamente o Comitê iniciam um processo de reconstrução de um novo consenso sobre desenvolvimento, e a publicação do relatório *Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Co-operation*, analisado de maneira mais detida na próxima seção, marca essa nova fase de consolidação de uma noção de desenvolvimento internacional mais inclusiva e mais ampla, cujo objetivo central é a redução da pobreza (embora esteja subentendido aqui crescimento econômico), e não puramente medidas de ajuste fiscal. De acordo com Ruckert,

A introdução de um modelo de desenvolvimento neoliberal inclusivo indiscutivelmente representa uma tentativa de resolver alguns problemas de legitimidade e contradições que as políticas neoliberais enfrentaram, principalmente no mundo em desenvolvimento. Por absorver vozes e preocupações contra-hegemônicas, e por forjar uma política transnacional consensual por meio de uma ordem neoliberal de desenvolvimento, o CAD conseguiu ‘tirar um pouco de vento das velas’ dos protestos neoliberais. De fato, a inclusão de pessoas previamente excluídas parece ser parte de um esforço por fazer o projeto neoliberal e seus princípios concomitantes de privatização, liberalização e desregulação verdadeiramente hegemônicos. (RUCKERT, 2008, p. 103-104).³⁷

³⁷ No original em inglês: “The introduction of an inclusive neoliberal development model arguably represents an attempt to resolve some of the legitimacy problems and contradictions that neoliberal policies faced, particularly in the developing world. By absorbing counter-hegemonic voices and concerns, and by forging a transnational policy consensus through an inclusive neoliberal world development order, the DAC has managed to take some

A publicação deste documento foi tão relevante e representativa enquanto resposta às demandas por mudança que influenciou a política de desenvolvimento para além da OCDE: funcionou como base para a criação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Além disso, a OCDE e o CAD tomaram parte no grupo de agências internacionais que ajudaram a refinar os indicadores de cada objetivo, e, posteriormente, monitorá-los. Desde então, o Comitê tem se engajado cada vez mais em iniciativas relacionadas à construção de uma estrutura de cooperação internacional para o desenvolvimento que se mostre mais baseada em diálogo e parceria, como será demonstrado no próximo capítulo.

wind out of the sails of anti-neoliberal protests. Indeed, the inclusion of previously excluded people seems to be part of an effort to make the neoliberal project and its concomitant principles of privatization, liberalization, and deregulation truly hegemonic.” (RUCKERT, 2008, p. 103-104)

3 EVOLUÇÃO COGNITIVA NO COMITÊ DE ASSISTÊNCIA AO DESENVOLVIMENTO DA OCDE: EVIDÊNCIAS E DESAFIOS

O objetivo deste capítulo é analisar, a partir do conceito de evolução cognitiva, os documentos relacionados aos princípios orientadores das práticas do desenvolvimento internacional produzidos pelo CAD/OCDE, exclusivamente ou em parceria com outras organizações e atores em fóruns internacionais. O propósito desta análise é identificar, nestes documentos, indícios de inovação, difusão, seleção e permanência de políticas de desenvolvimento que, por sua vez, tornem mais claro o processo de mudança do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e permitam compreender se trate de adaptação ou aprendizado organizacional. Serão lidos 22 documentos, 8 deles referentes somente ao CAD/OCDE; e 14 produzidos no âmbito de fóruns e encontros internacionais sobre eficácia da Ajuda, eventos estes promovidos, em um primeiro momento, pelo próprio comitê, mas que atualmente não se resumem a ele.

A partir da classificação dos documentos em exclusivos ou não exclusivos do CAD, propõe-se uma segunda classificação, em dois grupos: documentos tipo A e B. Os primeiros são aqueles cujo objetivo principal é analisar as práticas de Ajuda e propor estratégias de melhoria, as quais, frequentemente, se traduzem em transformações normativas, isto é, mudanças no conceito de desenvolvimento ou dos princípios que o embasam. Além disso, por meio destes documentos se propõe a criação de mecanismos institucionais para consolidação dessas mudanças, bem como metodologias que as traduzem em projetos exequíveis e avaliáveis. Os documentos tipo B são voltados para monitoramento do que foi acordado nas declarações do tipo A.

Para cada grupo de documentos, ou seja, os de caráter interno ou internacional, foi elaborado um quadro resumo que os apresenta em ordem cronológica, de acordo com o tipo de documento que se trata e as variáveis de evolução cognitiva nele identificadas a partir dos indicadores abaixo, explicados em maiores detalhes no capítulo 1:

Inovação

- apresentação de um novo conceito de desenvolvimento internacional
- apresentação de novos princípios reguladores da prática de AOD

Difusão

- definição de metas

- criação de mecanismos de monitoramento das novas práticas propostas
- criação de instituições ou projetos específicos para sua internalização

Seleção

- acréscimo de novos temas e termos aos conceitos propostos na fase da inovação, pois indica reafirmação e consolidação das novas bases propostas na inovação
- apresentação de uma nova metodologia de mensuração dos projetos

Persistência

- recomendação das novas práticas a Estados membros, para subunidades da OCDE e, especialmente, outras organizações internacionais ligadas ao desenvolvimento.

3.1 Evolução política em documentos de caráter internacional elaborados a partir do CAD

Esta seção reúne basicamente os documentos produzidos durante os quatro Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda Internacional ao Desenvolvimento promovidos pelo Comitê com o objetivo de criar estratégias para tornar a AOD tão profícua quanto possível (OECD, s/d, a). Cada encontro se desdobrou em declarações que, por sua vez, criaram a necessidade de monitoramento e, especialmente a última, de uma organização internacional. O quadro da próxima página reúne as principais informações.

O primeiro documento, *Development Partnership in the New Global Context* (OECD, 1995), lança diretrizes sobre desenvolvimento que seriam aprimorados e explicadas no documento do ano seguinte, *Shaping the Twenty-First Century: The Contribution of Development Co-operation*, publicado em 1996. Ele foi elaborado em um encontro de ministros representantes dos países membros do CAD, é de extrema relevância para as iniciativas vindouras porque sugeriu mudanças no relacionamento entre países doadores e parceiros de AOD como forma de aumentar o sucesso da Ajuda e diminuir as incongruências entre o que era previsto para os projetos e de fato entregue ou praticado (OECD, 1997). Por outro lado, este documento sinaliza o início da inserção de outras agendas, que não economia, na lógica de promoção do desenvolvimento.

De maneira geral, a publicação de 1996 apresentou os avanços conseguidos durante 50 anos de práticas e políticas para o desenvolvimento internacional (primeira parte do documento); e apontou a necessidade de mudanças na cooperação internacional para o desenvolvimento com vistas a torná-la tão adequada e efetiva quanto possível a um mundo

dinâmico. Desenvolvimento se traduz como a consecução de metas específicas relacionadas à bem estar econômico (redução da extrema pobreza em 50% até 2015); desenvolvimento social (educação, igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, redução da mortalidade infantil, acesso ao sistema de saúde); e sustentabilidade e regeneração ambiental.

Como mencionado no quadro 1, as duas grandes estratégias propostas pelo comitê para melhoria da cooperação internacional foram parceria (*partnership*), apresentada de maneira bastante explícita, e apropriação (*ownership*), subentendida como complementar à primeira. A parceria se refere à diferenciação de papéis entre os países doadores e receptores. Enquanto os primeiros são responsáveis por prover os recursos necessários para o desenvolvimento, fossem eles financeiros, tecnológicos, de *know-how*; os países em desenvolvimento devem assumir o compromisso de aderir às políticas macroeconômicas sugeridas, incentivar a iniciativa privada, praticar políticas de responsabilidade fiscal e tarifárias competitivas, investir nas áreas recomendadas (saúde, educação primária, entre outras).

Apesar de subscreverem essas responsabilidades (ou recomendações?), os próprios países parceiros seriam os responsáveis pela aplicação dos princípios gerais estabelecidos como guias de desenvolvimento e, desta maneira, responsáveis pela construção e sucesso de sua trajetória de desenvolvimento. A isto convencionou-se chamar de *ownership*, ou apropriação, por parte dos países em desenvolvimento, da liderança na percepção do que é desenvolver-se, e de como fazê-lo. A relação entre esses conceitos fica mais clara a partir da citação a seguir:

Para dar solidez à nossa crença à apropriação local e à parceria nós deveremos usar canais e métodos de cooperação que não enfraqueçam esses valores. A aceitação do modelo de parceria, com maior clareza nos papéis dos parceiros, é uma das mudanças mais positivas que nós estamos propondo na estrutura para cooperação do desenvolvimento. Em uma parceria, a cooperação para o desenvolvimento não tenta fazer as coisas para os países em desenvolvimento e para sua população, mas com eles. Isso pode ser visto como um esforço colaborativo para ajudá-los a aumentar suas capacidades para fazer coisas para eles mesmos. Abordagens paternalistas não tem lugar nesta estrutura. Em uma verdadeira parceria, os atores locais devem progressivamente tomar a liderança enquanto os parceiros externos diminuem seus esforços para assumirem a maior responsabilidade por seu próprio desenvolvimento. (OECD, 1996, p. 13).³⁸

³⁸ No original em inglês: “To give substance to our belief in local ownership and partnership we must use channels and methods of co-operation that do not undermine those values. Acceptance of the partnership model, with greater clarity in the roles of partners, is one of the most positive changes we are proposing in the framework for development co-operation. In a partnership, development co-operation does not try to do things for developing countries and their people, but with them. It must be seen as a collaborative effort to help them increase their capacities to do things for themselves. Paternalistic approaches have no place in this framework. In a true partnership, local actors should progressively take the lead while external partners back their efforts to assume greater responsibility for their own development” (OECD, 1996, p. 13).

Quadro 3 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internacionais

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
A	1995	Development Partnerships in the New Global Context (OECD, 1995)	Discutir diretrizes de desenvolvimento internacional para o próximo século	Novas estratégias de cooperação: apropriação (<i>ownership</i>) e parceria (<i>partnership</i>)	Não identificada	Fortalecimento dos dispositivos de monitoramento e avaliação dos projetos	Não identificada
A	1996	Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation (OECD, 1996)	Rever os avanços em desenvolvimento internacional obtidos nos últimos 50 anos, e definir os objetivos que guiarão as ações da Organização nos próximos anos (centralidade da redução da pobreza no debate)	- Define-se desenvolvimento como bem-estar econômico; desenvolvimento social; e sustentabilidade e regeneração ambiental. - Suporte para estratégias próprias locais; perpetuação dos recursos adequados; fortalecimento da coordenação com outras instâncias internacionais; monitoramento e avaliação; expansão das bases para cooperação.	Não identificada	Não identificada	Não identificada
A	2003	Rome Declaration on Harmonisation (OECD, 2003)	Harmonizar as diretrizes e práticas de diversas OIs para	Harmonização de metodologias de mensuração, implementação de boas práticas	Não identificada	Reafirmação dos princípios de <i>partnership</i> e <i>ownership</i>	Não identificada

Quadro 3 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internacionais

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
			o desenvolvimento.				
A	2005	Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento -Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua (OCDE, 2005)	Desenvolver princípios, estratégias, que tornem a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento mais eficaz	Inclusão de três princípios para cooperação internacional para o desenvolvimento: alinhamento, gestão centrada nos resultados e responsabilidade mútua.	- Definição de metas, objetivos claros a serem alcançados para cada um dos princípios - Apresentação de indicadores claros, mensuráveis, enquanto metodologia de avaliação dos avanços	- Reafirmação dos princípios de apropriação e da harmonização - Acréscimo de outros princípios de AOD que possuem caráter de complementaridade em relação aos primeiros	Recomendação de ações aos membros a partir dos indicadores
B	2006	2006 Survey on monitoring the Paris Declaration - Overview of the Results (OECD, 2006)	Diagnosticar a situação de alguns países em relação às metas definidas na Declaração de Paris	Não identificada	- Em si mesmo, o relatório de monitoramento é um indício da importância atribuída pelos atores ao processo de adequação de suas práticas aos novos princípios - Análise das metas e indicadores	- Reafirmação dos princípios estabelecidos na Declaração de Paris	Recomendações de áreas que deveriam receber mais a atenção dos atores, e de ações para tornar mais profícuas as iniciativas dos países rumo às metas
B	2008	2008 Survey on monitoring the Paris Declaration - Making Aid more Effective	Apresentar os avanços obtidos nas áreas de harmonização, apropriação, alinhamento,	Não identificada	- Em si mesmo, o relatório de monitoramento é um indício da importância atribuída pelos atores ao processo de	- Reafirmação dos princípios estabelecidos na Declaração de Paris	Recomendações de áreas que deveriam receber mais a atenção dos atores, e de ações para tornar mais profícuas as

Quadro 3 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internacionais

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
		by 2010 (OECD, 2008a)	gestão centrada nos resultados e responsabilização mútua		adequação de suas práticas aos novos princípios - Análise das metas e indicadores		iniciativas dos países rumo às metas
A	2008	Acra Agenda for Action (OECD, 2008b)	Acelerar a implementação da Declaração de Paris	Menção de atores da sociedade civil e atores da cooperação Sul-Sul	Não identificada	Os princípios e indicadores acordados na Declaração anterior foram confirmados.	Recomendações aos países sobre o que podem ser feito para acelerar a adequação aos princípios de Paris
B	2011	Aid Effectiveness 2011 - Progress in Implementing the Paris Declaration (OECD, 2011b)	Apresentar os avanços obtidos nas áreas de harmonização, apropriação, alinhamento, gestão centrada nos resultados e responsabilização mútua.	Não identificada	- Em si mesmo, o relatório de monitoramento é um indício da importância atribuída pelos atores ao processo de adequação de suas práticas aos novos princípios - Apenas 1 das 12 metas de eficácia do desenvolvimento foi alcançada	- Reafirmação dos princípios estabelecidos na Declaração de Paris e em Acra	Não identificada (não foram feitas recomendações)
A	2011	Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento (OECD, 2011c)	Estabelecer as bases para um modelo de cooperação internacional mais amplo e inclusivo no que diz respeito a perspectivas sobre desenvolvimento	- Maior disposição em dialogar com países que apresentem outras perspectivas de desenvolvimento - Consideração e diálogo com atores não estatais e países	Criação da Parceria Global para cuidar da implementação de monitoramento dessas medidas	Reafirmação da apropriação das prioridades de desenvolvimento, do enfoque nos resultados, das parcerias, da transparência e responsabilização mútua.	A criação de uma organização internacional para auxiliar os atores a alcançarem os objetivos de desenvolvimento eficaz é o maior indício de persistência desta agenda e dos princípios acordados em Busan

Quadro 3 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internacionais

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
			e atores envolvidos	promotores da cooperação Sul-Sul - Amplo conjunto de atores participantes, estatais e não estatais - Desenvolvimento como mais que Paris e Acra: envolve os Objetivos de Desenvolvimento do milênio - Criação da Parceria Global para cuidar da implementação, monitoramento e harmonização de políticas para alcançar esses objetivos			
B	2014	Global Partnership for Effective Development Co-operation: Making Development Cooperation More Effective - 2014 Progress Report (OECD/UNDP, 2014a)	Avaliação dos progressos conseguidos, identificação das limitações das políticas estabelecidas, e discussão sobre as possibilidades reais de consecução das metas	- Apresentação de novos indicadores - Novos temas e atores na agenda do desenvolvimento - Perspectiva de desenvolvimento mais inclusiva e de diálogo com diferenças	- Construção contínua de indicadores e metodologia que consigam refletir o caráter mais participativo de Busan	Reafirmação da apropriação das prioridades de desenvolvimento, do enfoque nos resultados, das parcerias, da transparência e responsabilização mútua.	Não isentificadas

Quadro 3 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internacionais

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
A	2014	First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda (OECD/UNDP, 2014b)	O objetivo central é apresentar os avanços obtidos desde o Encontro em Busan, e afirmar o compromisso da organização com a nova agenda de desenvolvimento Pós-2015.	- Novas considerações acerca das diferenças entre os modelos de cooperação Norte-Sul e Sul-Sul, apresentando a primeira como a mais tradicional e, ainda a mais relevante, e a segunda sua complementar.	Não identificada	- Reafirmação e informação sobre os progressos desde Busan (2011) - Compromisso em realizar, a cada dois anos, um encontro de monitoramento e discussão de novos rumos - Reafirmação do Steering Committee	Não identificada
A	2016	Global Partnership for Effective Development Co-operation - Documento Final de Nairobi (OECD/UNDP, 2016)	O objetivo central da Parceria neste encontro é apresentar e discutir os avanços obtidos desde o Primeiro Encontro da Parceria, em 2014, e definir novas metas e diretrizes de desenvolvimento relacionadas à Agenda de Desenvolvimento Sustentável de 2015	- Renovação do mandato da parceria - Papel central da Agenda de 2030 para Desenvolvimento Sustentável na formulação de objetivos para os próximos anos. - Reestruturação organizacional .	- Reestruturação organizacional - Novas parcerias com outros fóruns e OIs	Reafirmação dos princípios e diretrizes afirmados nas declarações anteriores	Recomendações aos países

Fonte: Elaborado pela autora

Dados este primeiro passo, a iniciativa de maior relevância foi a realização do Primeiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (*The First High Level Forum*), em Roma, que contou com a participação de 28 representantes de países parceiros do CAD e mais de 40 organizações multi e bilaterais ligadas ao desenvolvimento. A Declaração de Roma, de 2003, se enquadra no esforço geral de compatibilização das diretrizes e programas de desenvolvimento produzidos não só pelo CAD, mas por outras OIs engajadas nesta agenda. Aqui se propõe a harmonização de procedimentos e exigências requeridas pelos países doadores (e especialmente entre eles), e, ao fazerem isso, promovem também a complementaridade das respostas dos países parceiros aos mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos financiados, tornando mais eficiente, portanto, os projetos de cooperação. Além disso, esse princípio reforça a priorização de uma metodologia baseada nos Estados parceiros, adaptável, em alguma medida e sempre que possível, às suas especificidades. (OECD, 2003).

O Segundo Fórum de Alto Nível aconteceu em Paris, no ano de 2005, e reuniu Estados membros da OCDE, representantes da sociedade civil e instituições internacionais multi e bilaterais. A Declaração que dele resultou apresentou uma metodologia mais completa e objetiva de monitoramento e análise dos projetos de cooperação. Esta metodologia seria balizada por cinco princípios e, derivados deles, 12 indicadores. As metas de cada indicador deveriam ser alcançadas até o ano de 2010, sendo que neste intervalo seriam elaborados dois relatórios de monitoramento e realizado um novo encontro para avaliação dos avanços. Entre os princípios citados no documento, dois já haviam sido estabelecidos em documentos anteriores: apropriação e harmonização. Outros três ainda não haviam sido mencionados: alinhamento, gestão centrada em resultados e responsabilização mútua. (OCDE, 2005)

O alinhamento talvez seja o princípio mais relevante no sentido de comunicação de esforços por mudanças na arquitetura de uma nova forma de cooperação internacional para o desenvolvimento. O alinhamento se refere à adequação dos projetos de assistência oferecidos pelos países membros do CAD às estratégias e características dos países receptores. De maneira sucinta, a lógica subentendida neste princípio é a valorização das estruturas disponíveis nos países parceiros, evitando ao máximo o desenvolvimento de bases próprias do projeto, e, quando necessário fazê-lo, a responsabilidade em transformá-lo em algo aplicável ao cotidiano dos receptores e, mais que isso, passível de reprodução em outros países. (OCDE, 2005)

A gestão centrada nos resultados, quarto princípio, tem caráter mais prático e metodológico, e determina que ambas as partes (doadores e parceiros) priorizem a produção e

mensuração de respostas e impactos, bem como a valorização de dados concretos como instrumentos de informação para decisão. O último princípio, responsabilidade mútua pelos resultados do desenvolvimento tem um caráter de complementaridade em relação à parceria e à apropriação. Como o próprio nome sugere, a responsabilização de países doadores e parceiros pelos resultados corrobora a lógica da parceria como um esforço de colaboração, ao mesmo tempo em que evidencia as atribuições dos países receptores como fazedores de seu próprio caminho de desenvolvimento uma vez que contam com o suporte necessário. (OCDE, 2005)

A Declaração de Paris é um marco muito importante na discussão acerca de eficácia da Ajuda porque é o primeiro esforço conjunto concreto de criação de medidas concretas e mensuráveis de conformidade a novos princípios de desenvolvimento que foram acordados. Neste sentido, ela demonstra a alta probabilidade de estabilização destes princípios, à medida em que, por um lado, o mesmo instrumento que os cria também prevê condições de institucionalização e seleção; e, por outro, torna mais formal e passível de avaliação o comprometimento dos Estados que aderem a ela.

Como a Declaração dispõe de muitos princípios, indicadores e metas, que, posteriormente, serão utilizados novamente a título de comparação para análise, optou-se por apresentá-los pela tabela a seguir:

Tabela 1 - Princípios, indicadores e metas acordados na Declaração de Paris (2005) (continua)

Princípio	Indicador	Do que se trata	Meta até 2010
Apropriação	1	Aos parceiros - Transformar estratégias de desenvolvimento em programas operacionais com foco em resultados	Pelo menos 75% dos países parceiros
Alinhamento	2a	Aos parceiros - países que tem um sistema de aprovisionamento (relação com fornecedores) e gestão de finanças públicas coerentes com boas práticas	Metade dos países parceiros aumentaram os índices
	2b	Aos parceiros - países que não tem esse sistema mas dispõe de um projeto para criá-lo	Um terço dos parceiros aumentaram seus índices

Tabela 1 - Princípios, indicadores e metas acordados na Declaração de Paris (2005) (conclusão)

Princípio	Indicador	Do que se trata	Meta até 2010
Alinhamento	3	Aos doadores - Basear os projetos globais às estratégias nacionais, alinhando assim o fluxo financeiro às prioridades dos parceiros	Pelo menos 94% dos fluxos contabilizados
	4	Aos doadores - Conciliar o apoio às prioridades dos países parceiros, harmonizando e melhorando sempre que possível as capacidades domésticas	50% dos recursos de cooperação técnica
	5a	Aos doadores - Utilização dos procedimentos e sistemas financeiros dos países receptores, buscando fortalecê-los e melhorá-los e não substituí-los	80% dos doadores
	5b	Aos doadores - confiança nas informações contábeis e financeiras dos países parceiros	80% dos doadores
	6	Aos doadores - Evitar criar estratégias de administração exclusivas para os projetos, que não sejam aplicáveis ao cotidiano	611 o número de unidades paralelas
	7	Aos doadores - tornar a ajuda previsível e confiável, informando os doadores sobre recursos disponíveis, compromissos e cronogramas	87%
	8	Aos doadores - progressivamente, desligar a ajuda	Não citada, progresso no decorrer do tempo
Harmonização	9	Aos doadores -disposições comuns para comunicação com governos parceiros (no que diz respeito à avaliação, informação, supervisão da ajuda, etc.) por meio de programas	66%
	10a	Aos doadores - redução do número de missões separadas	40% das missões realizadas conjuntamente
	10b	Aos doadores - redução do número de análises diagnósticas separadas	66%
Gestão centrada nos resultados	11	Aos parceiros -utilização de dados e indicadores acessíveis para avaliação do progresso da Ajuda	38%
Responsabilização Mútua	12	Aos doadores e parceiros - analisar conjuntamente os progressos da ajuda, tendo em mente diferenciações de atribuições e objetivos	100%

Fonte: adaptada de OCDE, 2005

O documento de monitoramento da Declaração de Paris foi produzido a partir das informações disponibilizadas por 34 países³⁹, e serviu como um diagnóstico quanto à situação dos países em relação às metas. Os dados levantados pela pesquisa, apresentados na tabela 2, colaboraram com a identificação das áreas mais delicadas à consecução das metas estabelecidas na Declaração de Paris. Com base nos resultados, foram elaboradas recomendações às quais os países parceiros e doadores deveriam estar mais atentos: intensificar a apropriação de suas trajetórias de desenvolvimento, tornando a contribuição de grupos da sociedade civil e dos parlamentos mais frequentes e relevantes; melhorar a utilização, por parte dos países doadores, dos orçamentos dos países receptores, tornando assim mais eficaz a utilização dos recursos já disponíveis; por meio da harmonização, doadores devem reduzir os custos de transação ao oferecer a gerenciar AOD; melhoria nas metodologias de avaliação de modo a priorizar a abordagem baseada em resultados mensuráveis; definição de uma agenda mútua com definições claras de papéis que seja possível a prática da responsabilização mútua. (OECD, 2006).

O segundo relatório de monitoramento foi divulgado em 2008, e precedeu o Encontro em Acra, no qual seriam avaliados os avanços da Declaração de Paris e acordadas novas estratégias para acelerar sua implementação. Foi elaborado com a colaboração de 55 países⁴⁰, dos quais 34 participaram da primeira rodada de avaliação, e são a estes que se referem os dados apresentados na tabela 2. Semelhantemente ao relatório de 2006, com base nos resultados foram feitas três recomendações: priorização do fortalecimento dos sistemas nacionais (de gerenciamento dos projetos, gestão financeira e aprovisionamento público, de monitoramento e avaliação dos resultados da Ajuda); fortalecimento da responsabilização sobre os recursos de desenvolvimento, diminuindo o papel do doador e incentivando o aperfeiçoamento dos sistemas internos do país parceiro; e, por fim, redução dos custos da Ajuda para os doadores a partir do engajamento em estruturas de harmonização que permitam um trabalho mais efetivo e organizado. (OECD, 2008a)

³⁹ Afeganistão, Albânia, Bangladesh, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Cabo Verde, República Democrática do Congo, República Dominicana, Egito, Etiópia, Gana, Honduras, Kenya, República do Quirguistão, Malawi, Mali, Mauritânia, Moldova, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Níger, Peru, Ruanda, Senegal, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Vietnã, Iêmen, Zâmbia

⁴⁰ Afeganistão, Albânia, Bangladesh, Benin, Bolívia, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro Africana, Chade, Colômbia, República Democrática do Congo, República Dominicana, Egito, Etiópia, Gabão, Gana, Haiti, Honduras, Indonésia, Costa do Marfim, Jordânia, Quênia, Instituições Provisória de Auto-Governança do Kosovo, República do Quirguistão, República Democrática Popular do Laos, Libéria, Madagáscar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moldávia, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Nepal, Nicarágua, Níger, Nigéria, Papua Nova-Guiné, Peru, Filipinas, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Sudão, Tanzânia, Togo, Ucrânia, Uganda, Vietnã, Iêmen, Zâmbia.

Na tabela abaixo, apresentam-se os resultados dos dois relatórios. Vale lembrar que relativamente ao relatório de 2008, apesar de terem participado 55 países, os dados refletem as condições dos 34 que participaram na primeira rodada, o que permite uma comparação absoluta para análise dos avanços na consecução das metas.

Tabela 2- Resultados de implementação da Declaração de Paris pelos relatórios de 2006 e 2008 (continua)

Indicador	Do que se trata	Diagnóstico em 2005	Status em 2008	Meta até 2010
1	Aos parceiros - Transformar estratégias de desenvolvimento em programas operacionais com foco em resultados	17%	24%	Pelo menos 75% dos países parceiros
2a	Aos parceiros - países que tem um sistema de aprovisionamento (relação com fornecedores)e gestão de finanças públicas coerentes com boas práticas	31%	36%	Metade dos países parceiros aumentaram seus índices
2b	Aos parceiros - países que não tem esse sistema mas dispõe de um projeto para criá-lo	não disponível no momento	não disponível no momento	Um terço dos parceiros aumentaram seus índices
3	Aos doadores - Basear os projetos globais às estratégias nacionais, alinhando assim o fluxo financeiro às prioridades dos parceiros	88%	48%	Pelo menos 94% dos fluxos contabilizados
4	Aos doadores - Conciliar o apoio às prioridades dos países parceiros, harmonizando e melhorando sempre que possível as capacidades domésticas	48%	60%	50% dos recursos de cooperação técnica
5a	Aos doadores - Utilização dos procedimentos e sistemas financeiros dos países receptores, buscando fortalecê-los e melhorá-los e não substituí-los	40%	45%	80% dos doadores
5b	Aos doadores - confiança nas informações contábeis e financeiras dos países parceiros	39%	43%	80% dos doadores
6	Aos doadores - Evitar criar estratégias de administração exclusivas para os projetos, que não sejam aplicáveis ao cotidiano	1.832	1.601	611 o número de unidades paralelas
7	Aos doadores - tornar a ajuda previsível e confiável, informando os doadores sobre recursos disponíveis, compromissos e cronogramas	70%	46%	87%

Tabela 2- Resultados de implementação da Declaração de Paris pelos relatórios de 2006 e 2008 (conclusão)

Indicador	Do que se trata	Diagnóstico em 2005	Status em 2008	Meta até 2010
8	Aos doadores - progressivamente, desligar a ajuda	75%	88%	Não citada, progresso no decorrer do tempo
9	Aos doadores - disposições comuns para comunicação com governos parceiros (no que diz respeito à avaliação, informação, supervisão da ajuda, etc.) por meio de programas	43%	47%	66%
10a	Aos doadores - redução do número de missões separadas	18%	21%	40%
10b	Aos doadores - redução do número de análises diagnósticas separadas	42%	44%	66%
11	Aos parceiros -utilização de dados e indicadores acessíveis para avaliação do progresso da Ajuda	7%	9%	38%
12	Aos doadores e parceiros - analisar conjuntamente os progressos da ajuda, tendo em mente diferenciações de atribuições e objetivos	38%	26%	100%

Fonte: Elaborada pela autora a partir de OECD (2006, 2008a)

O Terceiro Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (Third High Level on Aid Effectiveness) aconteceu em Acra, em 2008. Contou com uma participação sem precedentes de países parceiros, doadores, stakeholders e economias emergentes: foram mais de 80 países em desenvolvimento, todos os membros do CAD/OCDE e 3.000 organizações da sociedade civil. O Fórum teve como resultado a elaboração do Plano de Ação de Acra, que tem por objetivo acelerar a implementação dos princípios, metas e indicadores acordados em 2005. Apesar de o relatório de monitoramento de 2008 ter demonstrado avanços, a distância dos mesmos em relação às metas estabelecidas para 2010 gerou um senso de urgência por mais engajamento e melhores índices. Apesar disto, as recomendações foram bastante gerais, o que dá ao documento um tom mais próximo de renovação e reafirmação com os princípios de Paris (2005) que de ação propriamente dita. (OECD, 2008b).

As recomendações foram feitas em três aspectos: fortalecimento da apropriação dos Estados sobre o desenvolvimento, priorizar parcerias mais inclusivas e eficazes e, por fim,

maior comprometimento com resultados e mútua responsabilização. Como o sentido dessas medidas já foi amplamente explicado, torna-se necessário dar destaque apenas à valorização de novas parcerias com organizações da sociedade civil e, especialmente, com os países ligados à cooperação Sul-Sul. Neste ponto, o documento menciona os princípios que baseiam esta modalidade de cooperação (não interferência em assuntos internos, igualdade entre parceiros de desenvolvimento, respeito por sua independência, soberania nacional, diversidade cultural) e se refere a eles como valiosos para a complementaridade com a cooperação Norte-Sul (novamente). (OECD, 2008b)

A relevância da Declaração de Paris e do Plano de Ação de Acra, assim como a coesão entre seus princípios na formação de uma nova percepção de cooperação internacional para o desenvolvimento é bem explicada pela citação abaixo, retirada do Website do CAD/OCDE:

Os princípios apresentados na Declaração de Paris e no Plano de Ação de Acra tem ganhado suporte da comunidade de desenvolvimento, mudando para melhor a prática da Ajuda. Agora é norma que os próprios beneficiários de ajuda criem suas estratégias de desenvolvimento com seus parlamentos e eleitores (**apropriação**); que doadores apoiem esses planos (**alinhamento**); e simplifiquem seus esforços no país (**harmonização**); para que políticas de desenvolvimento sejam direcionadas a alcançar objetivos claros e mensuráveis (**gestão centrada em resultados**); e para que doadores e parceiros responsabilizem-se pela consecução destes objetivos (**responsabilização mútua**). (OECD, s/d, b)⁴¹

O último relatório de monitoramento da eficácia da Ajuda nos marcos da Declaração de Paris e Plano de Ação de Acra foi divulgado em 2011, poucos meses antes do Quarto Fórum de Alto Nível onde seriam criados os princípios de Busan. Participaram da coleta de dados para o relatório 78 países⁴². Como demonstrado na tabela abaixo, houve avanços, por vezes

⁴¹ No original em inglês: “The principles put forward in the Paris Declaration and Accra Agenda for Action have gained support across the development community, changing aid practice for the better. It is now the norm for aid recipients to forge their own national development strategies with their parliaments and electorates (**ownership**); that donors support these plans (**alignment**); and streamline their efforts in-country (**harmonisation**); for development policies to be directed to achieving clear, monitorable goals (**managing for development results**); and for donors and recipients to be jointly responsible for achieving these goals (**mutual accountability**).” (OECD, s/d, b)

⁴² Afeganistão, Albânia, Bangladesh, Benin, Bolívia, Bósnia e Herzegovina, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camboja, Camarões, Cabo Verde, República Centro-Africana, Chade, Colômbia, Comores, República Democrática do Congo, República Dominicana, Equador, Egito, El Salvador, Etiópia, Fiji, Gabão, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiné-Bissau, Haiti, Honduras, Indonésia, Jamaica, Jordânia, Quênia, Kosovo, República do Quirguistão, República Democrática Popular do Laos, Lesoto, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritânia, Moldávia, Mongólia, Marrocos, Moçambique, Namíbia, Nepal, Níger, Nigéria, Paquistão, Autoridade Palestina, Papua Nova-Guiné, Peru, Filipinas, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão,

significativos, nos indicadores criados em Paris. No entanto, apenas uma meta foi atingida. Outra observação importante é que houve diferenças de avanços entre os índices alcançados pelos países em desenvolvimento e os doadores, tendo o primeiro grupo alcançado, na maioria das vezes, resultado mais positivo.

Tabela 3: Resultados de implementação da Declaração de Paris e da Agenda de Acra pelo relatório de 2011 (continua)

Indicador	Do que se trata	Status em 2010	Meta para 2010
1	Aos parceiros - Transformar estratégias de desenvolvimento em programas operacionais com foco em resultados	37% (de 76)	Pelo menos 75%
2a	Aos parceiros - países que tem um sistema de aprovisionamento (relação com fornecedores) e gestão de finanças públicas coerentes com boas práticas	38% (de 52)	Metade dos países parceiros aumentaram seus índices
2b	Aos parceiros - países que não tem esse sistema mas dispõe de um projeto para criá-lo	não disponível no momento	Um terço dos parceiros aumentaram seus índices
3	Aos doadores - Basear os projetos globais às estratégias nacionais, alinhando assim o fluxo financeiro às prioridades dos parceiros	41%	94%
4	Aos doadores - Conciliar o apoio às prioridades dos países parceiros, harmonizando e melhorando sempre que possível as capacidades domésticas	57%	50%
5a	Aos doadores - Utilização dos procedimentos e sistemas financeiros dos países receptores, buscando fortalecê-los e melhorá-los e não substituí-los	48%	80%
5b	Aos doadores - confiança nas informações contábeis e financeiras dos países parceiros	44%	80%
6	Aos doadores - Evitar criar estratégias de administração exclusivas para os projetos, que não sejam aplicáveis ao cotidiano	1.158	611
7	Aos doadores - tornar a ajuda previsível e confiável, informando os doadores sobre recursos disponíveis, compromissos e cronogramas	43%	87%
8	Aos doadores - progressivamente, desligar a ajuda	86%	Progresso no decorrer do tempo

África do Sul, São Vicente e Granadinas, Sudão do Sul, Sudão, Suazilândia, Tadjiquistão, Tanzânia, Timor Leste, Togo, Tonga, Uganda, Ucrânia, Vanuatu, Vietnã, Zâmbia.

Tabela 3: Resultados de implementação da Declaração de Paris e da Agenda de Acra pelo relatório de 2011 (conclusão)

Indicador	Do que se trata	Status em 2010	Meta para 2010
9	Aos doadores - disposições comuns para comunicação com governos parceiros (no que diz respeito à avaliação, informação, supervisão da ajuda, etc.) por meio de programas	45%	66%
10a	Aos doadores - redução do número de missões separadas	19%	40%
10b	Aos doadores - redução do número de análises diagnósticas separadas	43%	66%
11	Aos parceiros -utilização de dados e indicadores acessíveis para avaliação do progresso da Ajuda	20% (44)	38%
12	Aos doadores e parceiros - analisar conjuntamente os progressos da ajuda, tendo em mente diferenciações de atribuições e objetivos	38%	100%

Fonte: Adaptada de OECD (2011b)

O 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda é outro marco na evolução da discussão sobre eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento, porque a partir dele construiu-se um cenário de princípios e práticas compartilhado por um conjunto variado de atores envolvidos em diversas formas de cooperação que não a AOD, como, por exemplo, a cooperação Sul-Sul. O Fórum resultou na elaboração da Parceria de Busan para Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento (*Busan Partnership for Effective Development Co-operation*), que se destina à colaborar com a consecução de objetivos mais amplos de desenvolvimento, como os Objetivos do Milênio. A Parceria se ergue sobre quatro princípios (OECD, 2011c) amplamente sugeridos e selecionados em outras declarações já estudadas:

- apropriação das prioridades de desenvolvimento pelos países receptores de ajuda
- foco nos resultados: impacto real, objetivo e mensurável dos projetos sobre redução de pobreza, desigualdades e outros objetivos proposto
- parcerias inclusivas (envolvimento de outros tipos de atores e integração com outras formas de cooperação
- transparência e responsabilização mútua.

A partir destes princípios, a Parceria faz uma série de recomendações que visam sua implementação pelos países que as adotam:

- *apropriação, resultados e responsabilização* (p. 5): uso dos sistemas dos países em desenvolvimento; elaboração de quadros e plataformas adaptados às realidades dos países para gerenciamento de riscos ligados aos projetos; plano global para harmonização de métodos e melhoria de estatísticas usadas para acompanhar progressos; desvinculação da ajuda; intensificação de esforços para alcançar a igualdade de gênero como pré-requisito para crescimento econômico
- *cooperação transparente e responsável* (p. 7): maior clareza e ênfase na divulgação dos dados relativos aos projetos; até 2013, elaboração anual, pelos países que subscrevem a parceria, de relatórios anuais que informem o status da implementação das decisões
- *promoção do desenvolvimento sustentável em situações de conflito e fragilidade* (p. 9): observância de diretrizes anteriores relativas à processos de *peacekeeping* e *peacebuilding*
- *parcerias para fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade diante da adversidade* (p. 9): países em desenvolvimento coordenarão estratégias domésticas de resposta a choques e desastres naturais; os países desenvolvidos investirão nas infraestruturas e sistemas de proteção social recomendados pelos países parceiros.
- *fortalecimento e capacitação das instituições políticas dos países em desenvolvimento* (p. 10)
- *incentivo à cooperação Sul-Sul e triangular* como formas de trocas de experiências e facilitadoras do acesso dos países em desenvolvimento, tanto recebedores quanto promotores desta cooperação, aos recursos de conhecimento da trajetória de projetos da cooperação Norte-Sul. (p. 11)
- *incentivo à participação do setor privado na promoção do desenvolvimento*
- *ênfase na capacitação institucional para combate à corrupção* (p. 12)
- *financiamento de mudanças climáticas* (p. 12)

Se os princípios de parceria e apropriação vinham sendo reafirmados nas declarações anteriores, neste documento parecem ter ganhado uma aplicação mais objetiva e precisa, porque nela se manifestou o início de uma abertura gradual para a diversidade de práticas, resguardada pela diferenciação de papéis e responsabilidades dos atores envolvidos.

A natureza, as modalidades e as responsabilidades que se aplicam à cooperação sul-sul, diferem daquelas que se aplicam à cooperação norte-sul. Ao mesmo tempo, reconhecemos que todos fazemos parte de uma mesma agenda para o desenvolvimento na qual participamos com base em objetivos

comuns e princípios compartilhados. Assim, encorajamos maiores esforços para apoiar uma cooperação mais eficaz baseada nas especificidades de cada país. Os princípios, compromissos e ações acordados no documento de Busan serão referências para os parceiros da cooperação sul-sul numa base voluntária. (OCDE, 2011c, p. 1)

O objetivo de reconhecer, agregar e aprender com novas práticas de cooperação, tanto a Sul-Sul⁴³ quanto a triangular; bem como o reconhecimento de novos atores na promoção do desenvolvimento internacional, tais como parcerias público-privada e stakeholders, por exemplo, informam sobre a complexidade do cenário futuro para cooperação e confirmam a necessidade de concessões e adequações a um mundo mais dinâmico e plural no que diz respeito a agendas e atores de desenvolvimento.

Por meio deste mesmo documento, os representantes reunidos no Fórum acordaram alguns instrumentos de prestação de contas mútua sobre os status de suas políticas com relação aos itens citados acima. O primeiro foi definir que os países em desenvolvimento seriam os responsáveis por elaborar um quadro de avaliação de responsabilização mútua a partir de suas próprias necessidades domésticas, e que acordados os indicadores de avanço, o resultado seria compartilhado com os demais; O segundo instrumento foi o acordo sobre a criação, até 2012, de um aparato metodológico que seria usado para monitoramento da implementação de todas as ações previstas no documento.

Por fim, e o mais importante, foi a decisão de convocar, por meio do Grupo de Trabalho sobre Eficácia da Ajuda do CAD/OCDE, representantes de todos países que endossaram o documento para a construção de uma Parceria Global que reuniria todos esses instrumentos de avaliação e monitoramento. Essa Parceria deveria também contar com a colaboração de outras organizações internacionais como o Fórum para a Cooperação e Desenvolvimento das Nações Unidas, a própria OCDE em sua integralidade, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O objetivo é que essa Parceria se torna-se um espaço de produção de conhecimento e dados a partir dos princípios de Busan, desempenhando, portanto, um papel muito relevante nas políticas de desenvolvimento. (OCDE, 2011c)

A Parceria Global para a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento - PGECD (*Global Partnership for Effective Development Co-operation - GPEDC*) foi criada em 2012 com a missão de ser “uma plataforma multi-stakeholder para avanço da efetividade dos

⁴³ Neste sentido, a ausência de Brasil, China e Índia nas discussões fortaleceu a demarcação política e ideológica do debate, embora vários outros países em desenvolvimento, organizações não governamentais, organizações da sociedade civil e multilaterais estivessem presentes (SOUZA, 2014; MILANI, 2014).

esforços para o desenvolvimento de todos os atores, para promover resultados de longa-duração e contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁴⁴.” (GLOBAL PARTNERSHIP, s/d)⁴⁵. A PGECD é dirigida por um comitê que promove a cada dois anos um encontro com seus membros, hoje, mais de 160 países e 50 organizações, reunindo, produzindo e analisando dados estatísticos, fontes de financiamento e harmonização de políticas para atores extremamente diversos do ponto de vista econômico, social, de desenvolvimento.

Em 2014 foi publicado o primeiro relatório de monitoramento de atividades da PGECD, pouco antes do primeiro encontro da Parceria. O mesmo foi elaborado a partir de dados enviados por 46⁴⁶ países, e avalia os avanços adquiridos desde Busan por dez indicadores, essencialmente os utilizados na Declaração de Paris e na Agenda de Acra, com poucas modificações que visam atribuir aos mesmos um caráter mais inclusivo e amplo de desenvolvimento proposto pela Parceria. O quadro a seguir mostra o status destes avanços em 2014.

Quadro 4 - Princípios e Indicadores da Parceria de Busan pelo relatório de 2014⁴⁷

Princípio	Indicador	Do que se trata	Status	Meta
Apropriação	1	Cooperação focada em resultados compatíveis às prioridades dos parceiros	Não é possível a mensuração, já que só foi implementado em oito países	100% dos doadores utilizam sistemas e recursos nacionais
	6	Ajuda é inserida nos orçamentos e discutida internamente	64%	85%
	9	Sistemas dos países parceiros tem sido usados e melhorados	49%	57%
	10	Desligamento da Ajuda	79% (aumento de 2% em relação a 2010)	Processo contínuo

⁴⁴ À época, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

⁴⁵ No original em inglês: “is a multi-stakeholder platform to advance the effectiveness of development efforts by all actors, to deliver results that are long-lasting and contribute to the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs)”. (GLOBAL PARTNERSHIP, s/d)

⁴⁶ Albânia, Armênia, Bangladesh, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboja, Camarões, Congo, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Egito, El Salvador, Etiópia, Guatemala, Honduras, Jamaica, Kênia, Kosovo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Mali, República da Moldávia, Moçambique, Nepal, Níger, Países da Ilha do Pacífico, Peru, Filipinas, Ruanda, Samoa, Senegal, Sudão, Tadjiquistão, República Unida da Tanzânia, Timor-Leste, Togo, Vietnã, Cisjordânia e Faixa de Gaza.

⁴⁷ Neste relatório os indicadores não aparecem sequencialmente, e sim agrupados em relação aos princípios que manifestam

Parcerias inclusivas para o desenvolvimento	2	Condições para engajamento e contribuição da sociedade civil na agenda de desenvolvimento	Ainda há de se desenvolver formas mais precisas para mensuração disto	Processo contínuo
	3	Contribuição e participação do setor privado	Ainda há de se desenvolver formas mais precisas para mensuração disto	Processo contínuo
	8	Empoderamento feminino e igualdade de gênero	Um terço dos países possuem sistemas e programas voltados ao empoderamento feminino	Existência de programas e sistemas de informação disponíveis em todos os países
Transparência e responsabilização pelos resultados do desenvolvimento	4	Informação sobre os projetos de cooperação são publicizadas	25% não publicam os dados	Implementação de uma base comum de informações
	5a	Previsibilidade de disponibilização dos recursos no ano fiscal em que é lançado	84%	90%
	5b	Previsibilidade de disponibilização dos recursos a médio prazo	83%	92%
	7	Responsabilidade mútua dos atores é reforçada por meio de instrumentos de reavaliação	59%	100%

Fonte: Elaborado pela autora a partir de OECD/UNDP, 2014a

O quadro de indicadores oferece uma visão geral não só do status de implementação dos princípios, mas dos desafios de mensuração e de tradução, em ações, dos objetivos da Parceria. Neste sentido, é importante perceber a inclusão, nos indicadores, de políticas voltadas ao empoderamento feminino, participação da sociedade, transparência das informações sobre cooperação internacional para o desenvolvimento. Estes novos indicadores refletem, de alguma maneira a percepção de desenvolvimento sustentada pela PGECD, mais ampla que as demais no que diz a agendas e atores. Como informa o próprio documento:

O exercício de monitoramento também viu um conjunto cada mais diversificado de provedores como os membros do Grupo de Coordenação Árabe e economias emergentes participando em processos de responsabilização a nível doméstico. Esse engajamento reflete a diversidade da Parceria Global e é reconhecida com uma expressão importante do espírito

de inclusão forjado no Fórum de Alto Nível de Busan. (OECD/UNDP, 2014a, p. 32)⁴⁸

Pouco depois da publicação do relatório de 2014 aconteceu o primeiro encontro da Parceria Global. O *First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda* aconteceu no México, e deu origem ao relatório chamado *Mexico High Level Meeting Communiqué*. Este documento é dividido em três partes: apresentação do objetivo da Parceria e do próprio evento, ações concretas em direção ao desenvolvimento, agrupadas de acordo com os Princípios de Busan, forma de trabalho e crescimento da Parceria.

Três elementos chamam a atenção no documento: a criação de uma nova classificação de Estados, os países de renda média; as considerações acerca da cooperação Sul-Sul; e a menção da próxima reunião no contexto de uma Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 (pós Objetivos de Desenvolvimento do Milênio).. Os países de renda média são os que enfrentam desafios estruturais ao desenvolvimento (como desigualdade, problemas ambientais, falta de inovação e competitividade) mas que não se enquadram em índices de renda per capita que os coloquem em evidência o que diz respeito aos problemas para atingirem níveis satisfatórios de eficácia para o desenvolvimento. O objetivo da Parceria ao criar essa categoria de Estado é expor a necessidade de criação de mecanismos de ajuda específicos que consigam ser operáveis mesmo em meio a tantas nuances e especificidades. No que diz respeito à cooperação Sul-Sul e triangular, menciona-se de maneira clara as diferenças entre os princípios balizadores da primeira e a cooperação Norte-Sul. Além disso, o argumento proposto é que o primeiro modelo de cooperação internacional para o desenvolvimento é mais relevante e expressivo, tendo o segundo um caráter complementar a ele. A partir desta diferença de princípios e papéis, os princípios de Busan e as políticas elaboradas ou praticadas no âmbito da Global Partnership se apresentam como bases de referência ao modelo Sul-Sul, às quais podem-se recorrer voluntariamente.

Por fim, uma definição mais detalhada da PGECD é útil para se pensar a respeito das bases nas quais ela firma:

⁴⁸ No original em inglês: This monitoring exercise also saw an increasingly diverse set of co-operation providers such as members of the Arab Co-ordination Group and emerging economies participating in accountability processes at the country level. This engagement reflects the diversity of the Global Partnership and is recognised as an important expression of the spirit of inclusiveness forged at the Busan High-Level Forum. (OECD/UNDP, 2014 p. 32)

a GPEDC [Global Partnership for Effective Development Cooperation] é comprometida com a implementação com a **mudança de paradigma de eficácia da ajuda para cooperação para eficácia da cooperação para o desenvolvimento**, sustentada pela contribuição e o efeito catalizador da AOD, como a principal fonte de assistência ao desenvolvimento internacional a fim de oferecer um suporte melhor para um impacto mais amplo e de longo prazo do fortalecimento da mobilização de recursos internos e a convergência de esforços de todos os stakeholders públicos e privados de desenvolvimento em todos os níveis. (OECD/UNDP, 2014b, p. 01, destaque nosso)⁴⁹.

Chama a atenção a maneira como o documento expressa a mudança de paradigmas acerca da maneira pela qual se promove o desenvolvimento (de ajuda para cooperação), mas, ao mesmo tempo, firma as bases da origem desta mudança como a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Neste sentido, embora a abordagem da Parceria seja pautada pela inclusão de atores e agendas, o que certamente condiz com os princípios de diálogo e valorização das diferenças acordados em Busan, isso significa uma mudança completa, um rompimento com um modelo passado extensivamente praticado? Até que ponto isto é possível?

Dois anos depois do Encontro no México, aconteceu a Segunda Reunião de Alto Nível da Parceria em Nairobi, no Kênia. O Encontro reuniu mais de 4.500 representações (stakeholders) de 156 países. O documento de Nairobi, resultado das discussões, apresenta comprometimento claro da organização com o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou a chamada Agenda 2030. Semelhantemente aos demais documentos, o de Nairobi reafirmou os princípios de Busan e dividiu responsabilidades entre países doadores e parceiros na cooperação para desenvolvimento, trazendo para diálogo sobre apropriação e parcerias atores como governos nacionais, como Parlamentos, governos locais, empresários, grupos da sociedade civil e instituições filantrópicas. No framework da Agenda de 2030, o documento aponta como o maior desafio da Parceria “não deixar nada atrás”, isto é, promover o desenvolvimento de maneira equilibrada e acessível a todos: inclusão de mulheres e crianças, jovens, países em situações especiais (pobreza extrema e problemas de segurança), países de renda média.

⁴⁹ No original em inglês: “the GPEDC is committed to implementing a paradigm shift from aid effectiveness to effective development cooperation, sustained by the contribution and catalyzing effect of ODA, as the main source of international development assistance, in order to better support the long-term and broad developmental impact of a strengthened mobilization of domestic resources and the convergence of efforts of all public and private development stakeholders at all levels.” (OECD/UNDP, 2014b, p. 01)

A parte mais importante do documento é a renovação de mandato da Parceria. Os ODS se constituem como a causa principal da manutenção da Parceria Global e, mais que isso, o crescimento do seu escopo em matéria de composição do Comitê Diretivo e de parcerias com outras OIs, como o Fórum Político de Alto Nível Sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, Fórum das Nações Unidas sobre Cooperação para o Desenvolvimento e o Fórum sobre Financiamento para o Desenvolvimento. A função da Parceria nesta nova etapa do desenvolvimento internacional é oferecer um ambiente de trocas de experiências, conhecimentos e aprendizados, colaborando para a construção de políticas harmonizadas e para inovação de estratégias; bem como a responsabilização mútua a partir de uma abordagem centrada nos países.

Além da renovação do mandato, foi aprovada uma mudança muito relevante na estrutura do Comitês Diretivo da Parceria. Anteriormente, este órgão de caráter executivo era composto por 20 membros, e a partir de 2016, passou a ser composto por 26 pessoas, destas: 4 componentes da co-presidência (3 que representam países completamente distintos no que diz respeito à concepções de cooperação e 1 de representação regional rotativa); 1 membro do CAD como representante dos países doadores⁵⁰, 1 membro representando o CAD (organização) e a OCDE; 1 representante de doadores árabes.

3.2 Estratégia de Desenvolvimento da OCDE e evolução cognitiva: possibilidades e desafios

Esta seção apresentará a análise de alguns documentos que sugerem transformações internas da OCDE no período estudado neste trabalho (1996-2016). O objetivo da análise é compreender os motivos das mudanças, sua relação com o contexto geral de debate sobre desenvolvimento e eficácia da ajuda (documentos da sessão anterior) e sua profundidade, ou seja, quais elementos se transformaram, se foram aspectos mais fundamentais da organização ou não. Abaixo segue o quadro.

⁵⁰ É importante pensar nisso como um reconhecimento do papel exercido pelo Comitê na coordenação e harmonização deste grupo de países

Quadro 5 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internos à OCDE

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
A	2011	Framework for an OECD Strategy on Development (OECD, 2011d)	Apresentar as bases para uma nova estratégia organizacional para o desenvolvimento internacional com o objetivo de fortalecer a OCDE. Neste sentido, é um projeto com implicações apenas internas, em um primeiro momento.	Três objetivos iniciais: - Estar aberta e visões sobre desenvolvimento vindas de países não membros; - integração da agenda de desenvolvimento entre as diversas áreas da OCDE - Melhoria de suas práticas e recomendações por meio do gerenciamento com base em resultados	Não identificada	Objetivo de a organização tornar viável o caminho que nenhum país seja dependente para promoção do desenvolvimento, o que remete ao princípio de apropriação.	Não identificada
A	2012	OECD Strategy on Development (OECD, 2012)	Estabelecer uma nova estratégia sobre desenvolvimento para a OCDE, relativamente ao seu papel na promoção do desenvolvimento internacional, e no que diz respeito ao aumento ou fortalecimento das capacidades da própria	Não identificadas	Não identificadas	- Reafirma e expande as proposições de mudança feitas no documento <i>Framework for an OECD Strategy on Development</i> , de 2011	Preocupação com fortalecimento e relevância institucional

Quadro 5 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internos à OCDE

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
			organização na relação com seus membros, com os países em desenvolvimento e outros agentes internacionais.				
B	2013	Progress Report on the Implementation of the OECD Strategy on Development (OECD, 2013)	Informar sobre o nível de implementação da primeira fase da Estratégia de Desenvolvimento da OCDE	Não identificadas	- Criação do documento da OCDE relativo à agenda de desenvolvimento pós-2015 - Criação de 13 projetos internos concretos e o outro em fase de planejamento, todos ligados à melhoria da performance da OI entre subunidades e com seus países membros	Não identificadas	Não identificadas
A	2014	Looking Ahead to Global Development Beyond 2015: lessons learnt from the initial implementation phase of the OECD Strategy on Development (OECD, 2014)	Discutir os aprendizados da primeira fase de implementação da estratégia, e quais as diretrizes guiarão a segunda fase.	Conclusões acerca de compartilhamento de conhecimento com países parceiros; coerência e abrangência das políticas para desenvolvimento; contribuições para o processo global; engajamento de todas as instâncias		Reafirmação dos princípios de Busan e da Parceria global para Cooperação para o Desenvolvimento	

Quadro 5 – Indicadores de evolução cognitiva em documentos internos à OCDE

Tipo	Ano	Nome	Objetivo	Inovação	Difusão	Seleção	Persistência
				organizacionais com a agenda do desenvolvimento.			
A	2015	OECD Post 2015 - OECD and Post-2015 Reflections (OECD, 2015)	Apresentar a maneira formulada pela OCDE para lidar com a agenda de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Pós-2015, a nível internacional e doméstico	Proposição de 11 elementos distribuídos em dois níveis (global e doméstico) para a construção de cenário favorável à consolidação de um conceito de desenvolvimento relevante, abrangente, inclusivo e mensurável (metodologicamente falando).	Não identificada	Reafirmação dos princípios de Busan e, especificamente, da Parceria Global	Não identificada

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro documento selecionado data de 2011, e estabelece o *framework* sobre o qual se construirá a nova estratégia de desenvolvimento da OCDE. É emblemático em sinalizar o início de uma abertura processual da OCDE em relação a novas ideias sobre desenvolvimento, com objetivos claros de fortalecimento e expansão institucional. Isso pode ser melhor explicado pela citação a seguir:

A organização oferece suas importantes tradições de trabalho, servindo como conselheiro político e guia por um lado, e sua longa experiência em cooperação para o desenvolvimento em outra. Construída a partir de esforços para conciliar essas duas tradições, a abordagem mais ampla para desenvolvimento na OCDE poderia explorar as sinergias mais sistematicamente e expandir o compartilhamento de conhecimento e responsabilização mútua bem além da própria membresia. Uma OCDE mais aberta e inclusiva pode chegar mais longe e alcançar mais. (OECD, 2011d, p.3).⁵¹

De acordo com o trecho apresentado, percebe-se não somente o potencial da organização para utilização das informações e do conhecimento produzido, aplicado e processado durante décadas de atividade; mas especialmente a oportunidade de relevância institucional diante de novas perspectivas acerca de desenvolvimento que deveriam ser consideradas e, porque não, processadas internamente. Neste sentido, a estratégia de desenvolvimento se relaciona às mudanças internacionais sobre desenvolvimento, das quais o próprio CAD é um ator extremamente importante.

O documento apresentou uma estratégia de ação em quatro áreas: busca de novas fontes de crescimento econômico; levantamento de mais recursos para o desenvolvimento; governança do país parceiro, isto é, o zelo por instituições estáveis e em bom funcionamento; e, por fim, indicadores mais amplos de mensuração do desenvolvimento. A partir destas áreas, deveriam ser priorizados três elementos: fortalecimento das parcerias e de mecanismos que permitissem o compartilhamento de conhecimento e o diálogo, inclusive com atores da sociedade civil e países ligados à cooperação Sul-Sul; aplicação de uma abordagem compreensiva do desenvolvimento, envolvendo, como citado, vários atores, a recomendação de práticas e, especialmente, a atualização da própria organização; por fim, promover uma política

⁵¹ No original em inglês: “The Organisation offers two important traditions of work, serving as policy advisor and pathfinder on the one hand, and its long experience of development co-operation on the other hand. Building on efforts to bring these two traditions together, the broader approach to development at the OECD would exploit the synergies more systematically and expand knowledge sharing and mutual accountability well beyond the membership. A more open and inclusive OECD can reach further and achieve more”. (OCDE, 2011a, p.3)

coesa de desenvolvimento com os países membros, internamente ao CAD, e com os países emergentes. (OECD, 2011d)

A nova Estratégia de Desenvolvimento da OCDE, oficialmente publicada em 2012 nasceu em um momento de transformação e aumento da complexidade do sistema internacional. Por um lado, outros países assumem o papel de liderança no crescimento econômico e, simultaneamente, apresentam modelos de crescimentos distintos do comumente promovido pelas organizações internacionais. Ao mesmo tempo, problemas sociais como a pobreza e a desigualdade cresce, desafiando os modelos tradicionais de promoção do desenvolvimento. Em um cenário como este, em que despontam as discussões acerca dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a OCDE percebe o potencial para sua contribuição no debate devido aos seus mais de 50 anos de atividade; e, com isto, uma relevante posição de destaque como organizadora da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. (OECD, 2012)

As medidas traçadas tinham por objetivo uma melhor integração das políticas internas e a contribuição para criação de um conceito mais holístico acerca do desenvolvimento; bem como o fortalecimento de parcerias com agentes externos. Para tanto, algumas ações foram recomendadas: edificação sobre as experiências e conhecimento organizacional; alavancagem das vantagens comparativas (se valer da capacidade organizacional de produção de conhecimento e consultoria na área de políticas de desenvolvimento); privilegiar uma abordagem mais compreensiva, entendida como o diálogo com modelos distintos do organizacional, a fim de processá-los a partir de sua própria estrutura e valores; densificar parcerias e otimizar potencialidades. Neste cenário, esperava-se contribuir para os objetivos de desenvolvimento pós 2015, bem como ter participação efetiva no monitoramento da parceria de Busan. (OECD, 2012)

O primeiro relatório acerca da implementação da Estratégia foi publicado em 2013, e apresentou os projetos específicos por meio dos quais a mesma foi internalizada nas estruturas da organização. Foram 13 projetos distintos, apresentados abaixo sumariamente abaixo (OECD, 2013):

1- Fortalecer a capacidade dos países membros da OCDE em criar políticas consistentes com o desenvolvimento

a- Conter fluxo financeiros ilícitos: entre 8 de abril e 3 de maio de 2013 foi realizada a primeira bateria de testes de um programa desenvolvido pela organização para detectar operações financeiras ilícitas

b- Segurança alimentar global e coerência com o desenvolvimento: neste projeto, a ação da OCDE se destina a recomendar políticas específicas que gerem externalidades negativas no que diz respeito à disponibilidade e acesso aos alimentos; adaptações das recomendações citadas a países específicos; recomendações de como as políticas da OCDE em países em desenvolvimento podem se mostrar mais coerentes à solução de problemas de fome e má nutrição, estabelecimento de prioridades para ação global.

2- Contribuição ao processo internacional e à arquitetura internacional do desenvolvimento

c- Objetivos de desenvolvimento Pós-2015: criação de grupos de trabalho do Secretariado da organização dedicados exclusivamente ao estudo e proposições de ações da OCDE nesta agenda. O resultado disso foi o documento (PEGAR DO QUADRO 1)

d- Monitoramento dos resultados da Parceria de Busan: o engajamento e a relevância da Parceria Global, bem como papel exercido pela OCDE no âmbito da mesma

3- Fortalecendo o engajamento com países em desenvolvimento

e- Análises multidimensionais do país: tem como objetivo, por um lado, a aplicação de um modelo analítica que identifica os principais entraves ao desenvolvimento de um país e, por outro, identificar e estimular estratégias que aceleram o processo de desenvolvimento.

f- plataformas regionais para monitoramento econômico: realização de eventos, reuniões e mesas redondas em parceria com organizações regionais da Ásia, África e América Latina com o objetivo de levantamento de dados econômicos sobre desenvolvimento e reformas fiscais propostas e desenhadas pela própria OCDE

g- Revisão da Estrutura de Políticas para Investimento⁵²: é o quadro de ações de países em desenvolvimento que querem melhor o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, atrair investimento externo.⁵³

h- Identificação de desafios comuns em economias baseadas em commodities: os primeiro encontros foram organizados pelo Centro de Desenvolvimento da OCDE em novembro de 2013. O mesmo órgão seria responsável pela elaboração de um relatório com as questões apontadas pelos países participantes e, posteriormente, pela proposição de prioridades de ação para alavancar o desenvolvimento em economias com estas características.

⁵² No original em inglês, Policy Framework to Investment (PFI)

⁵³ É definida pela OCDE como o processo de produção no qual cada estágio se localiza em economias distintas. (OECD, 2013, p. 35)

- i- Identificação dos desafios ao desenvolvimento do conhecimento e atualização de Cadeias Globais de Valores: identificar atores envolvidos em Cadeias Globais de Valor, incentivar a troca de experiências e conhecimentos e definir os termos de uma possível conciliação das atividades econômicas com os objetivos de desenvolvimento dos países parceiros
- j- acrescentar à concepção de desenvolvimento sustentável a noção de crescimento verde> inclusão dos recursos naturais ao processo de decisão política sobre desenvolvimento, observando, no entanto, suas limitações e o impacto das atividades econômicas sobre a manutenção e a qualidade destes recursos. Mais uma vez, o papel da OCDE é coordenar ps esforços e construir o um cenário para troca de conhecimentos e harmonização de políticas
- k- Identificação dos desafios impostos pela migração ao desenvolvimento: atualização da Base de Dados sobre Imigração na OCDE, além disso, a consulta regional aos países membros do Báltico, Ásia, América Latina, Oriente Médio e Norte da África.
- l- Facilitação de investimentos de longo prazo em infraestruturas de países em desenvolvimento: engajamento do setor privado, levantamento de dados e recomendação de políticas nos marcos do relatório *Infrastructure Investment by Pension Funds in Developing Countries*. (OECD, 2013, p. 42)
- m- Orçamento sólido para transparência fiscal: coleta e processamento de dados relativos à práticas de elaboração orçamentária nos países parceiros com objetivo de identificação de boas práticas ou recomendação de melhorias.

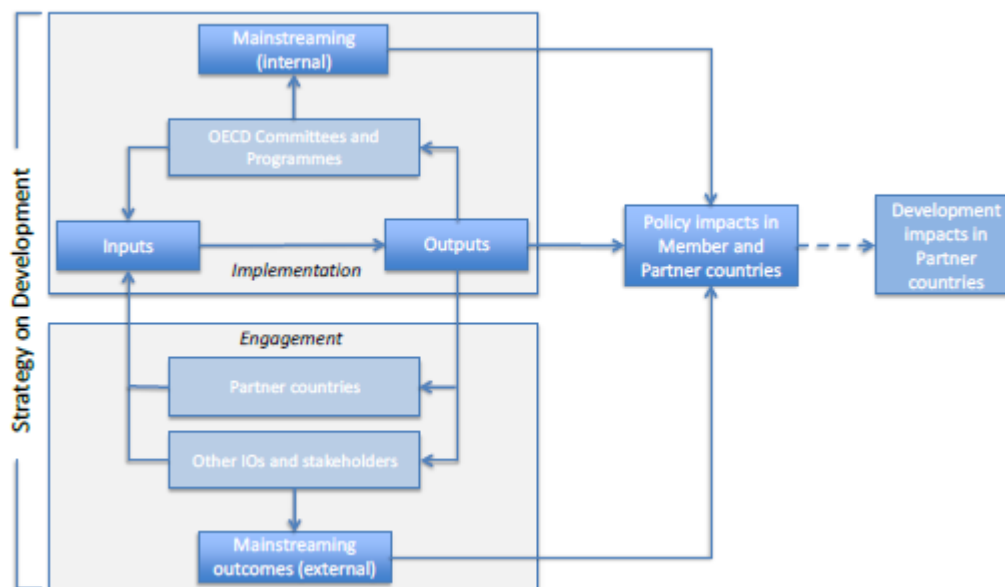
O documento seguinte também tem caráter de monitoramento, mas com foco distinto: ele é mais voltado para a discussão das lições aprendidas na primeira etapa de implementação, à qual se referem os projetos citados acima. O documento se refere à Estratégia não como um projeto fixo ou simples conjunto de recomendações, mas ações efetivas que tem por objetivo melhorar a coordenação interna para potencializar os impactos externos da organização na agenda de desenvolvimento internacional, tornando-a cada vez mais relevante enquanto centro de harmonização de políticas, produtor e disseminador de diretrizes para países membros, parceiros e outras OI:

A OCDE está bem posicionada para ajudar a monitorar e promover um melhor entendimento das tendências globais, suas interações e suas consequências para o desenvolvimento. O fortalecimento dessa capacidade e o engajamento com os atores centrais pode ajudar a **garantir a relevância do aconselhamento estratégico** da OCDE, ajudar governos a construir resiliência e combater externalidades da política internacional, e nos ajuda a adaptar instrumentos políticos a diferentes contextos. (OECD, 2014, p. 7)⁵⁴

⁵⁴ No original em inglês: “The OECD is well placed to help monitor and promote a better understanding of global trends, their interactions and their consequences for development. Strengthening this capacity and engaging with

Os aspectos internos e externos da Estratégia da organização se vinculam pela lógica demonstrada na imagem reproduzida a partir do documento:

Imagem 1 - Lógica de funcionamento da Estratégia de Desenvolvimento Internacional



Fonte: OCDE, 2014, p. 10

A primeira fase, implementação, concentrou-se em aspectos internos à organização e promoveu mudanças em três aspectos: introdução dos objetivos da Estratégia em comitês de área, conselhos e secretariados, e monitoramento da conformidade de suas ações à Estratégia por meio de coletas de dados relativos à projetos, eventos, publicações, participação de stakeholders, relatórios, entre outros. O segundo passo foi incentivar o compartilhamento dos avanços entre estas instâncias, bem como torná-las mais coesas no que diz respeito à políticas sobre desenvolvimento, e isso foi feito por mecanismos de comunicação interna e divulgação de relatórios parciais sobre a evolução dos trabalhos. O terceiro e último passo desta etapa se dirige também aos aspectos externos, e, por isso, apresenta traços tanto de implementação quanto de engajamento: aprimorar as contribuições da OCDE nas discussões internacionais por meio de parcerias.

Os resultados destas etapas foram apresentados no relatório em quatro grandes temas. No primeiro, *Compartilhamento do conhecimento e engajamento com parceiros*⁵⁵ (OECD, 2014a, p. 2), concluiu-se que a troca de conhecimentos e a construção de bases comuns de ação junto aos países parceiros torna-se mais fácil quando há diálogo político que transparça o

key players can help to ensure the relevance of OECD's strategic advice, help governments to build resilience and tackle international policy externalities, and help us adapt policy tools to different contexts". (OCDE, 2014a, p. 7)

⁵⁵ No original em inglês: Knowledge sharing and engagement with partners

respeito aos princípios de parceria e apropriação. Ainda neste quesito, é fundamental a percepção de troca de conhecimentos entre as partes, e, a partir disso, a realização de ciclos menores de avaliação de resultados que contam com a participação de vários setores da sociedade, em que ambas as partes ensinam e aprendem.

No que diz respeito à coerência política dos projetos de desenvolvimento, a Estratégia tem sido exitosa ao conciliar diversos aspectos sociais, ambientais, políticos e econômicos na formulação de uma compreensão holística de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que o engajamento de outros grupos que não políticos nos projetos (como ONGs, grupos da sociedade civil) tem favorecido a sustentabilidade e eficiência dos mesmos. Especificamente, chama a atenção a conclusão de que ações precisas em uma única área relevante para os países parceiros são mais profícuas que ações generalizadas. Exemplos disso são as forças tarefas desenvolvidas junto a agências nacionais da Burkina Faso e Mianmar.

As contribuições para o processo global estão muito ligadas ao desenho da agenda de desenvolvimento pós-2015. A relevância da OCDE nesta área é fomentar a criação, a nível internacional, de uma lógica de desenvolvimento sistêmica e ampla, como tem sido feito em instâncias internas, utilizando, para isso, instrumentos como a Parceria Global para Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento e modelos estatísticos e novas formas de financiamento de prática da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. Relativamente a este tópico, é importante notar constante reafirmação da AOD como a principal forma de cooperação para desenvolvimento internacional, embora se afirme também a necessidade de utilizá-la de maneira mais estratégica e eficaz, objetivo para o qual apontam as iniciativas apresentadas nesses documentos.

Por fim, o relatório apresenta a próxima fase da Estratégia, engajamento, que se concentra substantivamente na esfera internacional. Ela será dividida em outras duas etapas: tendências, desafios e agendas globais que influenciarão os objetivos da Estratégia, recomendações aos membros para garantia de uma implementação exitosa dos resultados e diretrizes da Estratégia.

O último documento que merece destaque foi publicado em 2015 como a proposta de contribuição da OCDE para a agenda de desenvolvimento pós-2015. Embora não faça parte da Estratégia de Desenvolvimento da organização, apresenta um conjunto coeso de formas de ação que, com base em todos os princípios sobre cooperação internacional para o desenvolvimento lançados desde 1996, se apresentam como diretrizes promissoras. Os elementos se dividem em duas categorias: 1 (resultados ou objetivos), e 2, ferramentas ou instrumentos:

1- resultados e princípios

a- julgar se a questão da pobreza está no coração do desenvolvimento

b- desenvolver uma medida universal de sucesso educacional

c- alcançar igualdade de gênero e empoderamento feminino

d- integrar sustentabilidade (ambiental) ao desenvolvimento

2- ferramentas para consecução dos objetivos vigentes e formação de novos (indicadores)

e- fortalecimento dos sistemas estatísticos nacionais

f- construção de instituições efetivas e mecanismos de responsabilização

g- desenvolvimento e promoção de objetivos relacionados à construção da paz (peacebuilding) e de Estados (*statebuilding*)

h- assegurar coerência política para promoção do desenvolvimento

i- compartilhamento de conhecimento, engajamento em diálogos políticos e aprendizado mútuo

j- promoção da Parceria Global para Eficácia da Cooperação Internacional

k- mensuração e monitoramento os recursos financeiros para desenvolvimento

A partir das informações apresentadas, é possível perceber duas consequências importantes para o objetivo deste trabalho. A primeira, e mais óbvia, é a consolidação e reafirmação contínua de novos princípios basilares para a prática de cooperação internacional (participação, apropriação, harmonização, responsabilização mútua, gestão a partir de resultados, transparência, alinhamento, entre outros). Embora nem todos eles sejam claramente mencionados em todos os documentos, especialmente nos últimos, é perceptível sua presença quase que subentendida nas metas, indicadores ou diretrizes. Desta maneira, pode-se afirmar que uma vez propostos, estes princípios não foram invalidados, nem substituídos. Antes, o crescente número de países e demais atores envolvidos e comprometidos com as iniciativas internacionais criadas para construção de uma cooperação mais eficaz, sejam elas os relatórios de monitoramento ou os Fóruns de Alto Nível, nos permite referir a um processo de evolução cognitiva bem-sucedido em sua esfera internacional.

O segundo aspecto é a clara relação de integração e sincronismo entre estas mudanças internacionais, a ação do CAD em seus bastidores, posteriormente, seu engajamento em um processo de reforma interna, a Estratégia de Desenvolvimento da OCDE. O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento foi o propulsor deste processo de transformação à medida em que foi a primeira organização internacional a propor um modelo de desenvolvimento mais inclusivo. Seu arcabouço institucional altamente capacitado para produção de metodologias de monitoramento e avaliação, bem o fato de se constituir como espaço de deliberação dos países

doadores o conferiram um lugar de pioneirismo na criação dos Fóruns de Alto Nível para Eficácia da Ajuda e, posteriormente, de imenso destaque na criação da Parceria Internacional para Eficácia da Ajuda. Ainda nesta instituição, sua relevância no desempenho das atividades de avaliação ao lado do PNUD não deixam dúvidas sobre seu engajamento e protagonismo na criação de um novo entendimento de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Mas o que é mais interessante perceber é que do ponto de vista interno, a Estratégia de Desenvolvimento da OCDE surgiu em um momento crucial em que já se sinalizava, no âmbito internacional, esforços coletivos para tornar mais produtivos os esforços sobre eficácia da ajuda e ainda um pouco mais amplo e inclusivo o conceito de desenvolvimento. A Estratégia foi anunciada em 2011, mesmo ano de divulgação do Relatório final de Eficácia da Ajuda nos marcos da Declaração de Paris e da Agenda de Acra, e mesmo ano da realização do quarto Fórum de Alto Nível que daria origem à Parceria de Busan. É neste contexto em que se percebe de maneira ainda mais clara um sincronismo entre as ações internas de fortalecimento da OCDE e as diretrizes que estavam sendo produzidas internacionalmente. Vale dizer, diretrizes estas que tanto reafirmariam a necessidade de manutenção da Organização nas estruturas de cooperação internacional para o desenvolvimento; quanto impulsionam a OCDE a rever sua dinâmica interna no sentido de se adequar a elas.

Por fim, chama-se a atenção para um outro aspecto sinalizado nos documentos: a aproximação gradual de outras maneiras de cooperação internacional para o desenvolvimento, especialmente a cooperação Sul-Sul. Os documentos mencionam esforços e iniciativas para troca de conhecimentos e experiências, respeitando-se as diferenças fundamentais entre os dois modelos (de objetivos, de princípios, de práticas), e estes esforços de fato representam medidas rumo a um desenvolvimento mais inclusivo. No entanto, a referência a esse modelo como complementar à cooperação Norte-Sul e a reafirmação desta como a prática mais tradicional e relevante demonstra um dos desafios a uma reestruturação mais profunda da cooperação internacional para o desenvolvimento. Este desafio se explica tanto por questões objetivas, relacionadas ao intenso fluxo de recursos ligados à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, quanto por questões relacionadas à dinâmica construtivista: trata-se de construir um novo conhecimento comum, um novo significado compartilhado acerca da cooperação e, como tal, trata-se de mudanças em identidades, interesses, lugares em um sistema. Destarte, mesmo as mudanças nestes vinte anos tendo sido bem sucedidas, a completa substituição de uma tradição de relacionamento é custosa e demorada.

CONCLUSÃO

O objetivo desta pesquisa foi identificar e entender, por meio do processo de transformação da ideia de desenvolvimento apontado pelos documentos de 1996 a 2016, mudanças no padrão de comportamento do CAD/OCDE. A hipótese era de que o processo se configura como uma adaptação organizacional, mais especificamente o modelo denominado por Hass (1991) *incremental growth* (crescimento incremental). Utilizou-se como método a análise documental exploratória de 17 documentos produzidos pelo ou com participação do CAD. Essa análise foi conduzida por meio da teoria de evolução cognitiva, muito adequada ao estudo de manutenção de ideias, valores e práticas, mas igualmente útil no estudo da mudança por meio da proposição de novas ideias (inovação), sua transformação e disseminação em práticas (difusão), institucionalização (seleção política) e persistência.

O estudo dos documentos demonstrou um robusto processo de evolução cognitiva no que diz respeito à princípios e práticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, e mostrou também a participação chave do CAD neste processo, seja como influenciador e criador de ambientes para discussão e inovador, seja como participante da mudança no sentido de ter sido também palco de transformações. No entanto, embora esse processo tenha sido sólido e relevante, indica uma mudança por meio de adaptação organizacional, mais especificamente de *incremental growth*, confirmando a hipótese do trabalho.

Tanto nos documentos essencialmente internos quanto naqueles voltados aos fóruns internacionais não houve nenhum indício de contestação interna, pelos membros do próprio Comitê ou da OCDE, acerca de sua legitimidade, funcionalidade, ou *modus operandi*. As críticas ferrenhas recebidas no início dos anos 1990 vieram de países em desenvolvimento, não-membros, e foram recebidas com clara disposição por adaptação e abertura para diálogo com países não membros, com outras modalidades de cooperação (gradualmente e não sem resistência) e de transbordamento dessas medidas para a arena internacional. Ao mesmo tempo, internamente foram convidados esforços significativos no sentido de tornar a organização mais coesa e relevante em um cenário internacional dinâmico e demandante. Estes são traços claros do crescimento do escopo organizacional sem que suas raízes fossem abaladas e sem o compartilhamento de conhecimento e esquemas de significado fossem substituídos.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emanuel. **O construtivismo no estudo das relações internacionais**. In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 1999, n. 47.
- ADLER, Emanuel; HAAS, Peter M. Conclusion: Epistemic Communities world order, and the creation of a reflective research program. In **International Organization**. Vol. 46, Nº 1, Winter, 1992. Pág. 367-390
- ADLER, Emmanuel. Cognitive Evolution: a dynamic approach to international relations. In: ADLER, Emmanuel e CRAWFORD, Beverly (ed.) **Progress in postwar international relations**. New York: Columbia University Press, 1991
- AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas.” In: **Revista de Economia & Relações Internacionais**. São Paulo: FEC-FAAP, 2005.
- BARNETT, Michael e FINNEMORE, Martha. **The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations**. *International Organization* 53, 4, Autumn 1999, pp. 699–732
- CHANG, HYUN-SIK; FELL, ARTHUR M.; LAIRD, MICHAEL. **A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members**. Development Co-operation Directorate. 1999. Disponível em: <http://www.oecd.org/development/pcd/2094873.pdf>. Acesso em 17 mar 2017
- DUFFIELD, John. What are International Institutions? In **International Studies Review**. Oxford, Blackwell Publishing: 2007. Nº 9, Pág. 1-22
- FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathiryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 52, n. 4, Autumn, 1998, p. 887-917
- GIDDENS, A. **A Constituição da Sociedade**. Introdução, Cap. 1 e Cap. 6. SP: M. Fontes, 2007
- GLOBAL PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT COOPERATION. **About the Partnership**. s/d. Disponível em: <http://effectivecooperation.org/about/about-the-partnership/>. Acesso em 11 mar 2017
- HAAS, Peter M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In **International Organization**. v 46, n. 1, Winter, 1992. Pág. 1-35
- HASS, Ernst, B. **When Knowledge is power: three models of change in international organizations**. London: University of California Press, 1990.
- MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen (eds). Introduction. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. **The OECD and Transnational Governance**. Vancouver-Toronto: UBC Press, 2008.
- MEAD, G. H. **O Jogo Livre, o Jogo Regulamentado e o Outro Generalizado**. In BIRNBAUM, P. & CHAZEL, F. Teoria Sociológica. SP; Hucitec-Edusp, 1997.

MILANI, Carlos. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. SOUZA, André de Mello (org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

MILANI, Carlos. Evolução Histórica da Cooperação Sul-Sul. SOUZA, André de Mello (org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento**. 4º Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda. 29 nov – 1 dez 2011, Busan, Coreia. 2011c. Disponível em: http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/03/outcome_document_-_final_por.pdf. Acesso em 10 mar 2017

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**. Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua. Fórum de Alto Nível Paris - 28 de Fevereiro - 2 de Março de 2005. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>. Acesso em 06 mar 2017

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of the Results. **OECD Journal on Development**, v. 8, n.2, 2006. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/39112140.pdf>. Acesso em 06 mar 2017

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Making Aid more effective by 2010**. Paris: OECD, 2008a.

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration**. Better Aid, Paris: OECD, 2011b.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Better Policies for Better Lives**. The OECD at 50 and Beyond. Paris, 2011a. Disponível em: <https://www.oecd.org/about/47747755.pdf>. Acesso em 26 fev 2017

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Development Partnership in the New Global Context**. Paris: OECD, 1995

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Framework for an OECD Strategy on Development**. Meeting of the Council at Ministerial Level, 25-26 May 2011. Paris: OECD, 2011d.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management**. 2010. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>. Acesso em 05 mar 2017

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Looking Ahead to Global Development Beyond 2015: lessons learnt from the initial implementation phase of the OECD Strategy on Development.** Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 6-7 May, 2014. Disponível em: [https://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)13-ENG.pdf](https://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)13-ENG.pdf)

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Strategy on Development.** Paris: OECD, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/development/50452316.pdf>

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Post 2015 - OECD and Post-2015 Reflections.** 2015. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/POST-2015%20Overview%20Paper.pdf>.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Report on the implementation of the OECD Strategy on Development.** Meeting of the OECD Council at Ministerial Level. Paris, 6-7 May, 2013. Disponível em: [http://www.oecd.org/mcm/C-MIN\(2014\)14-ENG.pdf](http://www.oecd.org/mcm/C-MIN(2014)14-ENG.pdf)

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Rome Declaration on Harmonisation.** Italy, February 24-25, 2003. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/31451637.pdf>. Acesso em 05 mar 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation.** Paris: OECD, may, 1996. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>. Acesso em: Acesso em 10 mar 2017

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The Accra Agenda for Action (AAA).** Accra, Gana, 4 September, 2008b. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45827311.pdf>. Acesso em 10 mar 2017

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report.** OECD Publishing, 2014a. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en>

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Global Partnership for Effective Development – Documento final de Nairobi.** Kênia, Nairobi, 2016. Disponível em: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/12/OutcomeDocumentEnglish.pdf>.

OECD - ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT; UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **First High-Level Meeting of the Global Partnership for Effective Development Co-operation: Building Towards an Inclusive Post-2015 Development Agenda.** Global Partnership, Mexico City, 15-16 April, 2014b. Disponível em: <http://effectivecooperation.org/wp-content/uploads/2016/08/Concept-note-and-outline-for-agenda-for-HLM-Version-27-January-2014.pdf>.

PORTER, Tony; WEBB, Michael. Role of the OECD in the Orchestration of Global Knowledge Networks. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. **The OECD and Transnational Governance**. Vancouver-Toronto: UBC Press, 2008, p. 43 – 59

RUCKERT, Arne. Making Neo-Gramscian Sense of the Development Assistance Committee: Towards an Inclusive Neoliberal World Development Order. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. **The OECD and Transnational Governance**. Vancouver-Toronto: UBC Press, 2008, p. 96 – 116

SANTOS FILHO, Onofre. O Fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, Taiane Las Casas. **Desenvolvimento, desigualdade e relações internacionais**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005.

SOUZA, André de Mello. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: SOUZA, André de Mello (org.) **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOLF, Robert. From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: The OECD in Historical Perspective. In: MAHON, Rianne; MCBRIDE, Stephen. **The OECD and Transnational Governance**. Vancouver-Toronto: UBC Press, 2008, p. 25 – 42

ZEHFUSS, Maja. **Constructivism in International Relations – The Politics of Reality**. Cambridge: Cambridge University Press. 2002