

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015:

agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015: agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras é publicado em conjunto por PAD – Processo de Articulação e Diálogo e ABONG - Associação Brasileira Organizações Não Governamentais

Brasil, Dezembro de 2020

Coordenadora do estudo: *Maria Elisa Huber Pessina*

Autores:

Maria Elisa Huber Pessina

Elsa Sousa Kraychete

Colaboração:

André Coelho

Stella Ananda

Grupo de Trabalho:

Iara Pietricovsk - INESC

Athayde Mota - IBASE

Enéias da Rosa - Articulação de Monitoramento DH - AMDH

Cibele Kuss - FLD

PAD - Processo de Articulação e Diálogo

Secretária Executiva: *Júlia Esther Castro França*

Coordenação Executiva:

Júlia Fernandes - Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB

Mércia Alves - SOS Corpo - Instituto Feminista para a Democracia

Renê Ivo Gonçalves - Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Sônia G. Mota - Coordenadoria Ecumênica de Serviço - CESE

Vicente Puhl - Heks-Eper

Comunicação: *Kátia Visentainer*

Diagramação e Arte: *Mayra Souza*

 www.pad.org.br

 twitter.com/padbrazil

 [instagram.com/padbrazil/](https://www.instagram.com/padbrazil/)

 [facebook.com/PADBrasil](https://www.facebook.com/PADBrasil)

ABONG - Associação Brasileira Organizações Não Governamentais

Diretoria Executiva Gestão - 2019/2022

Athayde José da Motta Filho - IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (RJ)

Débora Rodrigues da Silva - Associação Vida Brasil (BA)

Eleutéria Amora da Silva - CAMTRA - Casa da Mulher Trabalhadora (RJ)

Elisety Veiga Maia - Sociedade Paraense De Direitos Humanos (PA)

Evanildo Barbosa da Silva - FASE Nacional (RJ)

Iara Pietricovsky de Oliveira - INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos (DF)

Mauri Cruz - IDhES - Instituto de Direitos Humanos, Econômicos e Sociais (RS)

 <https://abong.org.br/>

 twitter.com/ABONGBrasil

 [instagram.com/abong_osc/](https://www.instagram.com/abong_osc/)

 [facebook.com/associacao.abong/](https://www.facebook.com/associacao.abong/)

Sobre os autores

Maria Elisa Pessina (coordenação)

Ph.D. Professora colaboradora no Programa de pós-graduação em Administração da Universidade Salvador/Brasil. Consultora Independente no tema da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Gestão Pública e Social Local.

Elsa Souza Kraychete

Phd. Professora da Universidade Federal da Bahia/Brasil. Atua nos Programas de Pós-graduação em Relações Internacionais e Administração.

Colaboração de:

André Pires Coelho

Mestre em Relações Internacionais e Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia/Brasil.

Stela Ananda de Barros

Mestre em Estudos Internacionais pela Universitat de Barcelona (UB) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Bahia/Brasil.

04 Apresentação

05 Resumo Executivo

09 A Cooperação Internacional para o
Desenvolvimento (CID) pós 2015
Organizações da Sociedade Civil brasileiras

12 Capítulo I
Conceitos e modalidades do sistema de Cooperação
Internacional para o Desenvolvimento e principais agendas

35 Capítulo II
Traços da Conjuntura Brasileira e possíveis desvios de
finalidade em alguns programas de AOD com o Brasil

42 Capítulo III
Argumentos de instituições da Cooperação Internacional e
de estudos acadêmicos que remetem à importância e efetividade
da participação das OSC para os objetivos do desenvolvimento

46 Capítulo IV
A cooperação internacional para o desenvolvimento via OSC brasileiras

52 Capítulo V
Conclusões e recomendações

Apresentação

Desde outubro de 2019, organizações e redes da sociedade civil brasileira articularam um espaço de debates e proposições acerca da política de relações de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com o Brasil. As considerações se baseiam no contexto nacional e o contexto internacional, bem como nas diferentes iniciativas de incidência nacional e internacional conduzidas por diferentes organizações e redes brasileiras, com vistas a dar visibilidades às violações dos Direitos Humanos, às contínuas ameaças à democracia e aos possíveis impactos dos Tratados de Livre Comércio (União Européia e Mercosul e o EFTA).

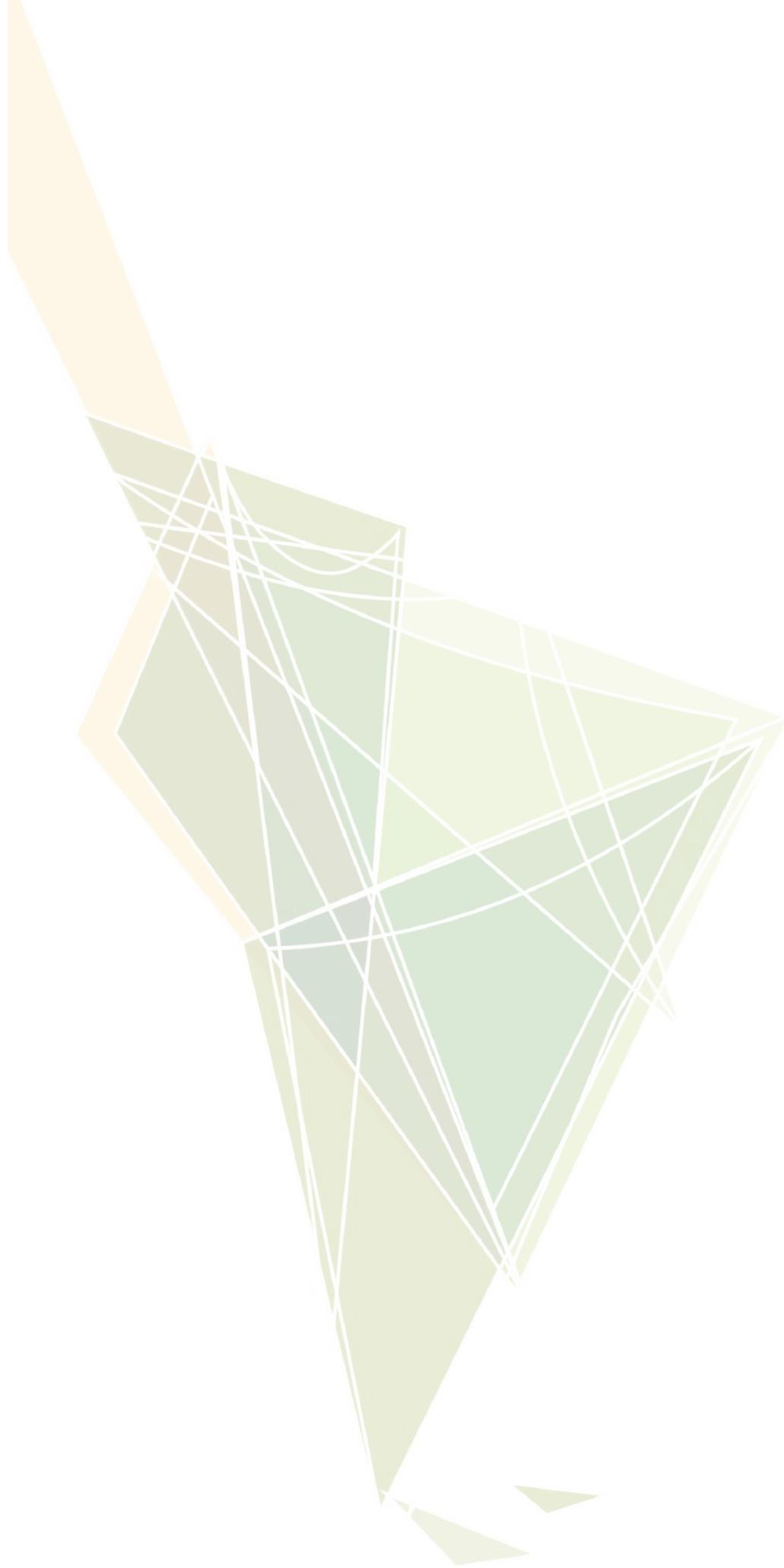
Diante de tudo disso, foi elaborado este estudo que identifica os principais desafios globais das relações de cooperação internacional para o desenvolvimento e especialmente com relação ao Brasil, tendo em vista a política de cooperação do atual governo e suas implicações para a sociedade brasileira e o papel desempenhado pelas organizações e redes da sociedade civil atuantes em defesa da democracia, dos direitos humanos e bens comuns.

Este estudo é um subsídio às ações de incidência de OSC brasileiras junto aos Fóruns e Organizações Internacionais no que se refere aos programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com o Brasil, no contexto dos ODS.

Com este documento queremos apresentar:

1. Definições e conceitos importantes do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, assim como os principais programas de cooperação oficial em curso com o Brasil, principalmente com países como Alemanha, França, Inglaterra, Noruega e Suíça.
2. Argumentos para *advocacy* em prol do fortalecimento dos programas de Cooperação Internacional via OSC, com análise de conjuntura do governo atual (2018/2020) e possíveis desvios de finalidade em alguns programas de cooperação oficial com o Brasil.
3. Argumentos para *advocacy* em prol do fortalecimento dos programas de Cooperação Internacional via OSC a partir de referências a Discursos oficiais, de Declarações de Fóruns da Cooperação Internacional, que remetem à importância da participação das OSC, assim como a estudos acadêmicos;
4. Recomendações e a sistematização de argumentos a favor do fortalecimento da cooperação com OSC para promoção dos ODS em contextos políticos como o brasileiro.

Resumo Executivo



Em 2015, a agenda do desenvolvimento foi renovada com o estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável anunciou 17 objetivos a serem cumpridos até 2030 com forte apelo para uma solidariedade global que integre todos os atores. Este estudo de base desdobra o significado da agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento pós 2015 e fornece um quadro sobre as abordagens dos doadores na cooperação com o Brasil, identificando as possibilidades de participação e ações para as Organizações da Sociedade Civil (OSC) brasileiras.

Principal instrumento da Cooperação Internacional, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) tornou-se um mecanismo em grande escala de transferência de recursos públicos com volume, em 2019, de U\$ 152,8 bilhões, provenientes dos países doadores que compõem o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD/OCDE).

Em 2015, no âmbito da Agenda 2030, foram adotados, também, o Acordo de Paris sobre a redução dos gases de efeito estufa e a Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA). O Acordo de Paris coloca a agenda da mitigação e adaptação às mudanças climáticas no centro da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A Agenda de Ação de Adis Abeba 2015 reconhece que mais recursos internos e externos precisam ser mobilizados para o alcance dos ODS, cuja estimativa total é de 2,5 trilhões de dólares por ano. A constatação da limitação dos orçamentos públicos para AOD levou os atores do desenvolvimento a estabelecerem parcerias com o setor privado para alavancar e/ou subsidiar investimentos privados de impacto. Desde então, a OCDE vem coordenando o desenvolvimento do *Total Official Support for Sustainable Development* (TOSSD), um novo quadro estatístico internacional para monitorar, contabilizar e publicitar não apenas os recursos oficiais, como também, o financiamento privado mobilizado por intervenções oficiais em apoio ao desenvolvimento sustentável.

Na nova agenda da cooperação tem ganhado centralidade temas como: mudanças climáticas; promoção à transição energética; apoio à conduta empresarial responsável e às cadeias de valor sustentáveis; promoção do comércio justo e sustentabilidade social e ecológica nas cadeias de fornecimento globais; empréstimos e contribuições para alavancagem de fundos do mercado para proteção dos bens globais; proteção, conservação e uso sustentável das florestas; Infraestrutura Sustentável; biodiversidade; Regulamentação do mercado financeiro sustentável e títulos verdes (*Green Bonds*).

Em 2019, do total da OAD contabilizada pelo CAD/OCDE, apenas 13,8% foi direcionado para parcerias com ONGs, maioria baseada nos países doadores. Entre 2017 e 2018, as OSC baseadas nos países em desenvolvimento receberam apenas 5,3% deste montante.

Entre os países doadores, o percentual da AOD bilateral canalizada via OSC varia: Suíça - 34,7%; Noruega - 26,5%; Reino Unido - 16%; Alemanha - 7% e França - 3,7%.

Varia, também, o perfil das OSC com as quais os doadores cooperam: Alemanha coopera, quase exclusivamente, por meio das organizações baseadas em seu território; França coopera, principalmente, com organizações baseadas em seu território, seguidas das internacionais; Noruega coopera, significativamente, com OSC localizadas no país receptor (em 2019, 94% do orçamento de sua cooperação bilateral com o Brasil foi via OSCs - 46 brasileiras, 13 internacionais e 17 norueguesas); Reino Unido canaliza a AOD via OSC baseadas no país doador e via internacionais; Suíça prioriza OSC baseadas em seu território, seguida de significativas contribuições com as internacionais e, em menor número, OSC baseadas em países parceiros.

O Discurso comum dos doadores e da OCDE em torno do papel a ser desempenhado pelas OSC converge para a necessidade do fortalecimento dessa relação, seja na execução de projetos e programas, seja acompanhando e fiscalizando o engajamento do setor privado.

Dentre as agendas da cooperação oficial com o Brasil dos 5 países analisados, em 2019, destacamos alguns temas recorrentes: clima; proteção e conservação das florestas; regulamentação do mercado financeiro sustentável; cadeias produtivas sustentáveis; agricultura de baixo carbono; aumento do investimento do setor privado no desenvolvimento sustentável.

Diversas OSC brasileiras acumulam larga experiência de parcerias com organizações internacionais. No momento em que os países doadores ressaltam a importância da inclusão de OSC no atendimento da agenda do Desenvolvimento Sustentável, recomenda-se que as OSC brasileiras tornem pública a expertise acumulada nessas parcerias. As OSC brasileiras detêm experiência que estão em sintonia com a atual agenda internacional e as credenciam como parceira, por: desenvolver ações entre pessoas em situação de vulnerabilidade; supervisionar ações a favor do desenvolvimento sustentável e inclusivo; fornecer serviços complementares aos prestados pelos governos de forma participativa; deter flexibilidade metodológica para trabalhar em temas como educação, saúde e meio ambiente.

No contexto da Agenda pós 2015, sugere-se duas principais linhas para atuações das OSC brasileiras em *advocacy*: incidência crítica sobre a destinação de recursos da AOD para alavancar investimentos do setor privado para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); maior participação da Sociedade Civil tanto na execução dos programas de AOD como no monitoramento das ações do Estado e de empresas privadas.

As OSC brasileiras devem buscar se inserir nas duas principais redes de OSC que atuam no âmbito do CAD/OCDE, apropriando-se sobre os debates sobre eficácia da ajuda internacional ao tempo que verificam mudanças possíveis de serem adotadas em seus mecanismos de gestão e . Sem abandonar os canais já estabelecidos, é de relevante importância reforçar a cooperação com países que contemplam parcerias diretamente com OSC do país em desenvolvimento, como a Noruega, e criar laços com OSC de países doadores que destinam montante significativo de sua AOD para as Organizações da Sociedade Civil baseadas em seu território, como é o caso da Suíça e Reino Unido.

Por fim, o fortalecimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento via Organizações da Sociedade Civil merece maior consideração no momento em que a participação da sociedade civil em espaços governamentais é minimizada e criminalizada em diversos países em desenvolvimento, dentre eles, no Brasil.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) pós 2015: agendas para as Organizações da Sociedade Civil brasileiras

**Maria Elisa Huber Pessina (coord.)
Elsa Sousa Kraychete
Colaboração: André Coelho e Stella Ananda**



Sobre este documento de referência

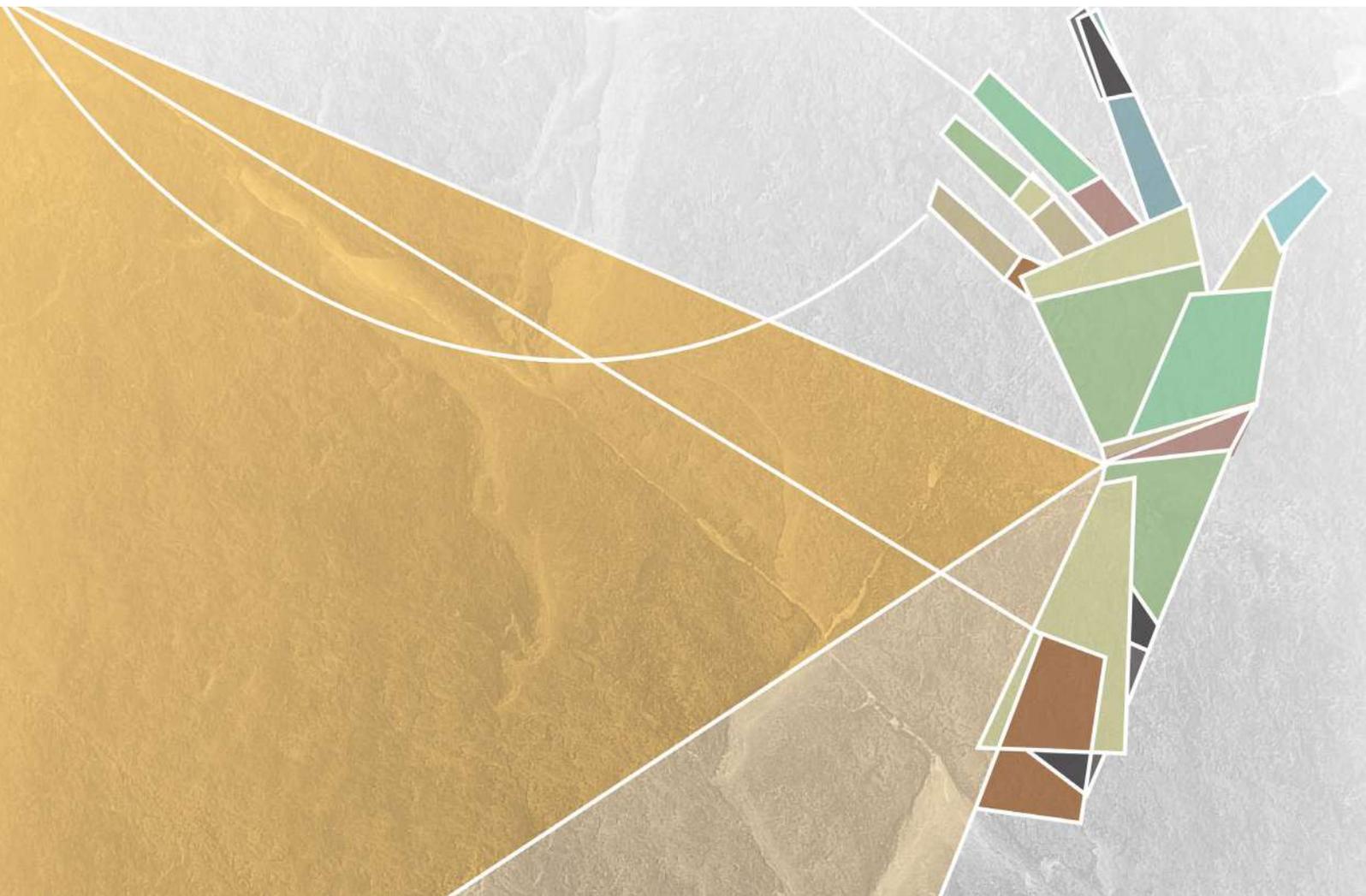
O Processo de Articulação e Diálogo Internacional (PAD) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) solicitaram este documento de base para dispor para seus membros análises e perspectivas sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e para fornecer um quadro sobre as abordagens dos doadores para a cooperação com o Brasil, identificando as principais agendas do desenvolvimento e possibilidades de participação e ações das Organizações da Sociedade Civil (OSC). Este documento fornece uma visão geral do engajamento dos doadores com o Brasil e com a Sociedade Civil a partir de informações oficiais, consultorias e estudos acadêmicos. Como uma revisão documental, não se baseia em evidências explícitas de campo, embora tenha se utilizado de entrevistas para compor trajetórias de algumas organizações e esclarecer algumas informações. O documento se baseia na observação das tendências, questões e análises apresentadas nos documentos e sites oficiais e na literatura para subsidiar as ações de *advocacy* da sociedade civil brasileira na cooperação internacional.

O documento começa com a sessão que traz uma visão de qual Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estamos falando, da agenda internacional emergente, da participação das OSC e dos principais programas em curso de alguns doadores com o Brasil (seção 1.0); segue abrindo um parêntese para uma apresentação de traços da conjuntura do governo Bolsonaro e implicações das condutas e decisões de seu governo em alguns programas de cooperação oficial com o Brasil (seção 2.0). O documento apresenta, então, os discursos oficiais mais recentes das organizações que compõem o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no que se refere à importância da participação das OSC, corroborados por estudos acadêmicos (seção 3.0). Na sessão seguinte, apresenta-se dois exemplos de programas de OSC brasileiras, apoiadas por Organizações da Cooperação Internacional, de destacado êxito na agenda do desenvolvimento sustentável (seção 4.0). O documento termina sugerindo argumentos a favor do fortalecimento da cooperação com OSC para promoção dos ODS e algumas agendas de *advocacy*, no contexto político brasileiro e da atual agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (seção 5.0).

Capítulo

I

Conceitos e modalidades do sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e principais agendas



Conceitos e modalidades do sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e principais agendas

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é entendida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) como ações internacionais que possuem o objetivo de ajudar outros países nos seus esforços de progresso social e econômico. A OCDE reconhece como atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Estados, Indivíduos, Sociedade Civil (Organizações Sem Fins Lucrativos), Organizações Multilaterais, Fundações Filantrópicas e Setor Privado¹. A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Norte/Sul representa uma parte relevante das relações entre os estados, como também com parte da sociedade civil, orientada por valores e interesses de uma determinada visão do mundo e do próprio desenvolvimento².

A modalidade que possui mais centralidade nos debates da Cooperação Internacional, a ponto de ser comumente confundido com ela, é a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). A AOD trata de transferências de recursos de origem pública dos países doadores, entregues diretamente pelos governos via suas Agências Oficiais de Cooperação, via Organizações Multilaterais ou via Instituições Não Governamentais (estas últimas além de atuarem com seus recursos próprios, acessam também recursos governamentais dos países onde estão instaladas)³.

As estatísticas da AOD são monitoradas, sistematizadas e publicitadas pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). O CAD é um Fórum Internacional composto pelos maiores fornecedores de Ajuda, num total de 30 membros (29 países + União Europeia. Como observadores, participam o Banco Mundial, os Bancos Regionais de Desenvolvimento Asiático/Africano/ Interamericano, o FMI e o PNUD).⁴

¹ OECD (2019). Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

² PESSINA, Maria Elisa Huber. O não governamental na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento após 1990: entre as circunstâncias e as peculiaridades do caso alemão. Salvador: Edufba, 2017; KRAYCHETE, Elsa Sousa. Sociedade civil e desenvolvimento. (verbete). In: IVO, Anete, KRAYCHETE, Elsa Sousa et al. Dicionário temático desenvolvimento e questão social: 110 temáticas contemporâneas. São Paulo: Editora AnnaBlume, 2020.

³ Mais recentemente o termo Finanças Públicas Concessionais (concessional public finance), como sinônimo de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, passou a ser mais utilizado. Entretanto, as principais estatísticas da OCDE ainda utilizam o termo AOD.

⁴ Vide: <http://www.oecd.org/dac>

Para ser contabilizado como AOD, os fluxos de recursos precisam cumprir os seguintes critérios:

- (a) ser de origem pública;
- (b) ter como principal objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar;
- (c) possuir, quando empréstimos financeiros, grau mínimo de concessionalidade (doação) de 25%.

É contabilizada ainda como AOD a doação de produtos pelos países desenvolvidos: medicamentos, alimentos, tecnologia e outros componentes de ajuda humanitária, além de perdão ou redução da dívida externa e contribuições para organizações não governamentais. Estão excluídas as subvenções, empréstimos e créditos para fins militares assim como transações que tenham, fundamentalmente, objetivos comerciais.⁵

A AOD tornou-se uma indústria multinacional em grande escala com um volume de recursos anual, em 2018, de 143 bilhões de dólares⁶ e de 152,8 bilhões de dólares, em 2019, apenas contabilizado os países que compõem o CAD⁷. O contato direto entre potenciais doadores e beneficiários não seria capaz de alcançar transferências tão volumosas, fazendo-se necessário uma vasta estrutura organizacional para facilitar sua intermediação.

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento é classificada como: bilateral ou multilateral. A *Cooperação Multilateral* tem como principal característica a não identificação da origem dos recursos, formando um aporte comum que será repassado em nome da instituição multilateral. Destacam-se, entre os agentes da Cooperação Multilateral, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (Banco Mundial e Bancos Regionais de Desenvolvimento), a União Europeia e a ONU (suas Agências, Programas e Fundos)⁸. A contribuição via organizações multilaterais tem sido cada vez mais incentivada após o estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - ODS (2015 - 2030), com base no pressuposto da maior eficiência dos canais multilaterais.⁹

⁵ Vide: <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>

⁶ OCDE, 2019.

⁷ OECD (2020a). "Six decades of ODA: insights and outlook in the COVID-19 crisis", OECD Development Co-operation Profiles 2020, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2dcf1367-en>.

⁸ IGLESIA-CARUNCHO, Manuel. El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo. Madrid, La Catarata/IUDC-UCM, 2005.

⁹ OECD, 2020a.

A Cooperação Bilateral é a que identifica diretamente o país doador. A maioria dos países possui uma Agência Oficial para execução de suas políticas de cooperação, normalmente vinculada ao Ministério da Cooperação para o Desenvolvimento, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda ou Ministério do Meio Ambiente. Os recursos de AOD são, também, contabilizados como bilaterais quando executados via organizações multilaterais, na forma de contribuições para projetos especificados (projetos executados por organizações multilaterais mas com o país doador controlando a destinação dos fundos. Em inglês, *earmarked contributions*), Organizações Não Governamentais¹⁰ e, mais recentemente, parcerias público-privadas.

Vale destacar que a atuação das Organizações Não Governamentais de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (ONGD), ou Organizações Internacionais Não Governamentais (OING), quando utilizando aportes de recursos públicos, é computada nas estatísticas como AOD bilateral. Entretanto, a maioria das ONGD atua utilizando tanto recursos públicos, quanto privados (doações, heranças, recursos de igrejas, dentre outros).¹¹

As principais modalidades de AOD são a Ajuda Financeira e a Ajuda Técnica. A Ajuda Financeira pode ser por meio de doação (grants) ou empréstimos (loans) que obedeçam a um grau de concessionalidade (doação) de 25%. A Ajuda Técnica é prestada na forma de serviços como consultorias, capacitação e aperfeiçoamento técnico e profissional¹².

Além da AOD existe o Financiamento Internacional para o Desenvolvimento, o qual é composto por fluxos financeiros que podem cumprir os mesmos objetivos que a AOD, porém que não alcançam o grau de concessionalidade deste último¹³.

A Ajuda Financeira é realizada pelos Bancos de Desenvolvimento dos países doadores, por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (Banco Mundial e Bancos regionais de Desenvolvimento) ou por Agências Multilaterais de Desenvolvimento - agências especializadas das Nações Unidas e os programas de ajuda externa da Comissão Europeia. Nos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento a AOD dá-se por meio das chamadas janelas concessionais (*soft windows*) que mesclam empréstimos e doações dentro de empréstimos fornecidos aos países em desenvolvimento com taxa de juros subsidiada.¹⁴

¹⁰ IGLESIA-CARUNCHO, 2005

¹¹ Vide: <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>;

¹² IGLESIA-CARUNCHO, 2005; <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm>

¹³ Idem.

¹⁴ RODRIK, Dani. Why is there multilateral lending?. National bureau of economic research, 1995.

Desde o final da década de 1990, as Organizações Internacionais vêm dedicando enorme atenção à *eficácia dos recursos dos programas de Ajuda Internacional*. A partir dos anos 2000, os Fóruns de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda (2003; 2005; 2008; 2011) foram os principais espaços para discussão do aumento da eficácia da cooperação internacional para o desenvolvimento, substituído, em 2011, pela Parceria Global por uma Efetiva Cooperação para o Desenvolvimento (*Global Partnership for Effective Development Cooperation* - GPEDC), uma plataforma global para promover a efetividade dos esforços de desenvolvimento de todos os atores, na diretoria da qual a sociedade civil tem acento.

Os principais instrumentos políticos utilizados para atingir a eficácia passaram a ser o estabelecimento de agendas como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por exemplo, e de gestão - complementaridade, não sobreposição de projetos, gestão baseada em resultados, dentre outros -, coordenados pelo CAD/OCDE¹⁵.

Principais agendas e números pós 2015

Em 2015, a agenda do desenvolvimento foi renovada com o estabelecimento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), na Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. O documento *Transformando o Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* anunciou objetivos a serem cumpridos até 2030, “sem deixar ninguém para trás”, os quais envolvem temáticas diversificadas como: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e parceiras de implementação.

Os ODS fazem forte apelo para uma solidariedade global que integre todos os atores. Desta forma, a Agenda 2030 tem sido realizada por meio de mecanismos formais e informais: doadores tradicionais - o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE); países em desenvolvimento - o G-77, os BRICS e grupos regionais; e de estruturas emergentes de governança global, como o G20. Mas a arena central e principal promotora deste “diálogo global” tem sido a ONU. Seu principal espaço de acompanhamento é o Fórum Político de Alto Nível dos ODS, que acontece anualmente em Nova York, com vista de uma discussão mais aberta e inclusiva.¹⁶

¹⁵ Vide Fóruns de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda de 2003, 2005, 2008 e 2011.

¹⁶ GIL, Carlos Gómez. *Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (140), p. 107-118, 2018.

Também em 2015 aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP21), da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), que resultou no Acordo de Paris sobre o Clima. Os signatários do Acordo de Paris concordaram em reduzir drasticamente as emissões dos gases causadores do efeito estufa (GEE), com medidas como maiores investimentos em energias renováveis e combate ao desmatamento, a fim de conter o aquecimento global. O Acordo de Paris é peça muito importante na atual agenda da CID, uma vez que estabeleceu um sistema de revisão periódica sobre os esforços de todos os países para limitar o aumento da temperatura, como também de mecanismos financeiros para ajudar os países menos desenvolvidos a fazerem a transição para economias mais limpas. Em Paris, os países desenvolvidos comprometeram-se a auxiliar os emergentes em seus planos e estratégias de mitigação e adaptação, mobilizando financiamento climático para além dos esforços anteriores.

Segundo a OCDE (2019), o objetivo da atual agenda de cooperação internacional para o desenvolvimento gira em torno de “Investir na cooperação para o desenvolvimento verde e limpo, quebrando a distância entre o clima e o desenvolvimento para promover caminhos de desenvolvimento centrados nas pessoas e resilientes ao clima”.¹⁷

A título de relevância para a atual agenda da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, vale mencionar também a Conferência das Partes de 2010 (COP16) *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), na qual foi criado o *Fundo Verde para o Clima* (GCF), voltado para gerir recursos para projetos e programas de baixa emissão de carbono e resilientes ao clima nos países em desenvolvimento. Outro instrumento desenvolvido no âmbito da COP 16 foi o pagamento por ações de *Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal - REDD+*. O cumprimento das salvaguardas do REDD+, também conhecidas como Salvaguardas de Cancun, é muito importante para que os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, continuem recebendo recursos de compensação financeira do Fundo Verde do Clima e da cooperação internacional como um todo pelo carbono não emitido para atmosfera. Destaca-se, dentre as Salvaguardas de Cancun, a participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular dos povos indígenas e comunidades locais¹⁸.

¹⁷ OCDE, 2019.

¹⁸ A Noruega, a Alemanha e o Reino Unido assumiram, em 2015, um compromisso conjunto para investir 5 bilhões de dólares americanos em REDD+ globalmente até 2020. <https://www.ecosystemmarketplace.com/articles/us-uk-norway-launch-next-stage-redd-finance-mechanism-under-world-bank/>

Reconhecendo que o impacto da degradação ambiental e da mudança climática é sentido com mais intensidade nos países em desenvolvimento, e entre as pessoas mais pobres e mais vulneráveis, a OCDE defende que o tema deve ser fortalecido ainda mais dentro da AOD.¹⁹ Desde 2015, os níveis gerais de ODA de apoio à sustentabilidade ambiental e à mudança climática vem aumentando. Em 2018, os países do CAD comprometeram 33% da AOD para o tema do meio ambiente, seja como objetivo principal ou significativo, e 26% da AOD teve a mudança climática como objetivo principal ou significativo, sendo o foco maior na mitigação (20% em 2018) do que na adaptação (12%) (OCDE, 2020b).

O terceiro encontro ocorrido em 2015 que conforma a agenda atual da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, foi a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento de Addis Abeba. A *Agenda de Ação de Addis Abeba (AAAA)* apela para um conjunto diversificado de atores - governos, empresas, fundações e indivíduos - para mobilizar maiores recursos financeiros para alcance dos ODS, para o qual calculou-se a necessidade de um investimento anual de 2,5 trilhões de dólares.

Dentre as recomendações da AAAA, destacam-se pontos que tornaram-se recorrentes nos relatórios e discursos da Cooperação pós 2015:

- 1) apelo por *maior mobilização de recursos domésticos* (ampliar a base de arrecadação, melhorar a cobrança de impostos e combater a evasão fiscal e o fluxo financeiro ilícito);
- 2) *importância de alinhar o investimento privado para o desenvolvimento sustentável com políticas públicas e quadros regulatórios*, para estabelecer os incentivos corretos.²⁰

Os doadores já vinham promovendo o engajamento do setor privado nos países em desenvolvimento por meio de seus programas de Ajuda Internacional, nos últimos anos, entretanto, foi intensificado o foco na parceria com o setor privado para promoção do desenvolvimento.

¹⁹ Para isso, apresenta dois documentos norteadores: o *Aligning Development Co-operation and Climate Action: The Only Way Forward* (2019), o qual convida todos os fornecedores de cooperação para o desenvolvimento a alinharem suas atividades com os objetivos do Acordo de Paris e o *Greening Development Co-operation: Lessons from the OECD Development Assistance Committee* que convida os doadores do CAD a adotarem políticas e abordagens mais robustas para integrar o meio ambiente em todas as suas atividades de cooperação para o desenvolvimento.

²⁰ UN. Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda). New York, 2015

²¹ DCED (Donor Committee for Enterprise Development). 2010. Bilateral Donors' Statement in Support of Private Sector Partnerships for Development. <http://www.enterprisedevelopment.org/download.ashx?id=1645>.

Em diferentes fóruns internacionais, os governos doadores assumiram sucessivos compromissos para aumentar a parcerias com o setor privado, seja nas Cúpulas do G20 ou no contexto das Nações Unidas, quando anuncia “o setor privado como parceiros iguais em torno de questões-chave de desenvolvimento”²¹ (DCED, 2010).

Também no âmbito da OCDE, os participantes do quarto Fórum de Alto Nível sobre Eficácia da Ajuda (HLF4), em 2011, legitimaram uma atenção proeminente ao setor privado nos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento.²²

Segundo OCDE, a escala e a complexidade dos desafios atuais do desenvolvimento sustentável exigem uma abordagem *multi-stakeholder* que recorra às contribuições de todas as partes da sociedade - governo, setor privado e sociedade civil²³. Nessa direção, desde Addis Abeba, o CAD/OCDE vem desenvolvendo abordagens para aumentar a participação do setor privado no alcance dos ODS seja desenvolvendo instrumentos de financiamento público internacional para alavancar o envolvimento do setor privado seja monitorando e medindo o engajamento deste setor. No encontro de Addis Abeba, foi estabelecido que seria criada uma nova plataforma que computasse as estatísticas internacionais de forma a refletir o novo cenário de financiamento do desenvolvimento caracterizado pela inclusão dos novos atores, como fornecedores emergentes e setor privado, assim como os novos instrumentos financeiros. Desde então, a OCDE vem coordenando o desenvolvimento do *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)* um novo quadro estatístico internacional para monitorar recursos oficiais e financiamento privado mobilizado por intervenções oficiais, em apoio ao desenvolvimento sustentável²⁴.

É o caso das chamadas *Blended finance* (finanças combinadas), definida pelo CAD/OCDE como “o uso estratégico de fundos oficiais, incluindo recursos concessionais (doações), para mobilizar fluxos adicionais de capital (público e/ou privado) para mercados emergentes e fronteiriços”²⁵.

²² Vide Pessina, 2017 e HLF4 (Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness). 2011. Expanding and Enhancing Public and Private Cooperation for Broad-Based, Inclusive and Sustainable Growth <http://www.oecd.org/dataoecd/25/36/49211825.pdf>.

²³ OECD, 2020a.

²⁴ Vide: <http://www.oecd.org/dac/tossd/>; Vide também OECD (2016), Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266889-en>.

²⁵ Idem

Segundo este mecanismo, os recursos oriundos de uma combinação da iniciativa privada com o dinheiro da AOD ou filantrópico podem financiar projetos de impacto, seja de forma direta ou aplicados em fundo de apoio a iniciativas consideradas excessivamente arriscadas pelo mercado. A presença de dinheiro público ou filantrópico reduz o risco para o setor privado, graças a veículos como seguro de proteção ou outras garantias ao credor. Essa é uma forma de atrair capital do mercado para preencher lacunas financeiras e ajudar a atingir os objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU. Segundo a OCDE, “a mobilização de capital adicional que de outra forma não apoiaria os resultados do desenvolvimento é cada vez mais necessária para deslocar os trilhões necessários para atingir as ODS. O *blended finance* é uma abordagem que visa atrair capital comercial para projetos que beneficiam a sociedade ao mesmo tempo em que proporcionam retorno financeiro aos investidores”²⁶.

Atualmente, pelo menos 17 membros do CAD da OCDE realizam operações de *Blended Finance*. A carteira consolidada dos 15 membros das Instituições Financeiras Europeias de Desenvolvimento foi de EUR 41,2 bilhões em 2018, contra EUR 11 bilhões em 2005²⁷. A estratégia, porém, vem enfrentando dificuldades para se estabelecer e crescer. Dados da organização sem fins lucrativos *Convergence* mostram que o fluxo de recursos públicos e privados para projetos mistos (*Blended Finance*) pararam de crescer. Dentre as razões, estaria o conflito de interesses entre os investidores privados, que almejam retorno máximo para um determinado nível de risco, e os doadores, que desejam aumentar o impacto do investimento. O equilíbrio entre os dois lados é raro, segundo Christoph Kuhn, do Banco Europeu de Investimento²⁸. Outra dificuldade, segundo a OCDE (2019), tem sido fazer com que tal financiamento combinado chegue aos lugares onde ele é mais necessário. Entre 2012 e 2017, apenas 6% (USD 9,7 bilhões) do financiamento privado mobilizado pela AOD foram para os países menos desenvolvidos, enquanto mais de 70% foram para países de renda média²⁹.

²⁶ Vide: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/> e <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf>.

²⁷ OECD (2019). Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

²⁸ THE ECONOMIST. Blended finance is struggling to take off. 2020 <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/08/13/blended-finance-is-struggling-to-take-off>

²⁹ OCDE, 2019. Para maiores informações, vide o Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), um novo quadro estatístico internacional coordenado pela OCDE, proposto em Adis Abeba, para monitorar recursos oficiais e financiamento privado mobilizado por intervenções oficiais em apoio ao desenvolvimento sustentável: <http://www.oecd.org/dac/tossd/>; Vide também OECD (2016), Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266889-en>.

Ou seja, a OCDE defende que o financiamento necessário para alcançar as ODS encontra-se no sistema financeiro internacional, mas reconhece o desafio de mobilizar os atores, e, principalmente, alinhar e monitorar interesses³¹. A OCDE (2019) reconhece os desafios da parceria entre os setores público e privado para a Cooperação Internacional, pontuando questões relacionadas à transparência, regras comuns e responsabilidade equilibrada com as preocupações sobre retornos financeiros. A OCDE aponta que são necessárias algumas reformas para melhorar a clareza e focalizar o financiamento do desenvolvimento onde as necessidades são maiores. A OCDE chama atenção para o fato de que, mesmo nas crises financeiras e recessões mundiais, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento segue uma curva constante de crescimento. Fato que não se observa em relação aos fluxos privados ou até mesmo em relação às doações de entes privados, como fundações filantrópicas, os quais apresentam forte variação de acordo com as crises³².

As Organizações da Sociedade Civil (OSC) na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Em 2019, do montante total da OAD contabilizada pelo CAD, apenas 20,0% foi direcionado para parcerias com ONGs e com empresas, cabendo às ONGs³³ 13,8% e ao setor empresarial 6,2%. As PPPs receberam 0,6% do total de OAD. Mais da metade do total da AOD (55,8%) foi destinado ao setor público, seguido pelos organismos multilaterais que representou 18,5% do total distribuído. O restante foi compartilhado com universidades, institutos de pesquisas e *think tanks*³⁴.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável faz referência a necessidade de envolver as OSC na implementação e monitoramento das Metas de Desenvolvimento Sustentável, destacando sua capacidade de trazer as vozes daqueles que estão em situação de pobreza, desigualdade e vulnerabilidade aos processos de desenvolvimento, garantindo que “ninguém seja deixado para trás”. Nessa linha, a OCDE lançou o documento *Development Assistance Committee Members and Civil Society* (2020).

³⁰ OECD (2018), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307995-en>.

³¹ OCDE, 2019, p.39.

³² OCDE, 2019.

³³ A OCDE considera ONGs as fundações, sociedades cooperativas, sindicatos, entidades ad-hoc criadas para coletar fundos para um propósito específico, organizações guarda-chuva de ONGs e redes de ONGs.

³⁴ OCDE (2020b). *Aid for Civil Society Organisations Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS)*, 2017-2018, April 2020.

Neste documento a OCDE apela para maiores esforços para propiciar e promover ambientes favoráveis para as OSC, ao tempo que insiste que os países doadores se esforcem para tornar a cooperação via suas OSC mais efetivas e transparentes, recomendando como os países doadores podem melhorar a eficácia do trabalho com a sociedade civil³⁵.

Os membros do CAD relatam seus gastos oficiais com OSC à OCDE de duas maneiras:

- 1) *Ajuda às OSC*: contribuições para as organizações, ou seja, o uso destes fundos é programado pela própria OSC; e
- 2) *Ajuda canalizada através das OSC*: são fundos canalizados através das OSC para a implementação de projetos de iniciativa dos doadores. Segundo os dados da OCDE, o apoio financeiro à OSC através de OSC é muito mais usado do que o apoio diretamente às OSC, representando 85% do total da AOD direcionada à OSC.³⁶

A preferência por OSC estabelecidas no país doador ou receptor varia. A maioria dos doadores cooperam, fundamentalmente, por meio de OSC baseadas no seu país, as quais estabelecem parcerias com OSC dos países em desenvolvimento. Entretanto, alguns países, como a Noruega, cooperam, significativamente, com OSC estabelecidas nos países em desenvolvimento. Segundo a OCDE, as organizações baseadas nos países em desenvolvimento recebem uma menor parcela de apoio entre as categorias de OSC, representando, entre 2017 e 2018, apenas 5,3% do total repassado às OSC³⁷.

Destaca-se, ainda, o crescimento significativo da participação das fundações privadas entre os doadores da Ajuda Internacional. Elas compõem também os esforços da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, no âmbito da Ajuda Internacional Privada, mas não é computada pelo CAD/OCDE como AOD. Recentemente, grandes fundações privadas também passaram a reportar suas estatísticas para o CAD/OCDE, como é o caso da Fundação Bill e Melinda Gates, a qual foi responsável por quase metade de todos os financiamentos filantrópicos entre 2013 e 2015. Segundo a OCDE (2019), esta Fundação está desembolsando mais dinheiro para o desenvolvimento do que muitos países de médio porte doadores do CAD³⁸.

³⁵ OCDE (2020c). Development Assistance Committee Members and Civil Society, The Development Dimension, OECD Publishing, Paris, 2020: <https://doi.org/10.1787/51eb6df1-en>.

³⁶ OCDE, 2020b.

³⁷ Idem.

³⁸ OECD (2019). Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>

As OSC vêm se organizando na forma de Redes e Plataformas para fortalecer suas visões sobre aspectos da agenda da Cooperação e a diretriz da eficácia. Nesse sentido, destaca-se a atuação de algumas grandes redes, como a *CSO Partnership for Development Effectiveness* (CPDE), a qual representa a sociedade civil na Parceria Global por uma Efetiva Cooperação para o Desenvolvimento (*Global Partnership for Effective Development Cooperation-GPEDC*), principal espaço de discussão, atualmente, sobre a eficácia da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A CPDE se define como uma plataforma aberta que reúne OSCs de todo o mundo articulada em torno da efetiva cooperação para o desenvolvimento. Compõem a estrutura da CPDE as Unidades de Coordenação Setoriais e Regionais, dentre as quais destacamos a *Alianza de OSC para la Eficacia del Desarrollo en América Latina y el Caribe* (AOED ALC).

No âmbito da OCDE, especificamente, destaca-se o *DAC-CSO Reference Group*, que se define como uma plataforma aberta de OSCs de países do CAD e não-CAD, Norte Global e do Sul Global, voltada para facilitar e coordenar o envolvimento com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE). O objetivo da plataforma é levar as posições das OSC para estes espaços, servindo como um meio para os membros planejarem e coordenarem atividades e posições relacionados à atuação do CAD/OCDE. Fazem parte do *DAC-CSO Reference Group* organizações e redes como a *ActionAid*, a própria *CSO Partnership for Development Effectiveness* (CPDE), a *Oxfam Internacional* e a rede *The Reality of Aid*, dentre outras³⁹.

Voltada para a Cooperação Sul-Sul, destaca-se, ainda, a Aliança de OSCs do Sul para Cooperação Sul-Sul (*Southern CSO Alliance on South-South Cooperation*), um grupo independente que reúne OSCs que atuam na CSS, com objetivo de facilitar e fortalecer o envolvimento e participação das OSCs nas várias arenas da CSS e pressionar pela defesa do princípio da cooperação horizontal para o desenvolvimento, incluindo solidariedade, mutualidade, direitos humanos, respeito à soberania e não condicionalidade.

Destacamos ainda, o *Forum Internacional de Plataformas de ONGs* - FORUS, iniciativa que nasceu no âmbito do Fórum Social Mundial e hoje congrega 69 países e 7 Plataformas regionais. A *Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais* (ABONG) é membro do FORUS e, atualmente, compõe sua presidência. Isso significa um total de 22 mil organizações em todo o mundo, que variam entre pequenas, médias e grandes organizações.

³⁹ Vide: <https://www.dac-csoreferencgroup.com/>

O caráter único do FORUS é o fato dessas organizações abarcarem uma variedade grande de temas e com um grande nível de organicidade, raro nas redes internacionais. Sua missão passa por três eixos: conectar, influenciar e apoiar a SCO por meio das Plataformas Nacionais. Um dos debates que o FORUS vem trabalhando, no âmbito internacional, chama-se Iniciativa Global, a qual busca o reconhecimento da atuação de suas organizações não só no âmbito do financiamento, como no fortalecimento das OSC, a chamada infraestrutura das ONGs. O FORUS vem, cada vez mais, se envolvendo com o debate do financiamento ao desenvolvimento em diálogo com as deliberações de Adis Abeba.

O cumprimento da Agenda de Ação de Adis Abeba (AAAA) e da Agenda 2030 passou a ser acompanhado pelo *Fórum Político de Alto Nível das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (High-Level Political Forum - HLPF)*, o qual ocorre anualmente, em Nova York, desde 2012, e que, após 2015, tornou-se a plataforma central das Nações Unidas para acompanhamento da agenda de ação de Adis Abeba e da revisão do alcance dos ODS. No âmbito do HLPF, as OSC vêm contestando a importância conferida ao setor privado na cooperação internacional para o desenvolvimento.

Articulações da Sociedade Civil criticam a AAAA, especialmente, em dois pontos:

1. *estar demasiadamente “centrada nos interesses do setor privado, considerado pelo documento como a possível principal fonte para o desenvolvimento por meio das questionáveis Parcerias Público-Privada e dos financiamentos combinados (blended finance)”*⁴⁰;
2. *foco excessivo na mobilização de recursos domésticos para o desenvolvimento nacional.*

As OSC reivindicam:

1. democratização da governança econômica global; cancelamento de dívidas públicas externas;
2. estabelecimento de um mecanismo de exercício de dívidas na ONU, que arbitrarie sobre dívidas insustentáveis e ilegítimas;
3. pressionam por maior controle e combate aos paraísos fiscais, à especulação financeira e aos abusos tributários de corporações transnacionais.⁴¹

⁴⁰Vide publicações do GTSC A2030 - GT da sociedade civil brasileira para a Agenda 2030. O grupo formalizado em setembro de 2014, para acompanhar a agenda pós 2015, incidindo sobre o Estado brasileiro e as organizações multilaterais para promoção do desenvolvimento sustentável. <https://gtagenda2030.org.br/>

⁴¹SDG_Network. Open Letter to Heads of State Meeting at the United Nations. 2020. Disponível em <https://csoforffd.files.wordpress.com/2020/09/global-economic-solutions-now-with-signatures-eng.pdf>

Principais programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento com o Brasil por países selecionados como os maiores parceiros

Alemanha

A última avaliação do CAD/OCDE (2018) reconheceu a Alemanha como uma liderança no que tange priorizar as *Mudanças Climáticas* na sua Cooperação para o Desenvolvimento, assim como no *apoio à conduta empresarial responsável e às cadeias de valor sustentáveis*.⁴²

Em abril de 2020 a Alemanha lançou um documento de reforma da sua estratégia de cooperação internacional, nomeado *Reformkonzept BMZ 2030: Umdenken - Umsteuern* (Reforma BMZ 2030: Repensando - mudança de direção). O documento destaca, dentre outros, a *promoção do investimento privado* voltado para promoção dos ODS nos países em desenvolvimento, especialmente por *pequenas e médias empresas*, apresentando como prioridade a *promoção do comércio justo e sustentabilidade social e ecológica nas cadeias de fornecimento globais*. O documento introduz novas categorias de parceria, sendo o Brasil incluído na *categoria de Parceiro Global*⁴³, com os quais o BMZ trabalhará estrategicamente para *proteger os bens globais*, como o *meio ambiente e a proteção climática*, por meio, dentre outros, de *empréstimos e contribuições para alavancagem de fundos do mercado*. Por outro lado, na nova estratégia, a Alemanha anuncia a retirada da cooperação bilateral, gradualmente, de alguns países, reduzindo o trabalho direto de 85 para 60 países parceiros⁴⁴.

Em 2019, a Alemanha ocupava o sexto lugar em relação a porcentagem do PIB investido em AOD (0,6%), e o segundo lugar em relação ao volume absoluto (USD 26,5 bilhões). Os projetos de cooperação bilaterais da Alemanha com o mundo são realizados, prioritariamente, via seus Ministérios e Agências Oficiais (65,9%), apenas cerca de 7% da sua AOD bilateral total é canalizada via OSC e 2,2 % via setor privado e PPPs.⁴⁵

A Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) da Alemanha para o Brasil teve seu auge no ano de 2014, a partir de quando começou a cair. Nos últimos anos, entretanto, subiu de U\$ 194 milhões, em 2017, para U\$ 229 milhões em 2018.

⁴² "Germany", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/0079f636-en>.

⁴³ Categoria restrita a outros 7 países: Índia, Indonésia, México, Peru, África do Sul, Vietnã, China.

⁴⁴ BMZ 2030. Disponível em: http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materilie520_reform_strategy.pdf

⁴⁵ Idem; "Germany", Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/0079f636-en>

O foco atual dos projetos de Cooperação da Alemanha com o Brasil é:

- 1) *Conservação e uso sustentável da floresta amazônica e*
- 2) *Produção de energia renovável e eficiência energética.*

A GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*) é a responsável pelos projetos de cooperação técnica no Brasil, com destaque para o suporte nos projetos de energia renovável e preservação da floresta amazônica. A GIZ também presta assessoria a projetos do KFW (*Kreditanstalt für Wiederaufbau*⁴⁶), como no caso do Fundo Amazônia ou do REDD+ REM, assumindo funções de assistência técnica⁴⁷. A GIZ atua com OSC's no Brasil como *stakeholders* nos acordos de cooperação técnica firmados com o poder público brasileiro⁴⁸ (geralmente, ministérios ou governos estaduais e municipais), a partir de edital para contratação de instituições e organizações com pessoa jurídica cadastrada no Brasil⁴⁹.

A GIZ possui 28 *acordos de Cooperação Técnica* em vigência com o Brasil, classificados em três grandes áreas:

1. *Proteção e uso sustentável das florestas tropicais* (biodiversidade e clima);
2. *Energias Renováveis e Eficiência Energética* (infraestrutura sustentável); e
3. *Programas e Iniciativas Multissetoriais*.⁵⁰

Os *Programas de Proteção das Florestas Tropicais* são os programas prioritários da cooperação do governo da Alemanha com o Brasil⁵¹, totalizando 12 *projetos* nesta área executados pela GIZ nos biomas Amazônia, Mata Atlântica e Cerrado.

⁴⁶ Banco alemão de financiamento ao desenvolvimento responsável pela execução dos empréstimos e doações internacionais e pelo acompanhamento dos impactos quantitativos e qualitativos dos projetos aprovados. Vide mais em <http://www.bmz.de/en>

⁴⁷ Vide: <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>.

⁴⁸ Vide caso da participação do Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB) no programa de Cooperação Técnica "Proteção e Gestão Sustentável em Terras Indígenas": <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/4688-funai-e-ieb-assinam-act-para-execucao-de-projeto-junto-ao-kfw>

⁴⁹ A cooperação técnica alemã com o Brasil, geralmente, não inclui o envio de recursos financeiros, sendo os recursos aplicados, fundamentalmente, em trabalhos de formação de pessoal, elaboração de plataformas, mobilização e articulação, consultorias especializadas, etc. ⁵⁰ Para análise detalhada de todos os programas, vide o site da GIZ Brasil: <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>

⁵⁰ Para análise detalhada de todos os programas, vide o site da GIZ Brasil: <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>

⁵¹ O principal objetivo é combater o desmatamento ilegal, proteger a biodiversidade, incentivar a adaptação à mudança climática e promover formas sustentáveis de uso dos recursos naturais, e incluem a identificação das florestas como um meio cultural e de subsistência dos povos indígenas.

Chama atenção, nestes programas, a larga utilização do mecanismo de *recebimento de pagamentos por resultados* (REDD+), respeitando a salvaguarda da governança participativa, como por exemplo, o Programa REDD⁵² + para *Early Movers* (REM). Dessa forma, a maior parte dos programas voltados para Proteção das Florestas contam com articulações com as Organizações da Sociedade Civil em algum nível.

Na área de *Energias renováveis e eficiência energética (Infraestrutura Sustentável)* a GIZ possui 6 projetos em execução e na área *Programas e iniciativas multissetoriais* possui 7 projetos. Desta última categoria, destacamos o programa *Regulamentação do mercado financeiro sustentável e títulos verdes (Green Bonds)*, iniciado em 2018, em parceria com o Ministério da Economia, o qual visa desenvolver a chamada *Finanças Verdes (Green Finance)* na agenda política brasileira.⁵³

Já o KfW realiza os projetos de *Cooperação Financeira entre o Brasil e a Alemanha*, sendo os principais projetos voltados para a *proteção e conservação da Amazônia e da Mata Atlântica*. As cooperações são realizadas via empréstimos de longo prazo a juros baixos e condições especiais (com ou sem caráter de concessionalidade) ou por meio da doação de recursos em fundos geridos por entidades brasileiras. Atualmente, o KfW possui 4 projetos de cooperação financeira em execução no Brasil: *Wind Farm Programme BNDES*⁵⁴; *Fundo Amazônia*⁵⁵; *Amazon protect Areas (ARPA)* e o programa *Corredores Ecológicos*.

Em relação a *Cooperação da Alemanha com Organizações da Sociedade Civil*, a Alemanha tem aumentado, ao longo dos anos, a realização da sua AOD por meio destes atores. Entretanto, tal cooperação dá-se quase que exclusivamente via OSC baseadas na *própria Alemanha (donor country-based)*, as quais, por sua vez, estabelecem parceria com organizações estabelecidas nos países em desenvolvimento.⁵⁶ A Alemanha presta AOD via OSC, prioritariamente, em projetos que envolvem *resposta rápida a emergências, catástrofes e humanitárias*.

⁵² Regime de redução das emissões de poluentes causados pelo desmatamento e degradação florestas (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation – REDD. Este mecanismo também é adotado no Fundo Amazônia.

⁵³ A Alemanha vislumbra que o tema deverá ganhar muita importância para o Brasil e, para isso, o projeto apoia o desenvolvimento das diretrizes legais, assim como a troca de informações entre atores privados e públicos. Vide mais em <https://www.giz.de/en/worldwide/12055.html>

⁵⁴ Vide: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D_EN/Brasilien_BNDES_2015_E.pdf

⁵⁵ Vide: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D_EN/Brasilien_Amazonienfonds_2016_E.pdf

⁵⁶ A exceção dos pequenos fundos do IKI (Internationale Klimaschutzinitiative) do Ministério do Meio Ambiente Alemão, na modalidade Pequenos Fundos - Small Grants (vide: <https://www.international-climate-initiative.com/en/project-funding/information-for-applicants/iki-small-and-medium-grants/iki-small-grants/>) e dos editais do Ministério de Relações Exteriores da Alemanha (Auswärtige Amt) voltados para Ajuda Humanitária (não se aplicam ao Brasil).

As ONGs alemãs acessam recursos de seu governo para Cooperação Internacional para o Desenvolvimento de duas formas: por meio de contratos especiais com o governo alemão (como os acordos das agências ecumênicas alemãs com o BMZ) ou por meio de acesso a editais de livre concorrência (com o BMZ, com o Ministério de Relações Exteriores – AA ou com o BMU)⁵⁷.

Segundo o governo alemão, é sua prioridade “fortalecer as forças da sociedade civil nos países em desenvolvimento através da cooperação com a sociedade civil”, seja na execução de projetos e programas, seja *chamando atenção para os déficits da ação estatal e econômica (Watchdogs) em defesa das necessidades dos grupos social e politicamente desfavorecidos*.⁵⁸ No documento Reforma Conceitual “BMZ 2030” afirma-se que a cooperação alemã realizará “maior cooperação com a sociedade civil e as igrejas, que dão uma contribuição indispensável para garantir a sobrevivência dos mais pobres, especialmente em áreas de crise e refugiados”⁵⁹. Para o relatório do CAD/OCDE *Private Sector Peer Learning - Country Report: Germany*, a Alemanha manifesta que as OSC desempenham um papel importante no acompanhando e fiscalização do Engajamento do Setor Privado (*Private Sector Engagement*), e defende o fornecimento de fundos dedicados a parcerias *multi-stakeholder* para facilitar a cooperação entre tais atores.⁶⁰

⁵⁷ Para mais informações sobre os dados da cooperação alemã com a sociedade civil, vide “Germany”, in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, 2020. <https://doi.org/10.1787/0079f-636-en>. Vide também: <https://www.ngo-monitor.org/nm/wp-content/uploads/2018/09/German-Funding-Instruments.png>

⁵⁸ BMZ, 2014, p.10. Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2015-Welt. BMZ, 2014. Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/strategie-zur-zusammenarbeit-von-staat-und-zivilgesellschaft-in-der-entwicklungspolitik-der-post-2015-welt-732380>

⁵⁹ BMZ 2030, p. 3.

⁶⁰ OECD (2016), p. 10. Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264266889-en>.

França

Segundo a Agência Francesa para o Desenvolvimento (*Agence Française de Développement - AFD*), França e Brasil comprometeram-se “a promover um modelo de desenvolvimento sustentável e solidário, sendo o *clima uma forte marca de sua intervenção* na região. As formas de intervenção da AFD no Brasil são diversas: atua mediante empréstimos ao setor público (e privado, por via da Proparco, subsidiária da AFD⁶¹), com mobilização de fundos de subvenção para financiar apoio técnico, bem como por meio de apoio-consultoria e de diálogos sobre políticas públicas⁶².

Em 2019, a França ocupava o nono lugar em relação a porcentagem do PIB investido em AOD (0,44%) e o quinto em relação ao seu volume absoluto (USD 12,2 bilhões). A França prioriza a cooperação governo-a-governo. A AOD realizada pela França com o mundo é realizada, prioritariamente, via governos. Em 2018, a distribuição setorial da cooperação francesa correspondeu a 73,6% acordada com o setor público; 6,5% com o setor privado e apenas 3,7% com ONGs.⁶³

A AOD distribuída pela França em ações com o Brasil teve seu auge em 2012, caindo, nos últimos anos, de U\$ 180 milhões, em 2017, para U\$ 117 milhões, em 2018. As ações no Brasil ocorrem em três principais áreas: *apoio aos territórios urbanos; promoção a transição energética (energias renováveis); parcerias para os ODS e o clima*⁶⁴.

Em setembro de 2020, a cooperação francesa com o Brasil contava com 7 projetos vigentes, totalizando 389.750.000,00 Euros. Todos os projetos resultam de acordos em parcerias com órgãos do setor público, cobrindo as áreas temáticas: água e saneamento, cidades sustentáveis, saúde e proteção social, energia, clima, infraestrutura e biodiversidade. Chama atenção, na cooperação francesa em curso com o Brasil, a absoluta predominância da agenda do clima e sustentabilidade.⁶⁵

A França vem aumentando suas parcerias em AOD com setores da sociedade civil. Entre 2013 e 2018, 6.310 Organizações da Sociedade Civil receberam financiamento via AFD⁶⁶. O perfil da cooperação com atores da OSC é dividido, principalmente, entre parcerias com *organizações com base na própria França, e com organizações internacionais*. As áreas prioritárias para receber apoio são: *refugiados, saneamento e fornecimento de água, emergências, catástrofes humanitárias e fomento de parcerias com órgãos governamentais e da sociedade civil*⁶⁷.

⁶¹ O Grupo AFD reúne a AFD e sua filial Proparco, dedicada ao financiamento de stakeholders do setor privado.

⁶² Vide: <https://www.afd.fr/pt/page-region-pays/brasil>

⁶³ Vide: <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/> (Profiles - France).

⁶⁴ Vide: <https://www.afd.fr/pt/ressources/afd-e-o-brasil> : acessado em 14/09/2020

⁶⁵ Idem.

⁶⁶ Vide: <https://www.afd.fr/en/civil-society-organizations>

⁶⁷ Para informações completas, vide <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/> (Profiles - France).

Noruega

A Noruega se destaca por contribuir acima da meta de 0,7% do PIB destinados para AOD, estabelecida pela ONU, chegando a 1,2% em 2020. A Cooperação Norueguesa usa como instrumento de implementação de suas diretrizes a *Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento (NORAD)*⁶⁸ e a *Novergian Investment Fund (Norfund)*, empresa mista cujo objetivo é promover o desenvolvimento do setor privado voltado para o alcance dos ODS em países mais pobres.

A Noruega se destaca por sua AOD bilateral ser distribuída, principalmente, via organismos multilaterais (41,8%), seguindo das OSC (26,5%) e do setor público (25,1%). Apenas 1,5% de sua AOD bilateral é repassada via setor privado.

A assistência ao desenvolvimento prestada pela Noruega destinou, em 2019, U\$ 14 milhões a projetos com o Brasil, distribuídos nas seguintes áreas: maior parte para o setor *governança, sociedade civil e prevenção de conflitos, seguido de meio ambiente e energia*.⁶⁹ Na área de meio ambiente e energia, destaca-se o *Fundo Amazônia*, do qual a Noruega é o maior doador, e os Programas voltados para Apoio aos Povos Indígenas.

A relevância do *Programa Norueguês de Apoio aos Povos Indígenas* se destaca pela estreita parceria que mantem com a sociedade civil. Com gestão da Embaixada da Noruega no Brasil, atua em parceria com associações indígenas e organizações indigenistas.

Dos projetos em curso no ano de 2019 com o Brasil, os parceiros com os quais a Noruega mais cooperou foram ONGs norueguesas, ONGs internacionais e locais, com apenas alguns *poucos projetos com o setor público da Noruega* (como é o caso do Fundo Amazônia).

Entre os anos de 2014 e 2019, os valores da assistência bilateral da Noruega com o Brasil reduziram significativamente, de cerca de U\$ 144 milhões, em 2015, para cerca de U\$ 14 milhões, em 2019⁷⁰.

Quanto a cooperação com a Sociedade Civil, esta cresce numa tendência inversa. *Do total da AOD da Noruega para o Brasil, em 2019, 94% foi destinado à cooperação com a sociedade civil*⁷¹. *Maior parte foi realizada via OSC brasileiras: 46 brasileiras, 13 internacionais*

⁶⁸ Vide: <https://norad.no/en/front/about-norad/>

⁶⁹ Vide: <https://norad.no/en/front/countries/latin-america/brazil/>

⁷⁰ Idem.

⁷¹ Em coroas norueguesas, do montante total de NOK 128 milhões destinado à AOD para o Brasil, NOK 119, 5 milhões foram destinados à cooperação com a sociedade civil, em 2019. Norwegian Aid Statistics: <https://norad.no/en/front/toolspublications/norwegian-aid-statistics/>

De acordo com a NORAD, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) exigem o intenso engajamento da sociedade civil. A Noruega defende que a sociedade civil desempenhe um papel fundamental seja no “monitoramento e responsabilização das autoridades, desafiando as estruturas de poder” seja “na prestação de serviços aos marginalizados grupos e indivíduos sujeitos à discriminação ou que vivam em ambientes frágeis.” Quanto ao setor privado, o discurso da Noruega é que a “sociedade civil também pode desempenhar um papel na criação de uma estrutura mais justa dentro do setor privado, seja por meio da *advocacy*, ou estabelecendo parcerias com os atores comerciais.⁷²

Segundo entrevista com responsáveis pela cooperação norueguesa, apesar do baixo número de parcerias com o setor privado na cooperação com o Brasil, seus programas voltam-se para o desenvolvimento de bases e estruturas que facilitarão a atuação deste setor nos investimentos de impacto e nas cadeias produtivas sustentáveis⁷³.

A cooperação norueguesa com a sociedade civil global contempla temáticas como: *direito das mulheres*⁷⁴, *financiamento do clima e florestas*, *direitos das minorias*, *desenvolvimento do setor privado*, entre outras. As OSC podem inscrever propostas para as chamadas e editais, disponibilizados e atualizados pela NORAD no *website* <https://norad.no/en/front/funding/>, ou submeter propostas à NORAD a qualquer tempo⁷⁵.

⁷² NORAD, 2018, p.3. NORAD'S SUPPORT TO CIVIL SOCIETY: GUIDING PRINCIPLES. Oslo: June 2018. Disponível em: <https://norad.no/contentassets/396cdc788c09405490a96adce80ac040/norads-support-to-civil-society-guiding-principles.pdf>

⁷³ Entrevista com os responsáveis pelos programas de cooperação em Meio Ambiente e Energia com o Brasil. Outubro 2020.

⁷⁴ Vide: <https://norad.no/en/front/about-norad/news/2019/25-organisations-granted-funds-for-womens-rights/>

⁷⁵ No momento, estão sendo processados 358 solicitações recebidas pela NORAD após a chamada de propostas para projetos climáticos e florestais. Em linhas gerais, além da NORAD, também é possível ter acesso a editais e chamadas, ou mesmo enviar propostas diretas, através dos sites da Embaixada da Noruega no Brasil, do Norfund, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Meio Ambiente.

Reino Unido

O volume de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA) do Reino Unido é o terceiro maior em termos absolutos entre os membros do CAD. O Reino Unido prioriza a cooperação governo-a-governo. De acordo com a OCDE, em 2018, 34,8% da AOD bilateral do Reino Unido foi realizada via setor público, 29,9% via organismos multilaterais, 16% via OSC e 8,7% via setor privado⁷⁶.

Em setembro de 2020, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department for International Development - DfID*) foi substituído pelo Escritório de Relações Exteriores e do Commonwealth (*Foreign, Commonwealth and Development Office - FCDO*), que coordena diversos outros departamentos e fundos intragovernamentais na delegação e na execução de projetos de ajuda internacional⁷⁷.

Em 2015, o Reino Unido criou o *Fundo para a Prosperidade*, o qual visa apoiar os ODS da ONU e a estratégia de ajuda do Reino Unido (2015 UK Aid Strategy). O Fundo atua em linha com o oitavo pilar dos ODS (promover o crescimento econômico inclusivo e sustentável, o emprego pleno produtivo e um trabalho digno para todos) e, segundo o FCDO, visa também criar oportunidades de negócio para empresas do Reino Unido.

O Fundo inclui componentes e financiamentos não ligados a AOD, e está no apoio a projetos sobre: *mudanças climáticas, inclusão social e de gênero, redução da pobreza, melhoria do ambiente de negócios, infraestrutura e reformas econômico/financeiras*.⁷⁸

Segundo o FCDO, os recursos naturais e os serviços ecossistêmicos que o Brasil detém (floresta tropical, terras aráveis, água doce, produtos agrícolas) são globalmente significativos. O governo do Reino Unido considera que o Brasil tem potencial para promover um modelo de desenvolvimento para países de baixa renda mais limpo e sustentável, proporcionando experiência real sobre as maneiras como os países em desenvolvimento podem minimizar o impacto ambiental de seu crescimento.

⁷⁶ OECD (2020), "United Kingdom", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ff4da321-en>.

⁷⁷ Vide: <https://devtracker.fcdo.gov.uk/department>

⁷⁸ Vide: <https://www.gov.uk/government/publications/cross-government-prosperity-fund-programme/cross-government-prosperity-fund-update>

O Brasil é uma das prioridades do Fundo, com três grandes programas no Brasil: *Programa para Energia* (limpa e renovável); *Programa para Cidades Inteligentes* (infraestrutura e saneamento); *Programa de Finanças Verdes* (alavancar o ambiente de negócios e a utilização de mecanismos financeiros para alocação de recursos no país)⁷⁹.

O Reino Unido contava, em setembro de 2020, com 54 projetos vigentes no Brasil, distribuídos por diferentes departamentos do país doador. Destacamos, dentre eles, os programas em parceria com o *Ministério do Meio Ambiente, Alimentos e Agricultura* (*Department for Environment, Food, and Rural Affairs - DEFRA*), o qual conduz 2 projetos no Brasil: *Agricultura de Baixo Carbono para Redução do Desmatamento e Combate à Pobreza*, que atua nos biomas caatinga cerrado, visa restaurar áreas desmatadas e degradadas a partir do fomento de agricultura sustentável; e *Fundo para Neutralização da Degradação de Terras*, na modalidade parceria público-privada, que utiliza dinheiro público para aumentar o investimento do setor privado no desenvolvimento sustentável.

Destacamos, também, a atuação do *Departamento de Negócios, Energia e Estratégias Industriais* (*Department for Business, Energy and Industrial Strategy - BEIS*), o qual mantém 35 projetos vigentes no Brasil, como os acordos de colaboração para pesquisas científicas e acadêmicas, tanto nas áreas de ciências sociais como biológicas. Trata-se de programas de alto valor monetário, conduzidos por universidades britânicas em parceria com pesquisadores brasileiros.

A cooperação do Reino Unido com Organizações da Sociedade Civil vem reduzindo desde 2017. Esta modalidade de cooperação ocorre *via organizações baseadas no país doador e via Organizações Internacionais*, destacando-se, em comparação com os outros doadores analisados, uma maior porcentagem de AOD via OSC internacionais. A ajuda internacional do Reino Unido via OSC têm como objeto, prioritariamente, projetos emergenciais e que apresentem respostas rápidas, como os voltados para minimizar efeitos de catástrofes e ajudas humanitárias⁸⁰. O *Escritório para Sociedade Civil* (*The Office for Civil Society - OCS*)⁸¹ é o órgão responsável pelas ações com OSC.

⁷⁹ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/845419/The_Prosperty_Fund_Annual_Report_2018_19.pdf

⁸⁰ Vide: <https://www.oecd.org/dac/development-cooperation-report/> (Profiles – United Kingdom)

⁸¹ Vide: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-for-civil-society/about>

Suíça

A coordenação da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento suíça é realizada por três agências: a *Agência Suíça para Cooperação e Desenvolvimento (The Swiss Agency for Development and Cooperation - SDC)*, a *Divisão para Segurança Humana (The Human Security Division - HSD)*, e a *Divisão para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Secretaria de Assuntos Econômicos (Economic Co-operation and Development Division of the State Secretariat for Economic Affairs - SECO)*. Em 2019, a Suíça ocupava o oitavo lugar em relação a porcentagem do PIB investido em AOD (0,44%).

A Suíça se destaca por destinar a maior parte de sua AOD *bilateral via OSC*. Os projetos de cooperação bilaterais da Suíça com o mundo são realizados, prioritariamente, através de Organizações Não Governamentais (34,7%), destacando-se, na sequência, ações via Ministérios e Agências Oficiais (SDC, HSD e SECO) (31,3%). As parcerias via o setor privado recebem 4,5% do total da AOD bilateral suíça⁸².

Segundo o *Federal Department of Foreign Affairs (FDFA)*, a cooperação bilateral entre a Suíça e o Brasil se intensificou a partir de 2014, especialmente na área da educação, pesquisa e inovação, fruto da proximidade com a instalação de dois escritórios do *Swiss Global Network for Education, Research and Innovation (Swissnex)* no Rio de Janeiro e em São Paulo.⁸³

A AOD entre o Brasil e a Suíça manteve-se relativamente estável entre 2009 e 2018, variando entre US\$ 3 milhões a US\$ 4 milhões, anualmente. De acordo com o último relatório da SECO, o *Brasil não figura entre os países receptores prioritários para Suíça*, mas faz parte do programa para promoção de normas de sustentabilidade em mercados emergentes⁸⁴. *Não há programa da Agência Suíça para Cooperação e Desenvolvimento em curso com o Brasil*.

⁸² OECD (2020), "Switzerland", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/00eb9f0b-en>.

⁸³ O Brasil se destaca por ser 1 entre 4 países a ter escritórios permanentes do Swissnex. Os demais estão na China (2), Índia (1) e EUA (3). O Brasil também é 1 entre 19 países a ter um consulado, em Brasília, voltado, exclusivamente, para a cooperação científica (Science Counselor).

<https://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/representations-and-travel-advice/brazil/switzerland-brazil.html>

⁸⁴ Vide: https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/laenderinformationen/lateinamerika.html

O principal projeto de cooperação da Suíça no Brasil são os escritórios e o consulado científico, vinculados ao *Swissnex*. Tais Escritórios constituem uma plataforma para o intercâmbio de conhecimentos e ideias relacionadas a educação, pesquisa e inovação. A realização de eventos públicos e *tours* de estudos buscam destacar o melhor da engenhosidade suíça e brasileira e criar oportunidades de networking entre grupos diversos de contatos profissionais. Os Escritórios fornecem recursos para viabilizar o contato com convidados internacionais, *startups*, postos universitários avançados, empreendedores residentes e oferta de bolsas de estudos⁸⁵.

Em relação à Cooperação com OSC, a Suíça se destaca por uma *atuação significativa em suas parcerias para AOD com setores da sociedade civil*. A distribuição, entretanto, *prioriza OSC baseadas na própria Suíça*, seguida de significativas contribuições com OSC internacionais e, em menor número, OSC baseadas em países parceiros⁸⁶. A Suíça não coopera diretamente com OSC brasileiras, mas via OSC Suíças, como, por exemplo, a Heks, que atua, principalmente, com projetos ligados a comunidades rurais no Cerrado Brasileiro⁸⁷.

⁸⁵ Vide: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/en/home/education/scholarships-andgrants/swiss-government-excellence-scholarships.html#782754137>

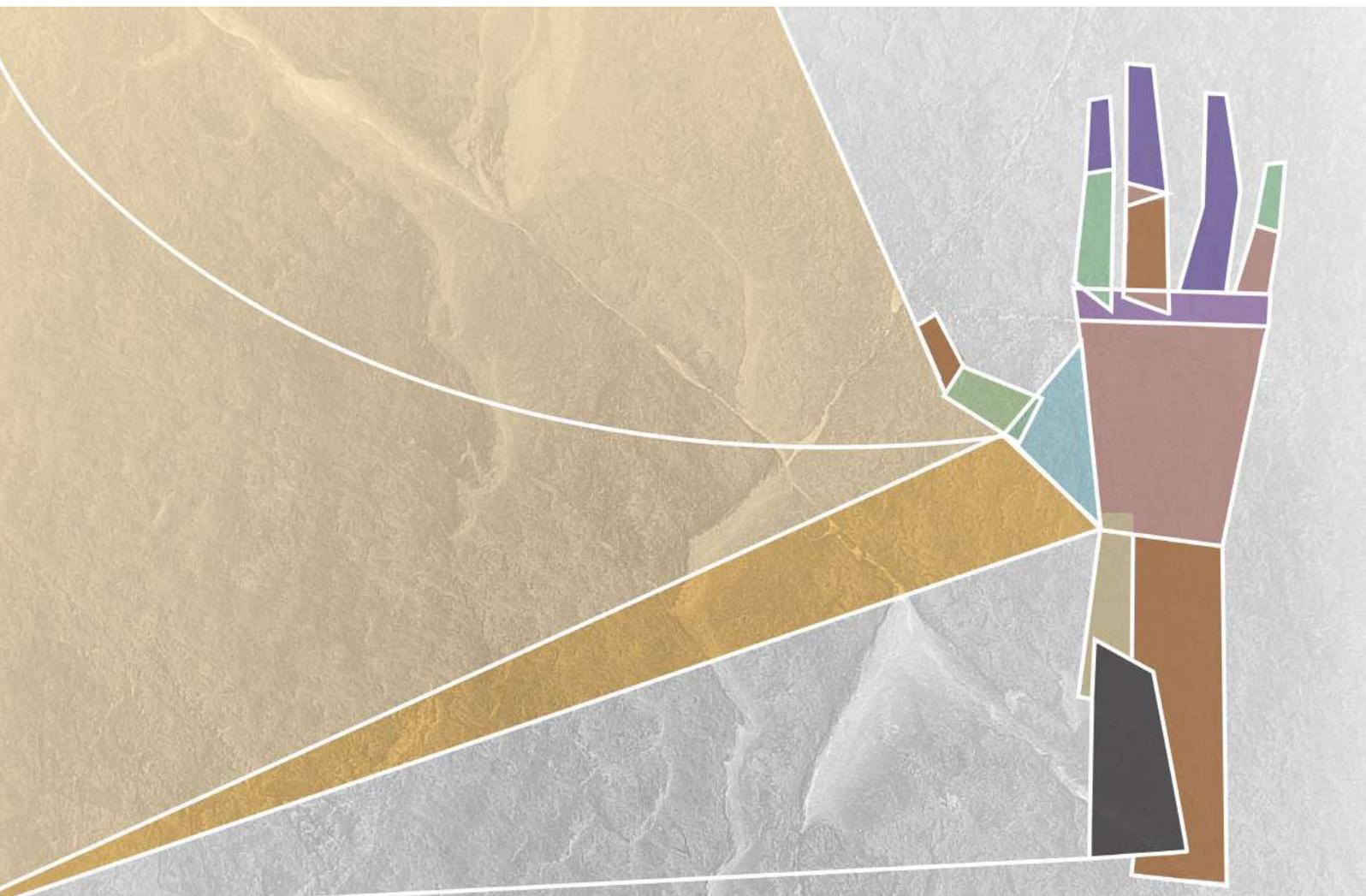
⁸⁶ OECD (2020), "Switzerland", in Development Co-operation Profiles, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/00eb9f0b-en>.

⁸⁷ Vide: https://en.heks.ch/sites/default/files/documents/2018-01/Factsheet18x_Country_Programme_Brazil_381200.pdf

Capítulo



Traços da Conjuntura Brasileira e possíveis desvios de finalidade em alguns programas de AOD com o Brasil



Traços da Conjuntura Brasileira e possíveis desvios de finalidade em alguns programas de AOD com o Brasil

A eleição de Jair Bolsonaro como presidente da República do Brasil, com mandato entre 2019 e 2022, representou mudanças de rumos na economia, na relação do governo com a sociedade e nas relações externas do país. A virada aprofundou a visão neoliberal reafirmando a eleição do mercado, tomado como condutor das relações econômicas e sociais.

A política externa brasileira, sob muitos aspectos, vem sendo analisada como de ruptura com a tradição de como o Brasil se apresentava e se inseria no cenário internacional. A presença brasileira hoje é marcada, seja pelos pronunciamentos do presidente como também do chanceler, primeiramente, pelo tom ideológico de alinhamento às pautas internacionais de menor respeito aos Direitos Humanos e às causas libertárias. O viés ideológico da diplomacia brasileira é facilmente identificável quando se posiciona por defender opções punitivas quando em questão disputas regionais, a exemplo da Venezuela e da Bolívia. O alinhamento com a atual política dos Estados Unidos para a América Latina, explica o comportamento do governo brasileiro atualmente.

A presença brasileira nos foros onusianos, sob orientação mais estrita da chancelaria, é pautada por posicionamentos ideológicos e anticientíficos em assuntos como *Direitos Humanos, gênero, direitos reprodutivos, trabalho escravo, LGBT, meio ambiente, clima, entre outros*. A posição do Brasil em temas fronteiriços com princípios civilizatórios, em encaminhamentos que exigem ações entre governos e sociedade civil mundial, não deixa de ser preocupante e afeta o sistema de cooperação.

Governar sob este manto implicou não apenas em reposicionar o Estado frente ao mercado, como rever toda a institucionalidade que regulava as ações governamentais. As propostas de mudanças institucionais abrangeram: *a extinção e fusão de ministérios com finalidades diversas em um único, com justificativa anunciada sobre a redução de custos; desmonte de conselhos com participação da sociedade civil; esfacelamento de órgãos responsáveis pela gestão estatal em áreas de pouco interesse para o governo*. A proposta de extinção do Ministério do Meio Ambiente, tido como um empecilho aos negócios – o agronegócio, especialmente -, logo no início do governo, é um exemplo, mas não é o único. A radicalidade da proposta de extinção levantou protestos em diversos setores, desde os movimentos ambientalistas e indígenas, preocupados com a biodiversidade, o clima e a destruição do ambiente adequado à preservação do modo de vida e da cultura das comunidades originárias, até segmentos empresariais, movidos por pressões advindas de mercados externos atentos às demandas pelo consumo ambientalmente responsável.

O Ministério não foi extinto, mas vem sendo, sistematicamente, descaracterizado com esvaziamento por sufoco orçamentário e desmantelamento da equipe técnica responsável pela concepção e pelo monitoramento das políticas e fiscalização do cumprimento das normas. O Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), início do governo, também sob a métrica da redução de custos e da eficiência, teve composição reduzida. Os representantes da sociedade civil foram reduzidos, seus representantes são escolhidos por sorteio e terão mandato de apenas um ano, sendo vetado que um conselheiro da sociedade civil seja reconduzido. Foi este novo Conselho que tentou retirar, recentemente, a proteção a manguezais e restingas, medida que vai ao encontro dos interesses do setor imobiliário, posteriormente revogada pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

É lamentável que a redução de mais de 80% do desmatamento da Amazônia, entre 2004 e 2012, resultado do aumento da capacidade do Estado de implementar a legislação ambiental e do fortalecimento dos órgãos de fiscalização, seja coisa do passado. Os focos de incêndio registrados pelo Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) no Pantanal, entre janeiro de agosto de 2020, superam os registrados no período 2014 a 2019, correspondendo ao território de Israel. Enquanto 25% do Pantanal arde sob o fogo, a Ministra da Agricultura, que ocupa o cargo em nome do agronegócio, declarou: “Falo uma coisa que às vezes as pessoas criticam. Mas, o boi, ele ajuda. Ele é o bombeiro do Pantanal”⁸⁸.

Nenhum plano governamental de preservação, apenas ações isoladas e tópicas, nenhum debate consistente e sistemáticas tentativas de desacreditar os interlocutores. Se o interlocutor é uma ONG, o argumento é construído de forma a degradar a imagem da organização, vinculando-a a interesses estrangeiros; se movimentos ambientalistas ou indígena, estariam agindo sob interesses que não lhes são próprios. A perseguição às ONGs ambientalistas ganhou destaque internacional, quando veio a público que a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), enviou agentes para monitorar a ação das organizações ambientalistas integrantes da delegação brasileira na Conferência do Clima das Nações Unidas (COP-25), realizada em dezembro de 2019, em Madri. O envio de agentes secretos a uma conferência comandada por uma organização multilateral é mais uma evidência da postura conflituosa que o governo brasileiro quer imprimir frente às Organizações Multilaterais⁸⁹.

⁸⁸ Vide: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2020/10/09/tereza-cristina-diz-que-mais-gado-no-pantanal-poderia-diminuir-desastre.htm>

⁸⁹ Vide: <https://www.istoedinheiro.com.br/governo-escalou-abin-para-monitorar-ongs-e-participantes-em-evento-climatico/>

De ampla repercussão internacional, o governo anunciou o possível afastamento do Brasil do Acordo de Paris. Ainda que não o tenha efetivado, o país parece ignorar o Acordo, não havendo até o momento, sinais de discussão pública sobre a revisão das metas do acordo, cujo prazo esgota em dezembro de 2020. O Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima (CIM), ressuscitado em 2019 às vésperas da COP 25, em Madri, nunca se reuniu⁹⁰.

Por meio do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, foi extinta a Comissão Nacional para os ODS (CNODS), instância de governança nacional, revelando “absoluto desprezo pela palavra acordada na ONU em 2015, em conjunto com outros 192 países, para implementar a Agenda 2030 e suas metas”⁹¹.

Em seu primeiro dia de governo, o Presidente editou a Medida Provisória 870, com o objetivo de modificar a estrutura dos ministérios e dos órgãos ligados Presidência da República. Esta medida imprimiu, dentre outras, modificações na Lei de Segurança Alimentar em itens que têm como consequência prática a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), fundamental para formulação da política de Segurança Alimentar que retirou o Brasil do mapa da fome, em 2014⁹². Hoje, segundo o chefe do escritório brasileiro do Programa Mundial de Alimentos, da ONU, “O Brasil caminha a passos largos para voltar ao mapa da fome”. Sustenta o seu prognóstico com os dados do Banco Mundial que atestam que o país, em 2018, contava com 9,3 milhões de pessoas em extrema pobreza e o prognóstico é que mais de 5,4 milhões sejam incluídos nessa situação como resultado da pandemia do Covid-19⁹³.

A preocupante situação brasileira gera apreensão não apenas entre brasileiros, mas repercute em outros países e em organizações internacionais. Na abertura do Conselho de Direitos Humanos da ONU, na seção de 14 de setembro 2020, a Alta Comissária para Direitos Humanos, Michele Bachelet denunciou: “No Brasil, estamos recebendo relatos de violência rural e despejos de comunidades sem-terra, bom como ataques a defensores dos direitos humanos e jornalistas, com pelo menos 10 assassinatos de defensores dos direitos humanos confirmados este ano”⁹⁴.

⁹⁰ Vide: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/09/16/brasil-nao-da-sinais-do-que-pretende-com-acordo-de-paris.ghtml>

⁹¹ Vide: <https://gtagenda2030.org.br/2019/11/12/sociedade-civil-denuncia-desmonte-da-governanca-dos-ods-no-brasil-em-evento-no-vietna/>

⁹² <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/extincao-do-conselho-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-comida-de-verdade-e-cidadania-golpeadas/>

⁹³ <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-esta-voltando-ao-mapa-da-fome-diz-chefe-de-agencia-da-onu.70003299359>

⁹⁴ <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/09/14/onu-denuncia-crescente-envolvimento-militar-em-assuntos-publicos-no-brasil.htm>

O descompromisso com a verdade e descaso com os fatos, leva o Presidente, em seu discurso na abertura da Assembleia da ONU, a afirmar que o seu governo está atento e fazendo o melhor e atribui as repercussões negativas sobre o governo à imprensa internacional que ecoa uma campanha mundial contrária aos interesses do Brasil.

Nesse cenário de instabilidade institucional e desinteresse pela Agenda 2030, por parte do governo, programas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento oficiais podem ter seus resultados prejudicados. Dois programas de regularização fundiária, apoiados pela cooperação alemã, vêm tendo implementação questionada: o *Programa Regularização Fundiária na Amazônia – Terra Legal*⁹⁵ e *Programa Regularização Ambiental no Brasil (CAR)*.

Em 2019, por meio da Medida Provisória 870, a Secretaria de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), responsável pela condução do Programa Terra Legal, foi desmontada. O somatório de problemas acarretados ao Programa levaram à aprovação de uma auditoria pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em abril de 2020, a qual concluiu que a paralisação das operações do Programa Terra Legal em 2019 “leva a situação fundiária da Amazônia Legal a cenários semelhantes aos dos anos 80 [...] intensificando um ambiente de instabilidade jurídica, propiciando a grilagem de terras, o acirramento dos conflitos agrários e o avanço do desmatamento”.

O TCU constatou ainda a diminuição de quase 80% das atividades operacionais do programa, entre 2014 e 2017. Segundo a auditoria, “os resultados do Programa Terra Legal não têm sido suficientes para tratar os problemas de instabilidade jurídica, grilagem de terras e avanço do desmatamento na região da Amazônia Legal”, bem como “para a promoção da função social da terra nessa região”.⁹⁶

⁹⁵ O Programa Terra Legal foi criado em 2009 pelo governo brasileiro com o objetivo de promover a regularização fundiária de terras públicas federais sem destinação na Amazônia. O governo alemão passou a apoiar o programa com o objetivo de “proteger os direitos à terra e acesso aos recursos da floresta para os pequenos agricultores, ribeirinhos e povos indígenas da região amazônica, por meio da regularização de suas propriedades”. As atividades incluíam, principalmente, o aumento da capacidade dos atores públicos em solucionar os complexos problemas territoriais na região. Vide: <https://www.giz.de/en/worldwide/68794.html>.

⁹⁶ Todas as informações referentes a auditoria do TCU foram retiradas do documento PGR-00080259/2020, do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO, disponível no link: https://diplomatie.org.br/wp-content/uploads/2020/06/cap2_anexo-07.pdf

O Programa Regularização Ambiental no Brasil (CAR), tem apoio da GIZ (EU \$ 21.335.000,00) e do Banco Mundial (US\$ 21 milhões). Este é o programa de cooperação técnica para o qual a Alemanha destina maior volume de recursos no Brasil. Iniciado em 2017 e executado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do Ministério do Meio Ambiente, o Programa é voltado para auxiliar a regularização e gestão ambiental de posses rurais na região amazônica, inclusive para grupos populacionais tradicionais⁹⁷.

De acordo com pesquisas acadêmicas⁹⁸ e denúncias da sociedade civil⁹⁹, grileiros vêm usando o registro no CAR como ferramenta para alegar que têm a posse sobre determinada terra pública da Amazônia. O Código Florestal prevê que proprietários de terras na Amazônia podem desmatar até 20% da área privada, gerando o risco de que, caso as terras griladas sejam legalizadas, as emissões de carbono devido ao desmatamento podem chegar a 1,2 gigatoneladas de CO₂. Apesar de se observar uma quantidade significativa de programas voltados para regularização fundiária na região amazônica, estudos demonstram que a regularização fundiária no Brasil tem implicado em aumento do desmatamento devido à ausência de controle estatal¹⁰⁰.

Destaca-se também o ocorrido com o Fundo Amazônia. Constituído em 2008, foi o primeiro instrumento de cooperação estabelecido pelo governo brasileiro a partir de um mecanismo de financiamento por resultados de redução das emissões de poluentes causados pelo desmatamento e degradação florestas (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation - REDD*). O Fundo é formado pela cooperação alemã (US 1,28 Bilhões) e norueguesa (US 1,21 Bilhões) e é gerido pelo BNDES, que aloca os recursos doados em vários projetos que visam a redução do desmatamento da Amazônia. Participam instituições governamentais e ONG's. Em 2019, Noruega e Alemanha paralisaram os repasses para o fundo Amazônia, após o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, tentar modificar os mecanismos de gestão do fundo, e acusar supostas irregularidades financeiras em projetos do fundo vinculados a ONG's, sem, no entanto, apresentar provas.¹⁰¹

⁹⁷ A partir de 2019, o Projeto passou a incorporar parte do portfólio do Forest Investment Program (FIP) do Banco Mundial, que entrou com cofinanciamento de US\$ 21 milhões, expandido o programa para o Cerrado, com duração de 5 anos. Vide: <https://www.giz.de/en/worldwide/74553.html>

⁹⁸ AZEVEDO-RAMOS, Claudia; MOUTINHO, Paulo. No man's land in the Brazilian Amazon: Could undesignated public forests slow Amazon deforestation?, *Land Use Policy*, Volume 73, 2018, Pages 125-127, ISSN 0264-8377, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.01.005>

⁹⁹ <https://fase.org.br/pt/informe-se/noticias/car-e-usado-na-legalizacao-da-grilagem/>

¹⁰⁰ Probst, B., BenYishay, A., Kontoleon, A., Tiago Reis. Impacts of a large-scale titling initiative on deforestation in the Brazilian Amazon. *Nat Sustain* (2020). <https://doi.org/10.1038/s41893-020-0537-2>; Fonseca, A., Cardoso, D., Ribeiro, J., Ferreira, R., Kirchhoff, F., Amorim, L., Monteiro, A., Santos, B., Ferreira, B., Souza Jr., C., & Veríssimo, A. 2020. Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (agosto 2020) SAD (p. 1). Belém: Imazon.

¹⁰¹ https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Evaluierung/Ergebnisse-und-Publikationen/PDF-Dokumente-A-D_EN/Brasilien_Amazonienfonds_2016_E.pdf; <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/08/apos-fundo-amazonia-pais-pode-perder-bilhoes-sem-acao-ambiental.shtml>

Destaca-se, ainda, o Programa REDD+ para Early Movers (REM) no Mato Grosso, aprovado diante dos resultados expressivos na redução do desmatamento ilegal entre 2005 e 2010 no estado. No decreto que institui o *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e Incêndios Florestais no Estado de Mato Grosso* (PPCDIF/MT), o governo do estado assumiu o desafio de zerar o desmatamento ilegal até 2020¹⁰². Segundo o Instituto Centro de Vida (ICV), entre agosto de 2019 e julho de 2020 os alertas de desmatamentos no estado tiveram aumento de 31% comparado ao mesmo período entre 2018 e 2019. O estudo mostrou também que 95% do queimado foi de vegetação nativa, de grande impacto sobre a biodiversidade local.¹⁰³ Apesar do contexto, em outubro de 2020, foi lançado o CONSERV, um mecanismo de adesão voluntária, que compensa financeiramente médios e grandes produtores dos biomas amazônico e do cerrado por manterem em pé uma área de vegetação nativa dentro de sua propriedade que poderia ser suprimida legalmente. O Conserv foi lançado pelo *Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia* (IPAM), em parceria com o fundo Environmental Defense Fund (EDF) e com o *Woodwell Climate Research Center*, contando com o apoio dos governos da Noruega e dos Países Baixos¹⁰⁴.

Por meio do decreto Nº 9.759/2019¹⁰⁵, assinado em abril de 2019, o presidente Jair Bolsonaro extinguiu diversos Conselhos, incluindo o Conselho Nacional de REDD+ (CONAREDD). Instituído em 2015, o CONAREDD é o espaço de governança nacional responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) do Brasil. A existência deste Conselho é pré-requisito para o país receber qualquer recurso do Fundo Verde do Clima. Em dezembro do mesmo ano, às vésperas da COP-25, o CONAREDD foi recriado. Entretanto, ao redesenhá-lo, o Ministro do Meio Ambiente diminuiu o número de cadeiras originalmente ocupadas pela sociedade civil.

¹⁰² Disponível em http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0lwr/content/id/9777197

¹⁰³ <https://www.icv.org.br/desmatamento/>

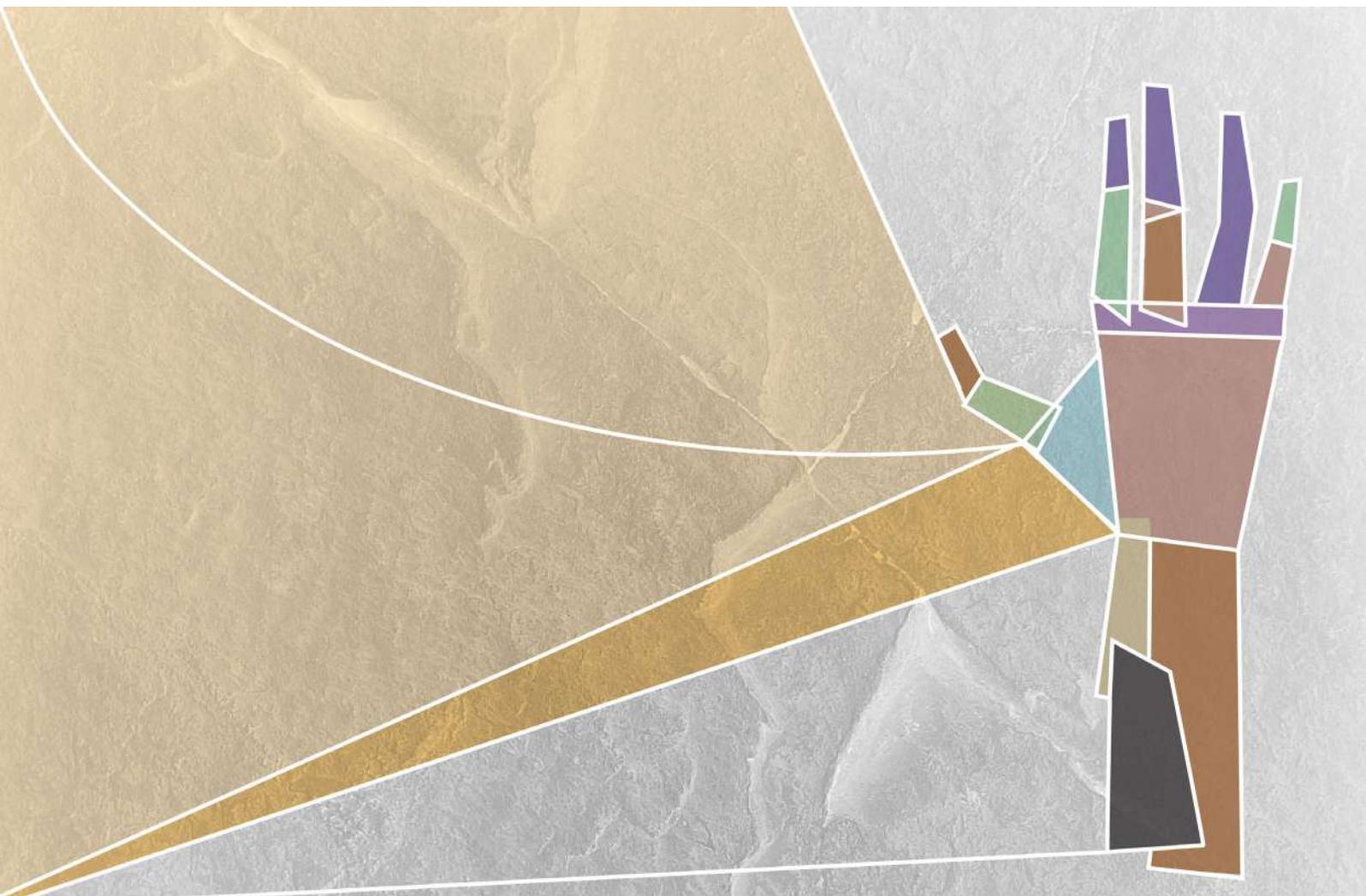
¹⁰⁴ Nesta fase inicial, o Conserv opera apenas em alguns municípios de Mato Grosso, e aproximadamente R\$ 24 milhões serão pagos aos produtores durante esta etapa. Com o modelo aprovado, a intenção é transformar o projeto em um sistema que possa contemplar diferentes fontes de recursos, incluindo aportes privados. Vide: <https://ipam.org.br/produtores-rurais-recebem-por-mata-conservada-na-amazonia/>

¹⁰⁵ Decreto disponível em https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350

Capítulo



**Argumentos de instituições da Cooperação Internacional
e de estudos acadêmicos que remetem à importância e
efetividade da participação das OSC para os
objetivos do desenvolvimento**



Argumentos de instituições da Cooperação Internacional e de estudos acadêmicos que remetem à importância e efetividade da participação das OSC para os objetivos do desenvolvimento

A *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* recomenda as parcerias entre membros da OCDE, doadores e OSC para implementar e monitorar o atendimento dos objetivos acordados. A síntese da orientação aqui exposta está organizada a partir de três documentos com origem na OCDE: *Agenda para Ação de Acra*, documento final do Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda – 2008; *Putting the last first? Civil society's role in leaving no one behind* (2018) e *Development Assistance Committee Members and Civil Society* (2020). Consideramos este último a mais completa publicação recente da OCDE sobre a visão dos membros do CAD sobre a relação com as OSC.

Há convergências entre os documentos da OCDE sobre as características das OSC e o papel que podem desempenhar para o sucesso dos programas e projetos. Quanto aos desafios, observa-se as seguintes concordâncias entre membros do CAD:

1. As OSC desenvolvem ações de desenvolvimento e humanitárias, influenciam políticas a partir de diálogo e *advocacy*, que podem potencializar o alcance das metas da Agenda 2030;
2. As OSC detêm experiência acumulada em ações entre pessoas mais pobres e desprotegidas tornando-as detentoras de informações muitas vezes não captadas por informes estatísticos oficiais, o que possibilita melhor desenho e implementação da intervenção nesse segmento da população;
3. As OSC promovem a participação de grupos excluídos, dando voz e fornecendo meios para a expressão e reivindicação dos seus direitos;
4. As OSC supervisionam o desenvolvimento e fornecem serviços complementares aos prestados pelos governos;
5. As OSC alcançam pessoas em situação de vulnerabilidade ou enfrentando alto risco de marginalização e assim desenvolvem capacidade para entregar serviços a estes grupos;
6. As OSC detêm flexibilidade temática e metodologias adequadas para trabalhar em temas variados como educação, saúde, meio ambiente, entre outros;
7. As OSC portam flexibilidade que permite responder mais prontamente a mudanças diante de necessidades e contextos novos.

Permanecem, no entanto, segundo os documentos da OCDE, desafios para superar as dificuldades de relacionamento e aprimoramento das parcerias com as OSC. O relacionamento dos membros e doadores do CAD tem sido mais estreito com OSC dos países doadores e internacionais, dados os lastros culturais e aparatos legais comuns, que contribuem para redução dos custos de transação. Agregam-se a esses aspectos, as possibilidades dos parceiros dos países membros de envolver os cidadãos com questões relativas à agenda do desenvolvimento e da cooperação internacional. Diante desse quadro, segundo os documentos da OCDE, ficam como desafios:

1. Reconhecer a importância de fortalecer as parcerias com OSC dos países parceiros que inclua o reconhecimento da relevância de fortalecer a sociedade civil nos países em desenvolvimento. Esta recomendação parte da compreensão de que a existência de uma sociedade civil forte é importante para o desenvolvimento econômico e para a democracia. Alerta também que, na atualidade, em várias partes do mundo, verifica-se estreitamento do espaço civil para questões políticas que ultrapassem os limites da economia e da segurança;

2. Definir procedimentos de transparência e alinhamentos entre membros, doadores e OSC. As parcerias devem incluir desde questões de política externa e diplomáticas e política comercial, desconhecidas, muitas vezes, dos parceiros. Oferecer um quadro completo e consistente do ambiente político e econômico tanto do país doador como do receptor do recurso;

3. Definir um vocabulário comum e instrumentos de gestão que melhor integre os objetivos, grupos alvo, *modus operandi* e seus métodos de trabalho. Procedimentos nessa direção, contribuem para reduzir as assimetrias dos custos de transação entre os parceiros, quesito no qual as OSC dos países doadores estão em vantagem, como também melhor sintonizar as decisões do dia a dia com os objetivos do programa e projeto em execução;

4. Aumentar o apoio financeiro fornecido diretamente às OSCs dos países parceiros, como também, ampliar o apoio para organizações mais informais de associação como empresas e atores cívicos tradicionais a exemplo de associações profissionais, organizações religiosas e sindicatos;

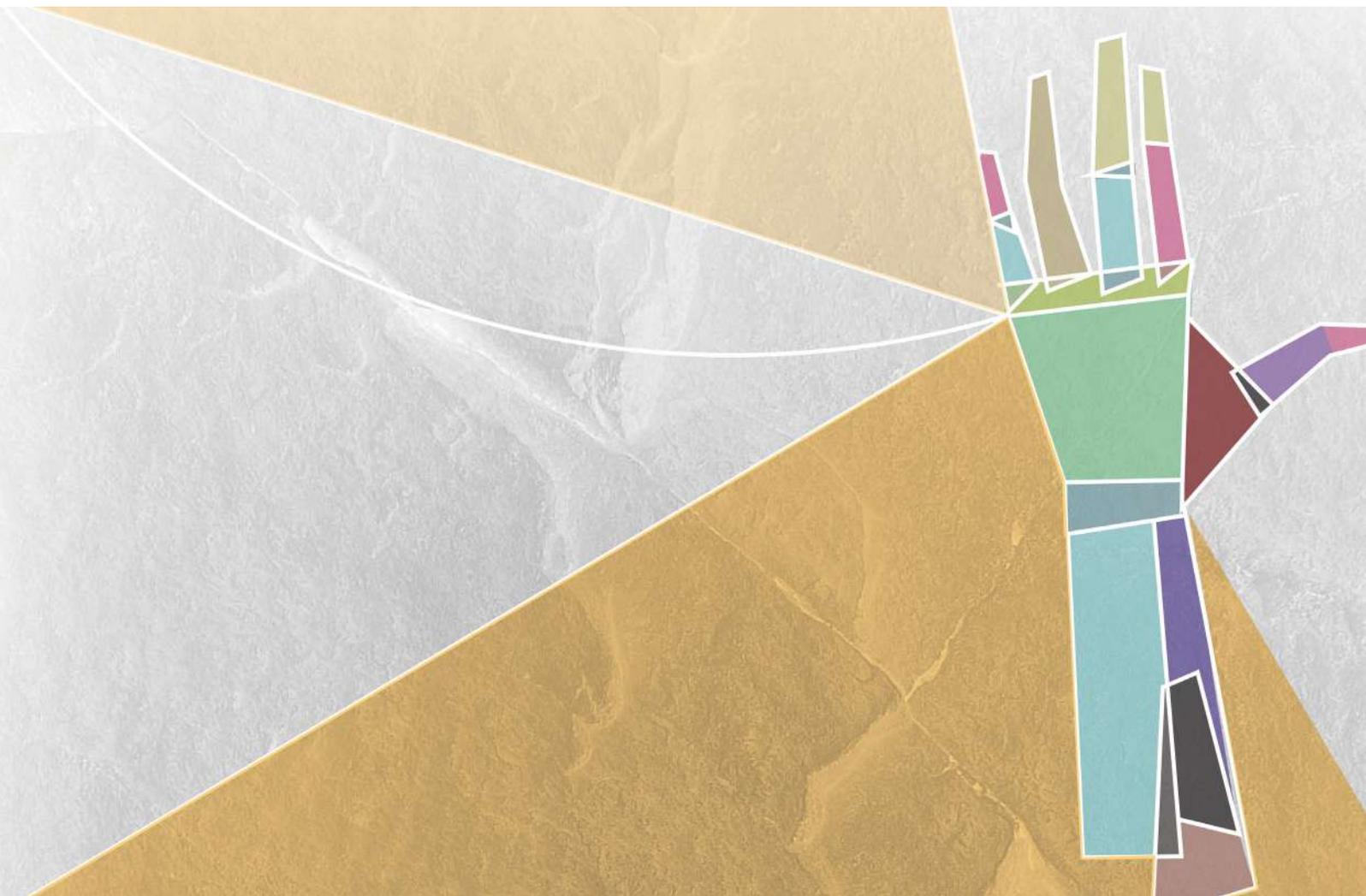
5. Tornar o diálogo e a consulta com as OSCs e a sociedade civil mais sistemáticos com OSC de país parceiro, mantendo também oportunidades para diálogo *ad hoc* estratégico e menos formal com outros membros da sociedade civil local. As parcerias e diálogos com países parceiros ficam mais concentradas em organizações de maior visibilidade, ignorando outros atores da sociedade civil mobilizados a partir da fé, sindicatos, associações profissionais e formas híbridas de associativismo e empreendedorismo.

Também estudos acadêmicos corroboram com os argumentos da importância e efetividade das OSC na execução de programas voltados para o desenvolvimento internacional, a exemplo de EPSTEIN, Gil S. e GANG, Ira N. (2006) e MARTENS, Bertin (2005)¹⁰⁶. Ao analisar os custos de transação da execução de Ajuda ao Desenvolvimento por diferentes categorias de instituições, Martens (2005) afirma que as OSC constituem um primeiro passo para uma resposta mais completa ao problema de uma intermediação mais eficaz dos recursos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento entre doadores e beneficiários. Segundo seu estudo, OSC executando programas de Ajuda Internacional para o Desenvolvimento podem gerar economias em custos de transação. A redução dos custos de transação dá-se seja no âmbito da informação e apreciação da situação dos receptores; seja ao assegurar o alinhamento das preferências entre OSC doador-receptor que aplicam valores em comum; seja devido ao vigoroso empenho e maximização das ações destas organizações de acordo com "a causa" até que o orçamento se esgote (MARTENS, 2005).

¹⁰⁶ MARTENS, Bertin. Why do aid agencies exist?. *Development policy review*, v. 23, n. 6, p. 643-663, 2005 e EPSTEIN, Gil S.; GANG, Ira N. Contests, NGOs, and decentralizing aid. *Review of Development Economics*, v. 10, n. 2, p. 285-296, 2006

Capítulo IV

A cooperação internacional para o desenvolvimento via OSC brasileiras



A cooperação internacional para o desenvolvimento via OSC brasileiras

Organizações da Sociedade Civil brasileiras têm larga e exitosas experiências de parcerias com organizações internacionais, especialmente com agências não governamentais europeias. Algumas, especialmente as articuladas em redes, também se articulam com Organizações Internacionais Multilaterais. Nesse caso, as parcerias são mais pontuais e relativa a projetos específicos e, em muitos casos, com intermediação de entes governamentais brasileiros. A seguir, dois exemplos de experiências exitosas de OSC brasileiras, articuladas com movimentos locais, redes nacionais, governos, agências não governamentais internacionais e agências multilaterais internacionais.

Articulação do Semiárido Brasileiros (ASA)

A Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) é uma rede formada por mais de três mil organizações da sociedade civil de natureza diversas – organizações de agricultores, sindicatos, ONGs, cooperativas, entre outras - que tem como lema a convivência como semiárido. Conviver com o semiárido pressupõe, no entendimento da Rede, a cultura do estoque de: água para diversos usos, alimento para consumo das famílias e dos animais e sementes para garantir a produção continuada. A ASA desenvolve um leque de ações e desenvolve tecnologias na construção de cisternas em diferentes modalidades (cisterna em casas, cisterna escolar, cisterna calçadão, cisterna enxurrada); barragem subterrânea, barreiro trincheira, barraginha, tanque de pedra, bomba d'água popular e casa de semente.

Em 2000 a ASA inicia a implementação do primeiro programa para atender uma necessidade básica: água para beber. O Programa visa a construção de 1 milhão de cisternas de placas de cimento ao lado das casas para captar e armazenar água da chuva. Em outubro de 2020, já haviam sido construídas 626.355 cisternas que guardam água para consumo humano, 104.101 cisternas para armazenagem de água para a produção e 7.186 cisternas para consumo humano construídas em escolas públicas¹⁰⁷.

A ASA se articula como rede em 1999, a partir de várias iniciativas de ONGs apoiadas por Agências não Governamentais Internacionais, a exemplo de MISEREOR e OXFAM (a qual articulou contato com a Loteria da Inglaterra) de presenças mais contínua. Já compunham a agenda das que compunham a ASA a convivência como semiárido e a construção de cisternas a atividade de mais visibilidade.

¹⁰⁷ <https://www.asabrasil.org.br/>

A articulação em rede resulta de uma definição das ONGs de atuar politicamente, intervir na construção e execução de políticas públicas¹⁰⁸. Nesse momento, a rede contou com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), viabilizando intercâmbio entre as organizações e troca de experiência em tecnologia e organizacional. De forma contínua ou pontual, muitas outras Agências Internacionais se aproximaram: *Cáritas, Comité Catholique, Misión Kids, Heinrich Böll Istiftung, Brot Für Die Welt, Fundación Avina, Instituto de Estudos Políticos para América Latina e África (IEPALA), OIKOS - Cooperação e Desenvolvimento/Portugal*. Com Organizações Internacionais Interestaduais, exceto com a UNICEF, a articulação foi, predominante, pontual em atividades específicas. São exemplos de parcerias com estas Organizações as propostas de sistematização da experiência com apoio do *Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)* e da *Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)*.

Nacionalmente, a ASA se articula em diversos Foros, sejam no âmbito da sociedade civil sejam governamentais. Entre os entes governamentais destacam-se as parcerias com o *Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Conselho Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (CONSEA), Agência Nacional de Águas*, além de grande número de órgãos no âmbito dos estados e municípios.

O atendimento das finalidades da ASA deve-se, em grande parte, à sua capacidade de articulação com todas estas organizações, distinguindo, em cada situação e espaço temporal, sintonias entre a missão da Rede com a missão de cada organização parceira. Para isso, foi necessário dotar as equipes de coordenação e de gestão para lidar com diversas culturas organizacionais e políticas e atender às demandas na utilização dos recursos, prestação de contas das atividades desenvolvidas e financeira¹⁰⁹.

De grande aprendizado para a ASA foi lidar com entes governamentais com regras muito definidas de parcerias, a partir do momento que a ASA decide contribuir para formular e executar políticas públicas. Passa a ser urgente atender a editais, prestar contas das atividades e do uso do recurso público, respeitando as regras definidas a partir de legislação definida pelo direito administrativo.

¹⁰⁸ Quintela, Nadison. Coordenação da ASA. Entrevista realizada em 13 de outubro de 2020.

¹⁰⁹ Idem.

O sucesso da ASA no cumprimento da sua missão passa por:

- 1. forte capacidade de elaboração e proposição de políticas com desenho bem definido - objetivo claro com metodologia de implementação e metas quantificáveis, local de intervenção a partir de critérios objetivos, definição precisa de custos, entre outros aspectos;*
- 2. capacidade de ouvir as organizações parceiras, seus objetivos políticos e modo de operar, base para construir respeito mútuo;*
- 3. clareza dos seus objetivos e de independência em relação aos parceiros, em particular, os governamentais. Compreender as convergências, as tensões e os meios de enfrentamento¹¹⁰.*

Além do objetivo de prover as populações de água, a implementação do programa mobilizava muitos elementos na economia local, principalmente, suprimentos de materiais e mão de obra (qualificada pela ASA). Os efeitos políticos também são muito relevantes e vão desde a metodologia usada para a escolha sempre de maneira coletiva das comunidades a serem atendidas, intercâmbio de experiências, gestão e monitoramento das atividades e relacionamento político com o poder público. A água, ao longo dos séculos, constituiu-se como uma moeda de troca nos pleitos que elegem os mandatários: só tem fornecimento de água, distribuída em caminhões pipas, os que votam no chefe político local. O acesso a água é, no contexto do semiárido, um fator de libertação.

O trabalho desenvolvido pela ASA tem reconhecimentos nacional e internacional com a concessão de treze prêmios concedidos por organizações brasileiras e um internacional. Em 2017, o *World Future Council (WFC)*, em cooperação com a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD), reconheceu o trabalho da ASA, concedendo o Prêmio Prata Política para o Futuro, que premia leis e práticas que combatem com sucesso a desertificação e a degradação da terra.

O trabalho desenvolvido pela ASA corrobora transversalmente com muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e, diretamente, com o objetivo seis no que se refere a mitigar a escassez de água, problema previsto a se agravar nas regiões menos desenvolvidas até 2050 devido às mudanças climáticas.

¹¹⁰ Idem

Associação Nacional de Agroecologia (ANA)

A Associação Nacional de Agroecologia (ANA) tem origem em convergência de organizações de atuação na agroecologia em territórios específicos, que ao longo dos anos 1990 decidiram trocar experiências e atuar politicamente na formulação de políticas públicas.

Nesse trajeto, ficou sedimentada a noção que atuar na temática agroecológica não se resumia a executar projetos, era preciso articular os projetos aos processos. Isso significa que o foco não devia ficar restrito ao incremento da renda, como orientado pela tradicional maneira de conceber o desenvolvimento rural pela ótica produtivista, mas melhorar qualitativamente o modo de vida. Significa integrar as perspectivas do campo e da cidade, quem produz e quem consome, em cadeia pela vida saudável.

A ANA atua nas seguintes áreas: *biodiversidade, soberania e segurança alimentar, construção de conhecimento agroecológico, políticas públicas com enfoque agroecológico, agroenergia e agroecologia, mulher e agroecologia e financiamento.*¹¹¹

A articulação da ANA com organizações internacionais não governamentais é de longo curso e perpassa diversas escalas, desde as organizações locais, passando pelas de atuação em nível estadual até a articulação nacional. É a partir dessa rede que a ANA se articula com agências internacionais de cooperação. Entre as agências de parcerias mais contínuas estão: MISEREOR, Heinrich Böll Stiftung, Brot Für Die Welt, Comité Catholique. Mais recentemente, a Fundação Pórticos também se encontra entre as organizações que apoiam a rede, assim como a HEKS, que apoia o GT Biodiversidade da ANA. As parcerias com estas organizações trazem como diferencial, além do financiamento a projetos específicos, o apoio institucional, que garante a manutenção de cada organização em seus territórios e da estrutura da rede. O apoio restrito a implementação de projetos deixa a grande lacuna: pouco fortalece a instituição, podendo comprometer a continuidade dos trabalhos após a conclusão do projeto financiado. Administrado com competência e responsabilidade as parcerias que fortalecem institucionalmente as OSC reduzem os custos de transação para ambas as partes¹¹².

¹¹¹ PETERSEN, Paulo Frederice. Coordenação da Articulação Nacional de Agroecologia. Entrevista realizada em 16 de outubro de 2020.

¹¹² Idem.

As dificuldades de parcerias com organizações multilaterais e governamentais nacionais, com raras exceções, são de concepção como também na gestão. O que é um projeto de sucesso? A resposta, tomando apenas os aspectos produtivos, seria aquele projeto concentrado na produção em um determinado produto que, por sua vez, se integraria a cadeias produtivas do agroalimentar fora do domínio do produtor. A métrica de avaliação fica circunscrita aos custos e benefícios na lógica produtivista, guiada pelo empreendedorismo mercantil, sem espaço para a diversidade produtiva e de nenhuma importância para a dinâmica dos mercados locais.

Exemplos positivos são destacados. O *Projeto EcoForte*, parceria entre a ANA (articuladora de 25 redes territoriais, na primeira rodada e mais 15 na renovação do projeto) em parceria com a *Fundação Banco do Brasil e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)* e articulado com 12 Ministérios, concebido com flexibilidade para apoiar as redes em suas principais necessidades. Tal flexibilidade permitiu a emergência de outros atores, em geral invisibilizados nos projetos produtivos: as mulheres e os jovens - das 25 redes integrantes, em 21 tinham ações específicas com mulheres e 23 previam ações para a juventude. A flexibilidade também permitiu o fortalecimento entre as ações do *EcoForte* com outros agentes de políticas públicas: *Assistência Técnica e Extensão Rural Agroecológico (Ater)*, o *Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)*, o *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*, o *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*, a *certificação orgânica*, o *Bolsa-Família*, a *previdência rural*, o *Programa Um Milhão de Cisternas Rurais*, o *Programa Uma Terra e Duas Águas*, sendo estes dois últimos propostos e executados por outra rede da sociedade civil, a *Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)*¹¹³.

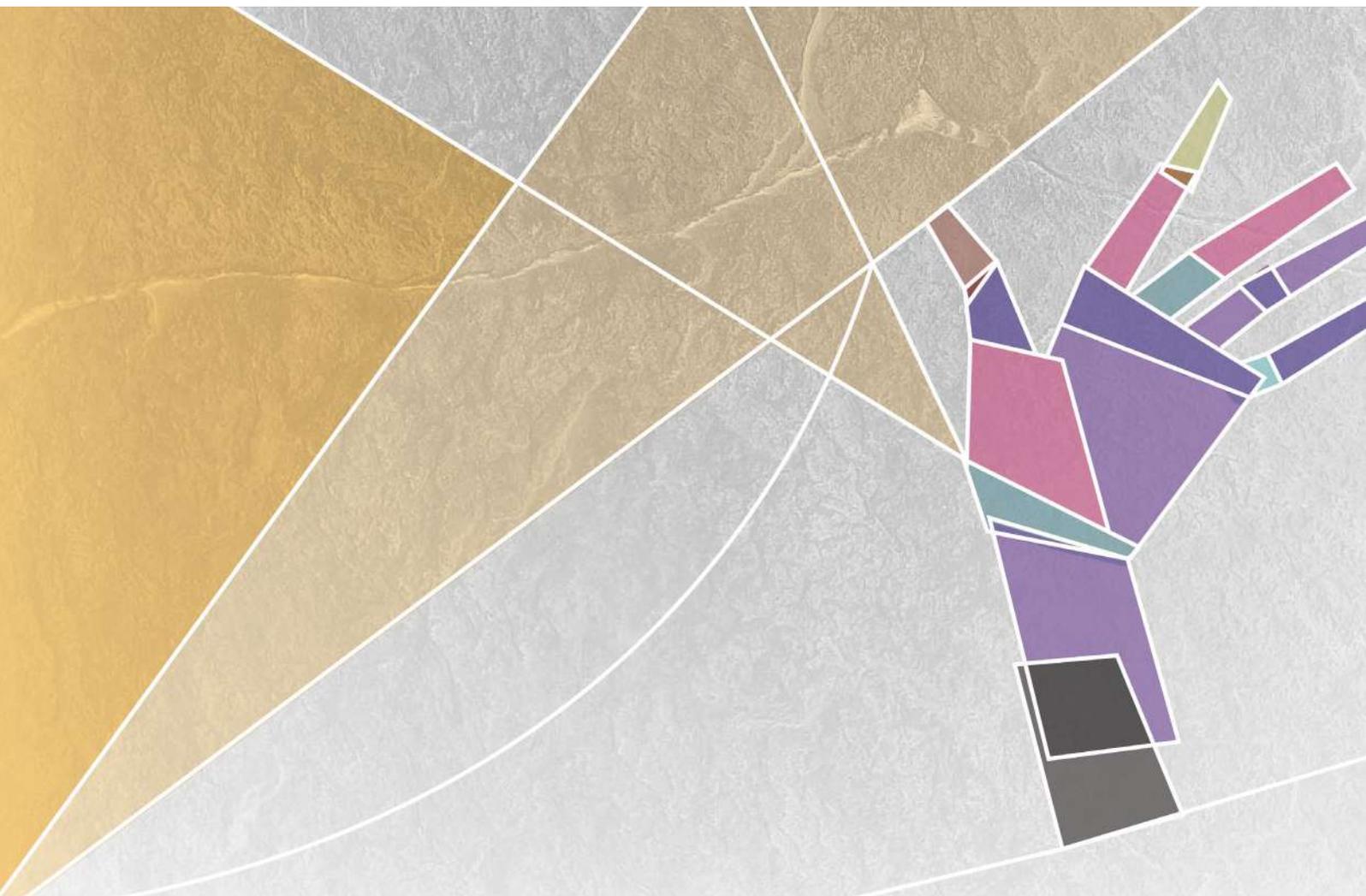
As parcerias com organizações multilaterais, em geral, são intermediadas por alguma instância de governo nacional. Nesses casos, a participação de OSC com influência no desenho dos programas, deixando de ser meras executoras, depende não apenas das diretrizes internacionais, mas do ambiente institucional e político entre os entes governamentais nacionais e as OSC envolvidas.

O trabalho desenvolvido pela ANA corrobora transversalmente com muitos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e, diretamente, com o objetivo dois, o qual se refere a acabar com todas as formas de fome e a má-nutrição até 2030, a partir de práticas agrícolas sustentáveis, apoio a pequenos agricultores e garantia do acesso igualitário à terras, tecnologia e mercados.

¹¹³ Vide mais em: <https://irpaa.org/noticias/1847/ecoforte-uma-politica-publica-para-as-redes-territoriais-de-agroecologia>

Capítulo V

Conclusões e Recomendações



Organizações da Sociedade Civil brasileiras têm largas experiência de parcerias com Organizações da Cooperação Internacional, especialmente com Agências Não Governamentais, como também com Agências Multilaterais. Principalmente, têm larga expertise nas agendas que conformam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Neste documento foram apresentadas as experiências da Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA) e da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) que comprovam esta afirmação. São exemplos, não são as únicas OSC do país que apresentam trajetórias nessa direção. Assim, pode-se argumentar:

1. Ambas organizações demonstram capacidade de articulação horizontal (entre coordenações e organizações de base) e vertical (nacionalmente integradas);
2. capacidade de gestão de projetos e programas em parcerias com organizações internacionais multilaterais ou bilaterais e entes governamentais nacionais em instâncias federal, estadual e municipal;
3. Flexibilidade política para lidar com governos e orientações políticas diversas (respeitando e fazendo-se respeitar), sem abrir mão dos seus objetivos;
4. Competência de gestão capaz de atender as demandas de distintos financiadores;
5. Capacidade políticas de chegar aos mais pobres e trazer à luz as aspirações e reivindicações das camadas das populações mais invisibilizadas da sociedade.

As diretrizes e publicações mais recentes do CAD/OCDE recomendam a aproximação dos países doadores com a sociedade civil no atendimento da Agenda 2030, dado histórico de envolvimento das suas organizações em causas humanitárias e de desenvolvimento com inclusão das populações mais distantes do alcance das ações governamentais. Nessa direção, pode-se reforçar o argumento afirmando que proceder dessa maneira é próprio das OSCs e é transversal em qualquer das ações, seja quando envolvida com a minoração da pobreza, seja na defesa de uma vida digna com alimentação adequada, no acesso a água para beber e produzir, seja no direito à moradia digna, entre tantos direitos a serem atendidos. Nenhum desses temas pode ser resolvido isoladamente. A complexidade da questão ambiental e do desenvolvimento sustentável não pode ser resolvida sem pensar o global em sintonia com o local e vice versa: a qualidade do ar e do clima que envolve a todos, mas assegurando também os direitos das populações originárias que vivem nos espaços a serem preservados.

Na realidade brasileira é incontornável a resolução da questão agrária. Neste último aspecto, muitas OSCs brasileiras têm expertise reconhecida internacionalmente.

Na função de fiscalizadores (*watchdogs*), as OSCs também têm demonstrado competência para monitorar a ação privada como também do Estado, a respeito das práticas sustentáveis de produção e da incorporação da lógica ambiental. Muitas vezes, especialmente em sociedades com estreitos espaços para manifestação da sociedade civil, as OSC têm sido a voz que denuncia inconsistências das políticas públicas e abusos do setor privado, mesmo que sob o manto de ideias louváveis. A histórica contribuição das OSC brasileiras na luta por um país mais sustentável e por justiça social, advogam a favor do fortalecimento de suas ações num momento que tais temas foram acordados como urgentes pela comunidade internacional e sua atuação vem sendo limitada pelo governo.

Em relação ao engajamento do setor privado no alcance dos ODS, como os maiores abusos das empresas estão em países subdesenvolvidos, reforça-se a importância do monitoramento das OSC do Sul. A conhecida violação da natureza e do modo de vida da Chevron no Equador, um exemplo que vem de um país do Sul, chegou aos tribunais internacionais por iniciativas da sociedade civil equatoriana, especialmente a sua população indígena. Em contextos como o brasileiro, não é possível pensar em comércio justo e cadeias produtivas sustentáveis, efetivamente, sem o fortalecimento das OSC que historicamente monitoram e denunciam as más práticas do setor privado.

Os países doadores, como também as organizações multilaterais, incorporaram às suas narrativas a importância da sociedade civil na construção e no fortalecimento de suas democracias e consideram que tal importância precisa ser reconhecida aos atores nos países em desenvolvimento. Para que este anúncio ganhe musculatura é preciso dar um segundo passo: destinar maior fatia da cooperação, diretamente, a OSC nos países em desenvolvimento. E não apenas para implementar projetos, como também para fortalecer institucionalmente as organizações, proporcionar momentos de formação e de intercâmbio. Para efeito de comparação, de quatro dos cinco países doadores analisados, a parte dos recursos da cooperação internacional destinadas a OSC brasileiras, frente aos distribuídos para outras fontes é irrisória. Reverter esta distribuição é de grande importância diante do quadro político brasileiro no momento de restrição dos espaços de participação e de campanha acirrada para desvalorizar e criminalizar as atividades de ONGs e movimentos sociais.

A partir dessas constatações, percebe-se duas principais linhas de advocacy:

1. Incidência crítica contra destinação de recursos da AOD para alavancar investimentos do setor privado na agenda dos ODS.

O último relatório da OCDE (2020) demonstrou que, mesmo nas crises financeiras e recessões mundiais, a AOD segue uma curva constante, enquanto os fluxos privados e as doações de entes privados, como fundações filantrópicas, apresentam forte queda. A sociedade civil organizada deve alertar para a volatilidade e a falta de confiabilidade das estratégias de financiamento dos ODS combinadas com o investimento privado. Ao invés de direcionar recursos da AOD para alavancar os investimentos privados para o desenvolvimento sustentável, a comunidade internacional deve cobrar a restauração da accountability e o serviço democrático das finanças para a economia real, limitando operações especulativas. Deve ainda regular as atividades de corporações transnacionais exigindo legalmente suas responsabilidades por suas violações de direitos humanos e desastres ambientais.

2. Advocacy por maior participação da Sociedade Civil tanto na execução de programas de AOD como no monitoramento das ações do Estado e de empresas privadas.

Grande parte dos programas dos países analisados estão dirigidos para o tema dos negócios e cadeias produtivas sustentáveis e oportunidades de exploração via mercado da floresta em pé, inclusive via desenvolvimento de mecanismos que subsidiem o crescimento das finanças sustentáveis no Brasil. Há preocupação com a salvaguarda dos direitos dos povos tradicionais e sobre a relação da iniciativa privada com estes povos e com o meio ambiente, e que os investimentos de impacto e das finanças sustentáveis não represente apenas uma repaginada de discurso dos mesmos atores e práticas.

A ONU e a OCDE reconhecem que “interesses e pressões políticas e econômicas de curto prazo são inconsistentes com o desenvolvimento sustentável”¹¹⁴ As organizações internacionais e seus representantes recorrentemente fazem referências à preocupações sobre a manifestada incompatibilidade de interesses entre o setor privado e os ODS, o que implica na importância do fortalecimento da participação das OSC na perspectiva de monitoração das ações de empresas privadas e governos. Tal recomendação é ainda mais importante em contexto de governo fortemente alinhado ao mercado, negacionista das mudanças climáticas e contendor das OSC.

¹¹⁴ OCDE, 2019, p. 43. Development Co-operation Report 2019: A Fairer, Greener, Safer Tomorrow, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a58c83f-en>.

Recomendações

Os doadores afirmam que para refletir os novos desafios e realidades é preciso trabalhar com diversos atores, referindo-se às OSC, fundações filantrópicas e setor privado. Para isso, a OCDE encoraja os novos atores a evidenciar os seus trabalhos. Foi observado que os países doadores analisados cooperam substancialmente com OSC baseadas nos seus países, dentre outros motivos, devido a familiaridade de procedimentos. As OSC brasileiras devem buscar se inserir nas duas principais redes de OSC que atuam no âmbito do CAD/OCDE, apropriando-se sobre os debates sobre eficácia da ajuda internacional ao tempo que verifica mudanças em seus mecanismos de gestão e *accountability* possíveis de serem adotados.

Tanto a OCDE quanto o estudo de Martens (2005) reforça que os custos de transação da cooperação internacional entre OSC são menores, por haver um alinhamento de objetivos e valores em grau muito maior do que entre outros atores. Desta forma, reforça-se o apelo para que os países do Norte aumentem significativamente a cooperação para o desenvolvimento via as OSC baseadas em seus países que já possuam relação histórica com OSC de base dos países em Desenvolvimento.

Com exceção da Noruega, os países analisados cooperam com OSC brasileiras exclusivamente via cooperação com OSC baseadas em seus países ou como stakeholders de programas de cooperação com o governo brasileiro. No caso da Alemanha, a *advocacy* por cooperação direta com as OSC brasileiras não é recomendada, visto que o país não possui esta prática. O Reino Unido e a Suíça, entretanto, cooperam com OSC localizadas nos países em desenvolvimento, mas não cooperam com OSC brasileiras, cabendo ações de *advocacy* em prol de mais cooperação com estes atores.

Com relação à Noruega, recomenda-se o acompanhamento dos editais da Norad e o envio de propostas diretas por meio do website de seus *grants programs* disponibilizados na sessão que trata do país, o único a aceitar este tipo de aproximação. No caso da Alemanha, recomenda-se a aproximação de OSC sediadas na Alemanha envolvidas na cooperação internacional para a proteção do clima e da biodiversidade, podendo, desta forma, concorrer aos Medium Grants do IKI, vinculado ao seu Ministério do Meio Ambiente.

Com relação a Alemanha, cobrar a execução do *Reformkonzept BMZ 2030*, apontando a inoperância do governo brasileiro em questões cruciais para o alcance da Agenda 2030, e justificar que os programas tenham o máximo de participação da sociedade civil em sua execução, uma vez que o fortalecimento da cooperação via OSC também é anunciado neste programa.

O ano de 2020 marca o primeiro quinquênio da Agenda 2030 e inaugura a Década de Ação, declarada pela ONU, que visa acelerar o alcance dos ODS em todo o mundo. Tal contexto levaria a crer em um aumento dos fluxos de AOD nos próximos anos, não fosse o cenário da crise provocada pela pandemia do Covid-19. Não deve deixar de compor a agenda de *advocacy* das OSC brasileiras a manutenção dos compromissos assumidos em AOD para os países em desenvolvimento, apesar do contexto da crise econômica que deve marcar os próximos anos, também nos países doadores. Ou seja, a manutenção dos fluxos da AOD, mesmo diante do quadro da recessão mundial, devido ao aumento da pobreza previsto para as áreas menos desenvolvidas. Ademais, os financiamentos internacionais aos quais os países em desenvolvimento recorreram durante a pandemia implicarão em dificuldades futuras de pagamento diante da desvalorização contínua que vem sendo observada das moedas dos países receptores. Esta é uma preocupação para muitos países em desenvolvimento que já estão sofrendo com o aumento dos níveis de dívida.