

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

THIAGO MATTIOLI SILVA

UM CAMINHO SEM VOLTA?
PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA
PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: ANÁLISE DO
PERÍODO DE GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

SANTO ANDRÉ – SP

2013

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

THIAGO MATTIOLI SILVA

UM CAMINHO SEM VOLTA?

**PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA
PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: ANÁLISE DO
PERÍODO DE GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC como pré-requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciências Humanas e Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte

SANTO ANDRÉ – SP

2013

THIAGO MATTIOLI SILVA

UM CAMINHO SEM VOLTA?
PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O
DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL: ANÁLISE DO PERÍODO DE GOVERNO
LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de Mestre em Ciências Humanas e Sociais no curso de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC.

Santo André – SP, 09 de Agosto de 2013.

Prof^a Dr^a Ana Keila Mosca Pinezi
Coordenadora do Programa

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Giorgio Romano Schutte
Orientador - UFABC

Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues
Examinador - UFABC

Prof^a Dr^a Deysi de Freitas Lima Ventura
Examinadora – USP

Dedico esta dissertação a todos aqueles que a tornaram possível

Agradecimentos

O término de uma dissertação representa não apenas a finalização de um trabalho árduo e complexo ou somente a obtenção de um título acadêmico, representa também o final de uma jornada longa e o final de um período de experiências muito importantes. Durante o período em que fiz parte da primeira turma do Programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC tive a oportunidade de conhecer pessoas extraordinárias que me ensinaram muito e, também, a oportunidade de passar por experiências que me permitiram verificar não só minha força, minha persistência, mas também me retirar de algumas amarras que os anos impuseram. Desta forma, não posso deixar de agradecer por todas estas oportunidades e por todas estas experiências que a partir de agora fazem parte de mim e que sempre vão estar na memória.

De fato, é essencial agradecer àqueles que compartilharam destas experiências comigo e que, durante este período, se tornaram muito mais do que colegas. Estas pessoas conseguiram me ensinar muito mais do que existem nos livros e me apresentaram diversas realidades e, ao me aceitarem em seu convívio, me permitiram os conhecer melhor e, também, me conhecer melhor. Não é nenhum exagero afirmar que uma parte substancial do que aprendi neste período se deu durante almoços, encontros e discussões – presenciais e virtuais – e por tal não poderia deixar de ser grato a estes. Assim, agradeço pela companhia, pela amizade e pela paciência – talvez mais do que tudo – de Cauê, Paulo, Sérgio e Thiago, que são os quais tive a oportunidade de dividir mais tempo e também agradeço a todos os outros colegas com quem tive o prazer de dividir conhecimentos, projetos, experiências, angústias e tudo o mais.

Também devo agradecer aos coordenadores do Programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC e a Pró-Reitoria de Pós-Graduação que aceitaram e aprovaram minha solicitação de recursos para a participação em um evento internacional, o 54º Congresso Internacional de Americanistas, ocorrido em Viena, na Áustria. Este agradecimento é importante, não apenas por uma simples liberação de recursos, mas pela importância que este

evento teve em minha vida e acredito ser importante destacar isto, pois representou uma enorme conquista pessoal, uma vez que minha primeira viagem internacional, a que infelizmente não tive condições de realizar antes, foi um resultado direto da minha capacidade acadêmica.

Agradeço à minha orientadora inicial, Prof^a Dra. Neusa Serra, que no tempo em que estivemos trabalhando juntos apresentou importantes técnicas de organização e estudo, além de contribuir com a discussão de temas importantes para minha pesquisa. E agradeço também ao meu orientador, Prof^o Dr. Giorgio Romano Schutte, que me ofereceu a oportunidade de pesquisar um tema muito relevante e que ampliou meu conhecimento sobre uma série de questões relativas ao posicionamento internacional de meu país. Da mesma forma, agradeço por todas as seções de orientação onde as névoas que me cobriam os olhos eram dissipadas após apenas alguns minutos de conversa. Agradeço pela paciência em ler meus textos e me dar o incentivo necessário para não entrar em desespero, mesmo com uma série de problemas que pareciam ocorrer.

Agradeço também a Prof^a Dra. Maria Gabriela Silva Martins da Cunha Marinho e a Prof^a Dra. Camila Caldeira Nunes Dias por permitirem que eu utilizasse sua sala para desenvolver meus estudos e minhas pesquisas, da mesma forma que agradeço por terem me aceito como estagiário docente, experiência que considero essencial para a formação de um mestre e que me permitiu ter a certeza de que me tornar um professor universitário é realmente aquilo que desejo e espero de meu futuro.

Saindo do espaço acadêmico, devo agradecer àqueles que também participaram desta jornada e que me apoiaram em cada etapa deste longo processo. Afinal, tão importante quanto os amigos da Universidade e os professores são os amigos, companheiros e familiares. Assim, gostaria de agradecer inicialmente aos meus dois grandes amigos: a Fernanda, a qual sem a amizade acredito que realmente não teria conseguido dar muitos passos. Nossa amizade de tantos e tantos anos permitiu que cada um encontrasse nos braços e nas palavras do outro as forças para superar todos os obstáculos que se apresentaram e, ainda hoje, se apresentam. Tenho a certeza de que estaremos sempre juntos e sempre prontos a

ajudar um ao outro – não, ajudar não, cooperar! E também agradeço ao Geovane, que apesar de discussões intermináveis e que parecem, por vezes, sem sentido, ainda está ao meu lado e contribui muito para que eu possa melhorar minhas práticas discursivas e que também contribui muito escutando sobre meus problemas, assim como espero que eu contribua escutando os dele. Sem estas pessoas a jornada da vida seria muito mais difícil e muito menos divertida.

Agradeço ao Fábio, alguém que me acompanhou por grande parte do período deste mestrado. Durante o período que compartilhamos tivemos altos e baixos, assim como é comum, mas mesmo assim tudo o que passamos contribuiu de alguma forma para aprender a lidar um com o outro e a lidar com o mundo. Agradeço pelas correções e verificações dos trabalhos que fiz para este mestrado, mas agradeço muito mais pela companhia, pelo carinho, por tudo o que compartilhamos e, como havia dito nos agradecimentos de meu trabalho de especialização, permanecem as boas lembranças deste tempo.

Agradeço aos meus familiares, em particular aos meus pais e meus avós que sempre me apoiaram em minhas escolhas, sempre me incentivaram a perseguir meus sonhos e que sempre me aceitaram como eu sou. E, sobretudo, por me darem a liberdade necessária para que eu pudesse tentar perseguir aquilo que eu desejo. Sem este apoio também não seria possível chegar aonde cheguei e não será possível chegar aonde desejo.

Agradeço também ao Edgar pelo tempo que permanecemos juntos e as lições que aprendi.

Por fim, gostaria de agradecer em especial aos entrevistados, pelo seu valioso tempo e também à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelos recursos disponibilizados, sem os quais este trabalho não poderia ser realizado.

Inside my heart is breaking
My make-up may be flaking
But my smile still stays on
[...]
I'll face it with a grin
I'm never giving in
On with the show.
(Queen)

Resumo

A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional cresceu de forma expressiva durante o período de governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), porém, este crescimento levou ao aprofundamento de alguns problemas relativos à execução e gestão de seus projetos e programas. Esta pesquisa tem como objetivo identificar os principais problemas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e quais as perspectivas para esta forma de cooperação. Para tal, apresenta discussões acerca do conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento, de cooperação Sul-Sul, além de apresentar o contexto no qual houve o crescimento da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Além da revisão bibliográfica, foram realizadas entrevistas com agentes de cooperação internacional do setor público e setor privado que ofereceram a visão do dia-a-dia daqueles que lidam com estes temas e enfrentam os problemas em sua execução. A pesquisa permite verificar alguns dos principais problemas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, como a falta de quadros técnicos capacitados, a falta de recursos, problemas metodológicos, de planejamento e estratégia, além de discussões sobre a democratização dos processos de decisão em política externa e cooperação internacional. A pesquisa também permite verificar que, apesar dos problemas identificados, a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional pode ser vista como uma importante experiência adquirida, porém um caminho que ainda pode ser alterado.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional; Desenvolvimento Internacional; Política Externa Brasileira.

Abstract

The Brazilian cooperation for international development grew expressively during Lula's administration (2003-2010), however, this led to the deepening of problems regarding the execution and management of Brazilian international cooperation projects and programs. This research aims to identify the main problems of Brazilian cooperation for international development and its perspectives. For such, presents discussions about the concepts of international development cooperation and South-South cooperation, also presenting the contexts in which the Brazilian cooperation for international development grew. In addition to the bibliographic review, interviews with international cooperation agents, both from public and private sector, were made presenting the day-to-day view of those who deal with these problems in their execution. This research allows to verify some of the main problems of the Brazilian cooperation for international development, such as the lack of technical staff, lack of resources, methodological problems, strategic and planning problems, also presenting the discussions about democratization of decision process on foreign policy and international cooperation issues. The research also presents that besides these problems, the Brazilian cooperation for international development can be understood as an important experience, however, a path that still can be changed.

Keywords: International Cooperation; International Development; Brazilian Foreign Policy.

Lista de Quadros

| | |
|---|----|
| Quadro 1- Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento | 8 |
| Quadro 2 - Síntese dos Instrumentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento..... | 11 |
| Quadro 3 - Síntese dos Principais Desenvolvimentos na História da Ajuda Externa | 36 |
| Quadro 4 - Teoria Realista/Neorrealista | 41 |
| Quadro 5 - Teoria Liberal/Neoliberal | 45 |
| Quadro 6 - Teoria Marxista/Neo-marxista | 49 |

Lista de Tabelas

| | |
|---|----|
| Tabela 1 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009) (Em R\$ em valores correntes)..... | 77 |
| Tabela 2 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009) (Em R\$ valores constantes) | 77 |
| Tabela 3 - Maiores Receptores de Assistência Humanitária Internacional do Brasil (2005-2009)..... | 79 |
| Tabela 4 - Contribuições para organizações internacionais e bancos regionais (2005-2009) (Em R\$ valores correntes) | 83 |
| Tabela 5 - Recursos orçamentários para participação em operações de paz da ONU, segundo programa de ação - Brasil (2005-2009) (Em R\$ 1.000 correntes)..... | 85 |
| Tabela 6 - Principais projetos de cooperação com o Haiti - Brasil (2005-2009)..... | 86 |

Lista de Gráficos

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 - Evolução da Assistência Humanitária Internacional (2005-2009)..... | 78 |
| Gráfico 2- Bolsas de Estudo para Estrangeiros por Instituição Participante (2005-2009) | 80 |
| Gráfico 3 - Evolução dos Recursos Anuais Aplicados em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (2005-2009)..... | 81 |
| Gráfico 4- Gastos do Governo Federal com Refugiados (2005-2009) | 84 |

Lista de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Organograma do Ministério das Relações Exteriores do Brasil | 63 |
| Figura 2 - Organograma da Agência Brasileira de Cooperação..... | 65 |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 1 |
| 1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CARACTERÍSTICAS, CONTEXTOS E VISÕES | 5 |
| 1.1 Principais Características da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Definições, Atores, Motivações e Formas..... | 5 |
| 1.2 A Cooperação Sul-Sul..... | 12 |
| 1.3 Introdução ao Contexto Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento..... | 19 |
| 1.4 Evolução da Cooperação Sul-Sul | 30 |
| 1.5 Considerações sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento sob a ótica das Teorias das Relações Internacionais | 38 |
| 1.5.1 <i>Teoria Realista</i> | 38 |
| 1.5.2 <i>Teoria Liberal</i> | 42 |
| 1.5.3 <i>Teoria Marxista</i> | 46 |
| 1.5.4 <i>Relações entre Política Doméstica e Política Externa</i> | 50 |
| 2 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO HISTÓRICO E O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010) | 56 |
| 2.1 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil: da Comissão Nacional de Assistência Técnica à Agência Brasileira de Cooperação..... | 57 |
| 2.2 A Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010): Paradigma Logístico, Multilateralismo da Reciprocidade e Autonomia pela Diversificação | 67 |
| 2.3 A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)..... | 74 |
| 2.3.1 <i>Assistência Humanitária</i> | 78 |
| 2.3.2 <i>Bolsas de Estudos a Estrangeiros</i> | 79 |
| 2.3.3 <i>Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica</i> | 81 |
| 2.3.4 <i>Contribuições a Organizações Internacionais e Bancos Regionais</i> | 82 |
| 2.3.5 <i>Operações de Paz</i> | 85 |
| 2.3.6 <i>Considerações sobre o Relatório ‘Cooperação Brasileira sobre o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)’</i> | 86 |
| 3 PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL..... | 90 |

| | |
|--|------------|
| 3.1 Dificuldades da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Apontamentos Gerais..... | 90 |
| 3.2 Dificuldades da Cooperação Técnica Internacional Brasileira: O caso da Agência Brasileira de Cooperação | 97 |
| 3.3 Impactos Positivos e Perspectivas da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional | 102 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 108 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 113 |
| ENTREVISTAS | 116 |
| ANEXO I | 118 |

INTRODUÇÃO

No último ano de seu governo o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva discursou durante a abertura do Diálogo Brasil-África sobre a Segurança Alimentar, o Combate à Fome e o Desenvolvimento Rural. Neste discurso¹ o Presidente contou que no início de seu mandato o então Presidente do Senegal solicitou sua ajuda no combate a uma praga de gafanhotos que assolava o país e que este pedido seria atendido com o envio de um avião para auxiliar neste combate. O Presidente Lula afirmou ter ficado entusiasmado em responder a esta solicitação, seu primeiro ato de solidariedade com um governo africano. Porém, o envio do avião ao Senegal demorou mais de seis meses, não sendo possível ajudar no combate aos gafanhotos que assolaram o país. Este fato, para o Presidente, demonstrava claramente as dificuldades da cooperação.

O Brasil, durante o período de governo do Presidente Lula (2003-2010), passou por uma série de transformações econômicas e sociais, como a redução da pobreza e da desigualdade². O sucesso de políticas públicas de inclusão social, de combate à fome e a pobreza logo chamaram a atenção e os holofotes internacionais, fazendo do Brasil um país reconhecido pela sua luta contra estes problemas e levando a uma nova demanda por cooperação. Além disto, o país também passou por transformações na sua inserção internacional, tornando-se um país mais ativo e participativo nos diferentes fóruns internacionais. Uma das facetas desta inserção pode ser percebida na atuação brasileira na busca pelo desenvolvimento internacional, em particular nas suas relações de cooperação com países em desenvolvimento. Esta cooperação, compreendida como cooperação Sul-Sul, faz parte de uma política externa engajada e multilateral, que não apenas mantém as relações com antigos parceiros, mas também cria novos fóruns e parcerias. Parte dos esforços nesta busca passa pelo que se convencionou chamar de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, que corresponde a

¹ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2010/1o-semester/10-05-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-abertura-do-dialogo-brasil-afrika-sobre-seguranca-alimentar/view>. Acesso em: 15 de julho de 2013

² Ver a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

uma série de iniciativas de cooperação técnica, financeira, acadêmica e ajuda humanitária que possuem como objetivo auxiliar os países parceiros na busca de seu desenvolvimento econômico e social e no estabelecimento de uma ordem internacional mais justa. Esta cooperação se diferencia das formas tradicionais não apenas pelo seu foco em países em desenvolvimento, mas também por ter como princípios norteadores a não intervenção, a ausência de condicionalidades para sua recepção, a não utilização para fins políticos e estar baseada na ideia de solidariedade entre os povos, princípios os quais regem, de acordo com a Constituição Federal³, as relações internacionais do país.

Durante o período de governo do Presidente Lula, o país destinou quase R\$ 3 bilhões de reais para a cooperação internacional para o desenvolvimento⁴, alocados entre as diferentes formas de cooperação que o país executa. Porém, o aumento de recursos deste período, em conjunto com o aumento da demanda dos países parceiros, não ocorreu sem problemas. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional possui problemas internos que podem prejudicar a forma pela qual o país oferece e executa esta cooperação, deixando a dúvida se estes obstáculos podem prejudicar o futuro desta área.

Assim, esta pesquisa pretende identificar quais os principais problemas apresentados na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e, a partir destes problemas, quais as perspectivas para esta forma de cooperação. Este estudo também pretende responder se esta forma de cooperação pode ser compreendida como um caminho sem volta, entendido tanto como uma experiência obtida, como uma direção a ser seguida. Para tal, foi realizada uma revisão bibliográfica dos principais conceitos relacionados ao tema e também entrevistas foram efetuadas com membros do governo e da sociedade civil relacionados com trabalhos de cooperação.

³ A Constituição da República Federativa do Brasil apresenta em seu artigo 4º os princípios que regem as relações internacionais do país, a saber: i) independência nacional; ii) prevalência dos direitos humanos; iii) autodeterminação dos povos; iv) não-intervenção; v) igualdade entre os Estados; vi) defesa da paz; vii) solução pacífica dos conflitos; viii) repúdio ao terrorismo e ao racismo; ix) cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e x) concessão de asilo político. (BRASIL, 1988).

⁴ Como apresenta o Relatório sobre a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2010b) publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e a Agência Brasileira de Cooperação.

As entrevistas foram realizadas no período entre abril e maio de 2013 e contou com a participação de técnicos das seguintes instituições governamentais: Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Assessoria para Assuntos Internacionais e Promoção Comercial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (AIPC/MDA), Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (AI/MDS), Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEAIN/MPOG), Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores (CGFOME/MRE), além de membros da sociedade civil organizada.

Cabe ressaltar que os entrevistados desenvolvem trabalhos relacionados à cooperação internacional, porém atuando a partir de seus gabinetes, o que oferece a estes, por um lado, a visão macro dos processos, mas por outro não oferece a vivência dos projetos e ações em si. As entrevistas foram realizadas a partir de um questionário semi-estruturado⁵, que permitiu a coleta de dados específicos sobre programas e ações governamentais e sobre a avaliação e percepção dos entrevistados quanto aos recursos e suas formas de aplicação. Este questionário também permitiu que novas perguntas fossem elaboradas a partir das respostas dos entrevistados, permitindo o aprofundamento de determinadas questões.

Esta pesquisa é apresentada em três capítulos. No primeiro capítulo é introduzido o debate sobre o conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento, quais seus principais atores e formas de atuação. Também é apresentada uma breve contextualização histórica da cooperação internacional para o desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, apresentando os principais marcos e discussões ocorridas ao longo das últimas décadas, por fim oferece a visão das principais teorias das relações internacionais acerca da cooperação internacional e o debate sobre a intersecção entre política doméstica e política externa, aplicada ao caso da cooperação internacional. O segundo capítulo contextualiza o Brasil nestas discussões, primeiro apresentando a política externa executada durante o período de governo do Presidente Lula e também o processo histórico que levou a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), considerada o ponto focal da

⁵ O questionário se encontra como anexo desta dissertação.

cooperação técnica brasileira. Em seguida são apresentados alguns dados sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, levantados em relatório feito pelo IPEA em conjunto com a ABC, além de algumas considerações acerca deste relatório. Por fim, o terceiro capítulo aborda quais os principais problemas, perspectivas e impactos positivos que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional apresenta, seguido das considerações finais que responde se esta cooperação pode ser considerada um caminho sem volta.

1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CARACTERÍSTICAS, CONTEXTOS E VISÕES

Nesta seção pretende-se problematizar o conceito de cooperação internacional para o desenvolvimento, sua definição, os atores envolvidos, suas motivações e formas possíveis de sua ação além de sua contextualização histórica.

1.1 Principais Características da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: Definições, Atores, Motivações e Formas

O conceito geral de cooperação internacional pode ser definido de diversas formas. Ayllón (2007) destaca, de acordo com Holsti (1967), cinco elementos que configurariam a cooperação internacional, sendo eles: 1) percepção de que dois ou mais interesses podem ser alcançados pelas partes simultaneamente; 2) a expectativa de que a ação desempenhada pelas outras partes ajuda a alcançar seus objetivos e a realizar seus interesses e valores; 3) a existência de um acordo, formal ou tácito, dos aspectos essenciais das atividades a serem realizadas; 4) a aplicação de regras e pautas que dominam as transações futuras; e 5) o desenvolvimento de atividades para o cumprimento do acordo. No mesmo sentido, Galán e Sanahuja (1999) elencam algumas das características do sistema internacional de cooperação internacional para o desenvolvimento sendo: a) sua forma discricionária, uma vez que não há a obrigação em participar; b) sua pluralidade, devido os diferentes atores; c) sua especialização, dada a possível divisão setorial; d) sua descentralização, pois apesar da existência de coordenação não há autoridade central que controle ou determine sanções aos envolvidos; e e) seu caráter histórico, pois deve ser analisada de acordo com seu contexto.

É possível verificar que os estudos sobre cooperação internacional para o desenvolvimento utilizam termos distintos para indicar as ações relacionadas ao tema, Ayllón (2007) afirma que a existência de múltiplos atores, conceitualizações e

siglas podem causar confusões e interpretações equivocadas. Assim, de acordo com o autor, existem diferenças claras entre os termos utilizados: a ajuda externa pode ser entendida como uma assistência que não tem, necessariamente, como objetivo principal o desenvolvimento do país beneficiário (ex. ajuda militar ou econômica que podem ser de interesse do doador). A assistência ao desenvolvimento expõe uma relação desigual, vertical e de subordinação entre doador e receptor, já a cooperação internacional para o desenvolvimento remete a uma forma apresentada em comum acordo entre doador e receptor, ou seja, uma relação horizontal, de associação. Deste modo, é estabelecida uma diferença conceitual entre os termos ajuda/assistência, ligados a uma relação vertical, e cooperação, ligada a uma relação horizontal.

Além disto, existe dentro da cooperação internacional para o desenvolvimento diferentes modalidades, como a ajuda internacional ao desenvolvimento, que compreende ações internacionais de transferência de recursos públicos e/ou privados em situação vantajosa as existentes no mercado de bem e serviços financeiros e a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), de caráter exclusivamente público, desenvolvida de forma bi ou multilateral, de países desenvolvidos aos em desenvolvimento, onde existe o cumprimento de critérios técnicos (AYLLÓN, 2007: p. 36). Os critérios para a AOD estabelecidos pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)⁶ da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)⁷ são uma referência importante dada a existência da "camuflagem solidária" em que os países doadores contabilizam como AOD itens que possuem outros interesses (AYLLÓN, 2007). Com estes critérios a OCDE exclui de sua lista a ajuda militar e o perdão de dívida, por exemplo, e define a AOD como sendo efetuada para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos países beneficiários. Há também o Financiamento Oficial ao Desenvolvimento (FOD) que, ainda que seguindo as mesmas regras da AOD, não possui a mesma liberdade de utilização de recursos, sendo exemplos as operações de reestruturação da dívida

⁶ Possuindo 24 membros, o CAD possui como objetivo promover a cooperação para o desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável. Mais informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/dac/>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁷ Organização criada em 1961 por 18 países europeus, os Estados Unidos e o Canadá e que tem como objetivo o desenvolvimento global. Atualmente possui 34 membros de diferentes partes do mundo. Mais informações disponíveis em: <http://www.oecd.org/about/>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

em termos não concessionais e a assistência não oficial que inclui recursos privados de organizações não governamentais (ONGs) ou fundações privadas.

No mesmo sentido, porém utilizando o conceito de ajuda externa, Lancaster (2007) compreende o termo como a transferência voluntária de recursos públicos a partir de um governo independente para outro, para ONGs ou organizações internacionais, com um elemento de concessionalidade de ao menos 25% e que tenha como um de seus objetivos a melhora da condição humana no país receptor. O conceito da autora se assemelha aquele utilizado pela CAD/OCDE, contudo, este último apenas compreende a ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), já a definição utilizada por Lancaster (2007) também aborda os fluxos de ajuda oficial (AO). Assim a autora agrega não apenas os países de baixa renda, mas também outros países que recebem fluxos de ajuda externa. Outra consideração importante sobre o conceito de ajuda externa definido pela autora é a utilização do termo “melhoria da condição humana”, enquanto o conceito utilizado pelo CAD/OCDE utiliza a palavra “desenvolvimento”, incluindo nisto a ajuda humanitária, a promoção da democracia entre outros, já utilização do termo pela autora tem como objetivo focar no progresso econômico e social que possibilitem a redução da pobreza.

Lancaster (2007), da mesma forma que Ayllón (2007), também indica que o conceito de ajuda externa não considera uma série de relações e atividades entre países como, por exemplo, assistência militar e a luta contra terrorismo. A ajuda externa possui diferentes formas de ser executada, podendo ser enviada por meio de fundos ou empréstimos concessionais, em materiais (alimentos) ou como alívio de dívida do país receptor⁸. Estes recursos podem ser utilizados tanto para equilíbrios orçamentários como para investimentos em projetos técnicos ou ajuda humanitária. A autora ressalta que a ajuda externa pode ser utilizada como um instrumento de incentivo do país doador ao receptor quando o último age da forma que o doador esperava. Ou nos casos em que a ação é contrária aos interesses e/ou descumpra as condicionalidades impostas, a ajuda externa tende a ser reduzida ou eliminada.

⁸ Neste caso, o país não recebe fundos, porém deixa de ter uma obrigação com o país doador.

Quanto aos atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, Corrêa (2010) os divide em dois grupos principais: o primeiro correspondendo aos governos centrais dos países e os organismos internacionais⁹ e o segundo as instituições setoriais e especializadas, a academia, centros de pesquisa, a sociedade civil organizada e o setor produtivo privado. No mesmo sentido, Afonso e Fernandes (2005) apresentam de forma mais pormenorizada os atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, apontando os Estados doadores, os países em desenvolvimento, as unidades subnacionais, as organizações multilaterais entre outros atores¹⁰. Ayllón (2007), indo ao encontro aos demais autores, elaborou um quadro sintético de modo a classificar os atores da cooperação internacional para o desenvolvimento, conforme suas características:

Quadro 1- Atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

| | Públicos | Privados |
|-------------------|---|---|
| Doadores | Estados Governos Subnacionais Instituições Financeiras Multilaterais Organizações Multilaterais Organizações de Integração | Fundações ONGs Sindicatos Universidades Empresas Indivíduos |
| Receptores | Estados Administrações Públicas Subnacionais Organizações Internacionais de Cooperação Regional | ONGs Associações Movimentos Sociais Comunidades Locais Indivíduos |

Fonte: Traduzido de Ayllón, 2007: p. 37

No que tange as motivações da cooperação internacional para o desenvolvimento Afonso e Fernandes (2005) as categorizam em: a) motivos éticos, morais e humanitários, ligados à ideia de que os países desenvolvidos têm a obrigação de auxiliar os países em desenvolvimento; b) interesses econômicos e políticos, onde os países desenvolvidos utilizam a cooperação internacional para o desenvolvimento como forma de assegurar seus investimentos, favorecer o

⁹ O autor subdivide o primeiro grupo em estrato político, aqueles que possuem influência direta no processo de decisão e formulação da cooperação internacional (políticos e diplomatas) e estrato técnico, corpo técnico que dá suporte às decisões tomadas pelo primeiro grupo. Também indica a importância da relação entre os dois grupos no desenvolvimento adequado dos projetos de cooperação.

¹⁰ As autoras apresentam a atuação das organizações financeiras multilaterais, como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, os bancos regionais de desenvolvimento e as agências do sistema ONU. No caso das organizações da sociedade civil dá como exemplo ONGs, empresas privadas e apresenta a União Europeia e o CAD/OCDE.

comércio e suas relações políticas; c) ambientais e de sustentabilidade, onde esta forma de cooperação é voltada para a resolução das questões ambientais, que afetam a todos. As autoras também indicam algumas das tendências nestas motivações, como os fluxos migratórios e o retorno da questão da segurança, particularmente após os ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, em Nova York.

Puente (2010) desenvolve uma categorização similar, ressaltando também i) motivos geopolíticos e estratégicos, ligados a manutenção de interesses militares e sua segurança e ii) histórico-culturais, onde a cooperação internacional para o desenvolvimento é baseada nos laços históricos e nos traços culturais entre as partes. Corrêa (2010) indica uma análise das motivações a partir de seus atores e argumenta não ser possível verificá-las somente considerando o discurso oficial – ligado às concepções humanitárias e morais – mas também sendo necessário analisar os interesses das partes, em particular dos países doadores tradicionais. Cabe ressaltar que as motivações elencadas pelos autores, mesmo que não estejam presentes nos discursos, balizaram o desenvolvimento da cooperação internacional para o desenvolvimento em diversos momentos, como poderá ser verificado na próxima seção.

Lancaster (2007), de forma similar, analisa os propósitos da ajuda, os definindo como metas gerais que os governos doadores buscam alcançar ao praticar sua ajuda externa, evidenciadas não apenas pelo discurso, mas também por seu montante, alocação e uso. Com isto, a autora apresenta diferentes propósitos utilizados: propósitos diplomáticos, desenvolvimentistas, comerciais e de alívio humanitário. Assim, entende como propósitos diplomáticos a ajuda externa referente à segurança internacional e aos interesses políticos do país doador na esfera internacional; os propósitos desenvolvimentistas estão ligados ao suporte ao progresso econômico e a redução de pobreza; propósitos de alívio humanitário são aqueles ligados à ajuda externa dada após catástrofes naturais ou conflitos internacionais. Lancaster (2007) menciona que este último tipo é o menos controverso entre os demais; já os propósitos comerciais estão ligados à promoção

de exportações e a garantia de acesso a matérias-primas¹¹. Por fim, a autora verifica a existência de propósitos culturais (apesar de não os relacionar junto aos outros) os quais correspondem a ajuda externa direcionada ao apoio do uso da língua (particularmente em ex-colônias), atividades educacionais e culturais¹². Já a partir dos anos 1990, Lancaster (2007) ressalta a proeminência de outros quatro propósitos para a ajuda externa, a saber, promoção de transição econômica e social, promoção da democracia, abordagens a problemas globais e mitigação de conflitos e gerenciamento de transição pós-conflito.

Como conseguir identificar os diferentes propósitos, ou motivos, elencados na ajuda externa oferecida pelos países? Lancaster (2007) considera necessária uma abordagem ampla, usando diferentes indicadores, além de um julgamento informado, ou seja, baseado em conceitos e experiências diversas. Assim, é necessário examinar os discursos oficiais dos governos (mesmo que exista uma diferença entre o discurso e a prática), sua atuação e distribuição, como também verificar indicadores que possam ajudar a identificar tais propósitos como: 1) montante da ajuda; 2) países e organizações selecionados como receptores; 3) quantidade de recursos destinados a cada país; 4) para o que a ajuda é canalizada; 5) os termos do oferecimento de ajuda e 6) a porcentagem de ajuda-casada (necessidade de compras no país doador).

Sobre estes itens, Lancaster (2007) observa que o montante de ajuda externa pode ser um importante símbolo político, tanto doméstico quanto externo, indicando o comprometimento do país. Quanto à distribuição da ajuda externa a autora argumenta que pode indicar não apenas a aproximação/distanciamento dos países em questão, demonstrando sua importância ou relevância diplomática (além da concordância/discordância das políticas praticadas pelo país receptor), mas também pode apresentar algumas das intenções e propósitos perseguidos pelo país doador.

¹¹ Lancaster (2007) indica que este propósito pode ser ter forma quando são alocados recursos das através de esquemas de crédito-misto onde são oferecidos incentivos financeiros para a importação de bens e serviços do país doador, geralmente como parte de projetos específicos ou compras de equipamentos. Também pode ser feita através da ajuda-casada (tied-aid) onde a compra de bens e serviços financiados pela ajuda devem ter como fornecedores as empresas do país doador. Também pode ser utilizada como ajuda financeira para oportunidades de investimento em países pobres ou como forma de proteção contra expropriações.

¹² Porém, apesar de apresentar estes propósitos de forma organizada, a autora alerta que a realidade não costuma ser desta forma, uma vez que as políticas e programas dos países muitas vezes possuem diferentes propósitos intrincados, o que indica a dificuldade em identificar estes propósitos na ação de ajuda externa dos países selecionados para o estudo.

Assim, por exemplo, a ajuda externa que esteja alinhada com princípios de desenvolvimento pode indicar este propósito, enquanto a ajuda externa casada indica seu uso comercial. Por fim, a autora ressalta a importância em verificar o contexto político doméstico, uma vez que ele pode influenciar na prática e nos propósitos perseguidos pela ajuda externa.

Quanto às formas possíveis de cooperação internacional para o desenvolvimento, é importante ressaltar, como fazem Afonso e Fernandes (2005) e Puente (2010), sua classificação entre origem, canais de execução e instrumentos utilizados. Os autores apontam as origens da cooperação internacional para o desenvolvimento como sendo públicas ou privadas, ou seja, países e organizações multilaterais no primeiro caso e empresas, fundações, entre outros no segundo. Quanto aos canais de execução indicam que podem ser divididos entre a) bilateral, quando envolve dois atores; b) triangular, quando envolvem dois atores agindo em um terceiro; c) multilateral, quando desenvolvida através de organizações internacionais multilaterais; e d) descentralizada, quando é efetuada por atores subnacionais. Por fim, quanto aos instrumentos, é possível verificar a utilização da cooperação financeira, cooperação técnica, assistência humanitária e ajuda militar. O quadro abaixo sintetiza os instrumentos utilizados para realizar a cooperação internacional para o desenvolvimento.

Quadro 2 - Síntese dos Instrumentos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

| Instrumento de Cooperação | Característica principal |
|--|--|
| Cooperação técnica/ científica e tecnológica | Disseminação e transferência de conhecimentos, técnicas e experiências para o desenvolvimento das capacidades humanas e institucionais |
| Cooperação econômica | Fortalecimento do setor produtivo, da infraestrutura institucional e desenvolvimento do setor de serviços |
| Cooperação financeira | Facilitar o acesso a capitais, subvenções, linhas de crédito vinculado a programas ou projetos |
| Ajuda humanitária | Visa à preservação da vida e redução do sofrimento no curto-prazo (grandes tragédias/catástrofes naturais) |
| Ajuda alimentar | Transferências de alimentos ou bens para sua produção a países com graves problemas de fome |

Fonte: Adaptado de Ayllón, 2007: p. 39, incluídas informações de Afonso e Fernandes (2005) e Puente (2010)

1.2 A Cooperação Sul-Sul

A cooperação Sul-Sul pode deve ser vista no contexto mais amplo dos avanços sociais e econômicos dos países de renda média. Exemplos disto é a substituição do G-8 pelo G-20 como fórum privilegiado para coordenar os problemas financeiros e econômicos mundiais e a pressão para uma revisão das estruturas criadas no Sistema de Bretton Woods, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, no intuito de ampliar a participação dos países em desenvolvimentos.

Como contextualização geral da cooperação Sul-Sul, Milani (2012a, 2012b) indica uma crise da cooperação internacional para o desenvolvimento tradicional. O autor compreende que a crise do desenvolvimento se dá não apenas pelas promessas não cumpridas pela cooperação Norte-Sul, mas também pelas desigualdades internas dos países e pela desigualdade e assimetrias existentes nas próprias relações entre Estados. O autor apresenta quatro visões diferentes sobre a crise da cooperação internacional para o desenvolvimento, a saber, 1) visão de autores que associam a cooperação para o desenvolvimento com o modo capitalista de produção e acumulação; 2) visão de autores que fazem uma crítica antropológica, identificando o etnocentrismo ocidental na definição de valores culturais e padrões políticos que são difundidos por suas agências de cooperação; 3) visão de autores ligados as críticas pós-modernas que apontam a noção de desenvolvimento com um padrão universal, sendo o desenvolvimento uma utopia que favorece o interesse de classes e elites dominantes; e 4) visão de autores que criticam os modelos de desenvolvimento impostos por agências internacionais e que apresentam redes e movimentos sociais alternativos que ressaltam a necessidade de reconhecimento do moderno e do universal na América Latina, Ásia e África.

O autor também apresenta críticas sobre as regras internas das agências bilaterais e multilaterais, sua falta de transparência e os fluxos destinados a países considerados corruptos, além da fragmentação das estratégias de ajuda, a falta de

avaliações e resultados¹³. Dominguez (2011) enfatiza o fato que os países doadores não colocarem em prática suas promessas relativas à cooperação internacional para o desenvolvimento e, também, não cumprirem as metas, como a da destinação de 0,7% do PNB para ajuda externa¹⁴, não sofrendo nenhum tipo de sanção por tal e ainda utilizando parte desta ajuda para alcançar objetivos políticos ou comerciais. As críticas apresentadas pelo autor apresentam não apenas a crise desta forma de cooperação, mas também permite entender as diferentes narrativas que justificam a cooperação Sul-Sul.

Quanto ao termo cooperação Sul-Sul, Leite I (2012) indica que ele é utilizado para descrever diferentes fenômenos das relações entre países em desenvolvimento como, por exemplo, coalizões de geometria variável, assistência para o desenvolvimento, fluxos de comércio e indica que alguns autores e especialistas compreendem a cooperação Sul-Sul apenas como uma modalidade da cooperação internacional para o desenvolvimento. A autora compreende que a utilização do termo para classificar qualquer forma de relação entre países em desenvolvimento, sem uma definição mais precisa, acaba por impossibilitar uma análise mais apurada acerca deste fenômeno. Por outro lado, entender a cooperação Sul-Sul apenas como uma forma de cooperação internacional para o desenvolvimento acaba por limitar a compreensão das diferentes e complexas trocas entre os países em desenvolvimento. Assim, Leite I (2012) apresenta algumas das múltiplas definições dadas para a cooperação Sul-Sul por diferentes autores e organismos internacionais, apresentando claramente que o termo possui diferentes compreensões, porém, ressalta que o único consenso possível sobre o termo é que este se refere às dinâmicas envolvendo exclusivamente países em desenvolvimento.

Leite I (2012) expõe o conceito de cooperação a partir dos estudos por ela analisados, que compreendem como elementos essenciais da dinâmica de cooperação os comportamentos dos atores, como a perseguição de objetivos e as consequências obtidas, bem como recebimento de recompensas. O elemento de troca seria essencial para a compreensão das dinâmicas de cooperação e, assim,

¹³ Apontamentos feitos por Milani (2012b) citando estudos realizados por Easterly e Pfitze.

¹⁴ Como será apresentado na próxima seção.

entende que ao aplicar este conceito geral de cooperação aos processos de troca envolvendo países em desenvolvimento torna-se possível dar sentido a estas relações. Cabe ressaltar que as relações entre estes países devem ser compreendidas como cooperativa somente se as partes se sentirem recompensadas nesta relação. A autora estabelece uma diferenciação entre a cooperação Sul-Sul, quando há recompensas¹⁵, e as relações Sul-Sul, que compreende as demais formas de contatos entre países em desenvolvimento.

Algumas das definições incorporam ao conceito de cooperação Sul-Sul elementos comerciais e de investimento, no entanto, esta forma de definição não é consensual, uma vez que é possível classificar as relações de comércio e investimentos como competitivas e, portanto, não se enquadraria na ideia de cooperação. Por outro lado Leite I (2012) compreende que estas relações possuem objetivos e recompensas, portanto, poderiam também ser compreendidas dentro de uma visão mais ampla como cooperação Sul-Sul. Entretanto, talvez o maior consenso esteja em considerar a cooperação Sul-Sul como uma forma de cooperação internacional para o desenvolvimento¹⁶. Mas, dado a diversidade de atores e dinâmicas desta forma de cooperação, alguns autores e organizações têm relacionado suas discussões ao conceito de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento, uma forma de delimitar os atores e que significaria uma intersecção entre os dois conceitos.

Uma dificuldade adicional em operacionalizar o conceito de Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento está relacionada com a falta de capacidade para medir fluxos não oficiais, a começar pela falta de bases de dados para contabilizar as iniciativas dos países nesta área e a falta de critérios compartilhados para classificar tais iniciativas. Do mesmo modo a utilização de padrões como o do CAD/OCDE representam um problema, uma vez que é necessário uma revisão dos critérios e formas de verificar a atuação dos países em desenvolvimento. Sobre esta questão, Corrêa (2010) também indica a dificuldade na coleta e sistematização dos dados da cooperação Sul-Sul, em particular pela falta de uma metodologia que compreenda

¹⁵ Estas recompensas podem ser compreendidas como os benefícios que a relação oferece ao país participante do processo de cooperação.

¹⁶ De acordo com a autora vista em geral como assistência oficial ao desenvolvimento, como discutida em seções anteriores.

suas especificidades. Há uma falta de consenso na adoção dos critérios de ajuda oficial ao desenvolvimento, estabelecido pelo CAD/OCDE, já que para sua adequada aplicação seria necessário uma revisão dos critérios e das formas de cálculo, em particular relativos aos investimentos e transferências de recursos.

Corrêa (2010) sustenta que o conceito de cooperação Sul-Sul tinha sido utilizado inicialmente como forma para diferenciar as relações entre os países em desenvolvimento e também como uma forma de distingui-lo da cooperação internacional tradicional, compreendida como Norte-Sul. Porém, faz um alerta de que esta diferenciação, se utilizada de forma inapropriada, pode gerar uma percepção dos agentes de cooperação internacional de uma divisão não apenas geográfica ou política, mas também de sistemas de crenças que podem perpetuar preconceitos e dicotomias não válidas como, por exemplo, desenvolvidos e subdesenvolvidos. Assim, alerta para interpretações reducionistas do conceito de cooperação Sul-Sul que acabam por compreendê-la apenas como cooperação técnica entre países em desenvolvimento. É necessário verificar que a cooperação Sul-Sul possui diferentes formas, nisto incluso, entre outros, a cooperação financeira e econômica.

Ainda fazendo seu alerta, Corrêa (2010) compreende que esta visão reducionista também pode criar barreiras mentais para a verificação e análise de outras iniciativas inovadoras como, por exemplo, a cooperação triangular, que utiliza ao mesmo tempo recursos de países em desenvolvimento e desenvolvidos e, portanto, não poderiam ser facilmente classificadas como Norte-Sul ou Sul-Sul, além de múltiplas formas e diversos atores, como ONGs e fundações, que podem cooperar, sem necessariamente fazer parte dos programas oficiais de seus países. Entretanto, o autor indica que mesmo com os riscos acima apresentados, a utilização do conceito de cooperação Sul-Sul permite aos países em desenvolvimento romper com os conceitos, os princípios e as práticas da cooperação Norte-Sul, permitindo também que a pauta das discussões internacionais, que antes eram definidas pelos países desenvolvidos, agora também seja influenciada pelos países em desenvolvimento.

Corrêa (2010) apresenta a visão de alguns analistas que compreendem que a cooperação Sul-Sul nasce do esgotamento das relações de cooperação Norte-Sul e de suas promessas não cumpridas, assim como Milani (2012a, 2012b), porém, o autor indica que esta afirmação pode ser questionada, uma vez que a cooperação Sul-Sul ocorre já a longo tempo. Compreende assim que a expansão da cooperação Sul-Sul se deu também como consequência do crescimento econômico, técnico e político dos países em desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul no período entre 1950-1960 representava muito mais um discurso político do que uma prática, uma vez que os países em desenvolvimento não possuíam capacidades técnicas, tecnológicas e financeiras para efetivar esta cooperação, sendo somente a partir de 1980, que estes países reuniram condições suficientes para que a cooperação Sul-Sul passasse de ações pontuais para ações maiores. Corrêa (2010) entende que a expansão da cooperação Sul-Sul permitiu aos países em desenvolvimento uma maior atuação internacional e também a possibilidade de conquistar novos mercados através do uso de seu *soft power*, o que ele aponta ter similaridades com o início da cooperação oferecida pelos países desenvolvidos, também permitindo a inserção de assuntos e temas de interesse dos países em desenvolvimento nas pautas dos foros internacionais e na própria agenda internacional.

Porém, o autor compreende que as motivações da cooperação Sul-Sul são diferentes daquela praticada pelos países desenvolvidos, sendo não uma substituição desta cooperação, mas um complemento. Corrêa (2010) afirma que esta permaneceria a ocorrer mesmo que houvesse um aumento substancial da ajuda oficial ao desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos. Assim, apresenta como princípios e características da cooperação Sul-Sul: a) o respeito a soberania; b) não ingerência em assuntos internos dos parceiros; c) vantagens comparativas em relação à cooperação Norte-Sul (custos operacionais, experiência em temas e cenários similares).

A solidariedade seria uma motivação da cooperação Sul-Sul e representaria um contraponto às condicionalidades impostas pela ajuda oficial ao desenvolvimento oferecida pelos países desenvolvidos. Corrêa (2010) reconhece que a ideia de solidariedade é um elemento importante nestas relações uma vez que os países em desenvolvimento que oferecem a cooperação estão, de certa forma, alocando

recursos escassos para seus parceiros. Porém, adverte que esta visão não é unânime e ressalta que nas relações de cooperação, mesmo que não existam condicionalidades, a oferta de cooperação pode sim representar uma forma de investimento futuro em busca de resultados políticos e econômicos, além do que os países em desenvolvimento, ao oferecer sua cooperação, também podem levar em consideração estratégias de atuação que estejam em consonância com seus interesses políticos e geopolíticos, sendo necessário verificar os perfis de atuação destes países para verificar seus elementos motivadores. Neste aspecto há uma concordância com a abordagem de Milani (2012a, 2012b).

Corrêa (2010) discute também algumas das possibilidades e consequências da expansão da cooperação Sul-Sul, e identifica nelas dois pontos de vista: o primeiro relativo às práticas de cooperação e o segundo relativo às relações entre países em desenvolvimento. Assim, quanto à questão das práticas, o autor observa que a cooperação Norte-Sul pode ser considerada como um tipo de cooperação vertical, onde um lado – o do país desenvolvido – presta ajuda ao outro lado – o do país em desenvolvimento, nesta relação vertical assume-se que o país desenvolvido possui os conhecimentos que o outro não tem, o que pode acabar criando a noção de que este também possui o conhecimento do que é necessário ser feito, ou seja, a relação vertical acaba por imbuir uma série de possíveis pré-conceitos na cooperação. De outro lado, Corrêa (2010) identifica na cooperação Sul-Sul e na sua proposta de horizontalidade uma forma de romper com o padrão anterior, onde os países podem se relacionar de uma forma mais fluída, ouvindo as necessidades do país receptor e o conhecendo melhor, mesmo que isto seja feito apenas no âmbito do discurso. O autor também aponta que a cooperação Sul-Sul, ainda em termos de prática, pode levar a discussões sobre o padrão de qualidade, sobre o que significa boas práticas, elementos que são definidos, em geral, pelos países desenvolvidos e por suas agências.

Quanto aos relacionamentos entre países em desenvolvimento, Corrêa (2010) ressalta que as diferenças entre os países assim considerados faz com que a cooperação Sul-Sul e sua noção de horizontalidade não seja de fácil efetivação. Considera que uma relação pode ser apenas compreendida como horizontal quando existe ao menos uma ou duas das características a seguir: a) níveis de progresso

econômico e de condições sociais próximos; b) nível de qualificação e desempenho de seus representantes governamentais próximos; c) capacidade de definir prioridades e planejar políticas públicas. Nos casos onde estas características não estão presentes existe o risco do país que for mais avançado direcionar a pauta da cooperação ou mesmo levar a uma relação vertical, sendo que a forma de operacionalização dos projetos e programas de cooperação permite verificar se existe efetivamente a horizontalidade. Cabe mencionar também as dificuldades encontradas pelos países em desenvolvimento ao oferecer sua cooperação a países que não possuem capacidades técnicas ou institucionais adequadas que, para Corrêa (2010), podem ser analisadas através dos conceitos de apropriação¹⁷ e sustentabilidade do projeto¹⁸.

A cooperação Sul-Sul tende a dar visibilidade para as instituições do país que a oferece, em particular quando possuem experiências e boas práticas que possam ser oferecidas nos projetos e programas de cooperação. Porém, o autor adverte que a atuação externa destas instituições deve ser controlada em algum nível de governo, uma vez que, independente de públicas ou privadas, ao atuar internacionalmente, também representam a imagem do país cooperante e, em casos onde não haja sucesso ou haja problemas graves, a imagem das instituições e do país podem ser prejudicadas. Da mesma forma, este controle é necessário para que o país que oferta cooperação possa garantir que a atuação destas instituições seja efetivamente uma relação que ofereça a troca de experiências e para que tanto o país que oferta quando aquele que recebe possam explorar ao máximo esta relação. Assim, surge a necessidade do governo que possui interesse em oferecer cooperação tomar como medidas: a) o mapeamento das instituições do país que tenham experiências e boas práticas validadas nas áreas potenciais de cooperação Sul-Sul; b) a verificação da possibilidade de replicação destas em outros contextos; c) verificar se as instituições possuem condições de atuar internacionalmente e, caso não possuam, prover a capacitação necessária e d) definir as responsabilidades das partes e definir regras estritas de gestão de recursos e prestação de contas.

¹⁷ Por apropriação o autor compreende como a capacidade do país beneficiário em exercer sua soberania nas diferentes etapas do programa ou projeto de cooperação, desde seu planejamento até sua avaliação.

¹⁸ O autor compreende que a sustentabilidade do projeto está relacionada à continuidade estável do projeto ou programa e a absorção dos conhecimentos oferecidos através da cooperação.

No que diz respeito aos impactos políticos da cooperação Sul-Sul, Corrêa (2010) argumenta que o crescimento das relações econômicas entre os países em desenvolvimento permite que os países de menor desenvolvimento relativo tenham outras opções de parceria, que se distanciam dos países desenvolvidos e das instituições internacionais tradicionais, dando a estes o acesso ao capital e a financiamentos em condições diferentes, em geral mais vantajosas, daquelas praticadas por estes atores. A cooperação econômica entre países em desenvolvimento permite que novos fluxos e eixos de comércio e investimento sejam criados, além da integração econômica de diferentes regiões do mundo. Compreende que estas relações possuem o poder de liberar estes países da supremacia econômica dos países desenvolvidos e também permitem que a cooperação Sul-Sul ocupe espaços a respeito dos quais os países desenvolvidos e os organismos internacionais não possuem interesse como, por exemplo, investimentos produtivos em países que não apresentam condições financeiras consideradas adequadas. Tudo isto reduz a dependência destes países em relação aos doadores e fundos tradicionais.

1.3 Introdução ao Contexto Histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

O objetivo desta seção é fazer uma breve introdução ao contexto histórico da cooperação internacional para o desenvolvimento. Para tal, apresenta as características desta forma de cooperação entre as décadas de 1950 e 2000.

Alguns elementos são considerados antecedentes da ajuda externa ao desenvolvimento como, por exemplo: a) os recursos públicos utilizados para alívio humanitário; b) a assistência oferecida pelos países europeus às suas colônias; c) a assistência técnica oferecida pelos Estados Unidos aos países latino-americanos (LANCASTER, 2007). O alívio humanitário era, no início do século XIX, raro e considerado como um uso inapropriado de recursos públicos, porém, Lancaster (2007) aponta que ao final do século o auxílio para alívios de desastres tornava-se

comum. Já ao final da I Guerra Mundial a ajuda aos afetados pelos conflitos mostrava-se necessária, uma vez que fome, doenças e outros problemas causados pelos conflitos poderiam se disseminar por todo o continente, em particular nos países derrotados e, ao final da II Guerra Mundial, este tipo de ajuda aos derrotados e impactados pelos conflitos já era consenso.

Sobre a ajuda para o desenvolvimento colonial, Lancaster (2007) indica que países como o Reino Unido e a França, que inicialmente mantinham a posição de que suas colônias deveriam se desenvolver por si próprias, alteraram tal visão ao verificar suas condições socioeconômicas e iniciaram investimentos em infraestrutura, serviços básicos entre outros. Na década de 1930 a capacidade destes países em prover esta ajuda decrescia em decorrência da depressão econômica e do início da II Guerra Mundial. Por fim, quanto à assistência técnica americana, Lancaster (2007) compreende que o governo norte-americano tinha como principal ideia que o desenvolvimento deveria ser resultado de investimentos privados ou, em alguns casos, de investimentos públicos feitos pelas autoridades locais. Durante a II Guerra Mundial os Estados Unidos começam a oferecer financiamentos públicos de assistência técnica para o desenvolvimento, em particular aos países latino-americanos. Isto não significa uma mudança no pensamento em relação a como o desenvolvimento deveria ser perseguido, mas uma forma de compensação, utilizada de forma estratégica, aos países latino-americanos, em particular aos que possuíam suas exportações à Europa diminuídas devido ao conflito e, também, como forma de impedir as intenções do regime alemão de criar laços e aliados nos países desta região. Por fim, vale mencionar a atuação desde os primórdios da cooperação internacional de ONGs como a Cruz Vermelha, criada em 1893 e que favoreceu a noção de uma ajuda externa para o desenvolvimento.

A cooperação internacional era inicialmente voltada à manutenção da paz e da ordem, sendo somente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) que começa a incorporar o conceito de desenvolvimento, em um cenário internacional que observava a independência dos países asiáticos e africanos, assim como os problemas econômicos da América Latina e as discussões na Organização das Nações Unidas sobre questões de desenvolvimento (AMORIM, 1994). Esta

cooperação não surge exclusivamente de motivações humanitárias ou éticas, como aponta Ayllón (2007), mas também de questões político-ideológicas, em particular sua instrumentalização pelos Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS) na manutenção do equilíbrio das esferas de influência e na manutenção do alinhamento de países com dificuldades econômicas. Exemplo disto é o Plano Marshall (1948-1952), lançado pelos EUA como forma de auxílio aos aliados no pós-Segunda Guerra e que tinha como objetivo a reestruturação da Europa. O Plano também ia de encontro aos interesses comerciais norte-americanos na região e funcionou como instrumento de cooptação contra o comunismo, sendo que a partir deste plano os países europeus fundaram a Organização Europeia de Cooperação Econômica, em 1948, que se tornaria a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1961 (AFONSO e FERNANDES, 2005; CORRÊA, 2010).

Além do Plano Marshall, os EUA criaram no pós-guerra algumas instituições específicas para a cooperação, como, por exemplo, a Agência Econômica para a Cooperação (Economic Cooperation Agency, ECA) em 1948, transformada na Agência de Segurança Mútua em 1952 (Mutual Security Agency, MAS), que utilizava investimentos como forma de contenção do socialismo, em particular em países do Leste Asiático e Oriente Médio, e mais tarde a criação da USAID em 1963 (CORRÊA, 2010). Dentro deste cenário se observa um impulso na cooperação multilateral, com a criação de diversas agências especializadas dentro do sistema ONU, que apresentavam um fórum onde os países em desenvolvimento podiam colocar suas demandas. No caso da América Latina cabe lembrar a Comissão Especial para a América Latina (CEPAL), criado em 1948, sob direção do economista Raúl Prebisch, que permitiu uma reflexão própria sobre os modelos de desenvolvimento e teve grande influência nas estratégias de industrialização dos governos da região.

A disputa pela influência nos países em desenvolvimento aumentou o esforço dos EUA e ao final dos anos 1950 o governo americano oferecia ajuda externa a grande parte dos países em desenvolvimento independentes, ao mesmo tempo em que pressionava outros países ocidentais a iniciar programas de ajuda, como forma

de compartilhar o peso desta responsabilidade. Do outro lado, países do bloco soviético, em particular a União Soviética e a China, também se tornaram grandes doadores (LANCASTER, 2007). A ajuda externa soviética, ao auxiliar países como Cuba e Coreia do Norte, pretendia abrir frentes diplomáticas que permitissem contatos e laços com países em desenvolvimento potencialmente influentes e ampliar sua influência na região asiática. Em suma, a ajuda internacional para desenvolvimento na década de 1950 estava focada na assistência técnica e o conflito Leste-Oeste impôs a cooperação internacional para o desenvolvimento uma relação entre doador-receptor que, em geral, levava em maior consideração os interesses do doador e não do beneficiário (AYLLÓN, 2007).

Já na década de 1960 prevalece o foco no crescimento econômico com financiamento de organizações internacionais (principalmente o Banco Mundial e o FMI) os quais se tornariam dívidas de difícil pagamento. Sobre estas décadas, Afonso e Fernandes (2005) e Puente (2010) introduzem a noção de uma cooperação de “preenchimento de lacunas”¹⁹ e identificam como principais, onde a ajuda externa promoveria o desenvolvimento: 1) o déficit na relação entre poupança interna e necessidade de investimento e 2) o déficit externo necessidade de aumento de importações. Assim, a ajuda externa, feita através da injeção de grandes fluxos monetários, além da assistência técnica, tinha como objetivo prover aos países em desenvolvimento as condições necessárias para se desenvolver, porém os autores também indicam que esta cooperação estava ligada a interesses políticos, como a manutenção de alianças estratégicas, econômicos e comerciais.

Os aumentos dos níveis de ajuda externa dos países europeus e do Japão não foram resultados exclusivos das pressões do governo americano. Alguns dos antecedentes relacionados à ajuda externa destes países foram os recursos destinados às colônias, principalmente por França e Reino Unido, no pré-guerra, entretanto estes países não pretendiam manter a oferta da ajuda pós-independência. No final da década de 1950, porém, França e Reino Unido reiniciaram sua oferta de ajuda a suas ex-colônias, particularmente como forma de

¹⁹ Afonso e Fernandes (2005) indicam o modelo de Harrod-Domar, que apontava a escassez de capital como obstáculo para o crescimento, como inspirador desta forma de atuação da ajuda externa, apontando a proposta de Rostow, que considerava a necessidade de uma arrancada inicial para o crescimento. Posteriormente, ainda de acordo com a autora, Chenery e Strout indicam duas lacunas (two-gap model) a serem preenchidas.

manutenção de influência e também no contexto de seu alinhamento com os EUA durante a Guerra Fria. No caso da Alemanha o oferecimento da ajuda externa, em particular de assistência técnica, foi uma forma de promover suas exportações, da mesma forma que o Japão assim a utilizou, mas também como forma de assegurar o acesso a matérias-primas (LANCASTER, 2007).

Os países nórdicos (Noruega, Dinamarca e Suécia) criaram, no início dos anos 1960, agências de cooperação internacional por meio das quais iniciaram a prover ajuda externa. As motivações desta ajuda estavam ligadas a valores e normas compartilhados, entre eles a herança cristã e a socialdemocracia. Outra característica desta ajuda é a valorização do sistema ONU, considerado um foro onde a voz de países pequenos era ouvida e onde era possível exercer influência, a qual estes países não possuíam nas relações entre Estados fora da organização. Assim, Lancaster (2007) ressalta que para estes países a ONU poderia oferecer a proteção de seus interesses nos assuntos globais e serviria como barreira ao comportamento das grandes potências. Exemplo disto é a participação dos países nórdicos na EPTA (Programa Expandido de Assistência Técnica), como uma forma de fortalecer a organização como um todo.

A década de 1970 apresentou um foco na necessidade básica dos mais pobres, no desenvolvimento agrário e rural, na busca pela criação de empregos e na utilização de políticas distributivas (AYLLÓN, 2007). Esta nova abordagem está ligada, em parte, as falhas identificadas no modelo anterior, também contribuíram para esta abordagem a força dos debates sobre a dependência e os desenvolvimentistas (AFONSO E FERNANDES, 2005; PUENTE, 2010). Verifica-se no período o incremento da cooperação envolvendo organizações internacionais e a introdução de uma classificação que diferenciava os países em desenvolvimento e que permitiria um melhor foco na cooperação internacional para o desenvolvimento. Esta classificação distingue a) países menos desenvolvidos; b) outros países de renda baixa; c) países e territórios de renda média-baixa e d) países e territórios de renda média-alta²⁰.

²⁰ Critérios desenvolvidos pelo CAD/OCDE. Última edição de lista de países disponível em: <http://www.oecd.org/dac/stats/DAC%20List%20used%20for%202012%20and%202013%20flows.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

Vale ressaltar, assim como Lancaster (2007), dois fenômenos que contribuíram para o redirecionamento da ajuda externa para o desenvolvimento: a) enfraquecimento da Guerra Fria, que permitiu a alocação da ajuda para outros propósitos; e b) grandes crises de fome, em particular na África. Sobre este segundo ponto, a autora indica que a primeira crise alimentar a chamar a atenção internacional ocorreu na Etiópia em 1973²¹ e a segunda, também neste ano, em Bangladesh, sendo que ocorreram por uma combinação de crises ambientais (seca e inundações) e o aumento dos preços dos grãos no mercado internacional. Estas crises elevaram os níveis gerais de ajuda, primeiro como resposta temporária e, em um segundo momento, de acordo com Lancaster (2007), de forma a manutenção permanente, com programas e projetos de desenvolvimento para a região, oferecidos pelos países do CAD/OCDE.

Também durante a década de 1970, embora iniciada no final da década de 1950, foi consolidada a discussão sobre uma meta para investimentos em cooperação internacional ao desenvolvimento relacionada ao PIB dos países desenvolvidos. Inicialmente a proposta feita pelo Conselho Mundial de Igrejas era do destino de 1% do PIB dos países desenvolvidos para a cooperação, sendo discutida e tornando-se uma recomendação²² durante a décima quinta sessão da Organização das Nações Unidas. Nesta mesma linha, a I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) também recomendou²³ a alocação mínima 1% de recursos financeiros dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, recomendação reforçada na II UNCTAD²⁴, onde também aparecem algumas das discussões sobre um cronograma de implementação. Estas discussões não ocorreram somente no âmbito do sistema das Nações Unidas. Em 1967 deu-se a primeira reunião ministerial do G-77²⁵, na Algéria, que teve como resultado a Carta de Algiers²⁶, documento em que também consta²⁷ a meta de 1%.

²¹ Outra crise alimentar ocorreu em 1984.

²² Através da resolução 1522 (XV) de 1960. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0152/96/IMG/NR015296.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

²³ Recomendação A.IV.2. Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/econf46d141vol1_en.pdf, página 44. Acesso em: 15 de julho de 2013.

²⁴ Decisão 27(II). Disponível em: http://unctad.org/en/Docs/td97vol1_en.pdf, página 39. Acesso em: 15 de julho de 2013.

²⁵ Este grupo será abordado na próxima seção.

²⁶ Disponível em: <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

²⁷ Seção C.1(a)

Outro importante documento a este respeito é o Relatório Pearson (1969)²⁸ que, de acordo com informativo da OCDE (2003), trabalhou sobre a meta de 0.75% para o nível de ajuda oficial ao desenvolvimento, propondo ao final que este nível deveria ser de 0.70% do produto interno bruto a ser alcançado até 1975, não passando de 1980.

Os países desenvolvidos não aceitavam imposições ou datas limites para executar esta meta, o que gerou um impasse logo antes da 25ª Assembleia Geral da ONU, em 1970, que votaria a resolução determinando uma meta para a ajuda oficial ao desenvolvimento. Este impasse foi resolvido através da modificação da proposta de resolução que apresentaria a meta de 0.7% para a ajuda ao desenvolvimento, a ser alcançada até 1975²⁹. Mesmo após a aprovação da resolução pela Assembleia Geral alguns países ainda possuíam reservas, em particular quanto à data limite para alcançá-la. O informativo da OCDE (2003) apresenta que os membros do CAD aceitaram, em tempos diferentes, a meta estabelecida, alguns como meta de longo prazo. As exceções foram os Países Nórdicos e os Países Baixos que alcançaram esta meta já nos anos 1970. Com isso estes países aumentaram sua credibilidade perante os países em desenvolvimento e sua influência no debate sobre a cooperação³⁰.

Pode-se afirmar que foi na década de 1970 que o propósito de desenvolvimento ganhou espaço, refletido no perfil da ajuda externa oferecida. Foi também neste período que as agências de cooperação iniciaram sua profissionalização e que houve uma maior participação das agências multilaterais na transferência dos recursos (LANCASTER, 2007). Por outro lado, os choques do petróleo (1973 e 1979), em combinação com o efeito do aumento dos juros

²⁸ O relatório Pearson, oficialmente “*Partners in Development – Report of the Commission on International Development*”, foi o resultado da comissão do Banco Mundial, presidida por Lester B. Pearson, ex-primeiro ministro canadense e ganhador do prêmio Nobel da Paz e apontado pelo então presidente do Banco Mundial, Robert S. McNamara, para desenvolver estudos sobre os vinte anos de assistência ao desenvolvimento ocorridas até então. Mais informações em: <http://go.worldbank.org/JYCU8GEWA0>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

²⁹ Resolução 2626(XXV), parágrafo 43. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/91/IMG/NR034891.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

³⁰ É importante ressaltar que a meta de 0.7% para ajuda oficial ao desenvolvimento não foi esquecida, sendo até hoje lembrada em diferentes conferências internacionais, como por exemplo, a Conferência de Monterrey, ocorrida em 2002, que discorreu sobre o financiamento ao desenvolvimento, onde a meta de 0.7% para ajuda oficial ao desenvolvimento é reafirmada.

internacionais a partir do final da década, provocaram a crise da dívida externa³¹ e uma consequente retração dos países em desenvolvimento com graves desequilíbrios externos. Isso contribuiu para a alteração na concepção da cooperação internacional para o desenvolvimento (AFONSO E FERNANDES, 2005; PUENTE, 2010).

Na década de 1980 prevaleceu uma visão liberal, dando prioridade a liberalização do comércio, a reestruturação fiscal, o incentivo ao livre-mercado e a privatização de empresas públicas (AYLLÓN, 2007). O FMI e o Banco Mundial começaram a ter um papel importante no debate sobre as estratégias a serem adotados pelos países em desenvolvimento ao defender o ajuste estrutural com referência ao Consenso de Washington³². A concessão de linhas de crédito e concessões por parte destes organismos estava condicionado a rígidas regras fiscais e monetárias. Por outro lado, surge um movimento que se opõem a esta lógica com uma forte presença de Organizações Não Governamentais (ONGs) internacionais, que passam a ter uma atuação crescente, tanto em países receptores quanto doadores. Seu principal argumento era que a política de ajuste fiscal aprofundava a condição de pobreza e defendiam a promoção da redução das desigualdades e o empoderamento dos mais pobres (LANCASTER, 2007).

Na década de 1990 surgem novos temas que influenciam a agenda da cooperação internacional e a utilização dos fundos disponíveis, como a descentralização, as boas práticas, a questão do gênero, meio ambiente, pandemias e governança (AYLLÓN, 2007). Afonso e Fernandes (2005) e Puente (2010) definiram esta década como período da boa governança, que exigiria os seguintes

³¹ Esta questão de dívidas está ligada, de acordo com relatório da OCDE (2000), com o aumento dos fluxos privados de capital aos países em desenvolvimento, estes fluxos provinham de títulos e dos altos investimentos dos países produtores de petróleo em bancos ocidentais, os quais ofereciam empréstimos e financiamentos aos países em desenvolvimento. Com os choques do petróleo as taxas de juros aumentaram, colocando os países tomadores de empréstimos e financiamentos em difíceis condições de pagamento de suas dívidas, em dólar, o que acabou por ter grandes impactos econômicos e sociais nestes países.

³² De acordo com Silva e Gonçalves (2005) o Consenso de Washington corresponde a um conjunto de recomendações feitas por autoridades do governo norte-americano, membros de organismos financeiros internacionais (FMI, BID e Banco Mundial) e economistas latino-americanos, sendo o principal resultado do seminário “*Latin American Adjustment: how much has happened?*” ocorrido em 1989. Seus dez principais pontos são: 1) eliminação de déficits públicos através de disciplina fiscal; 2) priorização de gastos públicos; 3) reforma tributária; 4) abertura do mercado financeiro; 5) flexibilização do regime cambial; 6) abertura do mercado às importações; 7) captação de capital externo para investimentos diretos; 8) privatização de empresas estatais; 9) desregulamentação da economia e 10) proteção da propriedade intelectual (SILVA, GONÇALVES; 2005: p. 28)

elementos: 1) democracia participativa; 2) responsabilização; 3) estabilidade política e ausência de violência; 4) eficiência governamental; 5) marco regulatório estável; 6) império da lei; e 7) a transparência. A inclusão desta noção de boa governança nos processos de cooperação internacional para o desenvolvimento surge da percepção – dos países desenvolvidos – que a cooperação era ineficiente, dada à falta de compromisso dos países receptores, dos desvios de finalidade e da corrupção existentes nestes países. Ou seja, a ajuda externa, promovendo a boa governança – e o foco nos serviços essenciais e de infraestrutura – deveria servir como catalisadora de fluxos de capitais e de comércio internacional.

Em parte o tema da boa governança ganhou força diante de avaliações negativas com relação à eficiência e efetividade da ajuda. Apesar do crescimento econômico que os países em desenvolvimento experimentaram na década de 1960, a pobreza não parecia decair, o que acabou gerando discussões sobre a crise do desenvolvimento e a fadiga do doador, uma vez que a ajuda externa enviada parecia, de certa forma, não ter os resultados que se esperava no crescimento econômico dos países e, sobretudo na diminuição dos níveis de pobreza (CORRÊA, 2010). Estas discussões estão relacionadas ao que se convencionou entender como *aid fatigue* (fadiga da ajuda) que reflete esta percepção de que a ajuda oficial ao desenvolvimento não possui impactos efetivos, o que acaba por diminuir o apoio político para estas despesas nos países doadores (LANCASTER, 2007).

A melhoria e prioridade da avaliação permitiam uma melhor verificação dos impactos da ajuda externa e a constatação de um desempenho abaixo do esperado, em particular na África Subsaariana, região que havia recebido recursos significativos. Dois relatórios desenvolvidos pelo Banco Mundial sustentaram esta conclusão. O primeiro, conhecido como Relatório Wapenhans (1992), apontava críticas às práticas da instituição, sua falta de comprometimento local e a falta de coordenação entre os diferentes doadores, que teriam levado aos resultados decepcionantes. O segundo relatório mencionado, *Assessing Aid: what works, what doesn't, and why* (1998), apresentava a deficiência dos países receptores, apontando que a ajuda externa enviada para países onde as políticas públicas, em particular as econômicas, eram deficientes levava a ineficiência da aplicação dos recursos e, conseqüentemente a resultados decepcionantes. Os relatórios foram

criticados por acadêmicos e agentes ligados às áreas de ajuda externa, mesmo assim causaram grande impacto sobre a percepção dos tomadores de decisão sobre sua eficácia (LANCASTER, 2007).

As agências de ajuda externa também sofreram críticas neste período, sendo algumas das principais a falta da possibilidade de apropriação por parte dos países receptores, o que indicava que as decisões sobre o que e como seria feito partia do país doador e não das necessidades reais do país receptor. A ajuda externa para a África Subsaariana também foi criticada, em particular o perfil de projetos isolados e sem uma estratégia clara de coordenação e de redução de pobreza, a grande quantidade de projetos que retiravam o foco dos governos receptores de processos de planejamento e orçamento (LANCASTER, 2007). Corrêa (2010) ressalta a existência de ineficiência e ineficácia nos programas administrados pelas agências governamentais ou organizações internacionais mencionando, em particular, o desperdício com burocracia, a fragmentação das iniciativas, projetos desassociados da realidade do país receptor e a falta de coordenação entre os agentes cooperantes. Lancaster (2007) ressalta o uso comercial da ajuda externa como uma das razões para sua ineficácia, uma vez que é utilizada como forma de financiar a compra de produtos que não possuem, necessariamente, relação com programas e projetos de desenvolvimento.

Outro aspecto importante foi o fim da Guerra Fria com impactos contraditórios. Por um lado, permitiu que os governos doadores pudessem destinar sua ajuda externa a outros países e não somente a países que possuíam interesse estratégico e que, em diversos casos, eram corruptos (LANCASTER, 2007). Mas, de outro, a queda do muro de Berlim provocou uma diminuição de volume e reorientação dos fluxos da cooperação internacional para os países em desenvolvimento, dada as alterações na estratégia dos países doadores, privilegiando países do Leste Europeu e da ex-URSS. Outro elemento, também relacionado ao fim da Guerra Fria e que também influenciou nos propósitos da ajuda externa, foram os conflitos armados ocorridos nesta década, sendo que Lancaster (2007) apresenta aproximadamente 57 conflitos em 45 localidades, em particular na África e em sua grande maioria conflitos internos. Os impactos destes conflitos levaram os países doadores a redirecionar sua agenda para contribuir com a

diminuição de novos riscos de conflitos. Ao mesmo tempo diversas agências internacionais e multilaterais criaram programas específicos para a recuperação e reabilitação pós-conflito.

Os vários fatores mencionados acima resultaram em uma relativa diminuição da ajuda para o desenvolvimento. As preocupações e perspectivas de longo prazo sobre a ajuda externa ao desenvolvimento levaram as agências internacionais e bilaterais a reformarem alguns de seus conceitos e formas de ação. Lancaster (2007) indica brevemente que estas reformas incluíram: a) gerenciamento baseados em resultados, utilizando objetivos estratégicos, indicadores de progresso e resultados mensuráveis; b) reforma de critérios de seletividade, que considerem não apenas as políticas macroeconômicas, mas também qualidade de governança, grau de corrupção; c) programas de assistência setorial, que representam suporte orçamentário a ações setoriais específicas definidas pelo receptor e desenvolvidas em conjunto com o doador; d) relatórios estratégicos de redução de pobreza, documentos de planejamento amplos, que indiquem políticas e necessidades de financiamento.

No início da década de 2000, questões como o terrorismo, Estados Falidos entre outros tem reorientado os programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Parte desta reorientação passou pela ONU, então sob o comando de Kofi Annan, que tentou revigorar o debate e focar os esforços com o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³³, que representam oito grandes objetivos a serem conquistados pelos países do sistema das Nações Unidas até 2015, os quais são: 1) combate a fome e a extrema pobreza; 2) universalização da educação primária; 3) promoção de igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres, 4) redução da mortalidade infantil; 5) melhoria na saúde materna; 6) combate ao HIV/AIDS e outras doenças; 7) sustentabilidade ambiental e 8) parceria mundial para o desenvolvimento, que de fato nortearam grande parte da discussão sobre a cooperação internacional. Outro marco foi a Conferência de

³³ Lancaster (2007) também apresenta a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, criado pelos governos da região como forma de integrar e reforçar ações contra a pobreza e a miséria, em busca do desenvolvimento da região. Mais informações disponíveis em: <http://www.nepad.org/>. Acesso em: 15 de julho de 2013

Monterrey, realizada em 2002 e que discutia questões sobre o financiamento da ajuda externa.

1.4 Evolução da Cooperação Sul-Sul

A seguir será apresentada uma síntese sobre o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul entre as décadas de 1950 e 2000.

A Guerra Fria e a descolonização podem ser consideradas, como aponta Leite I (2012), contextos principais de uma possível história da cooperação Sul-Sul, onde os países em desenvolvimento começam a se reconhecer e serem tratados como grupo específico. O desenvolvimento desta percepção pode ser verificado em três marcos: 1) discurso de posse do presidente americano Harry Truman, em 1949, que ao discorrer sobre áreas subdesenvolvidas acabou por dar unidade aos países que ali se encontrariam; 2) a realização da Conferência Bandung, na Indonésia, em 1955, que reuniu as principais lideranças de países em desenvolvimento e recém-descolonizados, sem contar com representações das grandes potências; e 3) a criação do Movimento dos Não Alinhados, em 1961, onde os países ali compreendiam a necessidade de defender sua autonomia (LEITE I, 2012). Corrêa (2010), Leite P (2011) e Milani (2012b) também identificam a Conferência de Bandung como um dos marcos da cooperação Sul-Sul que representa não só a promoção e uma forma de assegurar a autodeterminação dos povos e o fim do colonialismo, mas também como os primeiros passos da cooperação política entre países com características semelhantes, inseridos na periferia do sistema internacional³⁴.

A Conferência de Bandung, de fato, possui importância política, uma vez que representava a associação de países, alguns destes recém-descolonizados, que buscavam autonomia e a defesa de seus interesses. Apesar da diferença entre estes países, havia uma identificação, principalmente pela herança do passado

³⁴ Leite P (2011) lembra também alguns eventos prévios como, por exemplo, a Conferência de Genebra, em 1954, a assinatura do Acordo de Coexistência Pacífica por China e Índia.

colonial, a busca pela paz, o repúdio ao neocolonialismo, a defesa do direito de autodeterminação e a luta pelo desarmamento total. Em Bandung surge a proposta para a cooperação técnica com a criação de instituições de fomento e a perspectiva de aumentar o comércio entre países em desenvolvimento. Leite P (2011) também entende que a Conferência representou uma primeira oportunidade de dar identidade aos países em desenvolvimento da África e da Ásia, levando a prática da solidariedade entre estes povos e uma articulação que pretendia interferir na agenda internacional. Com o passar dos anos este grupo passaria por mudanças, aglutinando outros países em desenvolvimento que possuíam problemas similares. Havia a percepção de que o fim oficial da colonização não significava necessariamente o fim da dependência econômica, sentida também pelos países latino-americanos, o tema de desenvolvimento econômico tornou-se pauta de discussão entre estes países.

As relações de cooperação entre estes países sofriam limitações, dado o contexto da Guerra Fria e os problemas econômicos (LEITE I, 2012). A cooperação se restringiu a união destes países contra o imperialismo, o racismo e a favor do pacifismo e autodeterminação. Foi na I Conferência de Chefes de Estado e de Governo de Países Não Alinhados, que ocorreu em 1961, em Belgrado, Iugoslávia, que se criou o Movimento dos Países Não Alinhados. Nesta conferência a questão política prevaleceu, com questões como soberania, autodeterminação, direitos humanos e também a pauta econômica de comércio e desenvolvimento. A articulação dos países em desenvolvimento permitiu que o grupo obtivesse uma vantagem numérica nas votações da Assembleia Geral da ONU, onde foi possível inserir a questão do desenvolvimento econômico nas pautas das discussões.

Leite I (2012), assim como Ayllón (2007), Corrêa (2010), Milani (2012b) entre outros, consideram a criação da UNCTAD, em 1964, outro momento importante para o fortalecimento da aliança entre países em desenvolvimento. A UNCTAD foi um marco, no sentido de institucionalizar a articulação entre os países em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que criou um organismo que relacionava as discussões sobre desenvolvimento e comércio internacional. As discussões giravam em torno das exportações de produtos primários e sobre a deterioração dos termos de troca enfrentados pelos países em desenvolvimento exportadores, sobre

questões relativas ao investimento de países desenvolvidos em países em desenvolvimento e sobre a criação de um sistema de preferências. Foi no âmbito da UNCTAD que surgem as discussões sobre o aumento da ajuda externa, uma vez que apenas o crescimento do comércio não seria suficiente e, dentro destas discussões, a questão levantada sobre o estabelecimento de uma taxa ou imposto sobre a comercialização internacional de determinados produtos que poderia oferecer uma previsibilidade do financiamento para a ajuda externa. A Conferência não teve sucesso em estabelecer qualquer tipo de imposto ou gerar acordos sobre a comercialização de produtos ou mesmo a criação de fundos. Por outro lado, os países conseguiram, nos anos 1970, o Sistema Geral de Preferência (SGP), que privilegia a exportação de produtos provenientes de países em desenvolvimento para os países desenvolvidos, reconhecendo a necessidade de medidas específicas para diminuir as assimetrias nas relações econômicas internacionais. Ao final da I UNCTAD os países em desenvolvimento criaram o Grupo dos 77, através da assinatura da Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países³⁵, por meio da qual estes países se comprometeram ao auxílio mútuo como forma de se articular e atingir objetivos em comum. O G-77 tinha como objetivo criar um fórum permanente de articulação entre os países em desenvolvimento no intuito de fortalecer a sua posição diante dos países centrais.

Durante a década de 1960 algumas reivindicações dos países em desenvolvimento entraram na pauta dos foros multilaterais. Em particular cabe mencionar o lançamento da Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 1960. Isso representou um reconhecimento por parte da ONU a respeito das diferenças econômicas estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, da mesma forma que outras resoluções afirmavam a necessidade do fim do colonialismo em suas diferentes formas (LEITE P, 2011). Mas, a temática que prevaleceu durante esta década foi a do comércio internacional, com os países em desenvolvimento defendendo sua prioridade para o desenvolvimento econômico e o reconhecimento das assimetrias existentes que justificam a introdução de mecanismos de preferências para os países em desenvolvimento no sistema de comércio internacional. Ainda como parte destas primeiras articulações entre países em desenvolvimento, Leite I (2012) apresenta a criação de diversos arranjos

³⁵ Disponível em: <http://www.g77.org/doc/Joint%20Declaration.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

regionais e sub-regionais como, por exemplo, o Mercado Comum da América Central, em 1960, a União Econômica e Aduaneira da África Central, em 1964 e a Associação das Nações do Sudeste Asiático, em 1967. Porém, devido a problemas de infraestrutura estas iniciativas não alcançaram os resultados esperados.

Outro importante exemplo foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, com o objetivo de oferecer financiamento e assistência técnica, o qual é visto como o principal resultado da Operação Pan-Americana, lançada pelo Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira em 1958³⁶. Cabe mencionar que a Aliança para o Progresso³⁷, que representou a promessa do governo norte-americano em destinar 20 bilhões de dólares à Aliança, que deveriam ser empregados em programas de desenvolvimento dos países da América Latina no decorrer de dez anos, pode ser compreendida como uma resposta à Operação Pan-americana (CERVO; BUENO, 2008).

Leite I (2012) identifica um segundo momento de articulações entre países em desenvolvimento e da cooperação Sul-Sul, quando estes países passaram a desenvolver iniciativas de cooperação técnica e econômica. Este momento ocorre na atuação, no início da década de 1970, da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), um marco da cooperação econômica entre países em desenvolvimento e uma expressão bem-sucedida de barganha entre países do Sul em relação aos países do Norte. Durante a década de 1970 a agenda de desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento se tornou mais ambiciosa e forçou as discussões da Nova Ordem Econômica Internacional (LEITE P, 2011). Estas discussões estavam baseadas na percepção dos países em desenvolvimento de que o sistema econômico internacional, assim como suas instituições, não representava o novo contexto geopolítico mundial, uma vez que estas instituições haviam sido criadas em um mundo muito diferente do que aquele em que as discussões ocorriam. Os países em desenvolvimento perceberam possuir um maior poder de barganha nas negociações pelo seu "*commodity power*", ou seja,

³⁶ Também resultado desta operação foi a criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) em 1960 com a assinatura do Tratado de Montevideo por Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, com subscrição posterior da Bolívia, em 28 de fevereiro de 1960 (CERVO e BUENO, 2008)

³⁷ Esta Aliança foi exposta pelo presidente John F. Kennedy em 1961. Discurso disponível em: <http://www.jfklibrary.org/Research/Ready-Reference/JFK-Speeches/Address-at-a-White-House-Reception-for-Members-of-Congress-and-for-the-Diplomatic-Corps-of-the-Latin.aspx>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

a capacidade de fornecer determinados bens solicitados, em particular, pelos países desenvolvidos.

A autora também indica três documentos que considera importantes alicerces das demandas dos países em desenvolvimento: 1) Declaração sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional; 2) Programa de Ação sobre o Estabelecimento da Nova Ordem Econômica Internacional; e 3) Carta dos Deveres e Direitos Econômicos dos Estados. Estes documentos apresentavam de forma geral os pleitos dos países em relação à soberania, comércio, financiamento ao desenvolvimento. Além disto, destacavam a importância da descolonização, ao mesmo tempo em que apontava o anacronismo do sistema político e econômico internacional e a desigualdade que gerava. Adams (1997) classificou os três documentos da seguinte forma: a) a Declaração apresentava os princípios gerais para guiar a nova ordem econômica; b) o programa de ação transformava estes princípios em ações e medidas; e c) a carta oferecia um quadro legal para a nova ordem.

Em 1975 a França lançou a proposta de convocar uma conferência sobre questões energéticas, a partir do choque do petróleo de 1973, que provocou uma contraproposta dos países da OPEP que defenderam um alargamento dos temas a serem discutidos. Isto resultou na Conferência sobre Cooperação Econômica Internacional, realizada em Paris, entre 1975 e 1977, que discutiu temas de energia, matérias-primas, desenvolvimento e finanças e, apesar de não possuir resultados relevantes, foi considerado como um marco para o diálogo entre países do Norte-Sul (LEITE P, 2011). Após o fim da conferência, Willy Brandt, ex-chanceler da Alemanha Ocidental, foi convidado para integrar uma comissão independente sobre questões do desenvolvimento que, ao seu final, publicou o Relatório Brandt (1980) que discorria, principalmente, sobre transferências de recursos aos países em desenvolvimento, reformas do sistema econômico, combate à fome, acesso a mercados, financiamento ao desenvolvimento entre outras questões.

Outro importante marco mencionado por Leite I (2011) e Leite P (2011) para a cooperação Sul-Sul ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, que se deu em 1978, em Buenos Aires,

na Argentina, e discorreu sobre como a cooperação técnica entre países em desenvolvimento poderia complementar a cooperação já recebida dos países desenvolvidos. No final desta Conferência foi divulgado o Plano de Ação de Buenos Aires (1978), que apresentava o conceito de cooperação horizontal e fazia uma série de recomendações e informações sobre a cooperação técnica em diversas áreas. Assim, a autora compreende a década de 1970 pode ser compreendida como o auge da cooperação Sul-Sul, porém, ao final da década esta forma de cooperação começa a enfrentar um cenário desfavorável que continuaria na década posterior.

E, no que tange a cooperação econômica, Leite I (2012) ressalta como marcos o Programa de Arusha, de 1979, e o Programa de Ação de Caracas, em 1981, discutidos e formalizados em conferências e reuniões sobre as relações entre países em desenvolvimento. Porém, mesmo havendo esta série de iniciativas, foros e programas de diferentes formas de cooperação Sul-Sul, ainda haviam dificuldades para que esta cooperação se efetivasse, em particular problemas tecnológicos, financeiros e institucionais. Estas dificuldades foram aprofundadas nos anos 1980, em particular devido ao contexto econômico e político dos países em desenvolvimento que, como já discutido, enfrentavam crises de dívida externa e a transição política de regimes autoritários para democracias, o que limitava uma atuação externa. Assim, os anos 1980 e uma parte dos anos 1990 tornou-se uma fase de desmobilização da cooperação Sul-Sul.

A década de 1990 se iniciou com otimismo, em particular dado o fim da Guerra Fria e a possível ascensão do multilateralismo, da democratização e a realização do ciclo de grandes conferências temáticas da ONU que abordavam cada uma a questão do desenvolvimento. Para Leite I (2012) acabou prevalecendo, contudo, a imposição de políticas econômicas liberalizantes por parte de instituições dominadas pelos países desenvolvidos, em particular o FMI, Banco Mundial e a recém-criada Organização Mundial do Comércio (OMC). No final da década de 1990 e início de 2000 Leite I (2012) identifica o ressurgimento e ampliação da cooperação Sul-Sul, influenciados pela conjuntura política e econômica vividas pelos países em desenvolvimento. Esta ampliação resultou em um conjunto de articulações entre os países em desenvolvimento sobre temas de seus interesses, como por exemplo, em 2003, durante a V Reunião da OMC com a criação do G-20. Outros exemplos são as

coalizões de países, como o Fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS) entre outros.

A seguir é apresentado um quadro síntese das principais características das décadas apresentadas nesta seção.

Quadro 3 - Síntese dos Principais Desenvolvimentos na História da Ajuda Externa

| | Instituição dominante ou em ascensão | Ideologia dos doadores | Aspectos centrais para doadores | Tipos de ajuda |
|----------------|---|--|---|---|
| Anos 40 | Plano Marshall e Sistema ONU (incluso o BM) | Planejamento | Reconstrução | Plano Marshall foi sobretudo Ajuda Programa |
| Anos 50 | Estados Unidos, com a URSS ganhando importância a partir de 1956 | Anti-comunismo, mas com papel do Estado | Movimento de desenvolvimento da comunidade | Ajuda alimentar e projetos |
| Anos 60 | Estabelecimento de programas bilaterais | Como nos anos 1950, mas com apoio do Estado nos setores produtivos | Setores produtivos (por exemplo, suporte à revolução verde) e infraestruturas | Bilateral: assistência técnica e apoio ao orçamento; Multilateral: apoio a projetos |
| Anos 70 | Expansão das agências multilaterais, sobretudo Banco Mundial, FMI e agências árabes | Continuou apoio a atividades do Estado nos setores produtivos e na satisfação das necessidades básicas | Pobreza, através da agricultura e das necessidades básicas (setores sociais) | Queda da ajuda alimentar e início ao apoio às importações |
| Anos 80 | Crescimento das ONGs a partir da metade da década | Ajuste estrutural, confiança no mercado e diminuição do papel do Estado | Reformas macroeconômicas | Programas de ajuda financeira e alívio a dívida |
| Anos 90 | Ex-URSS e países da Europa Ocidental se tornam receptores; Emergência de instituições correspondentes | Retorno ao Estado no final da década | Pobreza e depois governança | Mudança para o apoio setorial no final da década |

Fonte: HJERTHOLM; WHITE apud AFONSO; FERNANDES, 2005: p. 23. Adaptado

Por fim, para verificar como os países em desenvolvimento inserem a cooperação Sul-Sul em suas agendas políticas é necessário analisar as características dos países como, por exemplo, o fato de possuírem alguma ligação com ao movimento de países não alinhados, aos debates sobre a nova ordem

econômica internacional, demonstrarem ser lideranças regionais, possuem capacidades de negociação e serviços exteriores que podem ser compreendidos como tradicionais (MILANI, 2012a). Cada país possui sua própria interpretação sobre a história, sobre sua experiência de colonização e de suas relações com países do ocidente, situando-se margem da ordem internacional liberal. Porém, argumenta Milani (2012a) estes países possuem a capacidade de percepção de que as grandes potências controlam o sistema internacional e que isto não coincide com seus interesses. Assim, história é importante para a configuração nacional e seu reflexo é encontrado na posição destes países. Portanto, é fundamental a coleta e a organização do conhecimento político sistematizado nestes países para que possam ser comparados e analisados, podendo-se verificar suas similaridades e anomalias (MILANI, 2012a).

Uma tentativa desta análise é feita por Milani (2012a), onde desenvolve uma matriz com as seguintes dimensões: a) histórica, no qual é considerada a contextualização histórica da cooperação Sul-Sul na agenda de política externa e os legados da cooperação Norte-Sul; b) geopolítica, onde se verifica como a cooperação Sul-Sul se relacionada com as prioridades regionais e globais da política externa e se existe ligação com estratégias de investimento; c) institucional, em que os discursos e práticas da cooperação Sul-Sul são analisados e é verifica se existem agencias e quais destas estão ligadas ao tema; d) política doméstica, ou seja, como se dá a participação de atores sociais e se há tensões entre as esferas pública e privada. Estas dimensões permitem a análise e verificação de importantes questões acerca dos países selecionados para estudo e podem oferecer subsídios para que a cooperação Sul-Sul seja melhor compreendida. Em suma, o autor entende que a cooperação Sul-Sul pode ser entendida não apenas como forma de alcançar objetivos, mas também como uma forma de revitalizar processos de integração regional, produzir bens públicos globais e reforçar valores culturais e históricos compartilhados.

1.5 Considerações sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento sob a ótica das Teorias das Relações Internacionais

O tema da cooperação internacional para o desenvolvimento é parte dos debates das relações internacionais, assim, torna-se útil verificar quais explicações as diferentes teorias de relações internacionais propõem sobre este tema. Para isto, esta seção apresentará as características essenciais de três importantes teorias: o realismo, o liberalismo e o marxismo, além de breves considerações sobre a interface entre política doméstica e relações internacionais.

1.5.1 Teoria Realista

Reconhecido como um dos grandes paradigmas da área de Relações Internacionais, a teoria realista é largamente utilizada por estudiosos e operadores de política internacional em suas análises e na prospecção de novos cenários. Também é considerado o modelo de análise mais antigo, pois se considera que a *“História da Guerra do Peloponeso”*, de Tucídides, escrita no século V a. C seja a obra mais antiga utilizando a análise realista (NOGUEIRA e MESSARI, 2005; BURCHILL et al, 2005; JACKSON e SØRESEN, 2007). Podem ser consideradas como premissas básicas do realismo, a) uma visão pessimista da natureza humana; b) a anarquia e o conflito internacional; c) a política do poder; d) a busca pela segurança nacional e a sobrevivência estatal; e) a racionalidade e centralidade do Estado (NOGUEIRA e MESSARI, 2005; BURCHILL et al, 2005; JACKSON e SØRESEN, 2007). Diferenciam-se entre estes o Realismo clássico e o Neorealismo.

O Realismo clássico possui como seu principal autor Hans J. Morgenthau (1904-1980), considerado “quem organizou e deu consistência ao realismo como abordagem teórica das relações internacionais” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 33), tendo o feito em sua obra principal, *“Política entre as Nações”*, publicado em

1948. Nesta obra, Morgenthau apresenta, entre outras discussões, os seis princípios do realismo político. Estes princípios são

1) O realismo político acredita que a política, como aliás a sociedade em geral, é governada por leis objetivas que deitam suas raízes na natureza humana. [...] 2) A principal sinalização que ajuda o realismo político a situar-se em meio à paisagem da política internacional é o conceito de interesse definido em termos de poder. [...] 3) O realismo parte do princípio de que seu conceito-chave de interesse definido como poder constitui uma categoria objetiva que é universalmente válida, mas não outorga a esse conceito um significado fixo e permanente. [...] 4) O realismo político é consciente da significação moral da ação política, como o é igualmente da tensão inevitável existente entre o mandamento moral e as exigências de uma ação política de êxito. [...] 5) O realismo político recusa-se a identificar as aspirações morais de uma determinada nação com as leis morais que governam o universo. [...] 6) Portanto, é real e profunda a diferença existente entre o realismo político e outras escolas de pensamento. [...] Intelectualmente, o realista político sustenta a autonomia da esfera política [...] ³⁸ (MORGENTHAU, 2003: p. 4-64)

Nota-se claramente a influência do pensamento filosófico de Maquiavel e Hobbes nos princípios apresentados pelo autor. A política como fruto da natureza humana, a moralidade e autonomia própria da política, entre outras, demonstram esta influência e corroboram a afirmação deste realismo ser considerado clássico, a obra de Morgenthau (2003) é considerada um marco no estudo das Relações Internacionais. Os princípios apresentados permeiam a análise da política internacional e são bases de outros autores da mesma vertente. Resumidamente, pode-se entender que

Para Morgenthau, o Estado define o interesse nacional, e este pode ser traduzido em termos de poder. Desse ponto de vista, a existência da anarquia internacional impõe ao estadista a adoção da ética de responsabilidade, segunda a qual o único interesse nacional relevante é a sobrevivência do Estado. Segundo ele, a política pode visar a um destes três objetivos: manter o poder, aumentar o poder ou demonstrar o poder. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 35)

Porém, mesmo possuindo uma grande importância no desenvolvimento da teoria realista das Relações Internacionais, Morgenthau também sofreu críticas, tanto de outros autores realistas, como de outras correntes. Assim, em 1970, com o surgimento e a crescente relevância dos assuntos econômicos, o realismo neoclássico enfrentou, segundo Nogueira e Messari (2005), uma de suas grandes

³⁸ O autor, em seu livro, discorre sobre cada um dos pontos apresentados, ilustrando com exemplos históricos e desenvolvendo seu pensamento. Pretende-se, com esta citação, apresentar de forma sintética os princípios estabelecidos pelo autor.

crises. Foi colocada em questão a centralidade do Estado, reconhecendo a participação de outros atores (empresas multinacionais, organizações internacionais) no cenário internacional. No contexto destas discussões foi publicada, em 1979, a obra “*Theory of International Politics*” de Kenneth Waltz, dando início à reação neorrealista, “sem rejeitar as raízes, as premissas e as influências realistas, mas, ao mesmo tempo, tornando-o mais vigoroso, mais eficiente e mais elegante.” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 42)

O Realismo Estrutural encontra na figura de Kenneth N. Waltz (1924-2013) seu pensador principal. Waltz, em sua obra, pretende oferecer uma teoria científica às Relações Internacionais, uma teoria sistêmica, que aborda a estrutura do sistema, suas unidades, seus atributos permanentes e sua dinâmica (Jackson e Sørensen, 2007). De acordo com Waltz (1979), estruturas são definidas por três características: a) princípio ordenador; b) características da unidade e c) distribuição de capacidades, assim o autor entende que os sistemas domésticos são centralizados e hierárquicos e sistemas internacionais são descentralizados e anárquicos, as características das unidades podem exercer as mesmas funções ou se especializar e, a terceira característica, a distribuição das capacidades pode ser bipolar ou multipolar.

Estruturas são definidas, primeiramente, de acordo com o princípio pelo qual um sistema é ordenado. Sistemas são transformados se um princípio ordenador é substituído por outro. Se mover de um reino anárquico para um hierárquico é se mover de um sistema para o outro; [...] em segundo, pelas especificações das funções de unidades diferenciadas. Sistemas hierárquicos mudam se as funções são definidas e alocadas de forma diferente. Para sistemas anárquicos, o critério de mudança do sistema deriva da segunda parte da definição já que o sistema é composto por unidades iguais.; [...] em terceiro, pela distribuição de capacidades entre as unidades. Mudanças nesta distribuição são mudanças no sistema, quer o sistema seja anárquico ou hierárquico³⁹. (WALTZ, 1979: p. 100-101)

³⁹ “Structures are defined, first, according to the principle by which a system is ordered. Systems are transformed if one ordering principle replaces another. To move from an anarchic to a hierarchic realm is to move from one system to another [...] second, by the specification of functions of differentiated units. Hierarchic systems change if functions are differently defined and allotted. For anarchic systems, the criterion of systems change derived from the second part of the definition drops out since the system is composed of like units. [...] third, by the distribution of capabilities across units. Changes in this distribution are changes of system weather the system be an anarchic or hierarchic one.” Tradução livre do autor.

O autor apresenta diversas discussões sobre sua teoria da política internacional, sendo aqui apresentados, de forma sintética, os princípios ordenadores de sua teoria internacional. Resumidamente,

Segundo Waltz, nas relações internacionais o princípio ordenador é a anarquia. Para ele a ausência de uma autoridade soberana que tenha o monopólio do uso legítimo da coerção caracteriza o sistema internacional como anárquico, comparável ao estado de natureza hobbesiano. Isso não significa que não haja exercício de poder nas relações internacionais, muito pelo contrário: o exercício de poder permeia as relações internacionais. [...] nas relações internacionais, as unidades se caracterizam pelo sistema de auto-ajuda: não há especialização possível, e todas as unidades precisam cumprir a mesma função essencial, que consiste em preservar sua sobrevivência. Nenhuma unidade pode contar com as demais para garantir sua sobrevivência no sistema internacional. [...] a terceira característica do sistema internacional é se ele é bipolar ou multipolar. Algumas observações são necessárias aqui: no nível do sistema, o que interessa não são os recursos de poder de cada unidade, mas sim como o total dos recursos é distribuído entre elas. Por isso, as capacidades das unidades são uma característica no nível das unidades, enquanto a distribuição [...] no nível do sistema. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 45)

Os autores ainda apresentam a ideia de que Waltz considera um sistema bipolar mais estável que um sistema multipolar, pois neste sistema existe uma maior transparência e controle dos polos. A seguir será apresentado um pequeno quadro resumo, demonstrando as características das duas vertentes realistas apresentadas.

Quadro 4 - Teoria Realista/Neorrealista

| Atores | O Estado |
|--------------------------------|---|
| Interesse Dominante dos Atores | Clássico: o Poder Neorrealismo: Sobrevivência ou Dominação |
| Nível de Análise | Realismo: Estado e/ou Sistema Neorrealismo: Sistema |
| Dinâmica | Conflito |

Fonte: Modificado de NOGUEIRA e MESSARI, 2005: p. 233

De acordo com Ayllón (2007), para as teorias realistas a cooperação internacional representa um problema, uma vez que ao perceberem o cenário internacional como um jogo de soma-zero, entende-se que a ordem deve ser imposta por um Estado ou conjunto de Estados dominantes. A ajuda externa, neste caso, somente pode ser compreendida como instrumento de manutenção de poder, de expansão e política de prestígio, ou seja, é utilizada de acordo com os interesses nacionais. Lancaster (2007), ao discutir a visão dos realistas sobre a ajuda externa, apresenta a visão da ajuda como um instrumento diplomático, sendo seus impactos,

como a redução de pobreza, instrumentais e utilizadas como forma de aumentar à segurança do país doador, assim, a ajuda externa seria utilizada como uma forma de cooptação do país receptor, como forma de influenciar suas decisões, combater visões diferentes (como o comunismo) e o terrorismo⁴⁰. Da mesma forma, Leite P (2011) indica de forma mais específica o posicionamento do neorealismo, demonstrando na concepção de Waltz o papel da cooperação para esta teoria. Considerando as características do sistema internacional apresentadas acima, não haveria a possibilidade de uma cooperação efetiva, já que os Estados devem contar com suas próprias capacidades para se manter como atores e, como afirma Leite P (2011), temem a dependência externa.

1.5.2 Teoria Liberal

Assim como a corrente realista, a visão liberal possui uma importante posição no campo das Relações Internacionais e, da mesma forma, possui diversas formas de manifestação diferentes, podendo ser citadas, de acordo com Jackson e Sørensen (2007), o liberalismo sociológico, da interdependência, institucional e republicano, cada uma destas focando em temáticas específicas.

No entanto, independente da vertente específica, todas se baseiam em premissas básicas do pensamento liberal, que são: a) visão positiva da natureza humana; b) preocupação com a liberdade do indivíduo; c) convicção de que as relações podem ser cooperativas; d) crença no progresso etc. (NOGUEIRA e MESSARI, 2005; BURCHILL et al, 2005; JACKSON e SØRESEN, 2007). E entre seus principais temas estão a democracia, o livre-comércio e as instituições internacionais. Como o liberalismo representa uma escola de pensamento com uma grande quantidade de autores, cada um deles com grandes contribuições para o estudo das Relações Internacionais e que se apresentam, por vezes, em mais de

⁴⁰ Lancaster (2007) também indica a realização de pesquisas, durante os anos de 1970 e 1980, onde se correlacionava a quantidade de ajuda enviada e as características dos países receptores chegando à conclusão de que os países doadores a ofereciam a partir de interesses que se organizam na definição da ajuda externa.

uma manifestação, esta seção abordará de forma sintética as diferentes manifestações desta vertente apresentando sua temática básica.

Os autores do liberalismo sociológico, de acordo com Jackson e Sørensen (2007), rejeitam a noção realista de que as Relações Internacionais correspondem ao estudo das relações entre estados soberanos. Para os autores, outros atores, como os indivíduos, as empresas transnacionais e as organizações internacionais⁴¹ também participam da cena internacional. Estas relações são consideradas relações transnacionais, que podem ser compreendidas como

o processo de substituição das Relações Internacionais conduzidas pelos governos, por interações entre sociedades, grupos e indivíduos particulares, com importantes consequências para o curso dos eventos (ROSENAU apud JACKSON; SØRENSEN, 2007: p. 156).

Esta definição não é única, sendo que para outros autores, estas relações também se configuram como

[...] laços informais entre elites governamentais, bem como o regime formal das Relações Exteriores; laços informais entre elites não-governamentais (face a face e através de telecomunicações) e as organizações transnacionais (como bancos ou empresas multinacionais). [...] podem ser resumidos como interestatais, transgovernamentais, e as relações transnacionais⁴² (KEOHANE e NYE, 1977, pp. 21).

Porém, independente da conceitualização do que são relações transnacionais, estes autores compartilham de uma visão de Relações Internacionais que entende que o estudo da área não se limita a análise das relações dos Estados, mas também estuda a relação entre sociedades, grupos e indivíduos. Para estes autores

Relações sobrepostas e interdependentes entre as pessoas são mais propícias a serem mais cooperativas do que as relações entre os Estados, porque estes são restritivos e, de acordo com o liberalismo sociológico, seus interesses não combinam. Portanto, mais pacífico será um mundo quanto maior for o seu número de redes transnacionais. (JACKSON; SØRENSEN, 2007: p. 159)

⁴¹ Como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial do Comércio (OMC), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

⁴² “[...] informal ties between governmental elites as well as formal foreign office arrangements; informal ties among nongovernmental elites (face-to-face and through telecommunication) and transnational organizations (such as multinational banks and corporations). [...] can be summarized as interstate, transgovernmental and transnational relations”. Tradução livre do autor.

A questão transnacional destacada por estes autores também é levada em consideração por alguns teóricos do liberalismo da interdependência⁴³ sendo que, para Keohane e Nye (1977), os processos transnacionais mudam o caráter do sistema internacional. Estes mesmos autores contribuíram para o liberalismo da interdependência ao apresentar seu conceito de interdependência complexa.

Para os autores, as características desta interdependência são: 1) os múltiplos canais conectando as sociedades; 2) a agenda do relacionamento interestatal, que possui diversos temas e que não possui uma ordem hierárquica e 3) a eficiência, ou ineficiência, da utilização de força militar na obtenção dos objetivos⁴⁴. Estas características podem ser desmembradas, de maneira a se tornarem mais específicas e apresentarem mais alguns detalhes⁴⁵. Por fim, pode-se resumir que o liberalismo da interdependência pretendia

[...] demonstrar como a cooperação internacional podia ser explicada com base em uma análise que considerava as condições concretas da política mundial contemporânea, inclusive os problemas decorrentes das assimetrias de poder, sem precisar, como outros liberais antes deles, tomar como ponto de partida o desejo imperativo de alcançar a paz e a prosperidade. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 88)

A visão do liberalismo institucional, como seu próprio nome indica, possui seu foco nas instituições internacionais⁴⁶, porém também consideram regras, ou conjunto de regras, que norteiam a atividade dos Estados, estas regras são entendidas como regimes internacionais, que

[...] são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos para os quais as expectativas dos atores convergem. Estas normas e instituições são marcadas pela ausência de uma ordem política hierárquica e mecanismos de implementação de sanções. Assim, há uma delimitação do comportamento legítimo ou admissível dos atores em um contexto específico. É importante notar que a teoria de regimes se refere a padrões de cooperação vinculados a áreas temáticas. (HERZ, 1997: s/p)

⁴³ Para uma discussão mais aprofundada, que também apresenta as correntes funcionalistas e neo-funcionalistas verificar Nogueira e Messari (2005) e Jackson e Sørensen (2007).

⁴⁴ De acordo com Keohane e Nye (1977), onde a interdependência complexa prevalece, a utilização da força militar pode ser irrelevante, sendo que em outros casos, pode possuir grande relevância.

⁴⁵ Conferir Keohane e Nye (1977), ou para um pequeno resumo das características, em português, conferir Nogueira e Messari (2005).

⁴⁶ Porém, como afirmam Jackson e Sørensen (2007), os liberais institucionais contemporâneos não compartilham do otimismo dos idealistas.

De acordo com Jackson e Sørensen (2007), estes autores utilizam abordagens behavioristas e científicas em suas análises, quantificando a institucionalização em duas dimensões: 1) o campo da ação, ou seja, o número de áreas temáticas que possuem instituições e 2) a profundidade, que leva em consideração a semelhança, a especificidade e a autonomia⁴⁷. Assim, estes teóricos indicam que as instituições internacionais podem contribuir para a cooperação entre os Estados, diminuindo a falta de confiança entre estes, porém entendem que somente estas instituições não conseguiriam alcançar esta cooperação ou a paz.

Pode-se considerar, resumidamente, que o liberalismo e o neoliberalismo nas Relações Internacionais possuem os seguintes pontos principais:

Quadro 5 - Teoria Liberal/Neoliberal

| | |
|--------------------------------|--|
| Atores | O Estado é um dos atores mais importantes Organizações Internacionais Empresas Multinacionais Neoliberalismo: o Estado é o ator mais importante |
| Interesse Dominante dos Atores | Variável, dependendo do ator e das circunstâncias |
| Nível de Análise | Sociedade Doméstica/Sociedade Internacional |
| Dinâmica | Cooperação e Conflito |

Fonte: Modificado de NOGUEIRA e MESSARI, 2005: p. 233

A visão da teoria liberal sobre a cooperação, vista a partir de seus aspectos econômicos por Ayllón (2007), defende o Estado Mínimo e, por tal, entende a cooperação internacional para o desenvolvimento como uma intervenção desnecessária, devendo ser a liberalização do comércio e dos fluxos de capitais o caminho e agenda para o desenvolvimento. Também apresenta o enfoque da interdependência complexa e dos regimes internacionais, compreendendo a ajuda externa como um regime que surge desta. Neste sentido, Lancaster (2007) discutindo a visão liberal da ajuda externa, compreende que esta representa a tendência dos estados em cooperar em assuntos que possuem interdependência e relacionados à globalização, também aponta que grandes fluxos de ajuda externa são canalizados através de organizações internacionais para o combate de problemas globais, como a questão ambiental, indicando a criação de bens públicos globais como resultado. Os autores também iniciam uma discussão sobre regimes

⁴⁷ Jackson e Sørensen (2007) apresentam, também, as finalidades da pesquisa contemporânea sobre instituições: 1) reunião de dados sobre regimes em várias áreas temáticas e 2) questões teóricas que exigem estudos mais amplos.

internacionais, apresentada por Leite P (2011) e Ayllón (2007)⁴⁸, onde Keohane (1984) irá apresentar discussões sobre estes regimes e a importância e funções das instituições⁴⁹. Enfim, ao sistematizar as condições de possibilidade da cooperação, Keohane (1984) demonstra que a cooperação, mesmo em um cenário descrito pelos realistas, é possível e tende a crescer.

1.5.3 Teoria Marxista

Apesar da discussão acerca da contribuição de Marx para as Relações Internacionais, nota-se claramente que seu pensamento influenciou a visão de muitos autores como, por exemplo, Vladimir Ilitch Lênin (1870-1924) que, em seu famoso livro, *“Imperialismo: a fase superior do capitalismo”*, publicado em 1917, apresenta uma análise da política internacional assentada sob a perspectiva do imperialismo.

Mesmo baseando se nas leis de movimento do capitalismo, tais como descritas por Marx, e mesmo localizando a dinâmica da acumulação (e na luta de classes) a fonte primária dos conflitos internacionais, Lênin soube construir uma teoria política cujo objetivo era o de situar o processo revolucionário russo no contexto internacional – principalmente o da Primeira Guerra Mundial – e lançar as bases científicas para uma estratégia revolucionária que deveria ser internacional. [...] Lênin aponta a contradição entre nações capitalistas (imperialistas) como determinantes para desencadear o processo revolucionário que levaria à queda do capitalismo. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 111)

De acordo com os autores, Lênin é o autor que mais se aproxima do desenvolvimento de uma teoria marxista das Relações Internacionais. Lênin (2005) apresenta uma discussão aprofundada sobre o imperialismo, onde são apresentadas cinco características fundamentais, a saber,

1. A concentração da produção e do capital levada a um grau tão elevado de desenvolvimento que criou os monopólios, os quais desempenham um papel decisivo na vida econômica; 2. A fusão do capital bancário com o capital industrial e a criação, baseada nessa

⁴⁸ Estes autores expandem a discussão, apresentando também a perspectiva de Stephen d. Krasner.

⁴⁹ Como aponta Leite P (2011), ao analisar Keohane (1984), as funções são: facilitação da criação e cumprimento de acordos mutuamente benéficos entre governos; e a redução nos custos de transações.

capital financeiro, da oligarquia financeira; 3. A exportação de capitais, diferentemente da exportação de mercadorias, adquire uma importância particularmente grande; 4. A formação de associações internacionais monopolistas de capitalistas, que partilham o mundo entre si, e 5. O termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes. (LÊNIN, 2005: p. 90)

Outra contribuição para o entendimento das Relações Internacionais, dentro da perspectiva do imperialismo, está no que se compreende como “lei do desenvolvimento desigual”, apresentada por Lênin e que surge como resposta ao questionamento sobre alianças entre potências capitalistas, se estas poderiam ser duradouras e livre de conflitos, para o autor

Basta formular claramente a pergunta para que seja impossível dar-lhe uma resposta que não seja negativa, pois sob o capitalismo **não** [grifo do autor] se concebe outro fundamento para a partilha das esferas de influência, dos interesses, das colônias etc., além da **força** [grifo do autor] de quem participa na divisão, a força econômica geral, financeira, militar etc. E a força dos que participam na divisão não se modifica de forma idêntica, visto que sob o capitalismo é impossível o desenvolvimento **igual** [grifo do autor] das diferentes empresas, trusts, ramos industriais e países. Há meio século, a Alemanha era uma absoluta insignificância comparando a sua força capitalista com a da Inglaterra de então; o mesmo se pode dizer do Japão se o compararmos com a Rússia. Será concebível que dentro de dez ou vinte anos permaneça **invariável** [grifo do autor] a correlação de forças entre as potências imperialistas? É absolutamente inconcebível. (LÊNIN, 2005: pp. 120-121)

É fácil notar que as potências imperialistas permaneceriam em conflitos, gerados especialmente pelo desejo expansionista que possuem. Já a perspectiva neo-marxista corresponde a autores contemporâneos que utilizam em suas formulações teórico-conceituais a contribuição do pensamento de Marx como, por exemplo, Immanuel Wallerstein (1996) e sua teoria do sistema-mundo, assim como as teorias da dependência.

As teorias da dependência preocuparam-se, fundamentalmente, com o problema do desenvolvimento desigual e as formas como a desigualdade se manifesta na economia internacional. [...] Nesse sentido, o essencial a ser destacado das teorias da dependência é que as relações internacionais se caracterizam pela exploração da periferia pelos países ricos do centro por intermédio de mecanismos como a troca desigual, do investimento direto e do financiamento aos desequilíbrios dos balanços de pagamentos. A hegemonia (política) do centro – que os dependentistas equiparam conceitualmente à dominação – seria a expressão da desigualdade econômica e da dependência. Na verdade, a dependência consistiria na manifestação mais recente do imperialismo. (NOGUEIRA; MESSARI, 2005: p. 120)

As duas vertentes possuem grande afinidade conceitual, como verificado ao conhecer o pensamento de Wallerstein, autor que desenvolve diversos conceitos utilizados por estas vertentes. Para Wallerstein (1996), o sistema-mundo moderno não é o primeiro a existir, porém é o primeiro a se organizar e a se consolidar como uma economia-mundo capitalista⁵⁰. Para o autor

Um sistema-mundo é um sistema social, que possui fronteiras, estruturas, grupos-membro, regras de legitimação e coerência. Sua vida é feita das forças conflitantes, que o mantêm pela tensão e o desagrega quando cada grupo procura eternamente o remodelar em sua vantagem. Tem a característica de um organismo, o qual possui um tempo de vida, onde suas características mudam em alguns aspectos e continuam estáveis em outros. Pode-se definir sua estrutura como sendo, em tempos diferentes, fortes ou fracas, nos termos de sua lógica interna de funcionamento⁵¹. (WALLERSTEIN, 1974: p. 347)

Deste modo, ainda de acordo com o autor, e como discorrem Nogueira e Messari (2005), estas posições podem ser compreendidas da seguinte forma: os países considerados centrais concentram as atividades econômicas mais intensas em capital e tecnologicamente sofisticadas; os considerados periféricos representam seu oposto, concentram as atividades econômicas intensas em mão de obra, com foco na produção de bens agropecuários e matérias primas, possuindo uma pauta de exportação pouco diversificada (agropecuária e matérias primas) com preços determinados, geralmente, pelos países centrais; os países semiperiféricos combinam algumas das características dos países anteriores, possuem certos níveis de industrialização, produzem bens não duráveis ou produtos tecnológicos não mais produzidos nos países centrais, possuem maior autonomia e diversificação econômica, porém ainda se mantêm dependentes dos países centrais, em particular em relação ao capital e à tecnologia. Pode-se considerar que esta visão possui as seguintes características:

⁵⁰ Para o autor, “a economia-mundo capitalista é um sistema socialmente estruturado pela divisão axial do trabalho, cujo princípio guia é a incessante acumulação de capital⁵⁰” (WALLERSTEIN, 1996: p. 87).

⁵¹ “A world-system is a social system, one that has boundaries, structures, member groups, rules of legitimation, and coherence. Its life is made up of the conflicting forces which hold it together by tension, and tear it apart as each group seeks eternally to remold it to its advantage. It has the characteristics of an organism, in that it has a life-span over which its characteristics change in some respects and remain stable in others. One can define its structures as being at different times strong or weak in terms of the internal logic of its functioning.” Tradução livre do autor.

Quadro 6 - Teoria Marxista/Neo-marxista

| | |
|--------------------------------|---|
| Atores | Classes Sociais Estados Empresas Multinacionais |
| Interesse Dominante dos Atores | Acumulação (Burguesia) Revolução/Luta anti-imperialista (Proletariado/Estados Periféricos) |
| Nível de Análise | Sistêmico |
| Dinâmica | Exploração |

Fonte: Modificado de NOGUEIRA e MESSARI, 2005: p. 233

A visão da teoria marxista, classificada por Ayllón (2007) como estruturalista, vê a cooperação internacional como expressão do imperialismo, reforçadora dos padrões de desigualdade internacional, impedindo reformas estruturais necessárias e impondo ao terceiro mundo um modelo de desenvolvimento externo que não compreende suas necessidades. Lancaster (2007) também identifica a visão das teorias marxistas, incluído nisto a teoria da dependência, movimentos antiglobalização e até mesmo os pós-modernos, afirmando que estas enxergam a ajuda externa como um instrumento de dominação dos estados considerados centrais em relação aos estados periféricos e, para exemplificar esta visão, mostram a utilização da ajuda externa como forma de assegurar interesses, apontando para a ajuda relacionada a interesses comerciais e de estabelecer garantias de acessos a matérias-primas. Já Leite P (2011) proporciona algumas características sobre a teoria da dependência e a sua importância na visão de Krasner, que fazendo uma análise pela ótica dos regimes internacionais verifica três variáveis para o relativo avanço dos países em desenvolvimento, sendo eles o declínio relativo do poder norte-americano, as instituições internacionais que permitiriam um foro de discussão para estes países e a posição intelectual assumida por estes países, baseados na teoria da dependência, que permitiu uma melhor articulação e o enfrentamento do discurso liberal, ou seja, identifica uma grande importância nesta teoria. A visão desta perspectiva sobre a cooperação, como indicado anteriormente, tende a ser crítica, uma vez que a cooperação tende a ser utilizada como instrumento de poder e do aprofundamento das assimetrias e desigualdades.

1.5.4 Relações entre Política Doméstica e Política Externa

Cabe fazer um breve contraponto sobre a utilização destas teorias para compreender a cooperação internacional, pois, como Lancaster (2007) observa, nenhuma teoria de relações internacionais explica, na totalidade, este fenômeno e a complexidade de seus propósitos. Estas teorias deixam de lado a questão da política doméstica, elemento importante que permitiria, mesmo que em parte, explicá-los. Em uma linha similar, Milani (2012a) apresenta uma pesquisa que tem como objetivo analisar de forma comparativa as instituições políticas ligadas à cooperação internacional e sua relação com a política externa, apresentando para tal um método que inclui a análise de fatores internos para a inclusão da cooperação Sul-Sul nas agendas de política externa dos países selecionados.

Sobre a teorização utilizada em seu livro, Lancaster (2007) oferece três diferentes abordagens sobre a influência internacional ou doméstica sobre a ajuda externa. A autora observa que no campo das Relações Internacionais os autores realistas tendem a ignorar as forças domésticas, assumindo que os estados fazem parte de um sistema internacional que cria seus próprios cenários e apresentam ameaças e oportunidades que podem influenciar nas políticas e nos comportamentos dos Estados. Uma segunda abordagem, a da política comparada, leva em consideração os fatores domésticos (como instituições e grupos de interesse) como mediadores de eventos e impactos externos sobre as escolhas de política externa, por fim, apresenta uma terceira abordagem que observa os impactos externos nos fatores básicos da política doméstica. Todavia, a autora aponta – assim como no caso das teorias de relações internacionais – que nenhuma abordagem consegue explicar de forma adequada as políticas adotadas. Lancaster (2007) apresenta a influência de eventos externos, influências internas e a mediação para avaliar as práticas de ajuda externa dos países analisados⁵².

Milani (2012a), neste sentido, se pergunta se é possível, dado os impactos de fenômenos internacionais nas trajetórias nacionais de desenvolvimento, separar a

⁵² Lancaster (2007) afirma que não possui um modelo desenvolvido, dada as diferentes variáveis possíveis que o estudo apresenta.

política doméstica da política internacional, ressaltando a necessidade entre um cruzamento das disciplinas de Relações Internacionais e de Política Comparada, uma vez que não é possível analisar determinados temas internacionais sem se referir a instituições, normas, políticas e contextos domésticos. Para o autor, isto significa que comparações devem abordar a complexidade do contexto de globalização, interdependência, identidades, lealdades, entre outros e que influenciam tanto a política doméstica quanto a internacional. Por exemplo, problematizar as capacidades de regulação e articulação do Estado Nacional e o de suas agências, de intermediário político tradicional, identificando novos atores e novos temas, promovendo interesses e normas transnacionais. O autor defende o uso do método comparativo, uma vez que compreende que a análise política comparada permite observar estas instituições e fenômenos políticos em diferentes países e tempos, oferecendo a chave para entender, explicar e interpretar tais fenômenos e instituições. A comparação permite ultrapassar os problemas que abordagens que se focam apenas em estudos de caso oferecem, ao mesmo tempo em que também se distancia de abordagens baseadas em modelos teóricos abstratos de tomada de decisão, ou seja, a comparação permite tanto sair de casos particulares como de casos puramente teóricos.

Para Lancaster (2007) a influência da política doméstica na ajuda externa envolve ideias, instituições políticas, interesses e as formas pela qual a ajuda externa é organizada, assim, a autora entende que: i) ideias são os valores e visões de mundo dos países doadores, suas visões sobre o papel do Estado na sociedade e seu papel no mundo, sendo que valores possuem uma lenta alteração, mas a forma pela qual as elites políticas formatam a ajuda externa através destas visões e valores é perceptível e pode ter impactos no apoio da opinião pública à ajuda externa; ii) as instituições políticas determinam quem decide, quem acessa a decisão e quem pode as vetar, sendo que as relações entre as instituições como, por exemplo, o executivo e legislativo também possuem influência na política da ajuda externa, da mesma forma, os sistemas eleitorais podem influenciar ao colocar, ou não, em evidências temas de ajuda externa; iii) sobre os interesses, a autora entende que são o fator mais dinâmico da ajuda externa, podendo incluir organizações privadas, redes informais, além de agências públicas, cada um a defender um determinado propósito para a ajuda externa, seja ele o uso diplomático,

seu uso comercial ou para o desenvolvimento; iv) a forma pela qual a ajuda externa é organizada dentro dos governos doadores também pode determinar quem tem voz na questão e pode influenciar nos propósitos desta ajuda. A análise da organização dos programas de ajuda externa se torna relevante: se estes correspondem a políticas unificadas ou dispersas, sua localização na burocracia, como também sua evolução, levando em consideração que estes arranjos organizacionais podem ser, também, de difícil alteração (*path dependency*).

Ao apresentar sua abordagem teórica e metodológica, Milani (2012a) afirma que as instituições políticas, nisto incluído suas normas, discursos e estratégias, afetam o comportamento dos Estados, decidem quem pode participar, como participar e quando participar. O autor compreende que comparações dão a oportunidade de verificar como estas instituições funcionam em diferentes países e quais os diferentes efeitos e resultados que possuem, permitindo verificar similaridades e anomalias entre instituições congêneres em diferentes países, ao mesmo tempo em que permitem apontar as influências históricas e políticas em cada um dos casos. O autor ainda expõe que enquanto cientistas políticos utilizam a comparação como forma de identificar similaridades e anomalias, políticos a utilizam como forma de verificar erros e acertos, emulando as práticas observadas que considerem que obtiveram sucesso. Aplicando a comparação ao caso da política externa, Milani (2012a) indica que isto também se aplica a questão das agendas uma vez que as lideranças utilizam analogias para compreender situações de política externa que necessitem de decisões, da mesma forma que a observação permite reexaminar lições de experiências passadas, ou seja, o autor aponta que a observação de políticas passadas, algumas das quais ocorrem além das fronteiras, podem influenciar os tomadores de decisão e as políticas que escolhem praticar.

Aprofundando a questão das forças políticas domésticas, identificadas por Lancaster (2007), cabe ressaltar que as ideias possuem relações com a visão de mundo hegemônica dos países doadores, sendo que esta visão está relacionada e é um produto histórico de uma sociedade (baseados em sua religião, cultura e ideologia), de seus grandes eventos e as tendências que afetam sua população. Por tal, também podem afetar diretamente a prática da ajuda externa e seus propósitos, uma vez que estas visões podem, por exemplo, estar relacionadas à noção de que

os seres humanos possuem liberdades e o direito de subsistência, como a norma em que os países ricos devem ajudar os países em necessidade. Lancaster (2007) também ressalta crenças causais, ou seja, crenças de que determinado tipo de política pode ter um resultado determinado.

No caso das instituições políticas, Lancaster (2007) discorre como elas dão forma ao jogo político e, por tal, também podem influir nos propósitos da ajuda externa. A autora considera três aspectos relacionados as instituições políticas: a) suas regras eleitorais; b) seu sistema político (parlamentar ou presidencialista, proporcional ou majoritário); c) papel das unidades subnacionais ou semi-públicas (como ONGs com financiamento público, conselhos e partidos políticos). Existe uma relação, mesmo que indireta, entre os diferentes regimes e sua forma de representação e os propósitos da ajuda externa. A representação proporcional tem uma tendência a produzir um número grande partidos, criando a necessidade da criação e manutenção de coalizões de governo. Nestas coalizões, partidos menores podem, por força de barganha para compor uma coalizão, incluir seus temas dentro da agenda política do governo.

Quanto ao regime, se presidencialista ou parlamentarista cabe notar que a relação entre o poder legislativo e o executivo é elemento importante, uma vez que no regime parlamentar, onde o poder executivo é parte do partido com maior representação ou da coalizão de governo, existe uma tendência ao apoio, por parte do poder legislativo, aos atos e políticas do poder executivo. Já em regimes presidencialistas, a autonomia dos poderes permite que os membros do poder legislativo critiquem políticas e ações do poder executivo, em particular aquelas que não possuem interesses de suas bases eleitorais sendo que poder legislativo também pode ser um ponto de acesso dos grupos de interesse para agir sobre a questão da ajuda externa, levando e discutindo seus interesses (LANCASTER, 2007).

O poder legislativo pode influir nas políticas de ajuda externa ao tornar público os debates e, até mesmo, gerando apoios sobre o tema, porém, em sistemas políticos onde o poder legislativo não se debruça sobre a questão da ajuda externa, ou seja, onde não há o interesse em discuti-lo ou onde existe centralização do

assunto no poder executivo e das burocracias, a ajuda externa acaba por perder possibilidades de controle e transparência, podendo, em caso de escândalos envolvendo recursos destinados a ajuda externa, perder o apoio da opinião pública (LANCASTER, 2007). No que tange as entidades consideradas como semi-públicas, as relações dos governos locais, dos conselhos consultivos e até mesmos de partidos políticos podem influir na definição de propósitos da ajuda externa por terem acesso aos tomadores de decisões, sendo capazes de defender pontos de vistas e influir em suas decisões. Lancaster (2007) compreende que os sistemas políticos podem influenciar não apenas nos propósitos da ajuda externa, mas também em sua forma geral.

Na questão dos interesses, três principais grupos são considerados forças dinâmicas na política da ajuda externa, sendo eles: 1) grupos de interesses que apoiam propósitos comerciais, como empresas do agronegócio; 2) que apoiam propósitos de desenvolvimento, como ONG; e 3) grupos com afinidades particulares, ou seja, que pretendem direcionar a ajuda externa para países ou temas específicos (LANCASTER, 2007). Cada um destes grupos age de forma a incluir seus interesses, e os propósitos relacionados a estes interesses, na agenda pública, através do contato com tomadores de decisão, fazendo pressão política. A opinião pública também pode influir sobre a orientação da ajuda externa, porém esta influencia ocorre quando o público está atento a questão como, por exemplo, após conflitos internacionais ou desastres, sendo que a autora compreende que esta opinião pode ser influenciada ou modelada por políticos, onde agentes públicos podem ainda lançar mão de atividades educacionais para aumentar a sensibilidade da população com a temática.

Por fim, Lancaster (2007) ao discutir a organização da ajuda externa demonstra a importância de conhecer como ela é feita e onde no nível organizacional ela está, uma vez que sua localização e forma de organização podem afetar os propósitos de desenvolvimento perseguidos pelo governo doador, da mesma forma pode influenciar na colaboração entre agências governamentais e grupos de apoio fora do governo. Assim, entende que as agências governamentais de ajuda externa são importantes atores políticos e perseguem e defendem seus próprios interesses sendo que, quanto mais unificado o propósito da agência e

quanto mais elevada sua localização na organização governamental, mais influencia ela pode ter sobre o processo de decisão e execução dos programas e políticas relacionados a sua alçada de competência da ajuda externa.

2 EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: CONTEXTO HISTÓRICO E O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

A atuação internacional do poder executivo brasileiro se dá através de um conjunto de instituições governamentais, tanto da administração direta quanto indireta. Além do Itamaraty há um envolvimento dos demais ministérios, por meio de equipes técnicas alocadas nas assessorias internacionais. Estas assessorias são criadas através de decretos e portarias, algumas delas fazendo parte da estrutura inicial de seus ministérios e possuem competência de assessoramento pessoal ao ministro em sua agenda internacional e também como cerimonial e protocolo para visitas de representantes internacionais em visita ao país.

França e Badin (2010) desenvolvem uma radiografia da atuação do poder executivo federal na esfera internacional. Para tal, classificam as diferentes formas de inserção das assessorias internacionais em 1) processo de informações e assessoria jurídica e política; 2) competência de firmar acordos de cooperação técnica e 3) competência de representação, negociação e definição de posicionamentos. Diferenciam também duas estruturas, os Órgãos de Assistência Direta e Imediata (OADI), que representam a administração política e estratégica, e os Órgãos Específicos Singulares (OES), que representam a administração setorial e a execução técnica das decisões políticas. A partir desta classificação, os autores apontam que 56,4% dos órgãos do poder executivo federal possuem competência originária para atuar internacionalmente, havendo uma participação maior das OES (30,8), o que pode representar a tecnicidade das negociações internacionais, a contribuição técnica complementar ao poder executivo e ao Ministério de Relações Exteriores. Deste total, apontam que 26,5% destes possuem apenas competência de assessoramento, 16,2 podem firmar acordos de cooperação e apenas 13,7 podem representar e negociar posições do país nos foros que participam.

Portanto, quanto aos ministérios, os autores indicam que dada suas estruturas, decretos de criação, portarias entre outros documentos, estes acabam por receber uma autonomia maior para atuação internacional, sendo que os dados

coletados apresentam que dos 22 ministérios pesquisados 17 possuem ao menos metade de sua estrutura relacionada a temas internacionais e que

Praticamente, três quintos de 61,4% dos órgãos ministeriais com competência na área internacional atuam para além das fronteiras nacionais [...]; e metade desse universo tem competência legal para falar em nome do país [...]. (FRANÇA, BALDIN, 2010: p. 18)

A partir destes dados os autores consideram que dada a grande ligação das estruturas internas dos ministérios com tema internacionais, isto pode identificar uma crescente internacionalização de políticas domésticas ou então a nacionalização de temas internacionais. Isto também pode ser percebido ao verificar que existe uma concentração em órgãos de caráter técnicos ou específico, que demonstra a ligação com questões técnicas de políticas públicas. É possível verificar a importância da atuação dos ministérios e de suas assessorias internacionais na atuação internacional do poder executivo brasileiro, porém, é necessário ressaltar que cabe a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) esta coordenação, sendo considerado o ponto focal da cooperação técnica internacional do país.

2.1 A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Brasil: da Comissão Nacional de Assistência Técnica à Agência Brasileira de Cooperação

A cooperação internacional para o desenvolvimento no Brasil se desenvolveu no contexto apresentado nos primeiros três capítulos, sendo possível verificar que ao longo do tempo o país passou de receptor para doador de recursos de cooperação internacional para o desenvolvimento. Esta mudança se deu em contextos políticos e econômicos específicos e através da criação de instituições que possuíam como função a captação e, posteriormente, a doação de recursos para esta forma de cooperação. A seguir será apresentada uma breve exposição sobre o contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento no país e a criação destas instituições.

A literatura diferencia duas fases na evolução da cooperação brasileira até 2005. A primeira fase, que corresponde ao período de 1950 até aproximadamente 1980, pode ser enquadrado no modelo tradicional de cooperação Norte-Sul, com programas e projetos que tinham como objetivo principal a estruturação de instituições ligadas ao crescimento econômico e a crença de que, com o crescimento, outros avanços seriam alcançados e levariam a melhoria das condições de vida da população. Na primeira fase prevaleceu a reprodução dos métodos operacionais praticados em outros países em desenvolvimento, ou seja, financiamento externo dos projetos e a gestão feita diretamente pelos países ou organizações doadoras e, por possuir um conteúdo tangível (formação de profissionais, aparelhamento de instalações), acabou sendo percebida como mais eficaz e benéfica do que a fase posterior. Nesta primeira fase o governo não teve sucesso em obter experiências para lidar com problemas como a miséria, as assimetrias e para obter um nível adequado de educação para a população, sendo que a opção do regime militar em focar-se na infraestrutura econômica acabou por minar a possibilidade de desenvolvimento de iniciativas de modernização no país (CORRÊA, 2010).

A segunda fase corresponde ao período entre 1985 e 2005, ocorrendo no contexto da redemocratização do país, do reposicionamento do papel do Estado e da internalização dos temas da agenda global à agenda nacional⁵³. Nesta fase a cooperação com organizações internacionais teve grande crescimento em termos de projetos, porém as atividades das agências especializadas da ONU foram reduzidas. O PNUD se tornou o principal parceiro multilateral do país, com enfoque na modernização do setor público, no meio ambiente e no desenvolvimento social. Os projetos ligados à infraestrutura perderam gradativamente o espaço, em um contexto de abertura comercial e uma agenda de privatizações⁵⁴. Aliado a isso, o Brasil se tornava um país graduado, de acordo com os critérios do CAD/OCDE, o que colocava limite ao recebimento de ajuda oficial, forçando a expansão da utilização de recursos nacionais nos projetos desenvolvidos.

⁵³ Corrêa (2010) cita a promoção dos bens públicos globais, políticas de desenvolvimento sustentável e preservação do meio ambiente como exemplos.

⁵⁴ Vale recordar que o período citado pelo autor corresponde aos governos Collor (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que de acordo com diferentes autores (CERVO, 2008; CERVO e BUENO, 2008; VIZENTINI, 2008; entre outros) possuíam uma visão neoliberal.

Quanto à cooperação bilateral, Corrêa (2010) indica a alteração do foco temático, com o combate à pobreza e o meio ambiente sendo privilegiados. O autor indica que esta alteração teve como consequência negativa a descontinuação dos ganhos – e subprodutos - obtidos através de projetos ligados à área tecnológica⁵⁵, faltando proatividade do governo brasileiro no estabelecimento de uma pauta de intercâmbio que pudesse contribuir para a modernização da economia nacional. Assim, a falta de um planejamento de médio e longo prazo para utilização da cooperação internacional e a necessidade de resolução de problemas considerados essenciais faz com que o autor identifique o imediatismo e a ausência de foco como os principais pontos fracos deste período.

Também é possível, como demonstra Valler Filho (2007) ao desenvolver um breve histórico da cooperação técnica internacional no Brasil durante o período de 1930-2005, verificar que esta forma de cooperação no país se inicia antes mesmo da criação de instituições com competências para geri-la. Após a revolução de 1930, a diplomacia brasileira foi posta a serviço do desenvolvimento nacional⁵⁶, sendo possível identificar isto, em particular, na política externa pendular de Getúlio Vargas⁵⁷, cujas negociações levaram a construção da Usina de Volta Redonda e, além destas negociações, diversas outras foram feitas para a vinda de missões norte-americanas⁵⁸ para discutir e formular as diretrizes para ao desenvolvimento econômico. Na década de 1940, os EUA permaneciam oferecendo assistência técnica e empréstimos ao Brasil, além de diversas missões que tinham como objetivo discutir o desenvolvimento econômico e que configurariam algumas das primeiras tentativas de elaboração de um plano nacional de desenvolvimento⁵⁹. Já na década de 1950 foi criada a Comissão Mista Brasil-EUA (CMBEU), cujo objetivo era analisar possíveis financiamentos de projetos e que levaria a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, em 1952, e do Conselho de

⁵⁵ Porém, Corrêa (2010) também aponta que as transferências de conhecimento e tecnologia não correspondiam aos recursos de última geração.

⁵⁶ Cervo (1994, 2008) aponta que a busca pelo desenvolvimento nacional orientou a política externa entre 1930-1990.

⁵⁷ Para maiores informações sobre a política externa do período Vargas e Dutra, verificar Vizentini (2008) e Cervo e Bueno (2008).

⁵⁸ De acordo com o autor, houve negociações em 1943 para vinda da Missão Cooke e em 1949 para a Missão Abbink.

⁵⁹ Exemplo disto foi o Plano SALTE, desenvolvido durante o governo Dutra (1946-1951), que tinha como principais áreas focais a saúde, alimentação, transporte e energia e que seria financiado através de financiamentos externos e da receita federal.

Desenvolvimento da Coordenação Econômica e Financeira, em 1956 (VALLER FILHO, 2007).

Quanto à criação de instituições relacionadas à cooperação internacional para o desenvolvimento no país, é possível verificar claramente suas ligações com a questão do recebimento e, posteriormente, oferecimento de cooperação técnica internacional. Neste sentido, Valler Filho (2007) e Puente (2010) apontam a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT)⁶⁰, em 1950, que tinha como principais competências a) estudar os problemas relativos à participação do Brasil em programas de assistência técnica da ONU e, eventualmente, OEA; e b) fazer levantamentos das necessidades brasileiras de assistência técnica e preparar planos e programas para sua obtenção, como uma primeira iniciativa de coordenação do recebimento da assistência técnica. Em 1959, observam os autores, foi criado o Escritório Técnico de Coordenação dos Projetos e Ajustes Administrativos do Ponto IV⁶¹, criado para administrar as relações de assistência técnica entre Brasil e Estados Unidos, o qual possuía foco nas áreas de saúde, educação, agricultura e administração geral e em 1965, foi criado o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso⁶³ (CONTAP), ao qual competia à obtenção e gestão de recursos para financiamentos de programas de cooperação técnica no âmbito da Aliança para o Progresso. A partir de 1965 havia três diferentes instituições que coordenavam a cooperação técnica recebida pelo país: 1) a CNAT, sob o Itamaraty; 2) a CONTAP, sob o Ministério do Planejamento e o 3) Escritório do Ponto IV, que reunia diferentes ministérios e órgãos em sua composição. Porém, estas diferentes instituições, de acordo com o Puente (2010), pareciam não

⁶⁰ Através do Decreto 28.799/50, modificada através do Decreto 54.251/64. Textos originais disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28799-27-outubro-1950-330369-publicacaooriginal-1-pe.html> e <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-54251-2-setembro-1964-394427-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶¹ O Ponto IV se refere ao quarto objetivo da política externa do Presidente Harry S. Truman (1945-1953), que consistia em um programa de assistência técnica a países em desenvolvimento, exposto em seu discurso inaugural. Discurso completo disponível em: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶² Através do Decreto 45.660/59, reformado pelo Decreto 50.420/61. Textos integrais disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-45660-30-marco-1959-384928-publicacaooriginal-1-pe.html> e <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50420-7-abril-1961-390080-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶³ Através do Decreto 56.979/65. Texto integral disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-56979-1-outubro-1965-397176-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

satisfazer de forma adequada as demandas e necessidades da área, em particular dado o crescimento de programas e projetos de cooperação técnica internacional tendo o Brasil como receptor, tornando-se necessário fortalecer este sistema, adequando-o às diretrizes e prioridades dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Assim, o sistema de cooperação internacional brasileiro, de acordo com Cervo (1994), Valler Filho (2007) e Puente (2010), começa a ser fortalecido a partir do Decreto nº 65.476/69⁶⁴, onde estavam dispostas as competências do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (MPCG⁶⁵) e do Ministério das Relações Exteriores (MRE) no tocante a cooperação técnica, também criando a Divisão de Cooperação Técnica (DCT/DCOPT), dentro do MRE e a Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), dentro do MPCG e extinguindo a CNAT, o CONAP e o Escritório do IV Ponto.

De acordo com o Decreto, cabia ao MPCG estabelecer a política interna de cooperação técnica, coordenar sua execução e estabelecer prioridades de acordo com os planos do governo. Ao MRE cabia a formulação da política externa desta forma de cooperação, sua negociação e encaminhamentos às agências estrangeiras e organismos internacionais. Vale salientar que havia um comando duplo para a política de cooperação técnica, uma vez que de acordo com o Decreto – em especial seu artigo 2º - os encaminhamentos de solicitações e pedidos seriam apenas feitos após a análise de cada um dos Ministérios, respeitando suas competências. Por meio do artigo 5º o Decreto garantiu a criação, dentro de divisões que tratassem da cooperação setorial que se tornariam as secretarias, divisões e coordenações de cooperação internacional (CERVO, 1994; VALLER FILHO, 2007).

Porém, a organização do sistema de cooperação técnica internacional brasileira não representava um sistema autônomo, uma vez que os órgãos que tratavam da questão também estavam envolvidos com demais formas de cooperação (financeira, econômica, empresarial e acadêmica) e possuíam diferentes

⁶⁴ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65476-21-outubro-1969-407095-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶⁵ Cabe ressaltar, como apontado no site oficial do Ministério, sua longa história e as diversas alterações de nome e status do ministério que, por vezes, foi considerado como secretaria vinculada diretamente à presidência da república.

estruturas internas (CERVO, 1994). No mesmo sentido, e de acordo com documentos do Itamaraty, surge a necessidade de uma nova reforma que veio com a publicação do Decreto nº 94.973/87⁶⁶ dando luz à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), dentro da estrutura da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)⁶⁷ (VALLER FILHO, 2007). A ABC teria autonomia financeira e como competências a geração ou coleta de recursos líquidos para o Fundo Especial de Cooperação Técnica (FUNEC), assumir obrigações de co-financiamento e fornecer apoio financeiro direto a programas e atividades de cooperação. Com a instituição da ABC ficavam extintas a SUBIN⁶⁸ e o DCOPT e assim o MRE centralizaria a cooperação técnica brasileira, cabendo a Secretaria Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento e do Ministério da Fazenda a cooperação financeira internacional.

Em 1996, com o Decreto nº 2.070/96⁶⁹ a ABC passa a integrar a Secretaria Geral (SG) do MRE. Posteriormente, com o Decreto nº 5.032/04⁷⁰ continua a integrar a SG, porém sob a Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior. Em seguida, o Decreto nº 5.979/06⁷¹ insere a ABC dentro da Subsecretária Geral de Cooperação, Cultura e Promoção Comercial, permanecendo assim após a edição do Decreto nº 7.304/10⁷². Cabe salientar que os decretos discorriam sobre a estrutura regimental do MRE, no entanto, as principais competências da ABC não foram modificadas por estes decretos, sendo que

⁶⁶ Este decreto aprovava o estatuto da FUNAG, dando outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94973.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶⁷ Instituída através do decreto 69.553 de 1971. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-69553-18-novembro-1971-417975-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶⁸ A SUBIN é extinta através do Decreto 94.159/87, onde também é criada a Assessoria de Assuntos Internacionais, que terá seu nome alterado para Secretaria de Assuntos Internacionais através do Decreto 94.889/87. Decretos disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94159-31-marco-1987-444625-publicacaooriginal-1-pe.html> e <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-94889-17-setembro-1987-444883-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁶⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D2070.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

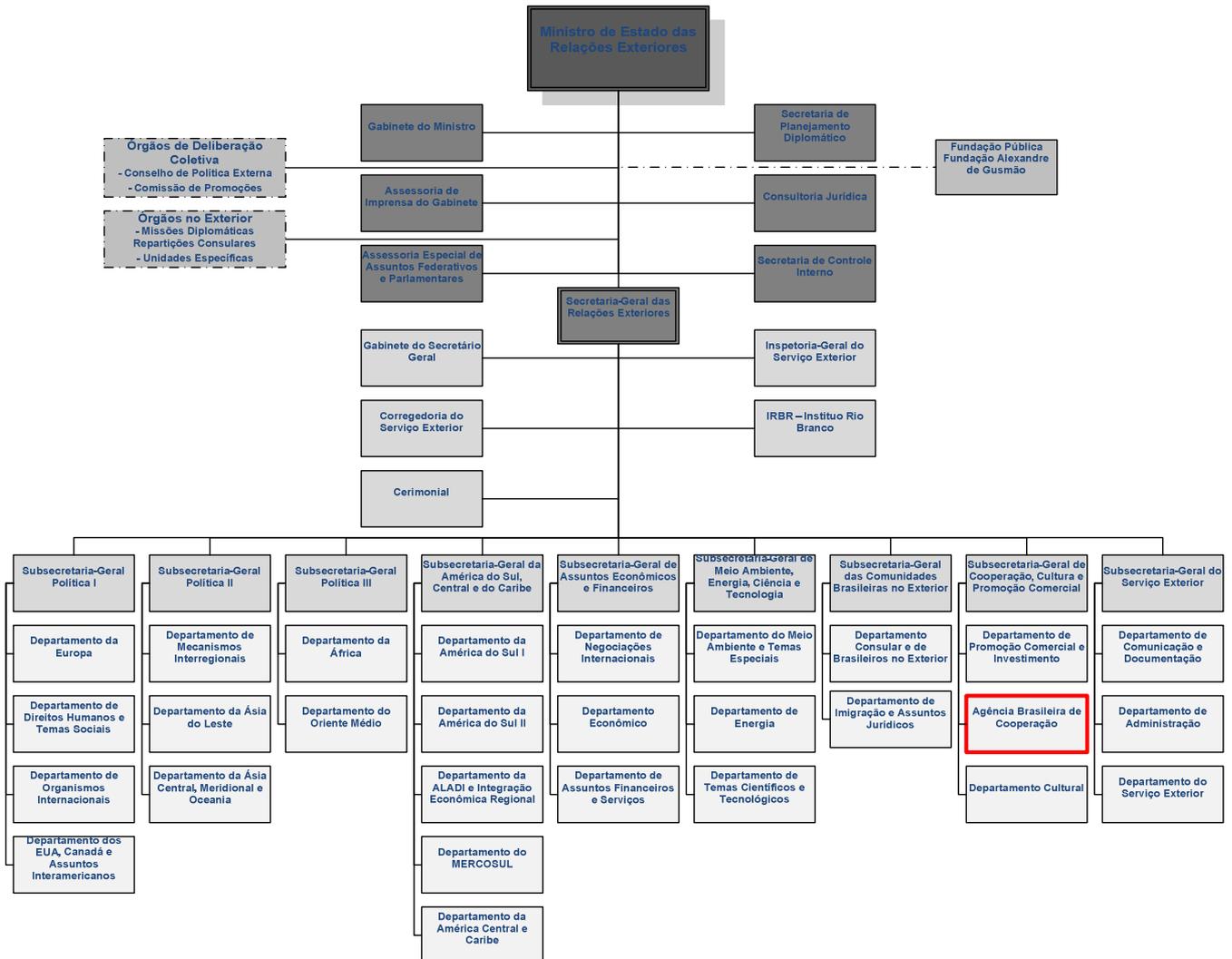
⁷⁰ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5032.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁷¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁷² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7304.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

Art. 41. À Agência Brasileira de Cooperação compete planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações. (DECRETO 7.304, 2010: n.p)

Figura 1 - Organograma do Ministério das Relações Exteriores do Brasil



Fonte: Modificado a partir de modelo disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/aceso-a-informacao/institucional>. Acesso em 15 de julho de 2013.

É importante ressaltar que, de acordo com informações prestadas pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do MRE, apesar do Decreto nº 5.979/06 ter sido revogado através do Decreto nº 7.304/10, o Regimento Interno do MRE (definido pela Portaria 212/08) permanece válido, sendo que o regimento disposto pelo decreto mais recente está sob análise da Coordenação-Geral de Modernização

(CMOR), não sendo ainda editado por portaria inteira do ministério. Para a análise desenvolvida sobre a estrutura do MRE e da ABC, foram consideradas as informações expostas em seus sites oficiais⁷³ e o regimento interno do MRE⁷⁴.

Quanto à estrutura interna da ABC, é possível verificar a divisão da Agência em quatro principais coordenações: 1) Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), a qual cabe tratar da cooperação técnica internacional implementada entre o Brasil e outros países e organismos internacionais, em especial, com países em desenvolvimento; 2) Coordenação Geral de Cooperação Técnica Bilateral (CGCB), a qual cabe coordenar os programas, projetos e atividades bilaterais de cooperação técnica recebida; 3) Coordenação Geral de Cooperação Técnica Multilateral (CGCM), a qual cabe coordenar os programas, projetos e atividades de cooperação técnica implementados junto a organismos e organizações internacionais de escopo regional ou multilateral e 4) Coordenação Geral de Administração e Orçamento Geral (CGAO), a qual cabe coordenar as atividades administrativas e orçamentárias, organizar e manter a documentação da agência.⁷⁵

Considerando o escopo deste trabalho, cabe verificar melhor o funcionamento da CGPD, responsável pelo desenvolvimento da cooperação técnica horizontal, também conhecida como cooperação Sul-Sul. Esta Coordenação está subdividida em três gerências, a Gerência de África, Ásia, Oceania, Leste Europeu e Oriente Médio⁷⁶, a Gerência de América Latina e Caribe⁷⁷ e a Gerência de Programas e Projetos Especiais⁷⁸, tendo como principais diretrizes o desenvolvimento de projetos

⁷³ Disponível em: www.itamaraty.gov.br e www.abc.gov.br. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁷⁴ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/aceso-a-informacao/institucional/regimento-interno-1>. Acesso em: 15 de julho de 2013. Discorrendo sobre a ABC em seu Título IV, Subtítulo VII, Capítulo I, Art. 138 e, em particular, Capítulo III, Seção I e posteriores subseções e artigos.

⁷⁵ Estas e suas demais competências estão dispostas no art. 143, art. 146, art. 144 do Regimento Interno/ MRE respectivamente, assim como expostas no site oficial da Agência.

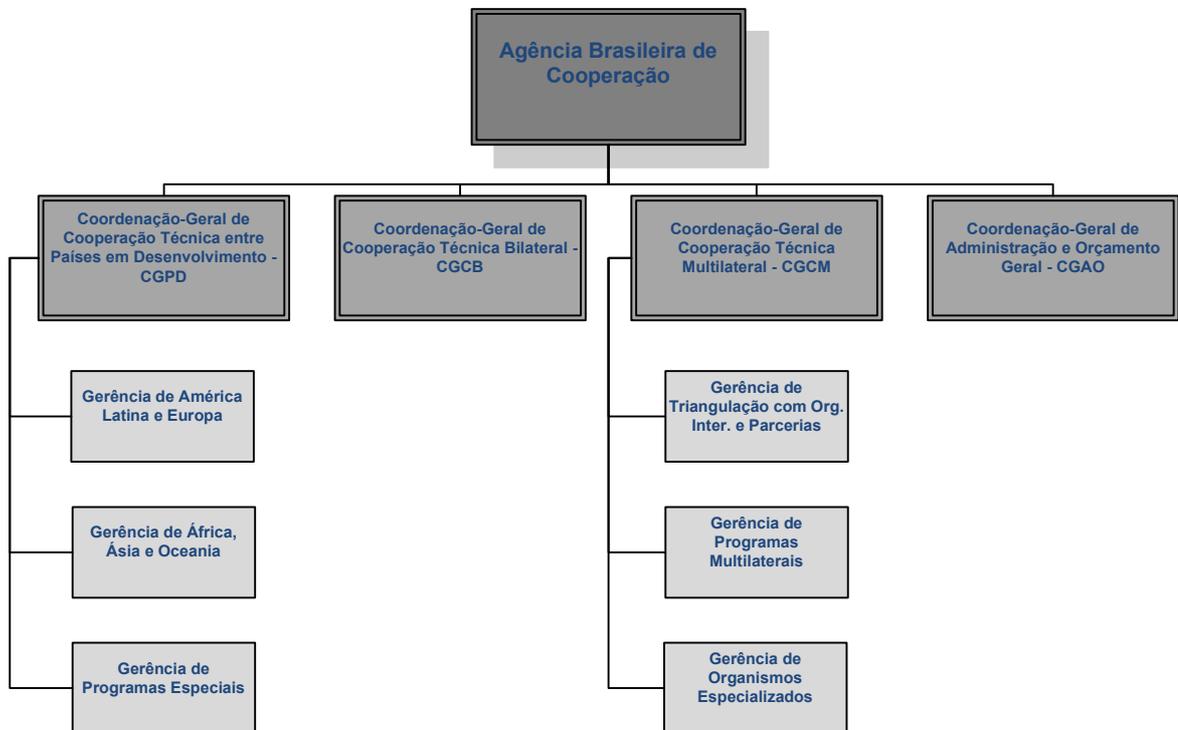
⁷⁶ Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, Namíbia, Gabão, Gana, África do Sul, Nigéria, China, Índia, Nepal, Paquistão, Vietnã, Coréia, Timor Leste, Rússia, Síria, Arábia Saudita, Líbano, Egito e Turquia.

⁷⁷ Argentina, Uruguai, Paraguai, Chile, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, Panamá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Belize, México, Haiti, Cuba, República Dominicana, Jamaica, Bahamas e Barbados.

⁷⁸ Por sua vez divide sua atuação entre cooperação com blocos: Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, MERCOSUL, Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, Grupo do Rio, Cúpula Ibero-Americana; Triangulação com Organismos Internacionais - PNUD, UNPFA, OEA, BID, IBAS, IICA, UNAIDS, ECOSOC e Triangulação com Países Desenvolvidos - Japão, Alemanha, Reino Unido, Canadá, Espanha, França, Itália.

ligados a planos nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários, que possuam maior alcance de resultados, que tenham a participação efetiva das instituições parceiras e, preferencialmente, que sejam instituições nacionais do país beneficiário. Em resumo, buscam implementar projetos que permitam o adensamento das relações do Brasil com outros países, em particular aqueles que possuam interesse estratégico na política externa brasileira. Nota-se que a cooperação prestada possui claramente a busca pelo desenvolvimento internacional como uma de suas prioridades chave.

Figura 2 - Organograma da Agência Brasileira de Cooperação



Fonte: Elaborado a partir de modelo e informações disponíveis em <http://www.abc.gov.br/SobreAbc/Direcao>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

Outra importante mudança na orientação da ABC, que possui grande impacto no exercício da cooperação técnica foi a inclusão da execução nacional de projetos, seguindo recomendações feitas pela Assembleia Geral das Nações Unidas⁷⁹, e que tinham como objetivo oferecer aos países beneficiários um maior controle e domínio dos projetos de cooperação desenvolvidos e a execução nacional de projetos

⁷⁹ Em particular a resolução 44/211 de 1989 e a resolução 53/192 de 2004. Disponíveis em: <http://www.un.org/documents/resga.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

(VALLER FILHO, 2007). Esta orientação foi codificada por meio do Decreto nº 3.751/01⁸⁰ e, em particular, no Decreto 5.151/04⁸¹

Art. 2 [...] § 1º A Execução Nacional define-se como a modalidade de gestão de projetos de cooperação técnica internacional acordados com organismos ou agências multilaterais pela qual a condução e direção de suas atividades estão a cargo de instituições brasileiras ainda que a parcela de recursos orçamentários de contrapartida da União esteja sob a guarda de organismo ou agência internacional cooperante. (DECRETO nº 5.151, 2004: s.p)

Cervo (1994), ao publicar um estudo com o objetivo de medir os impactos da cooperação técnica internacional no desenvolvimento nacional, durante o período de 1930-1990, expõe que a política externa brasileira deste período estava orientada por diferentes concepções de desenvolvimento, identificando duas principais concepções, a do desenvolvimento nacional autônomo – ligada as ideias da CEPAL - e do desenvolvimento integrado e externamente aberto – de cunho liberal – porém o autor aponta que nenhuma destas duas concepções se impôs de forma exclusiva.

Deste modo, quanto à cooperação prestada, Cervo (1994) apresenta que 694 projetos foram implementados ou executados, tendo o Brasil como prestador em países do terceiro mundo. Destes projetos, o autor verifica que quase sua totalidade foi requerida na década de oitenta, período no qual a cooperação técnica internacional recebida pelo Brasil caía consideravelmente, sendo que as solicitações de projetos provinham, em ordem decrescente, da América Hispânica e Caribe, África, Ásia e Europa. Para Cervo (1994) as demandas desta forma de cooperação feitas ao país indicavam que a capacidade da prestação de cooperação pelo país era percebida como ilimitada, pois mais de uma centena de áreas e subáreas foram solicitadas. A percepção destes países era de que o país havia captado e assimilado a cooperação técnica proveniente do Norte, as adaptado a sua realidade e estivesse disposto a as repassar para o Sul.

Porém, a ABC não recebia toda a documentação necessária ao controle destas ações. Assim, quanto à cooperação prestada pelo Brasil, o autor afirma que a documentação disponível na ABC sobre os 649 projetos desenvolvidos no período é

⁸⁰ Em seu artigo nº 17. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3751.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

⁸¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5151.htm. Acesso em: 15 de julho de 2013.

muito precária, faltando documentos como projetos e relatórios, não sendo possível - em diversos casos - identificar a fonte de recursos. Esta precariedade da documentação não permitiu, segundo Cervo (1994), tirar conclusões acerca dos resultados desta forma de cooperação, porém, foi possível verificar em correspondências as dificuldades burocráticas e a falta de disposição de agentes brasileiros para aceitar missões. O autor conclui que o controle do órgão central de cooperação - SUBIN e, posteriormente, ABC - não foi suficiente nas diversas modalidades de cooperação técnica, em particular na cooperação prestada a países em desenvolvimento. Apesar de ter os requisitos para tal, de possuir alta demanda e de possuir o "terceiro-mundismo" como parte de sua política externa, o Brasil não formulou - durante o período analisado - uma política de cooperação técnica internacional em favor dos países de menor desenvolvimento, qualificando a atuação brasileira como decepcionante (CERVO, 1994: p. 62).

2.2 A Política Externa do Governo Lula da Silva (2003-2010): Paradigma Logístico, Multilateralismo da Reciprocidade e Autonomia pela Diversificação

Esta seção tem como objetivo apresentar as linhas gerais da política externa do governo Lula da Silva, utilizando-se para tal da análise de diferentes autores e sob a luz de três conceitos por eles utilizados: o Paradigma Logístico, o Multilateralismo da Reciprocidade e a Autonomia pela Diversificação. Assim, para uma análise da política externa deste período optou-se por usar o paradigma logístico, entendido como:

Logístico é aquele Estado que não se reduz a prestar serviço, como fazia à época do desenvolvimentismo, nem a assistir passivamente às forças do mercado e do poder hegemônico, como se portava à época do neoliberalismo. Logístico porque exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais. (CERVO; BUENO, 2008: p. 494)

Entretanto, para compreender o conceito em seu contexto histórico, Cervo (2008) apresenta três considerações acerca deste paradigma: 1) o malogro das

experiências neoliberais latino americanas na década de 1990, 2) a não aplicação, pelos países centrais, dos princípios exigidos aos países latino-americanos; 3) a sobrevivência do pensamento crítico na AL e Brasil. O autor também apresenta a ideologia por trás deste paradigma, que associa o liberalismo ao desenvolvimentismo (fator externo e interno, respectivamente), assim como funde o capitalismo clássico com o estruturalismo latino-americano. Quanto à questão política, Cervo (2008) afirma que o paradigma logístico recupera a autonomia decisória da política externa, implementando um modelo de inserção internacional pós-liberal.

O paradigma logístico se diferencia do desenvolvimentista, uma vez que transfere as responsabilidades do Estado empresário à sociedade, também se diferenciando do paradigma normal⁸², uma vez que não apenas oferece a estabilidade econômica, mas também auxilia a sociedade na realização de interesses e “limita a prevalência absoluta do Estado que caracterizava o primeiro e elimina do segundo a crença anticientífica no poder ilimitado do mercado de prover tudo o mais” (CERVO, 2008: p.86).

Cervo (2008) também faz considerações acerca da percepção do interesse nacional dentro do paradigma logístico, que se diferencia da visão desenvolvimentista, que os considera de uma sociedade em transformação, correspondendo ao de uma sociedade avançada integrada às estruturas hegemônicas capitalistas. É nesta integração que cabe ao Estado logístico restringir a vulnerabilidade externa, reforçando o núcleo duro da economia nacional, abrindo caminho para sua internacionalização⁸³. Sobre a internacionalização da economia, Cervo e Bueno (2008) argumentam que dada a consolidação do paradigma logístico foi possível ao país agregar a internacionalização à política externa, sendo a formação de empresas fortes e competitivas em escala global um de seus objetivos

⁸² O termo normal, de acordo com Cervo (2008), tem sua origem em uma expressão feita por Domingo Cavallo (“Nosotros queremos ser normales”), ministro das relações exteriores da Argentina (1989-1991) durante o governo de Carlos Menem (1989-1999). Ainda de acordo com o autor este paradigma pode ser compreendido como uma invenção da inteligência latino-americana, influenciada por fatores externos, como a visão de uma globalização benigna e os postulados dos países centrais, e fatores internos, como a instabilidade econômica, desequilíbrios inflacionários e na balança de pagamentos.

⁸³ O autor aponta que “Não fosse a hecatombe normal que se abateu sobre o núcleo forte de matriz nacional, a lógica poderia haver triunfado e o Brasil transitado do paradigma desenvolvimentista para o logístico, desde 1990” (CERVO, 2008: p. 87).

principais. Nesta lógica, as empresas multinacionais de matriz nacional deveriam permitir a captação de recursos, o desenvolvimento tecnológico, participação em cadeias globais de produção, aumento da qualidade do comércio exterior como benefícios, afastando o risco de perpetuar uma dependência estrutural. Por fim, Cervo (2008) faz uma consideração teórica relevante, ao afirmar que o comportamento do Estado logístico se desprende da teoria estruturalista e se aproxima da teoria realista das relações internacionais, construindo meios de poder para fazer suas vantagens comparativas valerem.

Outro autor que identifica a importância do paradigma logístico é Bernal-Meza (2010) que, ao escrever um artigo sobre o pensamento internacional no Governo Lula da Silva, identifica duas dimensões desta abordagem, sendo: “a) uma série de percepções sobre mudanças recentes no sistema internacional e do papel do Brasil no cenário mundial e b) conjunto de políticas guiando a estratégia de desenvolvimento interno e relações internacionais⁸⁴” (BERNAL-MEZA, 2010: p. 202). De acordo com o autor, o Brasil está em uma posição média e de transição, podendo acessar o grupo de países que comandam o status, riqueza e poder.

Bernal-Meza (2010) também faz uma relação entre o paradigma logístico e a teoria realista das relações internacionais, ao identificar na política externa de Lula, e em particular no paradigma logístico, a tendência de acúmulo de poder não apenas no núcleo duro da economia, compreende Cervo (2008), mas também em diferentes objetivos da política externa, como a consolidação do prestígio e liderança regional. Nesse sentido, e após afirmar que o Brasil é o único país latino-americano a retomar o realismo como paradigma da política externa⁸⁵, indica a presença multilateral do país em diversos fóruns (BRICS, IBAS, G-20, OMC), assim como a pretensão brasileira a ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU como formas de acúmulo de poder sendo, na interpretação de Bernal-Meza (2010), essencial a ideia

⁸⁴ “a) a series of perceptions of recent changes in the international system and the role of Brazil on the world stage and b) a set of policies guiding the strategy of internal development and international relations”. Tradução livre do autor.

⁸⁵ Porém, Bernal-Meza (2010) indica que não se trata de um realismo puro, mas combinado com uma visão neo-Grotiana, que considera também o sistema internacional e suas instituições multilaterais, apesar de buscar sua reforma.

de esferas de influência⁸⁶ utilizada pelo Presidente Lula, assim como a ligação entre a prática do regionalismo durante este governo e a noção de Estado logístico onde, por um lado, promove a integração produtiva, energética, de infraestrutura e, por outro, promove o Brasil como um ator global. Por fim, o autor compreende que a política externa brasileira, sob o governo Lula da Silva, retoma como diretrizes a busca pelo poder, autonomia e as aspirações de um protagonismo na hegemonia regional hemisférica e sistêmica⁸⁷.

A atuação multilateral do país também é abordada por Cervo e Bueno (2008) que, ao analisar a história da política exterior do Brasil, entendem que a política externa do país no início deste século se baseia no conceito de multilateralismo da reciprocidade⁸⁸. Compreendem também que a reciprocidade é um princípio aplicado aos diferentes temas da ordem internacional, seja a economia, o meio ambiente ou os direitos humanos, entendendo que a reciprocidade apenas se estabelece quando as regras do ordenamento internacional trazem benefícios a todas as nações. Cervo e Bueno (2008) indicam o comércio e a segurança como temas fundantes deste conceito, podendo ser tomado como exemplo a participação do Brasil na fundação da ONU e dos acordos da GATT, posteriormente OMC, e a busca por soluções pacíficas, negociadas e a promoção dos interesses de países ricos e pobres no comércio internacional. Em resumo, o conceito de multilateralismo da reciprocidade pode ser compreendido através de seus dois pressupostos principais:

[...] existência de regras para compor o ordenamento internacional sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras a fim de garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros (CERVO; BUENO, 2008: p. 497)

⁸⁶ O autor aponta a divisão da seguinte forma: Área Caribenha, Centro Norte e Centro Sul (México), que estão sob a esfera de influência norte-americana e uma Área Sul-Americana, sob a esfera de influência do MERCOSUL (Brasil).

⁸⁷ O autor compara a retomada destas diretrizes as diretrizes perseguidas durante o período de 1974-1979, também conhecido, em estudos de política externa, como o período do pragmatismo responsável e ecumênico. Para mais informações verificar Cervo e Bueno (2008) e Vizentini (2008).

⁸⁸ Cabe ressaltar que o multilateralismo, como indica Cervo (2008), faz parte das linhas prioritárias da política externa brasileira por décadas, sendo possível sua análise e divisão em quatro fases recentes: 1) contribuição brasileira à construção do sistema multilateral pós-guerra (1944-1949); 2) reforma do sistema multilateral (1960-1980); 3) atuação por dentro do multilateralismo, com objetivos próprios (1990-2002) e 4) reciprocidade entre estruturas hegemônicas e emergentes (2003-2010).

Os autores passam a apresentar a aplicação do conceito de multilateralismo da reciprocidade, analisando diferentes temas como, por exemplo: a economia internacional e o G-8, onde ressaltam como característica da economia internacional do país a busca da efetiva reciprocidade na realização de interesses e discorrem sobre a atuação do país frente aos organismos e grupos financeiros internacionais; o comércio internacional e a OMC, onde as posições do país frente a OMC na defesa de seus interesses e de outros países emergentes, em particular no caso dos subsídios agrícolas; a segurança e o Conselho de Segurança da ONU, a respeito do qual identificam o intuito da diplomacia brasileira em desempenhar um papel de destaque, lembrando a busca pelo assento no Conselho de Segurança da ONU, as missões de paz que o país encabeçou, as questões ambientais, apresentando a sobrevivência do planeta, o desenvolvimento e a fome como narrativas da política externa brasileira sobre o tema e, por fim os direitos humanos. Neste último caso, entendem a política como uma crítica ao ordenamento internacional, sendo que – para os autores – a visão de direitos humanos brasileira está associada ao desenvolvimento, o combate à pobreza e a luta contra a fome.

Quanto aos blocos de países, regionalismo e relações bilaterais, Cervo e Bueno (2008) compreendem que a política externa do país está voltada a utilizar os processos de integração para consolidar redes de cooperação não apenas com a América do Sul, mas também com demais regiões, em particular a União Europeia. São lembrados ainda a criação dos BRICS, do IBAS e do G-20, assim como as relações com a África, em particular as relações cooperativas, e as relações com o oriente próximo como amostras não somente da multilateralidade da reciprocidade mas também da ação brasileira na busca de protagonismo no ordenamento internacional⁸⁹.

Vigevani e Cepaluni (2007) desenvolvem uma comparação entre a política externa do governo FHC e do governo Lula da Silva, utilizando os conceitos de autonomia pela distância, pela participação e pela diversificação, compreendendo os

⁸⁹ Cervo e Bueno (2008) também apresentam considerações sobre as relações bilaterais do Brasil com EUA, China, Índia e alguns outros países, demonstrando a importância das relações bilaterais em um cenário onde há uma crise do multilateralismo, o reforço do Estado e os acordos de livre-comércio.

autores que a política externa do governo Lula da Silva pode ser analisada através da noção de autonomia pela diversificação que significa

[...] a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais [...], pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007: p. 283)

De acordo com estes autores, no governo Lula da Silva não houve um rompimento com os principais paradigmas da política externa brasileira como, por exemplo, a busca pelo desenvolvimento econômico com preservação da autonomia política. Os autores indicam que alguns programas e ações da política externa do governo Lula da Silva já haviam se iniciado no governo de FHC. Em contrapartida, identificam uma diferenciação nas ênfases adotadas. As diretrizes da alteração da política externa deste governo seriam: 1) na busca de um maior equilíbrio internacional; 2) no fortalecimento de relações bi e multilaterais como forma de aumentar o peso do país nas negociações internacionais; 3) em aprofundar relações diplomáticas para extrair benefícios políticos e econômicos e 4) em evitar acordos que ameacem – a longo prazo – o desenvolvimento nacional, e indicam as relações com China, Índia, Rússia, as ações na rodada de Doha/OMC, a manutenção de relações políticas e aprofundamento das relações econômicas com países ricos e o estreitamento das relações com países africanos como exemplos da ênfase adotada pela política externa do governo Lula da Silva.

Sobre a cooperação Sul-Sul, Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que a política externa do governo Lula pode, inicialmente, parecer uma volta ao terceiro-mundismo, porém, a relevância das relações sul-sul deve ser interpretada a partir de duas mudanças: a) a adoção dos princípios universalistas da democracia (a partir da redemocratização) e b) o processo de globalização acelerado. Assim, a autonomia pela diversificação ocorre em um cenário próximo ao período da autonomia pela participação, ocorrendo ajustes e mudanças na estratégia anterior de autonomia pela distância. Como exemplos práticos desta diversificação, os autores apontam a intensa agenda diplomática do Presidente Lula da Silva⁹⁰ e, da mesma forma que

⁹⁰ Também chamada de diplomacia presidencial. Vigevani e Cepaluni (2007) apresentam dados mencionados pelo Ministro das Relações Exteriores do Governo Lula, o Chanceler Celso Amorim, indicando 56 viagens para

outros autores já apresentados, a criação do IBAS⁹¹ e do G-20. Parte da autonomia pela diversificação está baseada no alargamento das relações Sul-Sul, com diferentes países e para os mais diferentes objetivos, mas sempre na busca por um desenvolvimento mais justo para países ricos e pobres.

Outro ponto importante na busca da autonomia pela diversificação, como apresentam Vigevani e Cepaluni (2007), é a questão da liderança. De acordo com os autores, a política externa do governo Lula da Silva mantém o multilateralismo já praticado em governos anteriores, porém defendendo a soberania nacional de forma mais enfática, onde o papel de liderança se daria pela ação diplomática ativa e dinâmica e da defesa de temas universais. Os autores destacam o caso da missão de paz no Haiti como exemplo claro da autonomia pela diversificação. Quanto à integração regional, Vigevani e Cepaluni (2007) indicam a prioridade que este tema tem na agenda de política externa do país, bem como a importância das relações com a Argentina, essenciais para um processo de integração da região. Porém, apresentam alguns dos problemas nas relações com o país vizinho (como a questão do CS/ONU) e que poderiam dificultar este processo. Da mesma forma, discorrem sobre a importância estratégica do MERCOSUL e, de sua “alternativa”⁹², a CASA, posteriormente UNASUL, ressaltando a importância da integração e das relações regionais no processo de autonomia pela diversificação. Por fim, Vigevani e Cepaluni (2007) compreendem que a política externa do governo Lula da Silva pode ser visto como uma possuindo ajustes e alterações de programa, indicando que a busca por parceiros estratégicos no sul se dá como forma de aumentar o poder de barganha do país em negociações internacionais. De outro lado, as relações com os países ricos mantém sua importância, buscando-se um equilíbrio maior nestas relações e, enfim, a ideia da autonomia pela diversificação está ligada a uma visão de mundo contrária ao unilateralismo e a hegemonia.

35 países até 2005. Porém, em artigo mais recente, Amorim (2010) apresenta 259 viagens para 83 países, neste número incluso as reuniões internacionais.

⁹¹ Porém, como mencionam os autores, a coalizão começa a se desenvolver durante o governo FHC, em meio ao contencioso sobre patentes de remédios contra HIV/AIDS, ocorrendo à formalização do grupo durante o governo Lula da Silva.

⁹² Isto pois, de acordo com os autores, apesar da visão brasileira de que o MERCOSUL é um projeto político, Argentina, Uruguai e Paraguai parecem o visualizar como econômico-comercial.

Como é possível perceber, os diferentes autores acima apresentados apontam uma série de casos específicos para indicar novos – e velhos – posicionamentos da política externa do governo Lula da Silva. Apesar de indicarem os mesmos eventos para defenderem conceitos diferentes, é possível verificar grande complementaridade entre a ideia de um multilateralismo da reciprocidade e da autonomia pela diversificação, ambas ocorrendo dentro daquilo que foi descrito por Cervo (2008) como o paradigma do Estado logístico. Obviamente muitas outras análises são possíveis, outros autores defendem posições diferentes, porém, esta seção apresentou algumas das principais diretrizes da política externa do governo Lula da Silva, permitindo compreender em qual contexto político a cooperação internacional para o desenvolvimento deste governo se apresentou.

2.3 A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)

Esta seção apresenta os principais dados coletados pela equipe do IPEA e da ABC para a confecção do primeiro relatório sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI)⁹³, que permite verificar o volume e o crescimento destas ações no período entre 2005 e 2009. Cabe ressaltar, como é feito no sumário executivo do relatório, que apesar das instituições e órgãos do governo federal terem intensificado seus projetos e programas ligados à promoção do desenvolvimento de outros países não havia, no âmbito da administração pública federal, a identificação e quantificação destas ações, o que limita, por um lado, a utilização destes como instrumentos de política externa e, por outro, impede o reconhecimento da contribuição brasileira ao desenvolvimento socioeconômico dos países parceiros (IPEA/ABC, 2010b: p. 11). Mais importante ainda é que a falta de informação gera uma falta de transparência, o que dificulta o diálogo com o legislativo e com a sociedade civil a respeito desta temática.

⁹³ A partir deste ponto este documento será referido apenas como relatório.

O Relatório COBRADI (2010b), desenvolvido através de uma parceria entre o IPEA e a ABC, tem como objetivo resgatar, identificar e sistematizar dados de investimentos públicos relacionados à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Para que fosse possível o levantamento destes dados e investimentos chegou-se, após uma série de reuniões e discussões, a uma definição do que representaria a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Esta é compreendida como

[...] a totalidade de recursos investidos pelo governo federal brasileiro, totalmente a fundo perdido, no governo de outros países, em nacionais de outros países em território brasileiro, ou em organizações internacionais com o propósito de contribuir para o desenvolvimento internacional, entendido como o fortalecimento das capacidades de organizações internacionais e de grupos ou populações de outros países para a melhoria de suas condições socioeconômicas. (IPEA/ABC, 2010b: p. 11)

Para que os dados e informações coletadas pudessem ser comparados com outros dados internacionais, a metodologia de coleta e sistematização foi desenvolvida a partir da revisão de métodos e técnicas internacionais. É importante ressaltar que, de acordo com o relatório⁹⁴, a escassez de documentos e dados anteriores ao período de 2005 inviabilizou a proposta inicial de uma análise do período entre 2005-2009, o que já indica problemas com o registro e documentação destas ações. O estudo envolveu a totalidade dos ministérios e entidades governamentais da administração pública federal, sendo que o convite oficial foi feito mesmo sem haver o prévio conhecimento se os tais possuíam projetos e programas ligados à COBRADI. Cada uma destas instituições deveria indicar um servidor como ponto focal, ao qual caberia articular e mobilizar recursos, garantir a comunicação entre a instituição e o IPEA/ABC e centralizar os dados coletados para verificação de consistência⁹⁵. Para auxiliar no processo de levantamento e categorização dos dados e informações, foi apresentado um Guia de Orientações Básicas do Levantamento⁹⁶, além de um email para solução de dúvidas e questionamentos acerca do processo.

⁹⁴ Em nota de rodapé da página 13.

⁹⁵ O relatório também aponta que os pontos focais possuíam permissão para registrar auxiliares para a inclusão de dados no formulário eletrônico desenvolvido, que alimentava um banco de dados no IPEA.

⁹⁶ A partir deste ponto este documento será referido apenas como guia.

O guia, além de apresentar informações básicas sobre o levantamento e seus objetivos, também apresenta importantes definições para o levantamento e categorização adequada dos dados. Assim, apresenta quais os dados de interesse ao levantamento, como: a) horas técnicas; b) bolsas de estudantes e pesquisadores; c) passagens e diárias; d) materiais e equipamentos; e) instalações físicas; e f) outra cooperação técnica, apresentando também quais tipos destes dados deveriam ou não ser incluídos no levantamento⁹⁷. Outra importante definição apresenta pelo guia aos pontos focais do levantamento se relacionam a classificação e quantificação dos recursos, apresentando as seguintes categorias: 1) *identificação da cooperação*, contendo sua descrição e referência jurídica; 2) *tipo de cooperação*, se bilateral ou multilateral; 3) *modalidade de cooperação*⁹⁸, sendo ajuda humanitária, bolsas de estudo para estrangeiros, contribuições para organizações internacionais⁹⁹, cooperação técnica¹⁰⁰, créditos oficiais às exportações, operações de paz, reescalonamento de dívidas e refugiados no Brasil; 4) *setor finalístico da cooperação*¹⁰¹; 5) *detalhamento de recursos*¹⁰² e 6) *valor estimado*.

Após o levantamento dos dados, sua classificação e categorização, o relatório final foi publicado, apresentando que a COBRADI durante o período analisado aproximou-se de R\$ 2,9 bilhões, em valores correntes. Destes, aproximadamente 76% (cerca de R\$ 2,2 bilhões) correspondem as contribuições à organismos internacionais e bancos regionais e aproximadamente 24% (cerca de R\$ 690 milhões) correspondentes a ajuda humanitária, bolsas de estudo para estrangeiros e cooperação técnica, científica e tecnológica. É possível também verificar nos dados um expressivo crescimento da ajuda humanitária, de 0,31% (cerca de R\$ 1,19 milhão) do total da cooperação em 2005 para 12,02% (cerca de R\$ 87 milhões) do total em 2009, movimento também verificado na cooperação técnica, saindo de 7,22% (cerca de R\$ 27 milhões) em 2005 para 13,49% (cerca de R\$ 97 milhões) em 2009. Abaixo o quadro geral da evolução dos recursos:

⁹⁷ Para detalhamento verificar o guia, citado nas referências.

⁹⁸ Para a definição utilizada para estas modalidades de cooperação verificar página 15 do guia.

⁹⁹ Seja como contribuição regular ou integralização de capital.

¹⁰⁰ Considerando custos administrativos associados, equipamentos de naturezas diversas e treinamentos e capacitações.

¹⁰¹ O guia apresenta 27 diferentes setores, entre agricultura, educação, direitos humanos, justiça, meio-ambiente etc.

¹⁰² Os recursos são detalhados como horas técnicas, materiais/equipamentos, doações em espécie e suprimentos, passagens e diárias, cooperação Financeira e Instalações físicas.

Tabela 1 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)
(Em R\$ em valores correntes)

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Total | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | R\$ | % em relação ao total | R\$ | % em relação ao total |
| Assistência humanitária | 1.185.826,34 | 0,31 | 5.524.359,06 | 0,91 | 31.804.809,29 | 5,59 | 29.744.778,97 | 4,83 | 87.042.331,20 | 12,02 | 155.302.104,86 | 5,36 |
| Bolsas de estudos para estrangeiros | 56.104.204,86 | 14,60 | 56.454.857,68 | 9,34 | 56.376.649,16 | 9,90 | 70.666.566,99 | 11,46 | 44.473.906,96 | 6,14 | 284.076.185,65 | 9,8 |
| Cooperação técnica | 27.755.710,55 | 7,22 | 32.801.148,70 | 5,43 | 35.599.271,59 | 6,25 | 58.738.112,72 | 9,53 | 97.744.759,99 | 13,49 | 252.639.003,55 | 8,72 |
| Contribuições para organizações internacionais | 299.145.649,02 | 77,86 | 509.533.963,63 | 84,32 | 445.421.638,10 | 78,25 | 457.249.200,67 | 74,18 | 495.159.128,01 | 68,35 | 2.206.509.579,43 | 76,13 |
| Total | 384.191.390,77 | 100 | 604.314.329,07 | 100 | 569.202.368,14 | 100 | 616.398.659,35 | 100 | 724.420.126,16 | 100 | 2.898.526.873,49 | 100 |

Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 20

Tabela 2 - Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2005-2009)
(Em R\$ valores constantes)¹⁰³

| | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | Total | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|
| | R\$ | % em relação ao total | R\$ | % em relação ao total |
| Assistência humanitária | 1.499.714,57 | 0,31 | 6.581.871,79 | 0,91 | 35.792.438,43 | 5,59 | 31.169.294,86 | 4,83 | 87.042.331,20 | 12,02 | 162.085.650,85 | 5,36 |
| Bolsas de estudos para estrangeiros | 70.954.987,89 | 14,60 | 67.261.854,46 | 9,34 | 63.445.050,89 | 9,90 | 74.050.880,17 | 11,46 | 44.473.906,96 | 6,14 | 320.186.680,36 | 9,8 |
| Cooperação técnica | 35.102.647,13 | 7,22 | 39.080.181,59 | 5,43 | 40.062.643,51 | 6,25 | 61.551.156,81 | 9,53 | 97.744.759,99 | 13,49 | 273.541.389,04 | 8,72 |
| Contribuições para organizações internacionais | 378.329.502,32 | 77,86 | 607.072.636,65 | 84,32 | 501.267.792,94 | 78,25 | 479.147.455,54 | 74,18 | 495.159.128,01 | 68,35 | 2.460.976.515,45 | 76,13 |
| Total | 485.886.851,91 | 100 | 719.996.544,49 | 100 | 640.567.925,78 | 100 | 645.918.787,37 | 100 | 724.420.126,16 | 100 | 3.216.790.235,70 | 100 |

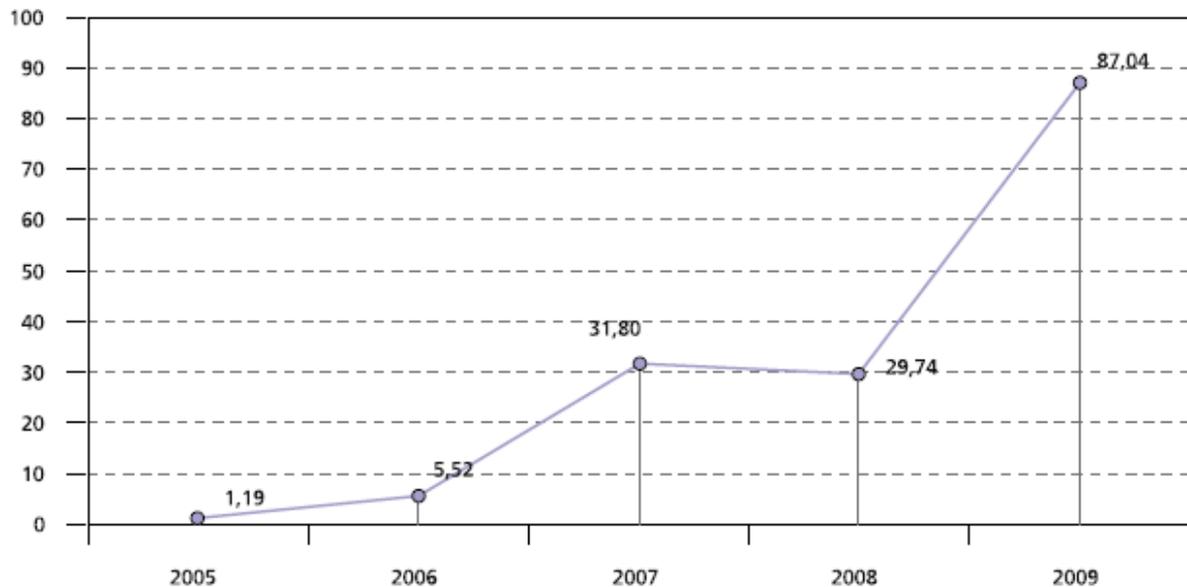
Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 20

¹⁰³ Valores em reais de 2009, atualizados pela Deflator Implícito do Produto Interno Bruto (PIB)/IBGE

2.3.1 Assistência Humanitária

A assistência humanitária corresponde a pagamentos e doações destinados a salvar vidas, aliviar o sofrimento e proteger a dignidade humana durante ou posteriormente à ocorrência de conflitos ou desastres naturais (IPEA/ABC, 2010a: p. 15). Percebe-se, como apresentado anteriormente, um expressivo crescimento desta forma de cooperação, representando 5,36% do total da COBRADI do período analisado.

Gráfico 1 - Evolução da Assistência Humanitária Internacional (2005-2009)



Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 22

De acordo com o relatório, foi possível verificar uma alteração na forma de execução desta forma de cooperação, sendo que em 2005 havia um relativo equilíbrio entre execução através de organizações internacionais e envio direto de auxílios, já em 2009 foi possível verificar que 97% das ações foram canalizadas sem intermediários. Atuaram nesta forma de cooperação, com maior predominância, ministérios e entidades relacionadas à alimentação, saúde, direitos humanos e fretes

e que constituem o Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI)¹⁰⁴.

Quanto à distribuição geográfica da ajuda humanitária, o relatório apresenta 76,27% enviada a América Latina e Caribe, 16,44% enviada a Ásia, 7,26% enviados a África e 0,02% enviados a Oceania. Sendo os maiores receptores desta forma de cooperação, durante todo o período analisado, apresentados abaixo:

Tabela 3 - Maiores Receptores de Assistência Humanitária Internacional do Brasil (2005-2009)

| Receptores | R\$ | % |
|-----------------------------|---------------|-------|
| Nicarágua | 2.047.781,37 | 1,32 |
| Equador | 2.154.393,43 | 1,39 |
| Peru | 2.219.346,84 | 1,43 |
| Argentina | 2.849.023,02 | 1,83 |
| Jamaica | 3.928.526,00 | 2,53 |
| Guiné Bissau | 5.409.910,10 | 3,48 |
| Bolívia | 6.122.786,66 | 3,94 |
| Paraguai | 6.258.347,56 | 4,03 |
| Organizações Internacionais | 13.983.107,92 | 8,97 |
| Honduras | 15.646.603,87 | 10,07 |
| Território Palestino | 19.943.464,16 | 12,84 |
| Haiti | 29.840.307,15 | 19,21 |
| Cuba | 33.523.648,54 | 21,59 |
| Demais países | 11.419.858,24 | 7,35 |

Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 26

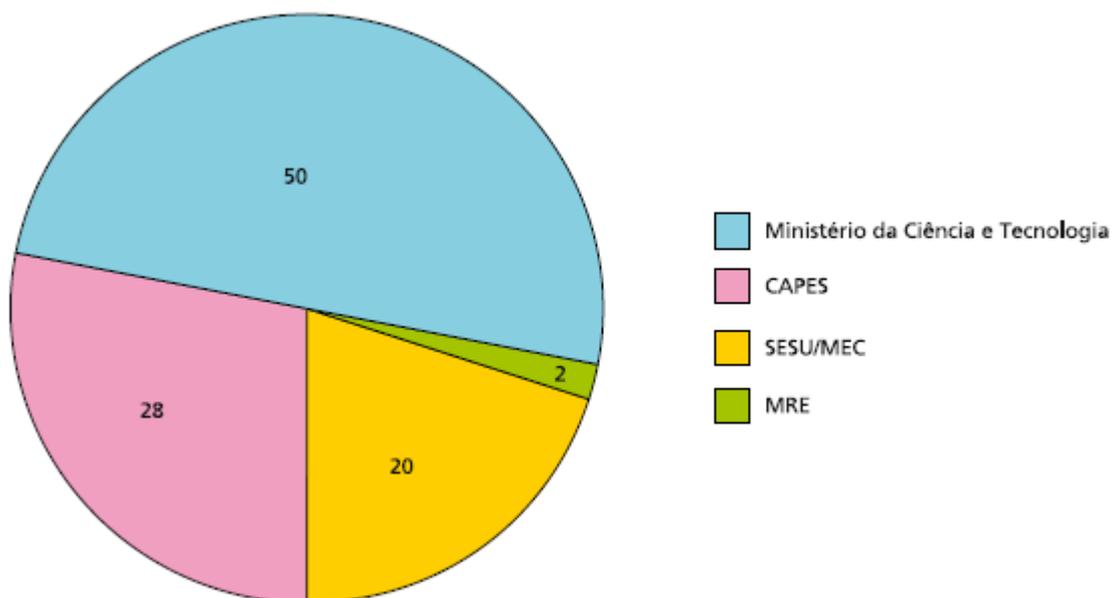
2.3.2 Bolsas de Estudos a Estrangeiros

Compreendida como concessão de bolsas para nacionais de países recebendo qualquer tipo de educação, capacitação, treinamento ou aperfeiçoamento no Brasil ou no exterior (IPEA/ABC, 2010a: p.15), esta forma de cooperação, de acordo com o relatório, é uma das mais tradicionais formas de cooperação feitas pelo país, remontando já à época do CNAT a concessão de bolsas de estudos. Esta forma de cooperação, no período analisado, corresponde a 9,8% do total, porém é possível identificar algumas variações no volume destinado a estas concessões (ver

¹⁰⁴ Criado em 2006 e composto por representantes e suplentes dos seguintes ministérios e entidades: Casa Civil/PR, do MRE, do MD, do MJ, do MF, do Mapa, do MS, do MI, do MDS, do MEC, do MDA, do MC, da Secretaria Geral/PR e da SEDH/PR.

tabela 1). As bolsas de estudo são oferecidas dentro de diversos programas do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES), da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Cultura (SESU/MEC) e do MRE. Durante o período analisado a distribuição de bolsas de estudo foi feita da seguinte forma:

Gráfico 2- Bolsas de Estudo para Estrangeiros por Instituição Participante (2005-2009)



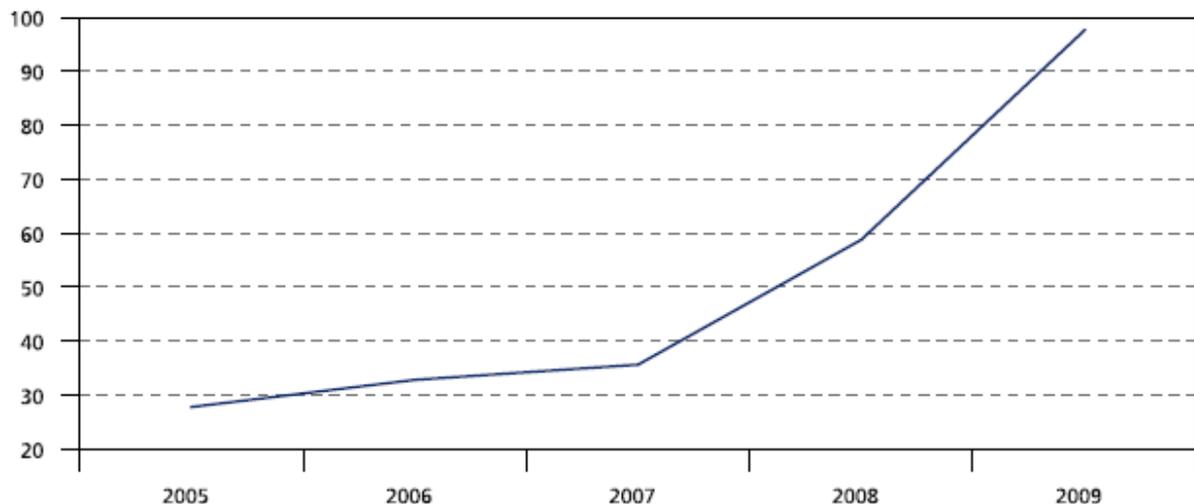
Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 28

O relatório detalha alguns dos programas dentro de cada entidade, apresentando a quantidade de bolsas em cada uma delas. Entretanto, o relatório não apresenta as nacionalidades dos bolsistas em cada programa, mas é possível verificar, dada as temáticas e focos, a concessão de bolsas de estudos, em particular, para estudantes latino-americanos e africanos.

2.3.3 *Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica*

O relatório relembra que esta forma de cooperação, no caso brasileiro, tem como características não possuir fins lucrativos, não possuir interesses comerciais, sem imposições ou condicionalidades, além de ser desenvolvida em conjunto com os países parceiros, considerando suas realidades e buscando o desenvolvimento de capacidades locais. São consideradas ações de cooperação técnica, científica e tecnológica os recursos federais utilizados em atividades de treinamento, capacitação, assim como os custos administrativos e gastos com materiais e equipamentos¹⁰⁵ (IPEA/ABC, 2010b: p. 35). Assim, o relatório apresenta que esta forma de cooperação superou R\$ 252 milhões (8,72% do total) durante o período apurado, sendo possível verificar que o volume de recursos para esta forma de cooperação mais do que triplicou entre 2005 e 2009. Entre as atividades considerados pelo levantamento, 69% correspondem a capacitações e treinamentos, 28% a custos administrativos associados e 3% a equipamentos de natureza diversa.

Gráfico 3 - Evolução dos Recursos Anuais Aplicados em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica (2005-2009)



Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 34

O relatório indica que a cooperação bilateral é responsável por 92% destas ações, sendo Argentina, Guiné Bissau, Timor Leste, Cuba e Moçambique (8%, 6% e

¹⁰⁵ O guia não apresenta uma definição clara sobre esta forma de cooperação, apresentando os gastos que devem ser considerados como pertencentes a esta atividade.

4% cada, do valor total respectivamente) os países que mais receberam este tipo de cooperação durante o período. Quanto à cooperação multilateral, o relatório indica como principais parceiros a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a Organização Pan-americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde e o Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/AIDS (20%, 16% e 11% do total, respectivamente). A América Latina e Caribe e África Subsaariana recebem, juntas, 62% (R\$ 154,9 milhões) do total apurado, porém, é possível verificar um certo equilíbrio desta forma de cooperação ao considerar o nível de renda dos países receptores: 42% aos países de renda média-baixa, 34% aos de renda média-alta, 21% aos de renda baixa e 3% aos de renda alta

2.3.4 Contribuições a Organizações Internacionais e Bancos Regionais

Esta forma de cooperação corresponde tanto a contribuições regulares a organizações internacionais¹⁰⁶ assim como a integralização de capitais em organismos financeiros internacionais de desenvolvimento que o país faça parte (IPEA/ABC, 2010a: p. 15). O relatório ressalta que esta forma de cooperação representa aproximadamente três quartos (76,13%) do total de COBRADI no período analisado. Abaixo é apresentada a tabela contendo a alocação dos recursos:

¹⁰⁶ De acordo com o guia, estas organizações devem ser de direito internacional público, os quais tenham os tratados aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados pela Presidência da República e que criam obrigações ao país.

Tabela 4 - Contribuições para organizações internacionais e bancos regionais (2005-2009)
(Em R\$ valores correntes)

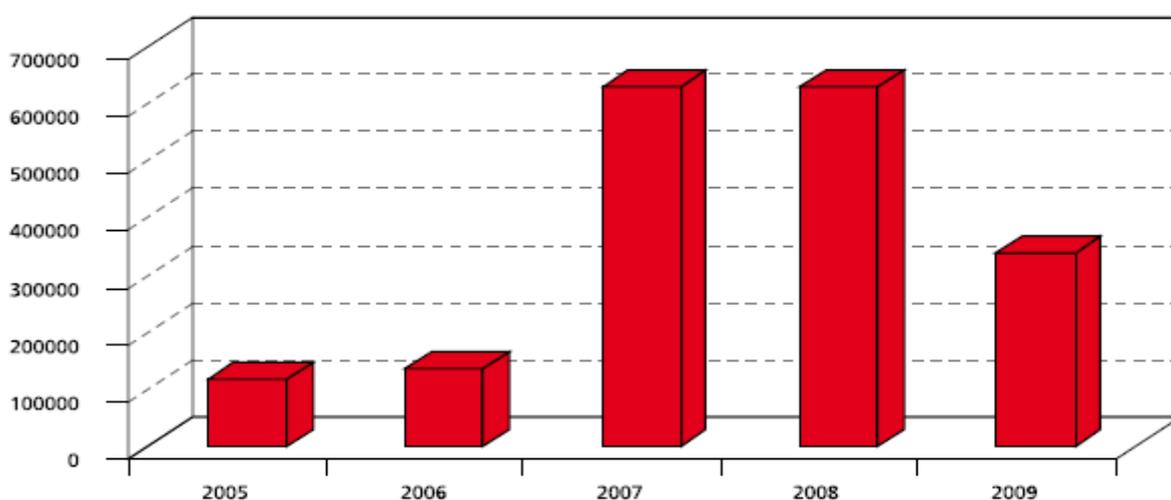
| | 2005 R\$ | 2006 R\$ | 2007 R\$ | 2008 R\$ | 2009 R\$ | Total | % |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|---------------|
| Organizações internacionais | 134.487.406,02 | 326.450.175,63 | 276.536.725,10 | 285.878.530,67 | 361.439.736,01 | 1.384.792.573,43 | 62,76 |
| Bancos Regionais | 164.658.243,00 | 183.083.788,00 | 168.884.913,00 | 171.370.670,00 | 133.719.392,00 | 821.717.006,00 | 37,24 |
| Fundo de Operações Especiais (Banco Interamericano de Desenvolvimento) | 113.733.191,00 | 81.156.600,00 | 72.769.127,00 | 85.824.884,00 | 59.392.156,00 | 412.875.958,00 | 18,71 |
| Fundo Africano de Desenvolvimento | 1.036.889 | 6.062.988 | 5.451,986 | 4.261.286 | 3.601.136,00 | 20.414.285,00 | 0,93 |
| Total | 299.145.649,02 | 509.533.963,63 | 445.421.638,10 | 457.249.200,67 | 495.159.128,01 | 2.206.509.579,43 | 100,00 |

Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 40

Dos recursos destinados as organizações internacionais, 30% (cerca de R\$ 430 milhões) se referem ao Fundo de Convergência Estrutural e de Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), onde o Brasil é responsável por 70% dos aportes¹⁰⁷. As integralizações de cotas representam 37% do total desta forma de cooperação, cabendo ao Fundo de Operações Especial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, aproximadamente 18% deste total, além da participação brasileira no Fundo Africano de Desenvolvimento, que corresponde a apenas 0,93% do total, mas que demonstra um grande crescimento, passando de aproximadamente R\$ 1 milhão em 2005 para aproximadamente R\$ 3,6 milhões em 2009, totalizando mais de R\$ 20 milhões durante o período.

Quanto aos refugiados no Brasil, o relatório indica estas ações como sendo a soma do programa de apoio a albergues para refugiados com as contribuições voluntários ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e para a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA) incluída a ajuda humanitária enviada a refugiados em assentamentos (IPEA/ABC, 2010b: p. 43).

Gráfico 4- Gastos do Governo Federal com Refugiados (2005-2009)



Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 43

¹⁰⁷ Seguido por Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%.

2.3.5 Operações de Paz

Por fim, quanto às operações de paz cabe salientar uma forma de cálculo diferente das demais formas de cooperação, uma vez que as forças armadas são, inicialmente, treinadas utilizando recursos definidos nas leis de diretrizes e orçamento, além de obedecer a outras leis como, por exemplo, a lei de responsabilidade fiscal, compatibilidade com o planejamento plurianual. Assim sendo, são identificados dois programas no orçamento do período ligados a esta forma de cooperação: a) Participação Brasileira em Operações de Paz e b) Brigada de Operações de Força da Paz (2005 a 2007). Este segundo programa, de acordo com o relatório, viabilizou a criação do Centro de Instruções de Operações de Paz Sérgio Viera de Melo (CIOpPAZ). Portanto, as leis orçamentárias anuais previam aproximadamente R\$ 690 milhões para utilização com missões de paz, dos quais aproximadamente R\$ 613 milhões (88,9%) foram utilizados efetivamente durante o período. A tabela abaixo apresenta os dados completos.

Tabela 5 - Recursos orçamentários para participação em operações de paz da ONU, segundo programa de ação - Brasil (2005-2009)
(Em R\$ 1.000 correntes)

| Programa na LOA/ano | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Total |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------|
| Participação brasileira em missões de paz programada | 225.618 | 81.122 | 134.075 | 120.668 | 128.395 | 689.878 |
| Participação brasileira em missões de paz executada | 147.793 | 80.709 | 131.773 | 127.919 | 125.409 | 613.603 |
| Lei no/ano | 11.100/2005 | 11.306/2006 | 11.451/2007 | 11.647/2008 | 11.897/2008 | - |

Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 46

Quanto à participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o relatório indica que aproximadamente R\$ 217 milhões foram destinados a atuação brasileira neste país, sendo que a ONU ressarciu o Brasil em US\$ 127 milhões. A tabela a seguir apresenta os principais projetos de cooperação com o Haiti durante o período analisado:

Tabela 6 - Principais projetos de cooperação com o Haiti - Brasil (2005-2009)

| Projeto de cooperação | R\$ |
|--|------------|
| Aprimoramento do programa haitiano de imunizações | 253.354 |
| Construção de cisternas familiares | 106.863 |
| Doação de materiais esportivos | 67.657 |
| Eliminação e prevenção do trabalho infantil | 530.376 |
| Fortalecimento da agricultura familiar | 53.519 |
| Fortalecimento da cultura da mandioca | 41.071 |
| Promoção da sustentabilidade da produção de hortaliças | 238.502 |
| Reciclagem operacional para bombeiros haitianos | 48.071 |
| Reconstrução da cobertura vegetal da bacia do Mapou | 61.598 |
| Transferência tecnologias produção e processamento do caju | 167.482 |
| Assistência humanitária | 29.800.000 |
| Bolsas de estudos para haitianos | 63.180 |

Fonte: ABC/IPEA, 2010b: p. 48

Em suma, esta seção apresentou de forma resumida alguns dos principais dados apresentados no primeiro relatório sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. É possível verificar que o relatório não fornece uma análise detalhada ou discussões sobre seus resultados, apresentando a compilação e sistematização dos dados obtidos através do levantamento, sendo que estes dados permitem verificar não somente os volumes direcionados a esta forma de cooperação, mas também o aumento expressivo destes valores neste período, indicando a importância do estudo deste tema.

2.3.6 Considerações sobre o Relatório ‘Cooperação Brasileira sobre o Desenvolvimento Internacional (2005-2009)

Uma discussão preliminar problematizando a metodologia utilizada pelo Relatório é feita por Campos, Lima e Gonzalez (2012), que indicam a utilização de conceitos operacionais preliminares para a obtenção e classificação dos dados do primeiro relatório. As entrevistas também permitiram verificar melhor a percepção dos diferentes agentes sobre o relatório como também colher algumas informações importantes sobre seu desenvolvimento e perspectivas para as próximas edições.

Todos os entrevistados foram unânimes em declarar que este primeiro relatório é uma importante iniciativa do governo federal quanto à sistematização e divulgações dos dados da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, indicando a participação de diferentes instituições na coleta e sistematização dos dados requeridos. Mas, apresentam algumas críticas em relação à primeira edição que esperam ser resolvidas nas próximas edições. Apontam, por exemplo, que apesar da mobilização das instituições em reuniões de preparação, coleta e sistematização dos dados, poucos participaram intensamente das discussões sobre como se entenderia a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, se limitando a fazer comentários e sugestões à equipe responsável durante as reuniões realizadas.

Relacionado ao conceito utilizado no relatório, as entrevistas realizadas com os técnicos da SEIAN/MPOG se questionam sobre a necessidade da definição de um conceito próprio para o caso brasileiro ao invés da utilização de conceitos já empregados internacionalmente, como o conceito da CAD/OCDE. Uma possível resposta, dada por Campos, Lima e Gonzalez (2012) e também referendada pelas entrevistas com os técnicos do IPEA foi a necessidade de utilizar um conceito que permitisse uma coleta e sistematização, além de uma possibilidade de comparação com dados internacionais, mas que não representasse um conceito definitivo para esta forma de cooperação. Portanto, os conceitos de cooperação internacional para o desenvolvimento tradicional e de cooperação Sul-Sul não oferecem o nível de instrumentalidade necessária para esta coleta e sistematização, assim, os autores e os estes técnicos afirmam que a definição utilizada no relatório é apenas operacional e preliminar para que fosse possível fazer o levantamento de dados.

Entretanto, os técnicos da SEIAN/MPOG ressaltam alguns erros operacionais na aplicação do conceito escolhido para representar a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. O conceito entende que esta forma de cooperação representa os recursos investidos totalmente a fundo perdido (IPEA/ABC, 2010b), porém, estes técnicos indicam que o relatório apresenta entre estes recursos os destinados ao Fundo de Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM), que não pode ser considerado como fundo perdido, uma vez que o Brasil também tem o direito de utilizar estes recursos. Outro exemplo dado

pelos técnicos do IPEA são os elementos utilizados para o cálculo das ações e considerados como fundo perdido, como horas técnicas, passagens e diárias. Estes entrevistados consideram inadequada a classificação destes elementos como fundo perdido, uma vez que estão relacionados ao preparo e ao envio de técnicos brasileiros para missões, para a troca de conhecimentos e experiências em países parceiros, onde desempenham temporariamente suas funções nestes locais e, portanto, não podem ser assim considerados. Isto leva a constatação de que as tabelas indicadas no relatório não indicam necessariamente o que foi transferido ou investido pelo país em seus parceiros, mas sim os custos de preparação e envio de pessoal.

A utilização de elementos como os apontados acima deu ao primeiro relatório um perfil quantitativo, isto também foi objeto de críticas de todos os entrevistados, sendo criticado também pelos próprios técnicos do IPEA. Eles consideram que os dados apresentados não representam adequadamente o perfil das relações do país com seus parceiros, apenas indicando de forma geral os gastos relacionados as diferentes modalidades de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, o que não permite uma análise mais aprofundada destas ações e destas relações. Os técnicos do IPEA, entretanto, acreditam que identificar os gastos permite verificar quais os acordos de cooperação foram assinados e quais países parceiros estão envolvidos, o que pode representar um primeiro passo para uma análise da agenda política destas ações. Estes técnicos também indicam que dados sobre gastos não são adequados para representar a cooperação brasileira, uma vez que ela não é uma cooperação de fluxos de capital, mas sim de troca de conhecimentos e experiências, que não são refletidos pela análise quantitativa das ações e programas. Compreendem então ser necessário verificar e apresentar o que é efetivamente feito pelo país com o nome de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, de forma a apresentar não apenas dados, mas também como e onde ocorre a troca de experiências e o compartilhamento de conhecimentos.

Este perfil quantitativo, de acordo com os técnicos do IPEA, tende a mudar nas próximas edições do relatório. Estas edições não vão se preocupar em definir conceitualmente o que significa a cooperação brasileira para o desenvolvimento

internacional, mas sim apresentar as ações e programas que são desenvolvidos pelas diferentes instituições cooperantes sob este nome, o que dará um perfil muito mais qualitativo. Porém, isto não deve significar que a parte quantitativa será deixada de lado, ela servirá de apoio e referência aos outros elementos apresentados, dando indícios que se pretende que os relatórios também tratem em edições futuras dos resultados e avaliações da cooperação oferecida. Esta abordagem poderá ser vista a partir do relatório que compreende o ano de 2011, o relatório do ano de 2010 seguirá em grande parte a abordagem já utilizada no primeiro relatório, fechando assim o ciclo de 2005-2010. Esta abordagem qualitativa, que apresentará a descrição daquilo que se compreende como cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, permitirá não apenas conhecer quais conhecimentos e técnicas estão disponíveis, mas também oferecerá a possibilidade de verificar e questionar os números dos recursos alocados, as formas da cooperação oferecida.

O relatório desenvolvido pelo IPEA em conjunto com a ABC, mesmo com os problemas acima mencionados, tem como principal contribuição demonstrar que os dados sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional existem, também possibilitando, de acordo com os entrevistados, ampliar a visão sobre a agenda brasileira de cooperação, que engloba muito mais do que a cooperação técnica e financeira, oferecendo aos países parceiros a troca de conhecimentos e experiências em políticas públicas, que inicialmente foram desenvolvidas como respostas aos problemas domésticos, mas que pela condição similar de diversos parceiros, acaba por também oferecer soluções, adaptáveis, aos problemas que estes possuem. Os problemas aqui relatados já foram detectados e estão em discussão, assim é possível esperar que as próximas edições apresentem novas informações, sob novas abordagens e que permitam uma maior publicidade sobre as ações de cooperação do governo brasileiro e a discussão qualificada de membros do governo e da academia sobre estas ações.

3 PROBLEMAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL

Esta seção apresenta os principais problemas e perspectivas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional no período de governo analisado, baseando-se em particular nas entrevistadas realizadas pelo autor.

3.1 Dificuldades da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Apontamentos Gerais

As entrevistas realizadas permitiram verificar alguns dos principais problemas da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, sendo estes a) legislação; b) recursos orçamentários; c) quadros técnicos; d) metodológicos; e) planejamento; f) estratégia; g) democratização e h) problemas externos.

Há um consenso entre os entrevistados a respeito da falta de uma legislação específica para a cooperação prestada pelo país. A ausência desta legislação torna-se um obstáculo para a execução de ações, para a transferência de recursos e sua prestação de contas, o que leva a incapacidade de agir das instituições brasileiras e o conseqüente represamento de demandas. Os entrevistados são unânimes em apontar que o primeiro passo para que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional possa expandir e ser feita de forma adequada é o estabelecimento de um marco legal que ofereça uma base sólida para a atuação das diferentes instituições e instâncias do governo federal, estadual e municipal, na esfera internacional. Um exemplo oferecido durante as entrevistas, tanto pelos representantes das assessorias internacionais dos ministérios quanto pelo entrevistado da Agência Brasileira de Cooperação, e que indica a necessidade desta legislação é o caso da cooperação humanitária internacional, a cargo da Coordenação Geral de Combate à Fome e Ações Humanitárias (CGFOME) do Itamaraty, que é parte do Grupo Interministerial de Assistência Humanitária

Internacional (GTI-AHI). Este grupo, a partir de seu decreto de criação, ficou encarregado de elaborar propostas que autorizem este tipo de ação e, de acordo com a entrevista realizada com seu representante, apresentou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 737/2007, que dispõe sobre a autorização das ações de assistência humanitária internacional pelo poder executivo federal, mas que ainda permanece em tramitação.

Outro problema apresentado por todos os entrevistados é a falta de recursos financeiros ou orçamentários para a execução de ações de cooperação. Neste ponto cabe ressaltar que os recursos durante o período de governo em questão foram crescentes, porém, as entrevistas com a Agência Brasileira de Cooperação, com as assessorias internacionais e com a CGFOME demonstram que estes recursos ainda não são adequados para atender a demanda que o país recebe por cooperação. Também deve ser feita uma ressalva sobre a fonte dos recursos, uma vez que as assessorias internacionais, em geral, não possuem dotações orçamentárias que permitam a oferta de cooperação¹⁰⁸, sendo necessária a articulação e o financiamento das atividades através da Agência Brasileira de Cooperação. O entrevistado da Agência Brasileira de Cooperação, assim como o da CGFOME, ressaltam que os recursos da ABC, que experimentou um grande crescimento no período entre 2005-2009, agora passa por uma manutenção de seus níveis, o que considerando a demanda crescente por cooperação técnica brasileira¹⁰⁹, pode ser considerado uma diminuição da capacidade de resposta que afeta a ação internacional dos diferentes ministérios que atuam através do financiamento da agência.

Por outro lado, os técnicos da SEAIN/MPOG e do IPEA não consideram a manutenção dos recursos como uma diminuição da capacidade, mas sim uma racionalização do uso destes recursos, indicando uma mudança no perfil das ações de cooperação técnica. A diminuição de recursos também é verificada na CGFOME, conforme entrevista, criada no início do período de governo analisado, e que entre

¹⁰⁸ Cabe ressaltar que de acordo com as entrevistas junto às assessorias internacionais permite verificar que algumas destas assessorias possuem linhas orçamentárias para custeio de atividades, porém o valor não é suficiente para ser utilizado em projetos de cooperação.

¹⁰⁹ A partir da visibilidade de políticas domésticas, como o Programa Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos, gerou-se uma demanda adicional para a cooperação brasileira.

2003-2013 teve recursos que se aproximaram a trezentos milhões de reais, mas que de acordo com seu representante têm seus recursos diminuídos nos últimos anos. Cabe ressaltar que a manutenção ou diminuição de recursos da Agência Brasileira de Cooperação significará a redução da oferta de cooperação por parte dos ministérios setoriais que necessitam de financiamento para suas atividades externas, o que prejudica as ações de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Os quadros técnicos também representam um problema a ser solucionado para que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional seja oferecida com qualidade e de forma eficiente. Este problema foi mencionado pelos técnicos das assessorias internacionais dos ministérios, pelo representante da Agência Brasileira de Cooperação e pelos técnicos do IPEA e pode ser encontrando tanto na falta de quadros técnicos capacitados para trabalhar nas assessorias internacionais dos ministérios, o que demonstra uma falta de planejamento e gestão adequada destas áreas, como também a falta de quadros técnicos para as áreas-fins dos ministérios, o que pode ser considerado um problema ainda maior, uma vez que indica a falta de pessoal para atividades essenciais ao público interno e que, portanto, não podem ser alocados para projetos de cooperação internacional. Ainda na questão dos quadros técnicos, os entrevistados, em particular os técnicos das assessorias internacionais e do IPEA, ressaltam a falta de carreiras específicas em alguns ministérios, o que acaba por levar a uma rotatividade de servidores e a necessidade de treinamentos e capacitações para sua atuação, em particular nas assessorias internacionais e seus projetos. Para equacionar tais dificuldades estes entrevistados indicam a necessidade da estruturação de carreiras para os ministérios que ainda não a possuem, a inserção de cargos e funções ligados às atividades internacionais, outra solução possível, mencionada pelos técnicos do IPEA, seria, por exemplo, a abertura de editais para pesquisadores-bolsistas, a exemplo de uma prática do próprio IPEA.

Quanto à questão metodológica, os técnicos das assessorias internacionais entrevistados apontam que possuem dúvidas acerca das ações desenvolvidas apenas sob diálogos de políticas públicas, uma vez que torna difícil avaliar os resultados destas ações e indicam que a CGFOME possui uma metodologia

diferente da ABC. Isto foi confirmado pelo representante da CGFOME que explica que o desenvolvimento de projetos de segurança alimentar através desta coordenação não se constitui apenas em diálogos de políticas públicas, troca de experiências e visitas técnicas, mas envolve o estabelecimento de um programa piloto e a contratação de consultores que permanecem na localidade por aproximadamente sete meses, permitindo um contato maior com a população afetada e uma condução mais adequada do projeto. Ainda sobre a metodologia, na questão dos recursos, os técnicos da SEIAN/MPOG e IPEA indicam a necessidade do estabelecimento de padrões de prestação de contas, da sistematização de informações e da criação de bancos de dados sobre a cooperação oferecida pelo país, que em parte já está equacionado pela publicação do primeiro e dos próximos relatórios sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

O planejamento das ações de cooperação internacional também se apresenta como um problema, em particular na questão da coordenação entre as diferentes instituições. A coordenação de ações fica a cargo dos contatos entre diferentes assessorias, o que não ocorre frequentemente. Porém, os técnicos das assessorias internacionais e do IPEA fazem a ressalva de que este problema pode ter sua origem nos diferentes pontos de contato dos países interessados que, muitas vezes, não passam suas demandas através da ABC ou pelo Itamaraty, utilizando contatos diretos e também quanto a diversidade de atores que oferecem cooperação acaba por tornar esta coordenação uma questão complexa. De qualquer forma, todos os entrevistados entendem que cabe a ABC a coordenação das diferentes ações de cooperação técnica e acreditam que é necessário que a agência esteja pronta e capacitada para tal.

Outro ponto importante relacionado à questão do planejamento das ações é a falta de uma sistematização dos conhecimentos disponíveis em políticas públicas e que possam ser oferecidos por meio da cooperação internacional. Os técnicos do IPEA ressaltam a necessidade das diferentes instituições analisarem suas políticas públicas e programas para que seja possível identificar aqueles que podem ser oferecidos pelo país aos seus parceiros. A criação deste catálogo de políticas públicas permitiria aos parceiros verificar quais temas e quais políticas estão disponíveis, podendo escolher qual daquelas pode melhor se adequar as suas

necessidades internas. Esta sistematização também permitiria às instituições organizar e planejar a sua oferta de cooperação internacional de forma mais adequada.

Outra questão levantada por todos os entrevistados é a falta de uma estratégia para as ações de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. No caso das assessorias internacionais, em geral, a ação de cooperação se dá como respostas as demandas dos países interessados, não havendo pró-atividade destas assessorias em desenvolver projetos de cooperação, a não ser em casos relacionados à diplomacia presidencial, a qual ofertava projetos de cooperação, mas sem necessariamente haver interlocução entre a oferta e as áreas em questão. A falta de estratégia também se dá em relação ao foco da cooperação, os entrevistados apontam que não existe nenhuma determinação formal sobre a quem atender, sendo que os ministérios dão prioridade aos países que possuem algum tipo de prioridade na política externa do país. Assim, países do MERCOSUL, América Latina e África acabam por serem priorizados quando fazem suas demandas, todavia, não parece haver um planejamento bem desenvolvido sobre esta priorização ou sobre os recursos a serem destinados a estas áreas e países.

Indagados sobre uma possível política nacional de cooperação internacional, todos entrevistados, em particular os atores da sociedade civil, acreditam que ela é um passo necessário, para que tantos os ministérios quanto os demais atores que oferecem cooperação possam se estruturar e planejar suas ações internacionais. Porém, indicam que esta política não é simples, sendo necessária uma grande discussão pública acerca do tema. Por outro lado, os técnicos do IPEA indicam que apesar desta política não existir no papel, a prática da cooperação brasileira para a cooperação internacional já apresenta, de certa forma, uma estratégia a ser perseguida, o que indica o foco nas relações de cooperação Sul-Sul. Por outro lado, estes técnicos reconhecem a necessidade de incluir os diferentes atores da sociedade civil nas discussões e na estruturação de uma estratégia de cooperação internacional, uma vez que tais atores já praticam cooperação com seus congêneres e podem trazer experiências e ideias importantes para o quadro da cooperação brasileira em geral.

Outro ponto relevante, relacionado a uma questão mais geral, é a democratização da política externa brasileira. O Ministério das Relações Exteriores ainda é uma instituição muito fechada, mesmo com uma abertura experimentada recentemente, isto leva a dificuldades de coordenação deste ministério em relação aos outros, além de fazer com que temas de política externa fiquem, na maior parte das vezes, nas mãos de diplomatas de carreira, sem a devida discussão com os diferentes atores da sociedade civil. Esta centralização, considerada excessiva para alguns entrevistados, faz com que os diferentes ministérios e suas assessorias não tenham acesso as discussões e decisões de política externa, sendo que os entrevistados, em particular os técnicos das assessorias internacionais, do IPEA e da sociedade civil, ressaltam que a falta de diálogo interinstitucional não permite que os objetivos da política externa sejam de conhecimento de todos, o que leva a uma falta de clareza, a impossibilidade de desenvolver um foco para as ações de cooperação internacional. Apontam ainda que a centralização das decisões de política externa, e por consequência de cooperação internacional, faz com que estas se tornem vulneráveis a pressões e mudanças políticas, em particular no caso da transição democrática de poder.

De acordo com os entrevistados, uma forma de prevenir estas pressões e influências seria por meio da democratização da política externa brasileira, de modo que os diferentes segmentos da sociedade civil possam ter voz e participar destas decisões. Uma possibilidade seria a criação de uma espécie de conselho nacional de política externa, por meio do qual a sociedade civil possa participar das discussões e decisões referentes aos caminhos da política externa do país. Isto contribuiria não apenas com continuidade e a coerência desta política, mas também com a diminuição dos riscos de imposições políticas.

Outro ponto relacionado à democratização é a questão da opinião pública. Os entrevistados, em especial os técnicos da SEAIN/MPOG e do IPEA, observam a necessidade de conhecer o que a opinião pública em geral entende sobre a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e como a avalia. Nisto identificam a possibilidade de críticas às iniciativas brasileiras, uma vez que a opinião pública pode considerar a alocação de recursos para a cooperação como inadequada, frente aos problemas nacionais ainda não resolvidos. Porém, acreditam

que estas críticas podem estar relacionadas à falta de conhecimento das ações e do perfil da cooperação do país e, portanto, entendem ser necessária a apresentação de dados e análises que possam informar tanto os membros do governo e os acadêmicos quanto à população em geral. Com isto, avaliam que a opinião pública, vista como alheia em assuntos de política externa, venha a se informar sobre estas ações e, com isto, podendo fazer pressão ou mostrar interesse em participar das discussões sobre a temática.

O representante da ABC entrevistado, assim como os técnicos das assessorias internacionais, também lembra a existência de obstáculos enfrentados no país parceiro, que podem causar prejuízos na execução dos projetos. As fragilidades institucionais dos países parceiros muitas vezes traz dificuldades para a negociação e implementação de projetos de cooperação. Esta dificuldade está também relacionada à alta rotatividade de servidores públicos destes países que, em muitos casos, não possuem uma burocracia adequadamente estruturada e pelas alternâncias de poder, sejam elas democráticas ou não, que acabam fazendo com que os projetos anteriormente negociações ou em fase de implementação sofram paralisação, descontinuidade ou até mesmo o abandono. Somado a isto, a fragilidade institucional dos países parceiros afeta a documentação dos projetos e sua sistematização, o que leva a necessidade, no caso de continuidade dos projetos, de novos treinamentos e capacitações. Isto, de acordo com os entrevistados, causa prejuízos a iniciativa de cooperação, uma vez que recursos são alocados, mas também causa problemas aos países parceiros que, por conta desta fragilidade, não conseguem apropriar e internalizar adequadamente os conhecimentos transferidos ou dar continuidade dos projetos após a saída das equipes cooperantes.

3.2 Dificuldades da Cooperação Técnica Internacional Brasileira: O caso da Agência Brasileira de Cooperação

A Agência Brasileira de Cooperação é formalmente o ponto focal da cooperação técnica brasileira, no papel de interlocutora das diferentes instituições da administração pública, direta e indireta, neste tipo de cooperação. A agência atua como financiadora dos projetos, em particular no pagamento de passagens, diárias e equipamentos e também é considerada a responsável pela coordenação das diferentes ações de cooperação técnica. Portanto, a agência é essencial para a atuação dos diferentes ministérios e de suas assessorias internacionais nos projetos de cooperação, sendo que muitos destes não poderiam oferecê-la sem este suporte. Na prática os interlocutores percebem a ABC muito mais como um agente financiador da cooperação do que um ponto de discussão, reflexão e planejamento da cooperação técnica brasileira. Foram identificados, mas especificamente, a partir das entrevistas e da análise feita por Puente (2007) a existência de um conjunto de fragilidades a serem enfrentadas para garantir a consolidação e expansão da cooperação técnica brasileira: a) insuficiência de recursos financeiros e orçamentários; b) dependência operacional e metodológica; c) deficiências metodológicas e de planejamento em geral; d) dificuldades em possuir quadros técnicos capacitados para a cooperação técnica (em particular a horizontal); e) problemas de coordenação e f) a estrutura da ABC.

Os entrevistados consideram, assim como os dados apresentam, que houve uma grande expansão dos recursos e das ações articuladas pela ABC durante o período de governo em análise, o que permitiu que diversas frentes de cooperação técnica fossem abertas pelo país. Entretanto, este perfil expansionista tem sido modificado em particular após a troca da direção da agência, agora com um perfil mais discreto, que busca a racionalização das ações executadas. Esta mudança é percebida pelos técnicos das assessorias internacionais e pelo representante da ABC, em particular através de critérios mais rigorosos para a assinatura de projetos de cooperação e da dificuldade de acesso a recursos para financiamento de missões e procedimentos burocráticos que necessitam de um tempo maior de tramitação.

Os recursos mencionados, de acordo com o representante da ABC, possuem três fontes: 1) orçamento próprio da agência, 2) a transferência de recursos de outros ministérios e 3) a cooperação triangular, onde a agência gerencia os recursos envolvidos. Não obstante, o crescimento da demanda por cooperação ultrapassou o crescimento de recursos, o que faz com que estes não sejam considerados adequados. Além disto, Puente (2010) indica a necessidade de seguir as leis de licitação e contratação, que dificulta a implementação de ações pela ABC, em particular no exterior, somado a isto, o valor e duração dos projetos também não são previstos pela lei, o que dificulta ainda mais sua execução de forma apropriada. Para que tais dificuldades fossem contornadas utilizou-se a intermediação do PNUD, assim os recursos são reservados e executados, por transferências ao programa, que por sua vez aloca estes recursos no projeto "guarda-chuva" Brasil-PNUD de execução da cooperação técnica entre países em desenvolvimento brasileira.

Esta intermediação gera custos aos projetos, cujos os principais são as taxas de serviço de intermediação, e a dependência operacional e metodológica em relação ao PNUD. Quanto ao último ponto, Puente (2010) relembra a contribuição essencial do programa para o estabelecimento da cooperação técnica entre países em desenvolvimento no país. O representante da ABC confirma que esta parceria com o PNUD permanece importante, mas estaria perdendo a importância. De qualquer forma, alega-se que este apoio não oferece nenhuma ingerência quanto à negociação, à escolha de prioridades e parceiros, sendo que o apoio dado pelo programa apenas operacional. Como uma forma de solucionar estes problemas metodológicos, o representante da ABC indica a criação de um manual de operação da cooperação Sul-Sul, que se encontra em fase de finalização. Este manual terá como objetivo apresentar uma base conceitual e as principais orientações metodológicas para sua execução. Cabe ressaltar que já existe um manual para a elaboração de projetos de cooperação técnica recebida, feito neste mesmo sentido.

Também foram identificados problemas metodológicos e de planejamento em geral nas ações de cooperação técnica entre países em desenvolvimento praticadas pelo Brasil. Tanto Puente (2010) como os técnicos das assessorias internacionais e do IPEA alegam a falta de um planejamento estratégico de médio e longo prazo para estas ações, o que também é percebido pelo representante da ABC. Não existem

programas temáticos ou por área geográfica, pois que grande parte das ações da agência se dão como resposta as demandas feitas pelos países parceiros, atendidas em relação a capacidade disponível para as atender. Além destas demandas, as visitas presidenciais e do chanceler criam a necessidade de responder a oferta da cooperação brasileira feita nestas ocasiões.

Outro ponto levantado nas entrevistas, em particular pelos técnicos do IPEA e o representante da ABC, também indicado por Puente (2010), é a falta de um banco de dados que apresente as ações anteriores da agência, suas avaliações, mensurações, resultados. Isto está relacionado aos problemas de documentação, que na opinião dos entrevistados tem sido equacionado nos últimos anos, em grande parte dada as exigências dos órgãos de controle. A falta de uma sistematização das ações de cooperação técnica brasileira leva a impossibilidade de uma análise e reflexão sobre o perfil e a forma pela qual estas ações são desenvolvidas, sendo que tanto o representante de ABC como os técnicos do IPEA indicam que a falta deste tipo de reflexão é prejudicial, pois não oferece às instituições cooperantes informações que podem qualificar os projetos e auxiliar em seu planejamento, esta crítica também foi verificada nas entrevistas com os técnicos das assessorias internacionais.

Quanto à questão dos recursos humanos, Puente (2010) e os entrevistados , em particular o representante da ABC e os técnicos do IPEA, ressaltam uma série de questões importantes, inicialmente lembrando que a ABC nasce sem um corpo de funcionários próprios, herdando alguns técnicos da extinta SUBIN, porém não sendo estes suficientes para as demandas que a agência possuía. Durante os primeiros anos da agência, de forma emergencial e temporária, foram contratados quadros através do PNUD ou utilizando técnicos do IPEA, porém esta forma foi criticada nos anos 1990 e questionando pela justiça em 2001. Houve também a contratação de consultores, contratação por prazos temporários e, mais recentemente, a alocação de pessoal através de trâmites internos do ministério.

Os problemas na gestão de recursos humanos e as diferentes formas de contratação causaram problemas aos projetos em andamento, uma vez que os profissionais que deixavam a agência eram substituídos por profissionais que não

tenham experiência na área e nos projetos. Um segundo ponto sobre este problema é a própria estrutura do serviço exterior brasileiro que indica a possibilidade de exercer funções no exterior após um estágio inicial na secretaria geral. Como as atividades de cooperação técnica entre países em desenvolvimento exigem um período de aprendizagem razoável, o servidor acaba partindo de suas funções na ABC após parte deste aprendizado, não sendo automaticamente substituído. Outro fato que prejudica a continuidade da formação de recursos humanos para este tipo de cooperação é que, geralmente, os servidores não permanecem na área de cooperação internacional em suas novas alocações. Assim, é geral a posição de que é necessária a manutenção de um pequeno grupo de servidores especializados na agência, o que daria a segurança ao desempenho de suas atividades e garantia a ABC como um ponto focal da cooperação técnica internacional brasileira, além da possível estruturação de uma carreira própria para esta área de cooperação.

No que tange à coordenação feita pela Agência Brasileira de Cooperação, os técnicos do IPEA, e em especial os técnicos das assessorias internacionais, identificam problemas sérios da coordenação da cooperação técnica brasileira. Não parece haver uma coordenação em alguns casos como, por exemplo, projetos que são desenvolvidos por ministérios ou instituições diferentes em um mesmo país parceiro, possuindo temáticas ou objetivos similares e que não são coordenados entre si, o que não permite que as ações sejam desenvolvidas em conjunto e de forma eficiente. Isto, além de provocar o sobreposição das ações, também leva a alocação ineficiente de recursos, a dispersão do foco das instituições cooperantes e, pelo lado do país parceiro, obriga-o a dispersar seus recursos escassos em projetos e equipes diferentes. Seria o papel da ABC fazer este tipo de coordenação, de forma que os projetos de cooperação técnica envolvam diferentes ministérios e instituições, permitindo um esforço conjunto e a alocação adequada dos recursos para que o país parceiro receba uma cooperação técnica de qualidade, isto também é importante para que as instituições cooperantes brasileiras possam se planejar de forma adequada, conhecerem e reconhecerem suas capacidades e como as utilizar de forma adequada no projeto a ser desenvolvido. Para isso se tornaria necessário montar uma estrutura descentralizada, com a presença da estrutura da ABC nos países receptores a exemplo do que começou a ser feito em Moçambique no

segundo mandato do Presidente Lula diante das dificuldades encontradas na execução dos acordos assinados.

Uma última questão apontada pelos técnicos do IPEA, pelos representantes da ABC, da CGFOME e pelos membros da sociedade civil é a própria estrutura da Agência Brasileira de Cooperação. Como apresentado anteriormente, a ABC faz parte do Ministério das Relações Exteriores, vinculada a uma subsecretaria. Apesar de seu nome, a ABC não é propriamente uma agência, como outras que o governo possui. Não possuindo a independência e autonomia que os entrevistados acreditam ser necessária para a execução dos projetos que se propõe. Estes também acreditam que a agência deveria ter um mandato expandido de sua atuação, não ficando apenas a cargo da cooperação técnica brasileira, mas ser um ponto focal de toda a cooperação, uma agência que coordenasse todos os esforços de cooperação do país, o sistematizasse e fizessem reflexões sobre estes processos e suas ações. É importante salientar que alguns dos problemas acima como, por exemplo, a questão dos quadros técnicos, dos problemas metodológicos e do planejamento poderiam ser equacionados caso a agência se tornasse uma estrutura independente e autônoma, com uma carreira própria, com quadros técnicos específicos para atuar com cooperação internacional e que fizessem, em conjunto com as diferentes instituições e ministérios, a reflexão do que se pretende com a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. Assim, os entrevistados compreendem que é necessário discutir uma reestruturação da ABC, que dê a ela esta independência e autonomia e a defina como a instituição de liderança nos processos de cooperação do país.

3.3 Impactos Positivos e Perspectivas da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional

As entrevistas também permitiram verificar alguns impactos positivos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e quais as perspectivas dos entrevistados sobre seu futuro.

Há um consenso entre os entrevistados em afirmar que estas ações promovem uma imagem positiva do país no cenário internacional, em particular entre os países parceiros, o que contribui para a melhoria das relações diplomáticas. Também é possível verificar impactos positivos em questões comerciais e econômicas, que oferecem ao país uma forma de retorno das ações que estabelece. Três exemplos podem ser mencionados sobre estes retornos positivos: o Programa Mais Alimentos Internacional, a contribuição brasileira para organismos internacionais de financiamento ao desenvolvimento e a eleição de brasileiros para a direção de organismos internacionais.

O Programa Mais Alimentos Internacional é desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretária de Agricultura Familiar em conjunto com a Assessoria para Assuntos Internacionais e de Promoção Comercial e tem como objetivo principal promover a segurança alimentar e nutricional oferecendo a ampliação e modernização das estruturas relacionadas com produção, armazenagem e transporte de produtos agrícolas. Possui duas modalidades, a doméstica e a internacional. No caso da modalidade internacional, o Programa oferece concessões de créditos de longo prazo, com prazos de carência e a juros baixos, desenvolvidos por meio de projetos de cooperação técnica com países em desenvolvimento. De acordo com a entrevista realizada com o técnico do MDA, este Programa é responsável por grande parte das demandas por informações sobre a cooperação internacional prestada pelo ministério, o que faz com que o classifique como sua maior vitrine, representando não apenas um diálogo de políticas públicas, mas uma ação específica para o país parceiro, onde se pretende que outras políticas públicas do ministério possam fazer parte de um pacote de cooperação.

É possível perceber que este Programa possui um lado comercial muito claro, pois financia a exportação de máquinas e equipamentos brasileiros para os países parceiros, o que oferece ganhos econômicos às empresas exportadoras e ao país como um todo. Isto levou ao questionamento sobre estes impactos positivos e se esta modalidade internacional é pensada como uma forma de promoção de exportações ao invés de cooperação internacional para o desenvolvimento. A resposta do técnico do MDA entrevistado foi de que existe claramente uma externalidade positiva, o país e as empresas ganham com a exportação destas máquinas e equipamentos, porém, indica que não existe a obrigação do país parceiro em fazer a compra destes equipamentos no país, sendo possível estabelecer projetos de cooperação técnica na área de segurança alimentar e nutricional sem conexões com este Programa, apenas como diálogo de políticas públicas. Entretanto, por ser um programa que utiliza recursos destinados à promoção de exportações, não é possível financiar a compra de máquinas e equipamentos em outros países. O técnico do MDA entrevistado foi categórico ao afirmar que este Programa não possui objetivos comerciais e está focado no desenvolvimento agrário dos países parceiros, considerando suas realidades, onde muitas vezes não existem indústrias deste tipo de equipamento, oferecendo condições muito favoráveis de concessão de créditos, que estes países teriam dificuldades em conseguir “via mercado”, e sendo utilizado apenas de acordo com as necessidades verificadas pelo país parceiro, não havendo nenhum tipo de imposição ou ingerência.

O segundo exemplo possível sobre os impactos positivos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional surge da contribuição do país para os organismos internacionais de financiamento ao desenvolvimento. Os técnicos da SEAIN/MPOG entrevistados apontam que a participação do Brasil nos bancos regionais de desenvolvimento abre a possibilidade para que empresas do país possam participar de licitações e outros contratos, o que acaba por promover sua internacionalização e ganhos econômicos, tanto para o país quanto para as empresas. Ao estudarem os aportes de recursos e criação de novas instituições levam em consideração no cálculo total qual o possível benefício que o país pode obter, mas são contundentes em afirmar que apesar de fazer parte dos cálculos, os benefícios não são o determinante para a atuação do país nesta esfera. Acreditam

que é necessário apresentar ao cidadão o que esta alocação de recursos públicos pode trazer, como uma forma de justificar esta alocação. Apesar da abertura de possibilidades de atuação de empresas no exterior, não existe a condicionalidade para tal, sendo que cada país e cada organismo possuem suas diferentes regras e necessidades e as empresas brasileiras devem as obedecer e oferecer seus serviços de acordo com sua capacidade e tentando suprir as necessidades destes países. A cooperação financeira do país também segue os princípios básicos da cooperação Sul-Sul, não colocando condicionalidades, apesar de estas existirem em alguns organismos que o país faz parte, sem a ingerência nos assuntos internos e buscando o desenvolvimento internacional.

O terceiro exemplo dado pelos técnicos das assessorias internacionais, em particular do MDS e do MDA, assim como pelo representante da CGFOME foi a eleição de José Graziano da Silva, em 2011, para a Diretoria-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura e a eleição de Roberto Carvalho de Azevêdo, em 2013, para a Direção-Geral da Organização Mundial do Comércio. Os entrevistados ressaltam que a eleição de Graziano representa a visibilidade e o reconhecimento internacional do comprometimento do país com o combate à fome e a miséria, elemento também presente nas ações de cooperação internacional brasileiras. É importante ressaltar que questões políticas internas e externas também fazem parte do processo que levaram a eleição de Graziano, mas os entrevistados ressaltam que esta eleição, de certa forma, é uma forma de dar créditos ao país pela sua luta na questão da segurança alimentar e nutricional, representando uma importante conquista para o país. No mesmo sentido, a eleição de Roberto Azevêdo para a Direção-Geral da Organização Mundial de Comércio também representa a percepção por parte dos diferentes países, em particular os países em desenvolvimento, do compromisso brasileiro com as discussões sobre comércio e desenvolvimento internacional, sendo esta eleição uma clara manifestação por parte dos países em desenvolvimento de que pretendem influir e alterar os caminhos percorridos nas negociações internacionais de comércio. Nota-se claramente que a eleição de dois brasileiros para postos chaves em organizações internacionais representa não apenas a visibilidade e reconhecimento das políticas domésticas e do compromisso do país com temas de desenvolvimento, mas também

podem ser consideradas uma consequência positiva destas ações e da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

Por fim, os entrevistados são unânimes em afirmar que os impactos positivos que o país recebe como resultado de sua cooperação internacional são benefícios indiretos. Portanto, notam que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional, mesmo sem a existência de planejamento estratégico que indique objetivos comerciais e econômicos a serem alcançados, possui características técnicas em seus acordos de cooperação, onde não existem considerações comerciais ou outro tipo que represente possíveis ganhos. Independente destas consequências serem indiretas, é possível verificar que os benefícios resultantes da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional vão além de uma melhora na imagem do país em relação aos seus parceiros, relações exteriores mais fortes ou a busca pela solidariedade internacional, o país também ganha em termos econômicos e financeiros, o que também é algo a ser estudado.

Contudo, mesmo reconhecendo as fragilidades e obstáculos mencionados na seção anterior, os entrevistados enxergam boas perspectivas para a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. É necessário que os problemas sejam equacionados para que esta cooperação possa continuar a ser oferecida de forma adequada, mas nenhum dos problemas apontados é considerado grave o suficiente para impedir a ação do Brasil na cooperação internacional. Cabe ressaltar que os entrevistados acreditam que os ganhos econômicos e sociais da última década, além de um posicionamento mais ativo na esfera internacional, com o protagonismo do país em diferentes foros fizeram com que o país não possa recuar das iniciativas lançadas durante a década de 2000, da mesma forma que não pode retrair sua presença no cenário internacional. Esta retração, caso ocorresse, mandaria uma mensagem negativa aos países parceiros, que poderia ser prejudicial para as relações exteriores do país, da mesma forma que uma expansão feita sem a devida capacidade de atuação levaria ao mesmo resultado.

Quanto à atuação do país em organismos financeiros internacionais de desenvolvimento, o qual representa a maior parte dos recursos alocados durante o período de 2005-2009, os técnicos da SEAIN/MPOG indicam que as contribuições

tendem a aumentar no médio e longo prazo, em particular dado o posicionamento do país em questões de desenvolvimento. Apontam que para que o país possa ter direito a voz e exercer direito a voto, essencial para influir nas políticas financeiras e econômicas internacionais, é necessário aumentar a alocação destes recursos nos diferentes organismos ao qual faz parte. Também indicam a participação do país na criação e fortalecimento de outros organismos financeiros internacionais, que compreendem ser uma mudança do perfil dos aportes e alocações dos recursos daqueles organismos tradicionais, que representam a cooperação Norte-Sul, para organismos mais recentes, criados através de articulações entre países em desenvolvimento e ligados a cooperação Sul-Sul.

É importante ressaltar que os técnicos do IPEA entrevistados compreendem que a agenda de cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional não deve ser considerada apenas por meio da cooperação técnica e da cooperação financeira, mas sim através das diferentes iniciativas tomadas pelo país em conjunto com outros países em desenvolvimento na busca e na defesa de seus interesses. Deste modo, consideram as coalizões de geometria variável, IBAS, BRICS e os fundos e bancos que derivam destes, como a real agenda de cooperação do Brasil, indicando a importância destas articulações, que oferecem ao país e a seus parceiros não apenas foros de diálogo e troca de experiências, mas também oportunidades de ação, como a busca de soluções globais, na esfera internacional.

Os países parceiros enxergam na cooperação brasileira uma forma alternativa de cooperação internacional e buscam no país formas de replicar os bons resultados de políticas públicas, em particular na área social. A demanda destes países, como indicam os entrevistados, tem apenas crescido, enquanto a capacidade de atendimento destas demandas tem diminuído, em parte por racionalização dos recursos alocados, em parte pelo cenário macroeconômico atual. Porém, todos os entrevistados acreditam que no médio e longo prazo os recursos destinados à cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional tendem a aumentar, de forma a permitir o atendimento das demandas atualmente represadas. Vale salientar que mesmo com a perspectiva de aumento de recursos, os entrevistados acreditam que o problema do planejamento e estratégia deve ser solucionado, uma vez que o aumento de recursos por si só não significa oferecer uma cooperação qualificada.

Os países parceiros, por sua vez, têm se tornando exigentes quanto aos projetos e programas que buscam, portanto, é necessário que além do crescimento dos recursos e sua alocação racional, sua qualidade seja garantida.

O elemento que os entrevistados, em particular os da sociedade civil, levantaram como o mais delicado e que pode influenciar na cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional de forma mais decisiva são os possíveis resultados de uma alternância política. Apesar de um elemento comum das democracias, a alternância de poder pode levar a mudanças substanciais na condução e no perfil das políticas de um país e isto também ocorre em termos de política externa e no perfil da cooperação internacional do país. Estes entrevistados ressaltam que é necessário verificar com cuidado as possibilidades de alternância política que podem ocorrer nas próximas eleições presidenciais, que podem impactar a forma pela qual a cooperação brasileira é desenvolvida. Porém, não acreditam que uma alternância política possa significar uma grande retração dos projetos de cooperação do país, mas sim uma mudança no perfil das ações, dos parceiros e dos objetivos perseguidos por meio desta cooperação. Por tal, os membros da sociedade civil entrevistados indicam a necessidade da democratização do Ministério das Relações Exteriores como uma possibilidade de não apenas mitigar possíveis impactos da alternância de poder e de perfil de ações, mas também como uma forma de criar uma base de sustentação social para a cooperação internacional brasileira e com isso garantir a sua aceitação geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação para o desenvolvimento, seja Norte-Sul ou Sul-Sul, pode ser desenvolvida como uma forma de manter ou expandir o poder político internacional, da mesma forma que pode ser utilizada como uma política para obter prestígio perante aos demais atores do sistema internacional. A história da cooperação internacional para o desenvolvimento possui práticas que dialogam com uma abordagem realista. O ponto de vista liberal também está presente na história da cooperação internacional para o desenvolvimento, em particular quando é desenvolvida como forma de assegurar ou manter acesso à matérias-primas, mercados ou quando é oferecida como forma de criar instituições políticas nacionais e internacionais, na busca de modelo democrático. A cooperação, sob esta ótica, não é apenas um aspecto positivo, um jogo que se repete, mas quase que uma consequência de uma interdependência complexa na qual o sistema internacional está inserido. Por fim, é possível verificar, sob uma ótica marxista, que as relações de cooperação internacional para o desenvolvimento podem e, em diversos casos, foram utilizadas como forma de manter a dependência de países recém-independentes e daqueles considerados periféricos. Por outro lado, também é possível verificar na cooperação Sul-Sul uma resposta destes países a esta dependência, uma forma de quebrar padrões tradicionais de cooperação e criar articulações que permitam a luta pelos interesses dos países em desenvolvimento que antes eram ignorados ou tratados de forma indiferente.

No que diz respeito ao caso brasileiro, é possível verificar na política externa do período sob análise uma condução pragmática, voltada a resultados e que pode ser considerada como uma política externa realista. Ao mesmo tempo, também é possível verificar a busca de mercados, a expansão da oferta de bens e serviços e a participação do país em diversos foros internacionais, além da participação e inserção internacional de empresas públicas e privadas brasileiras em outros países, o que pode ser analisado através de uma ótica da teoria liberal e neoliberal das relações internacionais. Sob a ótica marxista, é possível verificar, em particular na atuação do país em foros internacionais e na participação da criação de grupos de geometria variável uma tentativa de quebrar com a lógica de poder tradicional, o que

pode representar não só uma defesa dos interesses nacionais, mas também dos interesses dos países em desenvolvimento. A mesma abordagem permite analisar a crítica de interferência de interesses comerciais e financeiros que colocariam em risco a busca pelo desenvolvimento internacional e, em particular na cooperação Sul-Sul, a oferta de uma alternativa política e econômica para os países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo. Assim, as diferentes teorias de relações internacionais podem ser aplicadas ao caso selecionado, cada uma delas oferecendo uma abordagem particular sobre a condução da política externa e da atuação brasileira para o desenvolvimento internacional, cada uma enfatizando diferentes aspectos.

A política externa, voltada à criação de novos eixos e novas parcerias, foi o contexto no qual a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional obteve seu maior crescimento. Os dados apresentados mostram claramente o crescimento de diferentes formas de cooperação apresentadas em um período que incorpora, basicamente, a metade do primeiro e a quase totalidade do segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. A cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional se consolidou como um instrumento estratégico da política externa e, portanto, também condicionada pelos interesses representados nesta. O discurso oficial do governo indica que esta cooperação segue os princípios básicos da cooperação Sul-Sul, não havendo interesses políticos ou econômicos em sua ação, mas, como pôde ser verificado através das entrevistas, as ações de cooperação brasileira possuem, mesmo que de forma indireta, impactos positivos na imagem do país e, no caso de alguns programas específicos, impactos comerciais e econômicos.

Os impactos positivos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional não devem ser compreendidos como a motivação principal para seu oferecimento. É possível verificar tanto no discurso quando na prática que a motivação principal do governo ao oferecer sua cooperação aos países em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo é a melhoria das condições e da qualidade de vida de tais populações, entretanto, não se pode assumir que a motivação de desenvolvimento seja a única que leva a estas ações. Motivações econômicas, comerciais e políticas também permeiam as ações de cooperação

brasileira, porém, são necessários estudos mais aprofundados para identificar de forma adequada estas motivações e como elas influenciam a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional.

O crescimento expressivo da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional levou também a um aumento dos problemas e fragilidades que esta área apresenta. A bibliografia utilizada já os apontava, e as entrevistas realizadas permitiram verificar que tais problemas ainda persistem e em alguns casos vem se aprofundando em consequência da expansão destas ações. As principais fragilidades apresentadas, como a falta de recursos, a falta de quadros técnicos, problemas metodológicos, de planejamento e estratégia devem ser equacionados para que esta forma de cooperação possa ser desenvolvida de forma adequada e oferecendo aos países parceiros a troca de conhecimentos e experiências com qualidade.

É importante ressaltar que parte destes problemas passa e pode ser resolvido através da mudança das estruturas a quais estão ligadas. Em primeiro, isto diz respeito à própria ABC. Uma alteração na sua estrutura se torna essencial para consolidar-se como uma instituição independente e autônoma, com um mandato expandido que deve permitir uma maior capacidade de coordenação. Também ficou evidenciado a necessidade de democratizar as discussões e decisões de política externa e, por consequência, de cooperação internacional. Esta democratização é essencial para que estas políticas possam representar os anseios dos mais diferentes segmentos sociais, dos acadêmicos à sociedade civil em geral, além de que a democratização dos processos decisórios de política externa permitiriam uma condução muito mais alinhada e coerente com as necessidades e interesses nacionais percebidos nestas articulações.

Cabe mencionar que antes do fim desta pesquisa, a Presidenta Dilma Rousseff, em visita a Adis Abeba, Etiópia, para a comemoração dos cinquenta anos da União Africana mencionou sua intenção em alterar a estrutura da Agência

Brasileira de Cooperação¹¹⁰, sendo que notícias divulgadas após esta viagem indicam a intenção da Presidenta em reestruturar a agência de forma que ela também cuide de questões relacionadas ao comércio exterior. Assim, de acordo com fontes jornalísticas¹¹¹, as mudanças passariam desde a desvinculação da agência do Ministério das Relações Exteriores, a criação de uma carreira própria e a possibilidade de temas de comércio e financiamento de exportações também serem tratados por esta nova agência.

Quanto às perspectivas, como apresentado, houve um consenso entre os entrevistados de que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional possui um grande potencial. Contudo, é necessário que os problemas apresentados sejam reconhecidos e enfrentados para que esta cooperação seja desenvolvida da melhor forma possível.

Portanto, dado o sucesso do Brasil na redução e combate à pobreza e a desigualdade social, aos êxitos econômicos e sociais que experimentou durante a última década e que atraiu a atenção de seus parceiros, a uma política externa ativa e altiva, que posicionou o país de forma firme na busca de seus interesses e na defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, e mesmo havendo a possibilidade de mudanças políticas e definições de rumos na política externa do país, é possível verificar que a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional pode ser considerado um caminho sem volta, enquanto uma experiência que obteve êxitos e contribuiu para o alargamento da experiência do país nesta área.

Entretanto, ao verificar se a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional pode ser considerado um caminho sem volta, no sentido de algo que não pode ser retraído ou alterado, fica claro que isto não pode ser afirmado, uma vez que a alternância democrática de poder, as correções de rumos na política

¹¹⁰ Discurso disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-comemoracao-do-cinquentenario-da-uniao-africana>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

¹¹¹ Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-quer-agencia-de-comercio-para-fortalecer-balanca-,1042690,0.htm>. Documentos acerca destas propostas ou alterações foram solicitados através do Portal de Acesso à Informação do Governo Federal, porém o Ministério das Relações Exteriores afirma que não existem documentos disponíveis sobre esta questão.

externa, mesmo aquelas feitas em governos com ideologias similares, indica a possibilidade de mudanças e alterações no perfil internacional do país e sua possível incidência nos esforços de cooperação internacional. Portanto, o futuro da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional ainda é incerto, um caminho a ser trilhado de acordo com passos ainda desconhecidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAMS, Nassau A. **Worlds apart**: The North-South divide and the international system. London: Zed Books, 1997.

AFONSO, Maria M.; FERNANDES, Ana Paula. **abCD – Introdução à cooperação para o desenvolvimento**. Lisboa: Instituto Marquês de Valle Flôr/Oikos, 2005.

AMORIM, Celso. Perspectivas da Cooperação Internacional In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação internacional**: Estratégia e gestão. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. esp., Dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013. Acesso em: 15 de julho de 2013.

AYLLÓN, Bruno. La cooperación internacional para el desarrollo: Fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta internacional**. São Paulo, v. 2, n. 2, 2007. pp. 32-47.

BANCO MUNDIAL; Comissão sobre o Desenvolvimento Internacional. **Partners in development** (Pearson report). Washignton: Banco Mundual, 1969.

_____. Força Tarefa sobre o Gerenciamento de Portfolio. **Effective implementation: key to development impact** (Wapenhas report). Washington: Banco Mundial, 1992.

_____. Grupo de Pesquisa sobre Desenvolvimento do Banco Mundial. **Assessing Aid: what works, what doesn't, and why**. Washignton: Banco Mundial, 1998.

BERNAL-MEZA, Raúl. International thought in the Lula era. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 53, n. esp., Dez. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300012. Acesso em: 15 de julho de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BURCHILL, Scott. et al. **Theories of International Relations**. 3º ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

CAMPOS, Rodrigo P. de; LIMA, João Brígido B.; GONZALEZ, Manuel José F. Questões conceituais e metodológicas sobre os estudos da cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional. **Bol. de Eco. e Pol. Int.**, Brasília, n.11, Jul/Set, 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/121005_boletim_internacional011.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2013.

CERVO, Amado Luiz. Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional no Brasil. **Rev. bras. polít. Int.**, Brasília. v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994.

_____. **Inserção Internacional**: Formação dos Conceitos Brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 3ª ed. Brasília: Editora UNB, 2008.

COMISSÃO INDEPENDENTE SOBRE ASSUNTOS DE DESENVOLVIMENTO. **North-South**: a programme for survival (Brandt Report). Comissão Independente sobre Assuntos de Desenvolvimento: [sine loco], 1980.

CORRÊA, Márcio L. **Prática comentada da cooperação internacional**: entre a hegemonia e a busca pela autonomia. Brasília: Edição do Autor, 2010.

DOMINGUEZ, Rafael. La crisis de identidad del sistema de ayuda. **Nombres Proprios**. Barcelona: Fundação Carolina, maio de 2011. Disponível em: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPDom%C3%ADnguez1105.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

FRANÇA, Cassio Luiz de.; BADIN, Michelle Ratton S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Análises e Propostas**. São Paulo: n. 40, Ago. 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

GALÁN, Manuel Gómez; SANAHUJA, José Antonio. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo**: una aproximación a sus actores e instrumentos. Madrid: CIDEAL, 1999.

HOLSTI, K.J.: **International Politics**: a framework for analysis, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1967.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000200006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 de julho de 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Guia de orientações básicas**. Brasília: IPEA, ABC, 2010a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/100802_GuiaCOBRADI.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2013.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**, Brasília: IPEA, ABC, 2010b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Book_Cooperacao_Brasileira.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2013.

JACKSON, Robert.; SØRENSEN, Georg. **Introdução as Relações Internacionais**. Trad. Bárbara Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____, NYE, Joseph S. **Power and interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown & Co, 1977.

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

LEITE, Iara C. **Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos. Obs.On-line**. v. 7, n. 3, Mar. 2012. Disponível em: http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2013.

LEITE, Patrícia S. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG, 2011.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Imperialismo - A fase superior do capitalismo**. 3º ed. Trad. Leila Prado. São Paulo: Centauro, 2005.

MILANI, Carlos R. S. **South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: a comparative framework**. In: **22nd World Congress of Political Science (IPSA)**, 2012a, Madri. 22nd World Congress of Political Science, 2012.

_____. **Aprendendo com a história: críticas a experiência da cooperação norte-sul e atuais desafios da cooperação sul-sul. Cad. CRH**. Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-213, Mai/Ago. 2012b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792012000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 de julho de 2013.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Trad. Oswaldo Biato. Brasília: Editora UNB, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, IPRI, 2003.

NOGUEIRA, João P.; MESSARI, Nizar, **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**, Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE A COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO. Plano de ação de Buenos Aires**. Buenos Aires: ONU, 1978. Disponível em:

<http://ssc.undp.org/content/dam/ssc/documents/Key%20Policy%20Documents/Buenos%20Aires%20Plan%20of%20Action.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2013.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CÔMITE DE AJUDA AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Development co-operation 1999 report**. Paris: OCDE, 2000.

_____. **Development co-operation 1999 report**. Paris: OCDE, 2000. Papers on Official Development Assistance (ODA), **OECD Journal on Development**, Vol. 3/4, 2003.

PUENTE, Carlos A. I. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005**. Brasília: Funag, 2010.

SILVA. Guilherme A.; GONÇALVES. Williams, **Dicionário de Relações Internacionais**, São Paulo: Manole, 2005.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise Haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática**. Brasília: Funag, 2007.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, Dez. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002. Acesso em: 15 de julho de 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. 3ª ed. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**, vol. 1. New York: Academic Press, 1974.

_____. The Inter-State Structure of the Modern World-System. In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. pp. 87-107.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979

ENTREVISTAS

CÔRREA, Márcio Lopes, Coordenador-Geral de Cooperação Técnica Multilateral e de Cooperação Triangular da Agência Brasileira de Cooperação. **Entrevista I** [abril,

2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (98 minutos).

BATISTA, Leonardo Pereira, Coordenador de Cooperação Internacional da Assessoria para Assuntos Internacionais e Promoção Comercial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Entrevista II** [abril, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (76 minutos).

FONSECA, Marcelo Lúcio. S; SOARES, Luciana; Zammataro, Técnicos da Assessoria Internacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Entrevista III** [abril, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (58 minutos).

SOUZA, Henrique Pissaia, Coordenador-Geral de Relacionamento com Organismos Internacionais da Secretária de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; RANIERI, Rafael, Coordenador de Políticas com Organismos Internacionais. **Entrevista IV** [abril, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (69 minutos).

LIMA, João Brígido B et AL, Pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Entrevista V** [abril, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. Brasília, 2013. 1 arquivo .mp3 (104 minutos).

ROSA, Leonardo B, Secretário de Relações Internacionais e Assuntos Federativos da Prefeitura da Cidade de São Paulo, ex-Assessor Internacional do Ministério da Educação. **Entrevista VI** [maio, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. São Paulo, 2013. 1 arquivo .mp3 (35 minutos).

RONDÓ FILHO, Milton, Coordenador-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores. **Entrevista VII** [maio, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. São Paulo, 2013. 1 arquivo .mp3 (52 minutos).

JAKOBSEN, Kjeld A, Consultor e membro da Sociedade Civil Organizada. **Entrevista VIII** [maio, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. São Paulo, 2013. 1 arquivo .mp3 (60 minutos).

BOULOS, Renata C, Consultora e membro da Sociedade Civil Organizada **Entrevista IX** [maio, 2013]. Entrevistador: Thiago Mattioli Silva. São Paulo, 2013. 1 arquivo .mp3 (53 minutos).

ANEXO I

Nome do Entrevistado:

Cargo/Função:

Instituição:

Data da Entrevista:

Local:

1. Qual a motivação para a criação da área – ou setor – de cooperação internacional para o desenvolvimento foi criada dentro desta instituição?
2. Quais os principais projetos/temas de cooperação internacional para o desenvolvimento esta instituição desenvolve?
3. Durante o período de 2003-2010 houve um aumento ou diminuição de recursos/ações de cooperação internacional nesta instituição?
4. Qual é o montante atual de recursos destinados à cooperação internacional, este valor é compatível com as ações desenvolvidas?
5. Existe a perspectiva de aumento dos recursos/ações de cooperação internacional desta instituição?
6. Quais os principais receptores de cooperação internacional por parte desta instituição? Como se dá a seleção destes receptores?
7. Quais os principais obstáculos no desenvolvimento de ações de cooperação internacional? (Internos, Externos)
8. Qual é a relação desta instituição com a Agência Brasileira de Cooperação e em que medida esta relação é produtiva?
9. Existe, baseado em sua experiência e percepção, problemas de coordenação entre as diferentes instituições que desenvolvem ações de cooperação internacional?