



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA COSTA GUIMARÃES KLEMIG

**Ausência de Condicionais e outros Princípios em
Cooperação Sul-Sul Brasileira para o Desenvolvimento
Econômico: Motivações, Interesses e Perspectivas**

BRASÍLIA
Maio de 2014

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MARIANA COSTA GUIMARÃES KLEMIG

Ausência de Condicionais e outros Princípios em
Cooperação Sul-Sul Brasileira para o Desenvolvimento
Econômico: Motivações, Interesses e Perspectivas

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em
Relações Internacionais da Universidade de Brasília
como requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: *POLÍTICA INTERNACIONAL E
COMPARADA*

Orientador: Prof. Dr. EIITI SATO

BRASÍLIA
Maio de 2014

MARIANA COSTA GUIMARÃES KLEMIG

Ausência de Condicionalidades e outros Princípios em
Cooperação Sul-Sul Brasileira para o Desenvolvimento
Econômico: Motivações, Interesses e Perspectivas

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eiiti Sato
Instituto de Relações Internacionais – UnB (orientador)

Prof. Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo
Faculdade de Direito – UnB

Profa. Dra. Rosana Corrêa Tomazini
Universidade Católica de Brasília

Aprovada em 8 de maio de 2014.

AGRADECIMENTOS

A redação de uma dissertação de mestrado é uma tarefa solitária, mas a pesquisa que a fundamenta é impossível de ser executada sem a ajuda de diversas pessoas que contribuem para que o pesquisador consiga redigir, entre incertezas e angústias, um trabalho final que tenha relevância acadêmica. Estou certa de que minha caminhada nesses dois anos na Universidade de Brasília foi repleta de conquistas, mas eu não teria conseguido concluir o longo caminho de pesquisa sem a ajuda de muitas pessoas que cruzaram, para a minha sorte e felicidade, o meu caminho.

Antes de tudo, agradeço ao meu pai, Marcos Klemig, meu maior exemplo de determinação e apoio incondicional aos meus estudos. Nas horas difíceis e nas alegres ele sempre está presente, e sempre faz questão de enfatizar que não há riqueza maior a ser adquirida do que o conhecimento.

Agradeço também à minha mãe, Thazia, e ao meu irmão, Marquinhos, pelo carinho e estímulo para que eu sempre siga adiante nos meus projetos.

Agradeço a minha avó, Altamira, que até os seus últimos dias de vida, com a mente ativa de professora incansável, repetia, em cada encontro nosso, o quão importante era que eu desse continuidade aos meus estudos e pesquisas.

Agradeço ao Professor Eiiti Sato pela orientação da pesquisa. A sua grande experiência acadêmica foi-me de grande valia, e eu guardo a lembrança do estágio de docência que fiz também sob sua orientação, quando ele sempre me concedia a chance de conduzir os debates em sala de aula e fazer questionamentos diretamente aos alunos.

Agradeço ao Professor George Galindo, que muitas vezes se fez, voluntariamente, de meu “orientador extra-oficial”, com uma visão questionadora e construtiva sobre as minhas ideias de pesquisa. Seu estímulo e apoio foram essenciais para que eu tivesse a autoconfiança necessária para tentar o mestrado na área de Relações Internacionais, campo distinto de minha formação jurídica.

Agradeço ao Professor Roberto Menezes, que muitas vezes me recebeu em sua sala no IREL para discutir a pesquisa e fez preciosas indicações bibliográficas sobre cooperação sul-sul, sua área de pesquisa por excelência.

Agradeço aos professores que não cheguei a conhecer pessoalmente, mas que responderam prontamente aos meus e-mails com pedidos de indicações bibliográficas atualizadas, Professor Oliver Stuenkel, da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, e Professora Élodie Brun, visitante da Universidade de São Paulo.

Agradeço a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de financiamento concedida para a execução desta pesquisa.

Agradeço a todos os entrevistados, especialmente ao Ministro Celso Amorim, que com sua agenda lotada de compromissos de Estado, recebeu-me com muita atenção e presteza e mostrou-se extremamente solícito e interessado na minha pesquisa. Concedo também um agradecimento particular ao ex-diretor da ABC, Marco Farani, que, lotado atualmente na embaixada brasileira em Tóquio, cedeu-me quase uma hora de seu precioso tempo para responder as minhas perguntas por telefone.

Agradeço aos amigos da turma de mestrado Ana Paula Rossetto e Vinícius Gürtler, pelo companheirismo e pelo compartilhamento de ideias e conversas sobre o meu tema de pesquisa.

Agradeço a Renan Gois, pelo constante incentivo e apoio, sempre com muito carinho e cuidado, para que eu alcance todos os meus objetivos.

Agradeço a Lara Ovídio, Cyntia Sandes, Nair Rabelo, Carina Calabria, Leonardo Cabral e Leandro Albuquerque por tornarem a minha experiência de vida em Brasília sempre um misto de aprendizado e alegria.

RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil tornou-se um ator de relevo no cenário da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. O *status* do Brasil no regime da cooperação internacional é misto: ainda é grande receptor de projetos de assistência, mas cada vez mais presta assistência a terceiros países. A posição brasileira é identificada no quadro da cooperação sul-sul (CSS), e afirma-se que o Brasil pratica uma cooperação horizontal, guiada pela demanda dos países receptores e sem condicionalidades. Essa pesquisa procurou entender os motivos alegados pelos agentes de política externa brasileira para justificar o princípio da ausência de condicionalidades, em oposição à prática dos doadores tradicionais. Argumenta-se que a posição brasileira baseia-se em três fatores: 1) no histórico do Brasil como receptor da assistência e consequente percepção crítica das condicionalidades como uma prática intrusiva; 2) nas críticas que entendem que as condicionalidades, praticada ao longo de sessenta anos pelos doadores tradicionais, não atingiram os resultados esperados e agravaram, em muitos casos, a condição socioeconômica dos países receptores; 3) na percepção de que, como “novo doador”, o Brasil pode ter uma vantagem competitiva na área ao distanciar-se do modo tradicional de cooperação baseado em condicionalidades. Esses elementos são abordados em perspectiva sistêmica, procurando sempre cotejar essa opção de política externa com a consecução dos interesses do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Cooperação sul-sul brasileira; desenvolvimento; condicionalidades.

ABSTRACT

In the last years, Brazil has become one of the main actors in the scenario of International Cooperation for Development. Brazil's status in the international cooperation regime is mixed: it still is a great receiver of development assistance, but is increasingly providing assistance to other countries. Brazil's position is located in the frame of south-south cooperation (SSC), and it is said that Brazil practices a horizontal cooperation, driven by the demand of the recipient countries, and without conditionalities. This research aims to understand the reasons claimed by Brazilian foreign policy agents to justify the principle of absence of conditionalities, in opposition to the practice of traditional donors. It is argued that Brazil's position is based on three factors: 1) on Brazil's history as an aid receiver and consequent critical perception about conditionalities as an intrusive practice; 2) on the criticism that understands that conditionalities, during sixty years of practice of traditional donors, did not reach the expected results and worsened, in many cases, the socioeconomic conditions of the recipient countries and; 3) on the perception that, as a "new donor", Brazil can have a competitive advantage in the field in distancing itself from the traditional means of cooperation based on conditionalities. These elements are regarded in a systemic perspective and related to the Brazilian interests for making this foreign policy option.

Keywords: Brazilian south-south cooperation; development; conditionalities.

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento

BRICS – Grupo composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD – Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE

CCP – Comissão de Consolidação da Paz

CID – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

CNS – Cooperação Norte-Sul

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSS – Cooperação Sul-sul

ECOSOC – sigla em inglês que designa o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

FAO – sigla em inglês que designa a Organização para a alimentação e agricultura

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBAS – Grupo composto por Índia, Brasil e África do Sul

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SUNFED – sigla em inglês que designa o Fundo especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico

UNCTAD – sigla em inglês que designa a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento.

USAID – *United States Agency for International Development*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. O REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM CONTEXTO	15
1.1. A cooperação internacional e a teoria de regimes internacionais.....	15
1.2. A construção do regime de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.....	19
1.3. Consolidação e transformação do regime de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.....	31
2. OS ATORES E AS MODALIDADES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	42
2.1. Os doadores tradicionais: a cooperação Norte-sul.....	43
2.2. Novos doadores ou parceiros: a cooperação Sul-sul.....	52
2.3. A cooperação brasileira para o desenvolvimento econômico como cooperação sul-sul.....	65
2.4. Convergências e divergências em um regime fragmentado.....	71
3. AS CONDICIONALIDADES E O INTERESSE NACIONAL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: A POSIÇÃO BRASILEIRA	79
3.1. O debate sobre o uso de condicionalidades na cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.....	80
3.2. O interesse nacional e a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico.....	90
3.3. A ausência de condicionalidades em cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações.....	98
3.4. A cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento: desafios.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	113
APÊNDICES	118
Apêndice A: entrevista com o ex-Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim	118
Apêndice B: entrevista com o ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Marco Farani	127
Apêndice C: entrevista com o coordenador de cooperação técnica da Embrapa, Alfredo Alves	137
Apêndice D: entrevista com o atual diretor da Agência Brasileira de Cooperação, Fernando Abreu	145

INTRODUÇÃO

A arquitetura da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) está passando por mudanças substanciais. Os atores provedores de cooperação e as modalidades de ação estão cada vez mais numerosos e mais diversificados. Um componente essencial dessa diversidade é o aumento dos diferentes tipos de cooperação engendrados pelos provedores de assistência ao desenvolvimento que não são membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), chamados de doadores não-CAD (*non DAC donors*)¹.

Nos últimos vinte anos, o fluxo financeiro oriundo de países em desenvolvimento destinado à cooperação em países também em desenvolvimento têm crescido consideravelmente. Um relatório do Comitê Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ECOSOC) estima em cerca de 10% do total de fluxos financeiros, no ano-base de 2006, como cooperação sul-sul (CSS), ainda que os dados sejam imprecisos devido à heterogeneidade do grupo e dos tipos de ajuda caracterizados nessa modalidade de cooperação. China, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Brasil, Venezuela, Índia e África do Sul estão entre os maiores doadores em cooperação sul-sul (ECOSOC, 2008). De 2005 a 2009, o Brasil gastou R\$ 2,9 bilhões em cooperação com outros países em desenvolvimento (IPEA; ABC, 2010). Apenas no ano de 2010, os gastos em CSS brasileira totalizaram R\$ 1,6 bilhão (IPEA; ABC, 2013).

Ngaire Woods (2008) explica que uma motivação comum aos “doadores emergentes” pode estar relacionada à segurança energética, aumento das oportunidades de comércio e novas parcerias econômicas, como consequência de médio-longo prazo da cooperação. Para a autora, na medida em que estes países emergentes forjam relações mais intensas com países mais pobres por meio da cooperação, nenhum programa de ajuda existente estará imune aos seus efeitos. É importante, pois, analisar as motivações e consequências prováveis da ascensão desses novos atores para o sistema de cooperação internacional vigente, para as instituições multilaterais e as condicionalidades envolvidas. Em um artigo da revista britânica *The Economist* em 2010, o Brasil é citado como um dos principais novos doadores, por razões variadas, como competição por mais *soft power* junto aos países em desenvolvimento,

¹ Como explicado em relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), não há consenso para nomenclatura aos doadores de assistência internacional na modalidade de cooperação internacional sul-sul. Muitos autores referem-se a doadores não-DAC como “doadores emergentes”, “doadores do sul” mas os próprios doadores da assistência preferem o termo “parceria” ou “benefício mútuo” para designar a relação de cooperação (DAVIES, 2008).

questões comerciais e prestígio político. A publicação destaca a abordagem distinta que o Brasil, como “novo doador” em CSS adota em comparação com os doadores tradicionais, que executam uma cooperação com condicionalidades definidas. O fato de o Brasil apresentar um perfil misto, pois é ao mesmo tempo doador e receptor de ajuda, também é mencionado como um argumento que desafia a compreensão usual verticalizada que compõe as relações de assistência ao desenvolvimento (THE ECONOMIST, 2010).

Cristina Inoue e Alcides Vaz (2012, p.508), entre outros autores, apontam que existe uma quantidade muito limitada de estudos acadêmicos sobre política externa e as mudanças a ela inerentes em decorrência da ascensão do Brasil como provedor de programas de assistência ao desenvolvimento. Os autores explicam que essa carência de estudos sobre a CSS brasileira é ainda maior no que diz respeito aos interesses e objetivos dessa ação do Brasil, em perspectiva sistêmica. O objetivo central desta pesquisa é entender quais os motivos que levam o Brasil como “novo doador” ou “parceiro” em CSS a engajar-se nesse tipo de cooperação e fazer a escolha, diferentemente dos doadores tradicionais, de não usar condicionalidades nos seus projetos.

De modo geral, as condicionalidades podem ser entendidas como exigências de cunho político e/ou econômico feitas aos países receptores de projetos de financiamento ao desenvolvimento para a liberação dos recursos. Há uma nítida distinção entre a abordagem de cooperação Norte-Sul, fundamentada em condicionalidades definidas, e a abordagem de cooperação Sul-sul, usualmente marcada pela ausência ou limitação de condicionalidades para a liberação do financiamento. Menciona-se, em relatório do ECOSOC de 2008, que muitos “doadores do Norte” alinham suas políticas de financiamento ao desenvolvimento com aquelas do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, que contêm, usualmente, condicionalidades ligadas à governança institucional dos países receptores da ajuda, bem como condicionalidades de natureza macroeconômica. Nesses casos, se o país receptor do empréstimo não cumpre as obrigações decorrentes das condicionalidades, o apoio orçamentário aos projetos oriundos dos países do Norte poderá ser suspenso. Em contraste, os “doadores do sul” enfatizam que a assistência ao desenvolvimento não deve interferir nos assuntos domésticos dos países receptores da ajuda e, como regra geral, não impõem condicionalidades aos receptores, suspendendo o financiamento aos programas de assistência ao desenvolvimento somente se os receptores assumirem dívidas insustentáveis. A ausência ou, ao menos, o número reduzido de condicionalidades em comparação ao modo Norte-Sul de cooperação aumenta a apropriação (*ownership*) pelos receptores de financiamento, uma vez

que os governos tem que percorrer caminhos mais curtos para obter os recursos (ECOSOC, 2008).

A ausência de condicionalidades no modelo de cooperação sul-sul não é vista como fator positivo pelos doadores do CAD/OCDE, tradicionais financiadores de assistência ao desenvolvimento fundada em condicionalidades. Em seu ponto de vista, a assistência promovida pelos emergentes oferece riscos potenciais aos países receptores dos empréstimos, porque aqueles podem prejudicar a situação devedora destes por fornecer empréstimos em termos inapropriados, ao utilizar-se da ajuda fundada em poucas ou ausentes condicionalidades para adiar um ajuste que seria necessário aos países receptores e gastam recursos em investimentos improdutivo (MANNING, 2006). Em contraste, argumenta-se que as condicionalidades apresentadas no modo de cooperação tradicional muitas vezes têm efeitos agravantes das condições socioeconômicas nos países receptores e minam sua soberania e autonomia na gestão dos recursos para atender as suas necessidades específicas de desenvolvimento (HERBERT, 2012; TAN, 2010; WOODS, 2008). Afirma-se, ainda, que a cooperação para o desenvolvimento, em particular no que concerne à condicionalidade, tende, por definição, a ser uma relação fundada entre dois parceiros desiguais, o doador e o receptor dependente, na qual o último tem limitado espaço de manobra na negociação de termos e padrões vigentes (PICKUP, 2012).

Os estudos sobre Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) costumam ser de dois tipos: sobre as motivações que levam um determinado Estado ou grupo de Estados a engajar-se nesse tipo de cooperação, ao tentar entender como o interesse nacional e outros elementos explicam, com base em princípios de política externa, a assistência ao desenvolvimento em terceiros países, ou sobre a prática de cooperação desses países junto aos receptores da assistência, centrando-se a análise na efetividade das políticas implementadas e no impacto dessas políticas sobre os países receptores. Alguns estudos são de mais amplo espectro, tentando juntar os dois tipos descritos. A presente pesquisa enquadra-se no primeiro tipo mencionado.

Como mencionado, o principal objetivo desta pesquisa é entender quais as motivações para que os atuais projetos de cooperação para o desenvolvimento nos quais o Brasil atua como doador/parceiro tenham, como princípio comum, a ausência de condicionalidades. Esse fator difere fundamentalmente dos projetos de cooperação tradicional para o desenvolvimento econômico, em que os doadores utilizam-se de condicionalidades para a liberação do financiamento a esses projetos, definidas pelos países doadores e/ou institucionalmente por

organizações como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Trata-se de estudo exploratório, dada a parca literatura que existe sobre a temática, conduzido como pesquisa qualitativa. Na tentativa de complementar a análise fundamentada na literatura, buscou-se realizar algumas entrevistas com agentes de política externa para dar maior subsídio aos temas tratados nos capítulos 2 e 3. Adicione-se que esta pesquisa não tem por objetivo realizar estudos de caso sobre projetos específicos do Brasil em cooperação com outros países. A referência a esses projetos é feita como modo de perceber exemplos práticos em que o Brasil tentou aplicar o princípio da ausência de condicionalidades e entender melhor as motivações do Brasil para o planejamento e execução desses projetos.

Uma possível resposta à problemática em questão é que o Brasil, como outros doadores emergentes (ou parceiros em cooperação sul-sul, como esse grupo de países prefere ser chamado), optou por não usar condicionalidades nos atuais projetos de financiamento como resposta às críticas que foram feitas aos doadores tradicionais quanto à intervenção excessiva na soberania dos países receptores dos projetos de desenvolvimento, sobretudo ao longo das décadas de 1980 e 1990. Sendo o Brasil um país atualmente com *status* híbrido no regime internacional de assistência ao desenvolvimento, pois é ao mesmo tempo receptor e doador, defende um modo de atuação distinto dos países tradicionais, pela própria experiência histórica como receptor da assistência. Além da motivação fundamentada na experiência histórica, pode-se perceber o discurso da ausência de condicionalidades nos projetos de cooperação brasileira como uma estratégia de diferenciação do modo tradicional de cooperação para conseguir parcerias com países que têm maior empatia ao discurso brasileiro de país em desenvolvimento. Como será visto no decorrer desta pesquisa, a ausência de condicionalidades guarda grande relação com o princípio da horizontalidade, também defendido pelo Brasil enquanto “parceiro” em cooperação sul-sul. A pesquisa procura perceber se as duas possíveis motivações apontadas têm fundamento teórico (com base na revisão de literatura sobre a temática) e empírico (com base em entrevistas com alguns agentes formuladores de política externa brasileira em CSS) e, além disso, encontrar outras motivações possíveis que justifiquem essa escolha brasileira de política externa.

O primeiro capítulo da dissertação está dividido em três seções. A primeira delas objetiva definir o contexto geral da cooperação internacional, na tentativa de entender o que significa o termo cooperação internacional, delinear algumas das bases teóricas em que ela se fundamenta e entender como o sistema internacional, cada vez mais interdependente, articulou-se segundo a lógica dos Regimes Internacionais para a formulação de regras que

facilitassem a cooperação em detrimento do conflito. A segunda seção trata do contexto geral do surgimento da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico com o término da Segunda Guerra Mundial. Destaca-se a dinâmica deste tipo de cooperação como estratégia de ampliação da influência norte-americana em oposição à influência soviética, na lógica da Guerra Fria. O objetivo deste capítulo é contextualizar as diferentes perspectivas sobre o desenvolvimento econômico e os agentes envolvidos. Essa dinâmica altera-se no decorrer da Guerra Fria, principalmente nas décadas de 60 e 70, com os movimentos de descolonização afro-asiática e o período da *détente*, acompanhado por um maior movimento autonomista na América Latina. A terceira parte do primeiro capítulo trata do cenário multipolar que começa a surgir no fim da Guerra Fria e da ascensão dos chamados Países de Renda Média (PRMs) como doadores em cooperação internacional para o desenvolvimento, fenômeno recente e aprofundado pelo avanço da globalização do pós-Guerra Fria.

Os capítulos seguintes da dissertação têm uma delimitação mais restrita. O segundo capítulo tratará da definição dos dois tipos de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e da descrição das práticas dos principais atores. Dividido em quatro partes, a primeira parte tratará do tipo de cooperação tradicional em que os países doadores são países desenvolvidos, também chamada de cooperação norte-sul, explicando como se estrutura a política de alguns doadores tradicionais, como Estados Unidos e Alemanha, e apresentando as principais críticas feitas ao modelo tradicional, com base na literatura sobre o tema. A segunda parte tratará do tipo de cooperação em que os países doadores são países em desenvolvimento, também chamada de cooperação sul-sul. A prática de cooperação entre esses países é antiga, mas nos últimos dez anos tem ganhado maior atenção e dinamismo, graças ao maior volume de recursos e maior número de projetos de assistência ao desenvolvimento empregados por países como China, Índia, Brasil e África do Sul. Esses países têm um discurso de distanciamento em relação à prática tradicional de cooperação, por eles criticada. Enfatiza-se a dificuldade em definir os limites de classificação desse segundo tipo de cooperação, muitas vezes denominada cooperação sul-sul, dada a heterogeneidade das modalidades de cooperação executadas e das diferenças entre os atores envolvidos. Essa heterogeneidade, porém, não limita a análise de que um grupo de países têm-se colocado como grupo distinto dos países tradicionais dentro do regime cooperação internacional para o desenvolvimento econômico. O objetivo desta segunda parte não é traçar um estudo comparado dos demais países de Renda Média em relação ao Brasil, mas perceber como o Brasil está inserido no regime internacional de assistência ao desenvolvimento, tanto em relação aos princípios gerais defendidos pelos doadores tradicionais quanto em relação aos

princípios gerais adotados por algumas dos novos atores, como China e Índia. A prática brasileira de cooperação será descrita na terceira seção do capítulo, com fundamento na literatura sobre o tema e nas entrevistas feitas com agentes e formuladores de política externa que tratam da área. A quarta seção procura relacionar elementos convergentes e divergentes entre os atores do regime fragmentado da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

O terceiro capítulo da dissertação tratará especificamente do uso de condicionalidades na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Procura-se dar uma base empírica às questões conceituais e descritivas tratadas nos dois capítulos anteriores por meio de análise da literatura sobre a matéria e, principalmente, por meio de entrevistas com formuladores de política externa brasileira em cooperação sul-sul. A primeira seção define o conceito nos termos das instituições internacionais e dos doadores tradicionais, o escopo de aplicação das condicionalidades, as críticas ao seu uso e o debate que levou a sua reformulação. Na segunda seção, é explorada a questão do interesse nacional nas motivações que levam os países a engajar-se na cooperação. Especial ênfase é dada aos interesses e motivações brasileiras, relacionando-os aos princípios condutores da CSS promovida pelo Brasil, dentre os quais destaca-se a ausência de condicionalidades. Na terceira seção, procura-se inserir o Brasil na lógica de transição entre país receptor e país doador e explorar melhor o tema central da pesquisa, tentando entender quais as motivações alegadas pelo Brasil para não usar condicionalidades em seus projetos com outros países em desenvolvimento. A última seção do capítulo aborda alguns dos desafios apontados pelos agentes de política externa brasileira em CSS para que esta se consolide em longo prazo.

1 O REGIME DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM CONTEXTO

1.1 A cooperação internacional e a teoria de regimes internacionais

Um estudo sistêmico sobre a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico não pode prescindir das ideias mestras que formam essa área de estudo. A discussão sobre o atual estágio da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e como o Brasil está nela inserido passa, necessariamente, pelo entendimento dos fundamentos da cooperação internacional como um todo e de sua relação com a teoria de regimes internacionais.

Keohane (1984, p. 51-54) explica que a cooperação deve ser entendida como um conceito distinto da harmonia. A harmonia é uma situação na qual as políticas dos atores (perseguidas em interesse próprio sem preocupação em relação aos outros) automaticamente facilitam alcançar os objetivos dos outros. Um exemplo seria o hipotético mercado competitivo para os economistas clássicos, no qual a “mão invisível do mercado” assegura que a persecução de interesses próprios por cada um contribui para o interesse de todos. A cooperação, por sua vez, ocorre quando as políticas que um governo realmente segue são percebidas pelos seus parceiros como facilitadoras para a realização dos seus próprios objetivos, como um resultado de um processo de coordenação política. Keohane enfatiza ainda a diferença entre os dois conceitos ao explicar que a harmonia é apolítica. Para o autor, em uma situação de harmonia, nenhuma comunicação é necessária e nenhuma influência precisa ser exercida. A cooperação, por sua vez, é altamente política e implica a alteração de padrões de comportamento. O autor entende ainda que a cooperação deve ser percebida não como a ausência de conflito, mas como uma reação ao conflito real ou potencial. Sem o espectro do conflito, não haveria motivos para cooperar.

Sato argumenta que, diferentemente do entendimento mais popularmente disseminado, a expressão cooperação internacional não deve ser percebida como uma alternativa ou oposição à expressão conflito internacional. Para o autor, é preciso considerar que a condição natural é que a existência de cooperação indica a existência de pontos conflitantes, mas que as partes estão dispostas a ouvir argumentos e encontrar uma solução negociada e, na medida do possível, satisfatória para ambas as partes. Desse modo, “a expressão ‘cooperação internacional’ em sua forma genérica indica apenas que duas ou mais nações não resolvem questões e agem de forma individualizada e isolada. Nesse sentido, mais apropriadamente, o

termo cooperação internacional deve ser entendido como oposto a unilateralismo e não a ‘conflito’ ” (SATO, 2010).

Em perspectiva complementar, Zartman e Touval (2010, p.1) definem cooperação como uma situação na qual as partes concordam em trabalhar juntas para produzir novos ganhos para cada um dos participantes que não estariam disponíveis para eles por ação unilateral, com algum custo. Seus elementos constitutivos são o trabalho conjunto, um acordo para fazer tal trabalho (não apenas coincidência), custos e novos ganhos para todas as partes. Por “ganhos” entende-se não apenas ganhos materiais, mas também a percepção de progresso em relação aos objetivos, tais como segurança aprimorada e status. Nesse sentido, argumentam os autores, a cooperação pode ser entendida como algo maior do que a simples oposição ou ausência de conflito. É uma ação consciente, específica e positiva.

Os autores indicam ainda que os ganhos obtidos pela cooperação são comumente explicados pela interdependência entre os Estados. Para os autores, os Estados não podem ser percebidos como entidades economicamente autárquicas. Eles precisam da ajuda passiva ou ativa de outros Estados para atingir seus objetivos. Cálculos de eficiência acompanham as necessidades geradas pela interdependência: os Estados acreditam que lhes custa menos para atingir seus objetivos por cooperação com outros do que conseguiriam agindo isoladamente. (ZARTMAN; TOUVAL, 2010, p.5)

A ideia de interdependência foi trabalhada por Keohane e Nye. Expandindo o estudo sobre redução de custos e outros benefícios da cooperação, os autores cunharam o termo “interdependência complexa”, cujas características são, em síntese: a existência de múltiplos canais – interestatais, transgovernamentais e transnacionais – que conectam as sociedades; ausência de hierarquia entre os assuntos da agenda internacional; e não utilização de força militar para resolver assuntos que implicam um grau de interdependência complexa (KEOHANE; NYE *apud* RAMOS, 2006).

Ramos explica que, de acordo com a ideia de interdependência complexa, os tomadores de decisão, burocratas e demais grupos têm importante influência sobre as decisões do Estado, e as organizações internacionais são mais do que simples lugares de competição entre Estados. A agenda internacional, tomada por fatores que extrapolam a dinâmica tradicional centrada em segurança, é ampliada, dentro da noção de interdependência, para outros assuntos como economia, finanças internacionais, movimentos sociais, etc (RAMOS, 2006, p.22). Essa percepção da interdependência complexa é relevante sob a ótica dos países em desenvolvimento. Pode-se dizer que, em uma agenda dominada por temas de segurança,

caso do período histórico da Guerra Fria, as margens de manobra e atuação de países em desenvolvimento eram menores do que são atualmente pela pouca atenção dada na agenda internacional a temas diferentes da lógica de segurança.

Adicionalmente, o cenário atual de multipolaridade, acentuado pela globalização econômica, aumenta a percepção de que as relações internacionais são cada vez mais interdependentes, o que torna difícil legitimar instituições em que a tomada de decisões é concentrada em um pequeno grupo de países. Paralelamente, cresce o desejo dos países em desenvolvimento de influenciarem na elaboração das regras das instituições internacionais. Esta ideia de formação de regras e princípios pode ser melhor entendida com o estudo da formação de regimes internacionais.

A teoria dos regimes data dos anos 1980 e inscreve-se na tradição neoinstitucionalista liberal em voga nos Estados Unidos à época. As discussões sobre os marcos regulatórios econômicos foram acompanhadas pela percepção de que há uma repartição assimétrica de informação entre os agentes da economia, razão pela qual as instituições são necessárias como meio de reduzir os custos das trocas ligados à imperfeição dos mercados. Quando criadas, essas organizações passam a agir como estruturas, modificando a maneira de ação dos agentes que as compõem. Esse raciocínio foi transposto para a Ciência Política e para a área de Relações Internacionais e tornou-se referência essencial no estudo da cooperação internacional e do multilateralismo. (SMOUTS, 2004, p. 138)

Keohane, ao introduzir sua análise sobre a formação, a natureza e a efetividade dos regimes internacionais, descreve-os como resultado da cooperação internacional entre os Estados, que segue uma relação de reciprocidade entre estes em vez de uma relação de hierarquia. Ele explica que o conceito de regimes internacionais não se originou da necessidade dos cientistas sociais em inventar novos termos por sua própria conta, mas como um meio de entender a cooperação internacional, definida como um ajustamento mútuo e coordenado de políticas dos Estados capaz de levar benefícios aos participantes. O autor explica que o fenômeno da cooperação de modo sistêmico e organizado é de grande abrangência em política internacional e, no entanto, poucas regras são de fato impostas. A maior parte da cooperação parece ser organizada mais horizontalmente do que verticalmente, por meio da prática da reciprocidade. Acordos específicos estão sob a égide de um sistema de múltiplas camadas no qual cada acordo é embutido de um conjunto mais abrangente de regras previamente acordadas (KEOHANE *apud* LEON, 2008).

Stephen Krasner define regime internacional como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão segundo os quais as expectativas dos autores convergem em uma dada área em relações internacionais. Para o autor, em um mundo de Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar o comportamento estatal para atingir os resultados desejados em determinada área. Krasner explica que princípios são crenças sobre fatos, causas e retidão, enquanto normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações, e regras são prescrições específicas destinadas à ação. As mudanças dentro de um regime envolvem alteração de regras e processos de tomada de decisão, mas não de normas ou de princípios; as mudanças de regime dizem respeito à alterações de normas e princípios, enquanto um enfraquecimento de um regime envolve incoerência entre os componentes de um regime ou inconsistência entre o regime em questão e o comportamento a ele relacionado (KRASNER, 1982, p. 1-21).

Oren Young, na mesma obra, explica que os regimes são construções sociais e que os atuais regimes internacionais podem ser divididos em três distintas categorias: os de ordem espontânea, ordem negociada, ou ordem imposta. Os regimes de ordem espontânea são aqueles que não envolvem uma coordenação planejada dos seus atores nem requerem consentimento explícito dos seus agentes e são resistentes às mudanças sociais (um exemplo seria o dos sistemas linguísticos). Os de ordem negociada caracterizam-se pelos esforços conscientes em concordar com as provisões gerais, consenso explícito dos participantes e expressão formal dos resultados. Os regimes de ordem imposta, por sua vez, são deliberadamente conduzidos pelos poderes dominantes ou por um consórcio de atores dominantes. Não envolvem o consenso explícito das partes subordinadas e costumam funcionar de modo eficaz na ausência de expressão formal. Em resumo, ordens impostas são deliberadamente estabelecidas por atores dominantes que convencem os demais agentes por uma combinação de coerção, cooptação e manipulação de incentivos. (YOUNG, 1983)

Em relação às causas de mudanças que acontecem em um regime citadas por Young, merecem destaque, para os fins desta pesquisa, as que o autor entende como decorrentes das mudanças de estrutura de poder no sistema internacional. O autor afirma que ordens impostas têm dificuldade de se sustentar por muito tempo quando há um declínio do poder efetivo dos atores dominantes, e esta seria uma das razões pelas quais a ordem econômica do pós-guerra tem começado a fragmentar-se nos últimos anos. Young assevera ainda que tanto as ordens negociadas quanto as espontâneas também são reflexo da estrutura de poder dominante na sociedade. Os regimes nunca são neutros em relação ao seu impacto sobre os interesses dos atores participantes. (YOUNG, 1983, p.108)

Ao considerar a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico como parte do regime financeiro internacional da ordem econômica do pós-guerra, pode-se perceber, como aplicação da ideia de transformação de regimes proposta por Young, que o contexto financeiro-econômico atual é distinto daquele dos anos 1950. É difícil precisar a magnitude das mudanças que estão ocorrendo com o regime de cooperação internacional para o desenvolvimento, mas o surgimento de novas demandas de cooperação e, mais recentemente, da emergência de atores doadores que antes figuravam apenas como receptores de assistência ao desenvolvimento e agora tentam diferenciar-se do modo tradicional de cooperação liderado pelos países membros da organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) pode ser um indicativo de transformação interna do regime financeiro internacional no que concerne à cooperação internacional para o desenvolvimento.

De fato, pode-se afirmar que o regime atual apresenta características de fragmentação, dada a multiplicidade de regras e atores, e pode ser percebido como pouco vinculante ou de abrangência limitada, já que as normativas internacionalmente institucionalizadas referem-se, principalmente, ao grupo de países que se sujeita às regras da OCDE, enquanto os demais países que não aceitam se sujeitar a tais regras, a exemplo do Brasil, da China, da Índia e de outros atores, usualmente executam a cooperação em bases bilaterais ou por meio de coalizões com baixo grau de institucionalização, a exemplo dos grupos IBAS (composto por Índia, Brasil e África do Sul), BRICS (composto por Brasil, Rússia, Índia, China e, mais recentemente, também África do Sul) e BASIC (composto por Brasil, África do Sul, Índia e China). Como será visto no decorrer desta pesquisa, de um modo geral, quando querem atuar em bases multilaterais, os países emergentes procuram amparar e legitimar sua cooperação com outros países em desenvolvimento no arcabouço institucional da Organização das Nações Unidas (ONU).

1.2 A construção do regime de cooperação internacional para o desenvolvimento econômico

Nos anos que se seguiram imediatamente ao término da Segunda Guerra Mundial, período em que há o apogeu da influência econômica dos Estados Unidos do pós-guerra, a

preocupação imediata dos norte-americanos era com a reconstrução europeia e a manutenção da paz e da segurança internacionais. As primeiras iniciativas oficiais de projetos de financiamento ao desenvolvimento econômico surgem nesse contexto. Iniciativas como o Plano Marshall para ajuda na reconstrução europeia e a criação de instituições que viriam a auxiliar o objetivo de consolidação da economia europeia, como a Organização Europeia para a Cooperação Econômica (OECE), que seria o embrião da futura OCDE, sugerem uma tendência a uma maior cooperação, ao menos em termos econômicos, do que ao conflito, como forma de assegurar os ganhos do sistema capitalista, cada vez mais interdependente e complexo, capitaneado pelos Estados Unidos.

A OECE surgiu em 1948 com o principal objetivo de gerir os recursos do Plano Marshall, oficialmente denominado “Programa de recuperação europeia”, para ajudar na recuperação das economias dos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial com recursos norte-americanos. Este objetivo foi acompanhado por uma atividade regulatória, com a capacitação de pessoal na área científica e tecnológica e a criação de mecanismos para liberalizar o comércio. Denis Pinto (2000, p.16-17) destaca que, com o fim dos trabalhos de recuperação da Europa, no final da década de 1950, a OECE já havia cumprido o seu propósito. Esse fator, somado à interdependência crescente entre as economias dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e à maior influência da União Soviética na década de 1950, fez que os Estados Unidos incentivassem um aumento do volume e da eficácia dos recursos voltados à ajuda ao desenvolvimento. Sob esta perspectiva, foi criado um Grupo de Ajuda ao Desenvolvimento, que seria o primeiro comitê da futura OCDE.

A OECE deixou como legado a consolidação da ideia, na Europa, de que o desenvolvimento econômico tinha como pressuposto a cooperação e a interdependência. Na lógica bipolar da Guerra Fria, era necessário ampliar a coordenação de políticas econômicas, e é nesse contexto que surge a ideia de reforma institucional da OECE para transformá-la em OCDE. A nova organização nascia com os mesmos países e seria orientada pelos mesmos princípios fundados na busca da estabilidade e do crescimento da economia internacional. Seus objetivos eram, contudo, mais amplos do que os de sua antecessora, tendo sido criada com vocação para ser internacional, “um foro de consulta e coordenação entre os países membros, dedicada à consolidação do modelo econômico adotado pelos países desenvolvidos no pós-guerra, em complementação ao instrumental de outras organizações econômicas criadas em Bretton Woods – FMI, Banco Mundial e o GATT.” (PINTO, 2000, p.18)

David H. Lumsdaine (1993, p. 182-220) explica que as motivações e condições para o surgimento do fenômeno da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico no

pós-guerra desenvolveram-se por cerca de quase cem anos antes desse período. O autor destaca como pré-condições para o estabelecimento do fenômeno um crescente entendimento sobre assuntos internacionais como assuntos concernentes a toda a comunidade internacional e uma crescente aceitação de intervenção governamental em assuntos de economia doméstica e em favor dos economicamente prejudicados. Esses dois fatores formularam, segundo o autor, as bases intelectuais e morais para a construção da assistência ao desenvolvimento.

Ao tentar entender os motivos factuais que levaram à criação da assistência ao desenvolvimento como programa oficial dos Estados, Lumsdaine (1993, p. 221) destaca a importância do discurso inaugural do Presidente norte-americano Harry Truman, em 16 de janeiro de 1949, em que este clamou por um “ousado novo programa” de assistência técnica aos países em desenvolvimento que os ajudaria a atingir padrões mais altos de vida. O quarto ponto desse discurso fundamentou a política externa norte-americana para o desenvolvimento nos anos seguintes. Ainda que longo, vale ser citado quase que em sua totalidade para análise do contexto em sequência:

Quarto, devemos embarcar em um novo e ousado programa para tornar os benefícios dos nossos avanços científicos e progresso industrial disponíveis ao aprimoramento e crescimento das áreas subdesenvolvidas. Mais de metade da população mundial está vivendo em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada. Eles são vítimas de doenças. A sua vida econômica é primitiva e estagnada. A sua pobreza é uma ameaça tanto para eles quanto para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade tem o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas. Os Estados Unidos são precursores entre as nações em relação ao desenvolvimento de técnicas científicas e industriais. Os recursos materiais que podemos arcar para a assistência de outros povos são limitados, mas os nossos recursos imponderáveis em assistência técnica estão constantemente crescendo e são inesgotáveis. Acredito que devemos tornar disponíveis aos povos amantes da paz os benefícios do nosso estoque de conhecimento técnico para ajudá-los a realizarem as suas aspirações para uma vida melhor. E, **em cooperação com outras nações, nós devemos estimular o investimento de capital em áreas com necessidade de desenvolvimento.** [...] Isso deve ser um empreendimento cooperativo no qual todas as nações trabalham juntas por meio das Nações Unidas e agências especializadas quando possível. Deve ser um esforço mundial para atingir a paz, a saciedade e a liberdade. Com a cooperação dos negócios, capital privado, agricultura e trabalho nesse país, esse programa pode fortemente aumentar a atividade industrial em outras nações e aumentar substancialmente os seus padrões de vida. Tais modos de desenvolvimento econômico devem ser perseguidos e controlados para beneficiar as pessoas das áreas nas quais eles estão estabelecidos. **Garantias ao investidor devem ser equilibradas com garantias no interesse das pessoas cujos recursos e cujo trabalho estão envolvidos.** O velho imperialismo – exploração para o lucro estrangeiro – não tem lugar nos nossos planos. O que almejamos é um programa de desenvolvimento baseado em conceitos de acordos justos e

democráticos. Todos os países, inclusive o nosso, beneficiar-se-ão fortemente de um programa construtivo para o melhor uso dos recursos naturais e humanos. A experiência mostra que nosso comércio com outras nações expande-se à medida que elas progredem industrialmente e economicamente. **Uma maior produção é a chave para a prosperidade e para a paz. E a chave para uma maior produção é uma mais ampla e mais vigorosa aplicação do moderno conhecimento científico e técnico.** Apenas ajudando os menos afortunados dos seus membros a ajudarem a si mesmos pode a família humana alcançar uma vida decente e satisfatória que é direito de todas as pessoas. **A democracia sozinha pode fornecer a força vitalizante para levar as pessoas do mundo a uma ação triunfante,** não somente contra os seus opressores humanos, mas também contra os seus inimigos – fome, miséria e desespero.² (grifos nossos)

Os destaques do texto indicam aspectos caros à ideia de cooperação internacional para o desenvolvimento, em gestação no período: a ideia de progresso; a ideia de que o projeto de levar o desenvolvimento às regiões atrasadas deveria ser um esforço global, não apenas norte-americano, fato que estimulou a criação de diversos grupos de estudos e ações por agências especializadas, especialmente no âmbito da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU); a relação entre assistência ao desenvolvimento e interesse da expansão e consolidação do modo de produção capitalista – “garantias ao investidor devem ser equilibradas com garantias no interesse das pessoas”; a relação entre produtividade econômica e estabilidade social e a crença na democracia como vetor de transformação.

Gilbert Rist (2008, p. 70-79) faz uma importante análise dos termos do Ponto IV de Truman e do seu impacto no tratamento das questões relacionadas a ideia de desenvolvimento. O autor explica que esta foi a primeira vez que o adjetivo “subdesenvolvidas”, que aparece no início do texto, foi usado em um texto de grande circulação como sinônimo de regiões economicamente atrasadas. Essa “inovação terminológica” alterou o sentido do desenvolvimento ao relacioná-lo de um novo modo ao subdesenvolvimento. O aparecimento do termo subdesenvolvimento no texto evocou a ideia de mudança em direção a um estágio final e a possibilidade de promover tal mudança.

A ideia de desenvolvimento passou a ter um significado transitivo (uma ação executada por um agente em relação a outro), o que correspondeu a um princípio de organização social, enquanto o subdesenvolvimento passou a ser uma ocorrência natural (aparentemente sem causa) do estado das coisas. Rist acrescenta que essas mudanças não foram somente semânticas, pois elas alteraram o modo como o mundo era visto. Até então, as relações Norte-Sul tinham sido organizadas largamente de acordo com a oposição entre

² Tradução livre do discurso original citado por LUMSDAINE (1993, p. 221-222).

colonizador e colonizado. A nova dicotomia entre desenvolvidos e subdesenvolvidos foi apresentada de forma distinta. No lugar da subordinação da colônia à metrópole, cada Estado era agora igual em direitos, mesmo que não fosse ainda de fato.

Em termos conceituais, Rist explica que o contraste entre desenvolvimento e subdesenvolvimento introduziu a ideia de uma continuidade de substância. O subdesenvolvimento não era o oposto do desenvolvimento, mas o seu estágio incompleto, a sua forma embrionária. Uma aceleração do crescimento era tida como o único caminho lógico para superar o subdesenvolvimento. Sob essa perspectiva, cada nação deveria ser considerada por si mesma, o seu desenvolvimento era largamente interno, autogerado, ainda que pudesse ser assistido do exterior. Rist acrescenta que, de acordo com essa visão, o mundo é concebido não como uma estrutura segundo a qual cada elemento depende de outros, mas de uma coleção de nações individuais com igualdade formal. O autor reconhece nessa visão a ideologia do “self-made man”, pensamento segundo o qual por meio de trabalho duro e perseverança um trabalhador pode chegar a chefe, por exemplo.

Rist elucida que essa nova maneira de perceber o mundo foi muito útil aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos à época. Com toda a humanidade agora incluída no paradigma do desenvolvimento, a legitimidade foi naturalizada e incluída em uma universalidade muito menos aberta a questionamentos do que as intrigas políticas de uma organização internacional. Para o autor, o binômio desenvolvimento-subdesenvolvimento gerou um fosso entre as diferentes partes do mundo, mas justificou a possibilidade ou a necessidade de intervenção com base no argumento de que não se pode permanecer passivo quando confrontado com necessidades extremas.

Por um lado, acrescenta Rist, o subdesenvolvimento é visto como aparentemente um fenômeno sem causa, um estado de pobreza que é deficiente e produz vítimas oprimidas pela “fome, doença e desespero”. Por outro, o desenvolvimento é um estado caracterizado pela afluência, pela riqueza crescente e que nunca se exaure, por recursos que devem ser mobilizados e aplicados. Diante desta diferença, coloca-se como impossível não fazer nada. Contudo, para o autor, diferentemente do período colonial, a ação requerida não é uma transferência de valores ou um programa pedagógico nos quais as pessoas do exterior têm a iniciativa, mas, em vez disso, trabalha-se por meio de “um esforço internacional”, “uma parceria coletiva” baseada em um aumento na produção e um melhor uso dos recursos mundiais naturais e humanos. Com o novo discurso, a intervenção passa a ser uma tarefa voltada a tornar os recursos disponíveis, a ajudar os outros a ajudarem a si mesmos e a encorajar todos a produzir mais.

Nesses termos, Rist entende que os Estados Unidos afirmaram sua hegemonia por meio de uma proposta generosa que se alegava estar além da divisão entre capitalismo e comunismo. A chave para a prosperidade e para a felicidade era colocada como aumento da produção. Sem questionar a existência de uma escada hierárquica ao longo da qual as sociedades deveriam ser classificadas – a base de todas as formas de evolucionismo –, o Ponto Quatro simplesmente impôs um novo padrão no qual os Estados Unidos estavam no topo: a classificação com base no Produto Interno Bruto. Noções de primazia relacionadas à civilização pareciam um tanto duvidosas, pois colocavam o Ocidente em competição com outras civilizações e culturas, mas estatísticas nacionais, com uma certa “aura matemática de objetividade” pareciam oferecer uma base de comparação bem mais aceitável. Desse modo, assinala o autor, a solução proposta era genuinamente hegemônica, porque parecia ser não apenas a melhor, mas a única possível.

O Ponto Quatro também pode ser analisado quanto ao modo como está estruturado. A primeira parte do texto trata do desespero (o horror da fome e da necessidade extrema), situação na qual mais de metade da população mundial vive. Então, é dada a boa notícia de que, pela primeira vez na história, algo que está ao alcance trará a felicidade e o alívio do sofrimento para essas populações, fazendo que as suas vidas sejam transformadas. O discurso de desenvolvimento nos termos propostos por Truman guarda, para Rist, similaridade com a ideia cristã de salvacionismo, na medida em que promete benefícios caso as populações de regiões subdesenvolvidas se comprometam com o esforço de aumento conjunto da produção para gerar riqueza. Desse modo, “ao tomar vantagem dessa estrutura homóloga ao discurso religioso, a nova crença no desenvolvimento tinha a sua credibilidade aumentada por uma metáfora naturalista há muito parte do consciente coletivo.” (RIST, 2008, p.77)

Para o autor, o discurso do Ponto Quatro conseguiu definir uma estratégia global. Por meio desse discurso, colocou-se o desenvolvimento em bases técnicas, de certo modo à margem do debate político – o desenvolvimento seria alcançado por meio do conhecimento científico, do crescimento da produtividade e pela expansão do comércio. Assim, ao definir subdesenvolvimento como “falta de algo” em vez de um resultado de circunstâncias históricas e ao tratar subdesenvolvimento simplesmente como pobreza sem questionar as razões de causa, a política de desenvolvimento da época concentrava-se em crescimento e assistência, concebidas em termos quantitativos, tecnocráticos, como a única alternativa viável.

Rist conclui sua análise sobre o Ponto Quatro ao afirmar que, a partir desse discurso, “mais de dois bilhões de pessoas passaram a mudar seus nomes, sendo oficialmente vistas segundo as percepções dos outros, chamadas a aumentar seu grau de ‘ocidentalização’

repudiando os próprios valores.” (RIST, 2008, p. 79) Africanos, latino-americanos e asiáticos passaram a ser denominados subdesenvolvidos. Essa definição foi aceita pelos novos Estados independentes porque era um modo de assegurar que receberiam os recursos que supostamente os conduziriam ao desenvolvimento. Para os Estados ainda colonizados, era um modo de conseguir afirmar a igualdade formal que lhes era negada. Os ganhos pareciam evidentes, mas, como enfatiza Rist, o seu direito à autodeterminação foi alcançado por uma negativa de sua autoafirmação. Ao ganhar independência política, esses novos Estados perderam sua identidade e autonomia econômica e foram levados a percorrer o caminho do desenvolvimento designado por terceiros. Enquanto o Período Colonial havia sido caracterizado principalmente como um espaço político de abrangência de grandes impérios, a Era do Desenvolvimento pode ser percebida como um período de expansão do espaço econômico para todos os lugares, com o crescimento do Produto Interno Bruto e outros indicadores técnicos como referência.

De modo geral, pode-se afirmar que o objetivo principal da assistência ao desenvolvimento é facilitar a transformação econômica e social pela superação de escassez de recursos humanos e materiais por meio da promoção de atividades estratégicas, pela indução e facilitação de políticas governamentais essenciais e pela promoção de um certo montante de capital e recursos capazes de promover uma mudança estrutural nos países receptores. O uso desse tipo de assistência foi especialmente útil aos Estados Unidos e, em menor escala de implementação, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como modo de manter os Estados receptores da ajuda sob sua órbita de influência. (MIKESELL, 2007, p. 258-259)

O uso da assistência internacional ao desenvolvimento como objetivo estratégico na lógica da Guerra Fria ganhou maior impulso especialmente nas décadas de 1950 e 1960, com a expansão e consolidação do processo de descolonização afro-asiática. Saraiva (2007, p. 202) explica que o Ponto IV de Truman previa a presença dos investimentos norte-americanos somente para áreas que enfrentassem “clara ameaça comunista”, especialmente nas regiões afro-asiáticas reprimidas pela presença soviética. Amplamente criticado pelos governos que haviam participado da aliança contra Hitler e agora assistiam ao declínio do financiamento norte-americano aos seus projetos desenvolvimentistas, como o Brasil, o ponto IV teve algum êxito como estratégia de contenção do comunismo soviético e manutenção dos interesses norte-americanos na África e na Ásia. Saraiva destaca particularmente os programas norte-americanos para a África e sua relação com o sistema multilateral de assistência ao desenvolvimento, em criação à época:

A concessão de bolsas de estudo para jovens do continente africano, a ajuda financeira, a distribuição de alimentos, o recurso à ONU para despolitizar as ajudas à África, a assistência técnica, a cooperação educacional, o estabelecimento de um Fundo das Nações Unidas para o Congo, a ajuda militar a alguns países para a salvaguarda de sua segurança, a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), um fundo de ajuda ao desenvolvimento do Banco Mundial, tudo isso faz parte do pacote político norte-americano para a África. A ideia era afastar os soviéticos do continente. (SARAIVA, 2007, p. 224)

Mello (2009, p.15) esclarece que a ideia de desenvolvimento econômico como construção sistêmica relaciona-se com a ideia de progresso. A linguagem usada por Truman indica que, de acordo com o ideal da época, de um lado, existiam países que já haviam alcançado o último nível da escala de progresso social (os países desenvolvidos) e, do outro lado, havia países que aspirariam a essa condição (os países em desenvolvimento). Ademais, havia a percepção de que existia uma fórmula para se alcançar o progresso: os malefícios oriundos da falta de desenvolvimento eram tidos como reversíveis por meio do uso consciente da ciência e da tecnologia. Esse entendimento significava que existiam ferramentas neutras e universalmente válidas capazes potencialmente de superar o atraso das regiões mais pobres, tornando-as uma realidade objetiva para o conhecimento científico.

Clemens Six (2009, p. 1103-1109) faz uma boa análise sobre o paradigma de desenvolvimento do Ocidente. Para o autor, a ideia de desenvolvimento é produto de uma relação de longo prazo entre a Europa e o mundo não europeu. Sob esta perspectiva, o paradigma de desenvolvimento não é apenas um arcabouço conceitual para favorecer trocas políticas e econômicas, mas também um grande conjunto de discursos normativos que define interpretações hegemônicas de termos como “desenvolvimento” e “parceria”. Esses discursos podem ser entendidos como normativos porque eles não apenas descrevem a realidade, mas prescrevem certos modos de comportamento econômico e político. Esses discursos não apenas têm a intenção de consolidar o *status quo*, mas também de silenciar as críticas em nome do humanitarismo e da assistência ao desenvolvimento. Six defende que essas prescrições hegemônicas são produtos históricos e relacionam-se fortemente com interesses europeus na atualidade.

O autor esclarece que a origem da ideia de desenvolvimento remonta a meados do século XVII, em estudos de filosofia alemã. Durante essa fase, a expressão “desenvolvimento” significava a concretização de um potencial preexistente. No contexto da Revolução Francesa, a ideia de desenvolvimento associou-se à necessidade de intervenção

estatal em prol do avanço social e ao conceito de evolução das sociedades. Esta ideia foi popularizada ao longo do século XIX quando o conceito inicial de desenvolvimento foi combinado com o pensamento evolutivo das ciências modernas, como a biologia. De acordo com esta interpretação evolutiva do desenvolvimento, as tribos e os povos pré-modernos não europeus estavam em estágios mais atrasados em comparação com o desenvolvimento da Europa. A Europa percebia-se como o centro da história, equipada com um conhecimento absoluto sobre o desenvolvimento em seus variados estágios. A combinação dessa percepção com o colonialismo teve duas implicações principais: o foco do desenvolvimento mudou da Europa em si para terceiros e o foco geográfico mudou do Ocidente para a América Latina, a África e a Ásia.

Six explica que a distinção entre civilizados e não civilizados foi substituída, no século XX, pela diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, em uma lógica que inerentemente define progresso em termos de produtividade e crescimento econômico em oposição à estagnação, ou modernidade em oposição à tradição. Para o autor, as dicotomias estruturais e as oposições binárias têm determinado o pensamento sobre o desenvolvimento desde o século XVII. Dicotomias como desenvolvidos e não desenvolvidos, Norte e Sul, Primeiro Mundo e Terceiro mundo, moderno e tradicional, ou ocidental e não ocidental proporcionam a *rationale* e a justificativa para a prática intervencionista de alguns para desenvolver outros e também para diferenciar aqueles que fornecem a assistência ao desenvolvimento daqueles que devem ser gratos por recebê-la. O paradigma do desenvolvimento universalmente nega as diferenças em um nível e essencializa as mesmas diferenças em outro nível. O universalismo europeu apresenta-se como o administrador de valores universais, como desenvolvimento ou direitos humanos, o que legitima intervenções contra o barbarismo. Por sua vez, o entendimento da Europa sobre si mesma envolve uma particularização do outro, de tudo aquilo que não é europeu.

Clemens Six afirma que, apesar da retórica de parceria e de estímulo às práticas nacionais, o Ocidente ainda se considera padrão para qualquer modelo de desenvolvimento (elemento universalista) e percebe o “Sul” ou o “Leste” como o “outro” (o elemento particularizado). Desse modo, o pensamento sobre o desenvolvimento e o próprio paradigma de desenvolvimento são, para o autor, baseados em oposições binárias, como o universalismo e o particularismo. O autor explica que essa particularização implica uma objetivação da história. A identificação da história como uma sequência de claros estágios de desenvolvimento é a contrapartida necessária do caráter “não histórico” do discurso do desenvolvimento. Para Six, a ideia de modernização é uma tentativa de negação da história,

porque modernizar e desenvolver sociedades demonstram o desejo de erradicar tudo o que veio antes e é pré-moderno.

Corrêa (2010, p. 12-13) explica que as ex-potências coloniais europeias, uma vez terminado o processo de colonização iniciado no século XIX, encontraram como forma de assegurar a sua hegemonia sobre o antigo espaço colonial diversos mecanismos para promover o desenvolvimento, com o objetivo de assistir as jovens nações a estruturarem suas instituições governamentais, na expectativa de constituírem governos alinhados com as práticas políticas e econômicas do Ocidente. Corrêa parece concordar com a ideia já exposta por Clemens Six ao afirmar que esse tipo de assistência à consolidação de novos Estados não objetivava eliminar a antiga hierarquia existente entre os países da Europa e suas antigas colônias, em um contexto que se reproduz até hoje na relação verticalizada entre doadores e recebedores.

Moraes (2006, p.56) explica que essa situação dará ensejo à chamada “Teoria da modernização”, nomenclatura comumente usada para fazer referência ao montante de reflexões que buscava diagnosticar o subdesenvolvimento e os modos de superá-lo, administrar o difícil e perigoso período de transição entre o tradicional e o moderno, intervalo de tempo em que os determinantes da antiga ordem já se haviam desintegrado e os que garantiam a nova ordem ainda não se haviam consolidado. A teoria da modernização constituiu, à época, uma produção deliberadamente normativa, no aconselhamento de reformas estruturais que deveriam ser introduzidas nos países em desenvolvimento.

Um marco importante na discussão internacional sobre o desenvolvimento econômico é a publicação, pela ONU, do relatório *Measures for the economic development of underdeveloped countries*, em 1951. O relatório estabeleceu a relação entre desenvolvimento e criação de empregos e também apontou para a necessidade de criação, nos países em desenvolvimento, de instituições que possibilitassem o surgimento do desenvolvimento, em oposição a instituições que inibissem o progresso. As instituições inibidoras seriam os governos instáveis ou arbitrários, porque não garantem a propriedade e os ganhos daqueles que se empenham; as formas de propriedade da terra desfavoráveis à inovação, ao investimento, à eficiência e à mobilidade – o trabalho preso à terra ou à propriedade comunal, por exemplo – e as discriminações raciais e de oportunidade que inibem ou inviabilizam a iniciativa empreendedora porque reduzem a mobilidade social essencial à inovação. Ademais, o relatório percebe a intervenção estrangeira, com a introdução de técnicas de fora, como necessária para estimular o choque produtivo entre o novo ritmo de acumulação de

capitais e atitudes sociais. A população do país receptor da assistência ao desenvolvimento deveria desejar o progresso. (MORAES, 2006, p. 68-79).

É também no seio da ONU que surge uma discussão que se difere da Teoria da Modernização. Com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e para o Caribe (CEPAL), em 1948, buscou-se incentivar a cooperação econômica para o desenvolvimento entre os países membros. Essencialmente, economistas como Raúl Prebisch e Celso Furtado defendiam que a melhor forma de combater o subdesenvolvimento da América Latina era pelo estímulo à industrialização autônoma dos países da região. Esse pensamento combatia, de certa forma, a visão clássica emulada pelos países desenvolvidos, oriunda de David Ricardo ainda no século XVIII, de que cada país deveria se especializar naquilo em que produzia melhor em relação aos demais países, a teoria das vantagens comparativas.

Para os cepalinos, a tradicional especialização dos países latino-americanos em produtos agrícolas relegava-os à condição de periferia, pois aprofundava a diferença de ganhos entre os produtos por eles tradicionalmente exportados (agrícolas), de menor valor agregado, e os produtos por eles importados dos chamados países de centro, desenvolvidos, produtores de bens de capital e mais intensivos em tecnologia. Essa assimetria entre o valor das importações e exportações ficou conhecida como “deterioração do termos de troca” e, para superá-la, os países da região deveriam investir em tecnologia e incrementar sua produção industrial (SANTOS; OLIVEIRA, 2008). Como explica MELLO (2009, p. 27), o enfoque histórico-estruturalista da CEPAL em relação ao desenvolvimento considerava a dimensão internacional das economias da região como essencial para entender o seu processo de inserção no sistema capitalista. Os teóricos da CEPAL tiveram suas teses amplamente aceitas e encampadas por diferentes governos na América Latina, que adotaram, de acordo com suas especificidades, medidas para incentivar a produção industrial em seus países em programas de substituição de importação, principalmente nas décadas de 1950 e 1960.

No fim da década de 1960, surge outro importante pensamento teórico acerca do desenvolvimento e sua relação com o meio internacional: a teoria da dependência. Essa corrente de pensamento tinha expoentes como Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falletto que, por meio da obra de 1967 “Dependência e desenvolvimento na América Latina”, formularam uma tentativa de superação do reducionismo econômico da CEPAL, que privilegiava o processo de substituição de importações e restringia seu argumento às relações comerciais (ou à deterioração dos termos de troca, como explicado) em vez de aprofundar-se em uma análise histórica da estrutura de dominação, que já contém as relações com o capital estrangeiro. Não era uma negação dos motivos econômicos, mas uma tentativa de ‘buscar

uma perspectiva que permita vincular concretamente os componentes econômicos e sociais do desenvolvimento na análise da atuação dos grupos sociais e não apenas justapô-los. Isso supõe que a análise ultrapasse a abordagem que se pode chamar de enfoque estrutural, reintegrando-a em uma interpretação feita em termos de processo histórico'. A questão do desenvolvimento, por essa perspectiva, deixava de ser principalmente econômica e passava a ser também uma questão política (MANTEGA, 1997, pp. 44-45).

Em síntese, a década de 1960 foi chamada de “Década do desenvolvimento” pela ONU. O objetivo principal era, no contexto histórico da descolonização, promover medidas que diminuíssem a diferença entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, estabelecendo uma meta econômica de crescimento anual mínimo de 5% para os últimos. Alguns países alcançaram essa meta, mas o crescimento econômico não necessariamente significou uma melhora na qualidade de vida das pessoas em muitos países em desenvolvimento. Nessa década houve um maior esforço em prol da criação de instituições para tratar da temática do desenvolvimento, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), de 1966, a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos. Na década de 1970, retoma-se a discussão sobre o desenvolvimento e tem início a percepção de que novas estratégias para programas e projetos de desenvolvimento deveriam diminuir a ênfase em agregados econômicos como crescimento econômico e passar a concentrar-se mais em atender as necessidades humanas básicas, gerar empregos produtivos e reduzir a pobreza. (JOLLY et al. *apud* MACHADO; PAMPLONA, 2008 p. 57)

O final da década de 1970 e início da década de 1980 assistiria ao avanço de políticas neoliberais e à escalada da crise da dívida na América Latina. No mundo, avançavam as ideias autonomistas em oposição ao sistema bipolar, que caminhava para o período de distensão, com o arrefecimento das tensões. O extenso período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial à década de 1970 corresponde também à consolidação dos programas de assistência ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo que os recentes países afro-asiáticos descolonizados discutiam internamente as bases de formação política e econômica dos seus Estados, a América Latina lutava para desenvolver-se economicamente na lógica do sistema capitalista e redemocratizar-se, já que boa parte dos países da região viveu sob a égide de regimes autoritários até pelo menos meados dos anos 80.

1.3 Consolidação e transformação do regime de assistência ao desenvolvimento econômico

Lancaster (2007, p .54) explica que, no fim dos anos 70, o volume de assistência internacional ao desenvolvimento cresceu vagarosamente a princípio e depois aumentou durante a segunda metade da década. O mesmo padrão repetiu-se nos anos 80. As duas décadas também viram a ascensão dos países exportadores de petróleo e suas agências multilaterais de assistência ao desenvolvimento tornarem-se grandes fontes de recursos, na medida em que eles disponibilizaram seus petrodólares. Nessas duas décadas, o perfil da assistência ao desenvolvimento – incluindo-se as proporções de ajuda aos países pobres, seu uso de infraestrutura social e os termos da assistência – crescentemente refletiu um foco no objetivo do desenvolvimento por si mesmo. As políticas tornaram-se mais sofisticadas e complexas, e as agências, cada vez mais profissionalizadas. Desse modo, uma grande proporção da assistência em geral foi canalizada por meio dessas agências.

Ainda segundo a autora, no início dos anos 80 houve uma mudança em relação ao pensamento dominante sobre a assistência ao desenvolvimento, diferente das necessidades humanas básicas e metas redistributivas. Com as crises da dívida e do balanço de pagamentos, a ênfase da assistência voltou-se para o ajuste estrutural – ajuda vinculada a reformas econômicas, como desvalorização cambial, liberalização comercial, redução de déficit, eliminação do controle de preços e outras medidas econômicas destinadas a retomar o crescimento econômico em países em desenvolvimento. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, apoiados pelos Estados Unidos e outros governos, tomaram a liderança em formar e negociar planos de reformas econômicas com países em desenvolvimento.

No entanto, havia críticos que argumentavam que as reformas econômicas estavam agravando a pobreza e que a assistência ao desenvolvimento deveria ser concentrada mais em atividades direcionadas diretamente à redução da pobreza e que dessem mais poder ao mais pobres. Os debates continuaram ao longo da década sem uma solução aparente. Apesar disso, esta foi uma década em que a cooperação internacional para o desenvolvimento ganhou ainda mais proeminência (LANCASTER, 2007, pp. 44-45). É nesse contexto que surgem as críticas sobre as políticas de assistência ao desenvolvimento que, por meio das condicionalidades, entendidas como exigências de cunho político e econômico feitas aos países receptores de projetos de financiamento ao desenvolvimento para a liberação dos recursos, procuravam

avançar na implementação de medidas para a recuperação econômica que poderiam agravar a pobreza, ao invés de minorá-la. O debate sobre essa questão, por ser central a esta pesquisa, será melhor discutido no capítulo 3 da dissertação.

A transição dos anos 1980 para os anos 1990 assistiria ao avanço das políticas neoliberais na América Latina e nos países recém-saídos da esfera de influência da URSS. Advogava-se por uma reestruturação produtiva dessas economias de modo combinado com uma reforma de Estado que diminuísse as garantias de bem-estar social. Com efeito, à medida que a agenda neoliberal avançava, as discussões sobre as diferentes formas de se lidar com o desenvolvimento dos países também ganhavam contornos mais complexos. No que tange ao direito ao desenvolvimento, a primeira menção à sua existência em um documento internacional de ampla aceitação entre os Estados dá-se com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (DDD), de 1986, que define, já em seu preâmbulo:

[...] o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa o constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

A DDD reconhece ainda o Direito ao Desenvolvimento como Direito Humano, considerando a pessoa humana como sujeito central do desenvolvimento. A Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento (1992) e a já citada Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, também fazem referência ao direito ao desenvolvimento. Rist (2008, p. 205-210) destaca a importância do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD) na elaboração de um conceito de desenvolvimento que privilegiasse o ser humano como centro das políticas, avançando para além da ideia de desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico.

Rist explica que a inovação conceitual feita pelo PNUD no relatório sobre desenvolvimento humano de 1990 começou pela mudança de referência de indicadores. O Produto Interno Bruto deveria deixar de ser a principal medida de desenvolvimento, para dar lugar ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que combinava três variáveis: renda, expectativa de vida e nível de escolaridade. O objetivo era claro: romper com o objetivo estritamente economicista e definir um comportamento em relação ao desenvolvimento dos países do Sul global de um modo distinto. Aumentos na renda passaram, então, a ser considerados como um meio, em vez de um fim. A outra inovação do relatório foi em relação à avaliação da gestão dos recursos empreendidos nos projetos de desenvolvimento.

Como explica Rist, o relatório do PNUD de 1991 estabelece uma série de prioridades sociais em que os doadores se devem basear para conceder o financiamento aos projetos. Essas novas prioridades ajudaram a formar novos indicadores, úteis uma vez que poderiam medir o interesse real dos Estados Nacionais ou dos provedores de assistência ao desenvolvimento na melhora das condições de vida das camadas mais pobres da população no país receptor da assistência. Em verdade, esses indicadores surgiram no contexto internacional de liberalização econômica da década de 1990, então, de certo modo, foram um modo de implementar a ideia de fazer mais com menos recursos. Esse método também possibilitou uma avaliação da eficiência dos projetos e não apenas do volume.

Em síntese, é importante destacar o conceito de desenvolvimento humano proposto nos relatórios do PNUD:

O desenvolvimento humano é um processo de ampliação das escolhas das pessoas. (...) Em todos os níveis de desenvolvimento, as três escolhas essenciais são para que as pessoas tenham uma vida longa e saudável, que possam adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. (...) Esse não é, contudo, o fim do desenvolvimento humano. Escolhas adicionais, altamente valorizadas por muitas pessoas, incluem liberdades políticas, econômicas e sociais para que as pessoas sejam criativas e produtivas, e possam se auto-respeitar e ter seus direitos humanos garantidos. (...) De acordo com essa concepção de desenvolvimento humano, a renda não é claramente a única opção que as pessoas gostariam de ter, ainda que seja importante. O desenvolvimento, portanto, deve ser mais do que a expansão da renda e da riqueza. O foco deve ser nas pessoas.³

Na obra “desenvolvimento como liberdade”, Amartya Sen (2000) amplia o argumento de desenvolvimento como direito humano. Para o autor, a liberdade é nuclear ao processo de desenvolvimento por duas ordens de razões: a da avaliação, em que a apreciação do progresso tem de ser feita em termos da expansão das liberdades das pessoas, e a da eficácia, pela qual o desenvolvimento depende da ação livre das pessoas. Aquilo que as pessoas podem efetivamente realizar é influenciado pelas oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, além de haver o estímulo às suas iniciativas. Essa discussão é importante porque ela surge com a perspectiva de retomar a discussão da cooperação internacional para o desenvolvimento para questões centrais, com a preocupação com o bem-estar social e um crescimento sustentado e autônomo, em detrimento da vertente estritamente economicista.

O início do novo milênio foi marcado pelo aprofundamento das discussões sobre o avanço da globalização e, evidentemente, sobre o seu impacto em relação aos projetos de

³ Tradução livre de trecho do Human Development Report, de 1990, citado por Rist (2008, p. 208)

assistência ao desenvolvimento econômico. Essa discussão ganhou especial relevo na ONU, quando, em setembro de 2000, foi adotada na Assembleia Geral a “Declaração do Milênio”, estabelecendo, como consequência, a adoção de oito objetivos que deveriam ser alcançados até 2015: erradicar a pobreza extrema e a fome; atingir um grau universal de educação básica; promover a igualdade de gênero; reduzir as taxas de mortalidade infantil; aumentar a saúde materna; combater o HIV/AIDS, malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento. As parcerias e os projetos de assistência ao desenvolvimento enquadram-se nesse último objetivo⁴.

Nos anos seguintes, uma série de conferências abordou a discussão sobre uma melhor gestão dos programas de assistência ao desenvolvimento. São exemplos dessa discussão multilateral a Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, de 2002, que estabelece o denominado Consenso de Monterrey, que, entre outros aspectos, consolida a ideia de destinação de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos para o financiamento de projeto de assistência internacional ao desenvolvimento⁵ e seu *follow-up*, em Doha, em 2008, que, entre outras medidas, decidiu pelo compromisso dos países com a assistência ao desenvolvimento, apesar da atual crise financeira.⁶ A declaração de Paris, de 2005, tratou da efetividade das medidas destinadas à promoção do desenvolvimento por meio da cooperação internacional⁷.

Analisando o contexto do período do pós-Guerra Fria de forma mais ampla, Rodrik (2002, p. 74) afirma que a insistência na agenda da liberalização da contabilidade do capital tem o efeito de pressionar a agenda dos formuladores de política e desviar sua energia do esforço pelo desenvolvimento nacional. A lição do século XX é que o desenvolvimento bem-sucedido requer mercados apoiados por sólidas instituições públicas. O atual avanço dos países industrializados – os Estados Unidos, as nações da Europa Ocidental, o Japão – deve seu êxito ao fato de eles terem elaborado modelos próprios, específicos e viáveis de economia mista.

Viola, Franchini e Ribeiro (2013, p.104), ao analisarem a atual conjuntura econômica, reforçam a importância da economia mista ao entender que atualmente se vive uma

⁴ A Declaração do Milênio desdobrou-se em diversas iniciativas para a consecução dos objetivos do Milênio e em encontros bianuais para a discussão sobre a consecução das metas. Há uma extensa gama de documentos sobre os trabalhos da ONU nesse sentido, disponíveis em <<http://www.un.org/millenniumgoals/>>.

⁵ Para acessar o texto integral do Consenso de Monterrey, veja:
<<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>

⁶ Para acessar o texto integral da Declaração de Doha sobre Financiamento ao desenvolvimento, veja:
<http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>

⁷ Para acessar o texto integral da declaração de Paris, veja:
<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>>

transformação na condução das políticas econômicas que se traduz em um reforço do papel do Estado e na diminuição relativa do peso do mercado. Para os autores, há um crescente consenso em conceber a viabilidade da economia mista, na qual o papel do Estado é tanto de regulador econômico como de incentivador à expansão de alguns setores produtivos nacionais e ao desenvolvimento das potências individuais dos agentes econômicos.

O período atual assiste a um declínio relativo de poder econômico dos Estados Unidos diante de uma ascensão de novas potências com características diferenciadas, mas que têm ganhado sucessivamente mais relevância na formação das decisões internacionais; exemplo evidente foi a transformação do G-20 financeiro na principal instância decisória em temas financeiros, precisamente após a eclosão da crise financeira de 2008.⁸ Em verdade, o período que se segue ao término da Guerra Fria assinala a ampliação e o fortalecimento do multilateralismo, em oposição à lógica bipolar que foi dominante durante a segunda metade do século XX. Esse é um processo que vem ampliando-se, o que pode ser percebido pela multiplicidade de atores envolvidos nas discussões em diversas temáticas da agenda internacional. Doran (2010, p. 40) explica que o multilateralismo é a propensão estratégica a confiar mais nas ações de múltiplos participantes do que nas ações de um único Estado. No multilateralismo, o processo de decisão é presumidamente compartilhado, e, por essa razão, os acordos feitos em bases multilaterais tendem a ser mais amplamente aceitos pela comunidade internacional, embora os termos dos acordos tenham uma tendência a serem menos vinculantes do que aqueles que envolvem a participação de um número menor de atores.

O multilateralismo tem algumas implicações e princípios que regulamentam o modo de ação dos Estados na sociedade internacional. Em um acordo multilateral de segurança coletiva, por exemplo, há o princípio da indivisibilidade, quando o ataque a um membro da coalizão significa um ataque a todos os membros. Outros importantes princípios são a não discriminação, que significa que os Estados devem ser tratados igualmente, e a reciprocidade difusa, que implica a adoção, pelos Estados, de uma visão de longo prazo que permita analisar as barganhas em equilíbrio de posições e não apenas conceber as barganhas com cada Estado individualmente. (RUGGIE *apud* DORAN, 2010, p. 40)

Ademais, o multilateralismo é comumente visto como um meio de reduzir os custos transacionais dos acordos, o que explicaria a adoção do multilateralismo até por Estados que têm mais recursos de poder. Para estes Estados, o multilateralismo também funciona como

⁸ Nesse sentido, ver a Declaração de Pittsburgh: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/governanca-global/g-20-financeiro/g-20-declaracao-de-pittsburgh>

meio de legitimação das políticas que defendem, mas também pode ser um fardo na medida em que requer um maior esforço de persuasão, e até de bajulação em relação a terceiros com menores recursos de poder para que estes compartilhem das escolhas de política externa feitas pelo Estado com mais recursos de poder. Esta não é uma tarefa fácil para o Estado mais poderoso, uma vez que Estados menores podem ser genuinamente céticos sobre a escolha de política externa desse Estado, ou opositores de forma oportunista. Para os Estados com menos recursos de poder, o multilateralismo oferece uma oportunidade de participação ativa nas negociações e na elaboração dos acordos, mas também pode ser um fardo porque esse Estado passa a arcar com deveres e obrigações típicos de grandes potências, tendo até mesmo que arcar com os recursos das escolhas feitas em conjunto com os outros Estados. (DORAN, 2010, p. 42-43)

Para Amorim (2011), a representação dos interesses dos Estados menos poderosos passa a ser mais relevante em um modelo de organização multipolar em comparação com o modelo unipolar ou com o modelo bipolar. No modelo multipolar, há uma maior margem de autonomia dos Estados para escolherem o posicionamento que lhes é mais conveniente quando o sistema internacional não está limitado pela existência de um ou dois polos. Para o autor, é correta a afirmação de que se vive atualmente em uma época marcada pela multipolaridade, mas essa afirmação pode ser considerada incompleta porque apenas indica que há uma desconcentração maior de poder, sem especificar as consequências dessa desconcentração. Amorim explica que na multipolaridade benigna, o sistema internacional se beneficia da existência de múltiplos polos de poder e de perspectivas distintas sobre os variados assuntos da agenda internacional. Há a participação de um maior número de atores nos processos de tomada de decisão e, como consequência, o aprimoramento da representatividade dos mecanismos de gestão da governança global.

Em outra perspectiva, Buzan (2011) defende que a ordem internacional em construção indica que não haverá mais superpotências, apenas grandes potências. O autor define superpotência como o país que expande o seu alcance militar, econômico, político e cultural ao longo de todo o sistema internacional, enquanto por grandes potências entende-se aqueles países que estendem seu alcance por algumas regiões. A realidade atual combina uma distribuição de poder relativamente equilibrada e um sistema e sociedade global cada vez mais interdependentes e integrados, o que dificulta o fortalecimento de uma superpotência, como já foram os Estados Unidos, dada a assimetria que isso causaria no sistema.

Sobre a classificação da distribuição de poder, Viola, Franchini e Ribeiro (2013) fornecem uma boa divisão entre potências sistêmicas, isto é, considerando seu impacto sobre

a lógica geral das Relações Internacionais ponderando as dimensões política, econômica, militar e climática. Segundo esses autores, existem ainda superpotências – diferentemente da tendência em ascensão e raciocínio de Buzan, anteriormente especificado –, e estas são a China, os Estados Unidos e a União Europeia, como bloco. As grandes potências são Japão, Índia, Brasil, Rússia e Coreia do Sul. As potências médias são Canadá, México, Venezuela, Colômbia, Argentina, Noruega, Suíça, Ucrânia, Turquia, Egito, Nigéria, África do Sul, Israel, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Irã, Paquistão, Bangladesh, Tailândia, Malásia, Cingapura, Vietnã, Indonésia, Austrália, Taiwan e Filipinas.

Em verdade, não há uma definição consensual entre os especialistas para classificar os países comumente chamados de emergentes. As variações de classificação incluem, além de “países emergentes”, “potências médias”, “países de Renda Média”, “países intermediários”, “potências intermediárias” e “potências regionais”. Frequentemente, os países que se enquadram nessa classificação detêm certa medida de capacidade material que os diferencia dos demais países em desenvolvimento, apresentam especificidades em relação ao seu desempenho em temas da agenda internacional e são reconhecidos pelos demais países por essa especificidade. (LIMA; HIRST, 2009, p. 7-8)

Em relação às capacidades que diferenciam esses países dos demais em desenvolvimento, mas que são tidas como insuficientes para a sua categorização no rol das grandes potências, Lima e Hirst destacam os indicadores materiais tradicionais somados aos indicadores de *soft power*, conceito que enfatiza fatores intangíveis mas mede a capacidade de influenciar outros países em aspectos como dimensões culturais, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e padrões de organização social que possam servir de modelo a terceiros. As autoras destacam que esse grupo de países tem uma combinação particular entre estratégias de autonomia e vulnerabilidades persistentes, expressão do dualismo constitutivo de suas condições socioeconômicas.

Lima (2007, p. 169-190) oferece uma discussão mais aprofundada sobre o conceito de potência intermediária, analisando especialmente o caso do Brasil. A autora afirma que o uso do termo é recente, estimulado provavelmente pela ascensão chinesa no cenário econômico global e pelas previsões de economistas da Goldman Sachs que cunharam o acrônimo BRIC, particularizando que Brasil, Rússia, Índia e China têm papel de destaque em relação aos demais países em desenvolvimento e teriam um crescimento destacado nos próximos vinte e cinco anos. Lima entende que o conceito de potência média tem sido utilizado com pelo menos três significados diferentes: objetivo, subjetivo e social.

O significado objetivo refere-se às capacidades materiais convencionais – tamanho do PIB, população, tamanho territorial e gastos militares, por exemplo. Lima cita o conceito do autor Gilberto Dupas, que define como Grandes Países Periféricos aqueles que possuem PIB superior a US\$ 120 bilhões, um poder de paridade de compra de menos de 18 mil dólares por ano e uma população de mais de 25 milhões de pessoas. O objetivo desse conceito é agregar países emergentes com recursos suficientes que lhes permitam assegurar uma participação real ou potencial na economia global. Esse grupo de países é composto, além dos BRIC, por México, Coreia do Sul, Turquia, Indonésia, África do Sul, Irã, Argentina, Tailândia, entre outros. Esses Estados têm em comum um mercado dualismo em termos de disparidades entre seus indicadores econômicos e os sociais. Os níveis de pobreza, desigualdade, analfabetismo e mortalidade infantil na maioria desses países indicam graves problemas de inclusão social, a despeito de sua estrutura econômica diversificada e sofisticada.

O significado subjetivo, segundo a classificação de Lima, faz referência à dimensão de autopercepção ou à aspiração de um *status* de país intermediário ou emergente no plano internacional. A definição empírica e a construção de indicadores apropriados é mais difícil nesse caso, mas há alguns critérios a serem seguidos, como a aspiração de ser influente no campo internacional e a busca de reconhecimento entre as grandes potências. Em geral, as potências intermediárias são tidas como *system-affecting countries*, expressão que designa países que apresentam capacidades de poder limitadas, mas que têm um perfil internacional assertivo, principalmente em fóruns multilaterais, onde esses países atuam como mediadores entre os países mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos.

Lima destaca que, no caso do Brasil, há uma notória existência de uma aspiração, entre as elites, para desempenhar um papel relevante no plano internacional. Essa aspiração dataria, segundo a autora, pelo menos desde o início do século XX, quando da participação brasileira na Liga das Nações. Nos anos 60 e 70, no âmbito multilateral, países como Índia, Brasil e México já eram considerados *system-affecting countries*, uma vez que exibiam presença e protagonismo internacional acima da média de outros países em desenvolvimento, participando ativamente em foros como a UNCTAD ou o GATT, integrando ainda iniciativas sobre desarmamento e segurança no âmbito das Nações Unidas. As políticas externas desses países concentravam-se em torno de dois objetivos principais: desenvolvimento econômico e autonomia política. Lima explica ainda que, na atualidade, a coalizão de potências intermediárias tornou-se mais pragmática e desenvolve-se em torno de temáticas específicas, a exemplo de iniciativas como o G-20 comercial, no âmbito da OMC, e o fórum IBAS.

Quanto ao significado social, Lima esclarece que este implica o reconhecimento por parte de outros Estados. No período da Guerra Fria, a posse de armas nucleares era o principal critério para o status de grande potência, seguida do tamanho da economia e do mercado, mas recursos de persuasão também eram usados para angariar países ao seu círculo de influência. Em relação aos países em desenvolvimento, o critério de reconhecimento era a capacidade de mediação entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, papel bem desempenhado, à época, pelo Brasil e pela Índia. Com o fim da Guerra Fria, fazia-se necessário afirmar-se de um modo distinto. Para os países do Sul, Lima explica que surgiram duas opções dinâmicas: um maior envolvimento em operações de paz da ONU, no contexto de renovação da organização, e estabelecer-se como potência regional para contribuir com a estabilidade do entorno.

Lima ressalta que, no caso brasileiro, houve uma relativa atenuação dos tradicionais princípios de soberania e não intervenção em prol de um maior engajamento em operações de paz da ONU; exemplo emblemático recente foi a liderança do comando militar na operação de paz do Haiti (MINUSTAH). A autora enfatiza, como objetivo global de uma potência emergente como o Brasil, a necessidade de se mobilizar recursos materiais e de coordenação para ter uma política exterior mais assertiva nos planos global e regional. Para ela, não bastam o reconhecimento internacional, as capacidades e os recursos de poder para a expansão dos interesses internacionais de um país. É necessário que as elites políticas consigam mobilizar recursos para o investimento internacional, bem como uma capacidade de coordenação de suas diversas agências burocráticas, com vistas à política de cooperação regional. Em relação à cooperação internacional, Lima explica que esse desafio é ainda maior considerando um certo descompasso entre a aspiração internacional e a disposição da sociedade para encarar os custos da cooperação.

É importante notar que essa análise final de Lima é especialmente verdadeira no caso da cooperação para o desenvolvimento econômico, situação em que o Brasil desponta, recentemente, como um novo doador no contexto internacional de aumento dos fluxos entre os países em desenvolvimento. Essa é uma área crítica em que as elites políticas se confrontam com um problema de prioridades, entendendo-se, evidentemente, a política externa como política pública. Existe a necessidade de atender as demandas internas dos problemas sociais brasileiros, mas também há a aspiração internacional do Brasil de consolidar-se como ator influente nas Relações Internacionais para fazer valer seus interesses. A política externa de cooperação sul-sul pode ser entendida como um meio para promover essa consolidação.

Hirst (2009, p. 207-234) faz uma boa análise sobre o papel dos Países de Renda Média (PRMs) como novos doadores em cooperação sul-sul. Para a autora, apesar da sua heterogeneidade, esse grupo de países tem algumas pretensões comuns em relação à assistência ao desenvolvimento econômico, tais como construir uma visão dinâmica e flexível entre a posição de doador e a de receptor e, ainda, evitar que a cooperação que podem oferecer no âmbito da cooperação sul-sul seja confundida com sua identificação como potenciais doadores subordinados a normativas predeterminadas comumente aplicadas aos países desenvolvidos. Em termos políticos, alguns PRMs doadores têm feito uma associação entre um maior comprometimento com a cooperação sul-sul e a necessidade de ampliar sua participação e influência nas políticas globais de cooperação para o desenvolvimento.

Como analisa Stuenkel (2013, p.3), a ascensão de formas mais institucionalizadas de cooperação sul-sul tem originado debates sobre as suas implicações para o multilateralismo na governança global. Existe o entendimento de que essa ascensão mina o espírito do multilateralismo e coloca em risco a rede internacional existente de cooperação internacional. O autor explica que, de modo geral, pensadores associados ao Realismo nas Relações Internacionais tendem a não acreditar em alterações de poder significativas nas instituições multilaterais. Os pensadores liberais, por sua vez, geram uma expectativa de que os países intermediários poderiam integrar-se às estruturas existentes e respeitar os princípios liberais. Eles também acreditam que, se novas instituições surgirem, isso será um caminho para incentivar novas modalidades de resolução de problemas e coordenação de políticas em uma era de multipolaridade.

É possível perceber que a ideia de que os países intermediários, ao defenderem novas práticas de cooperação na modalidade sul-sul e, constantemente, ressaltarem que seu modo de cooperação é diferenciado do modelo tradicional pode vir a ser um indicativo de transformação ou mudança de regime no campo da assistência ao desenvolvimento, retomando-se as ideias-mestras apontadas no início deste capítulo. Se, por um lado, é difícil precisar a magnitude da influência desses países dentro do regime, já é possível perceber que o modo de cooperação proposto pelos países de renda média, ao menos em relação aos princípios defendidos, procura distanciar-se do modelo norte-sul, ressaltando-se, à primeira vista, mais uma tendência à clivagem ou fragmentação dentro do sistema do que à convergência. As diferenças entre o tipo de cooperação tradicional, executado pelos países desenvolvidos em um sistema liderado pelos Estados Unidos e por organizações multilaterais articuladas, como a OCDE, o Banco Mundial e o FMI, em contraste com o tipo de cooperação

recente engendrado pelos países de renda média, serão analisadas no capítulo seguinte da dissertação.

2 OS ATORES E AS MODALIDADES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Esta pesquisa procura entender, conforme afirmado na introdução, como o Brasil está inserido no regime internacional de assistência ao desenvolvimento, para, sob essa perspectiva, entender quais as motivações que levam os agentes de política externa brasileira a afirmar que não praticam condicionalidades. Entende-se que a motivação que guia os agentes se funda no histórico do Brasil como receptor e também na sua percepção em relação aos demais participantes do regime de cooperação internacional para o desenvolvimento. As linhas mestras desse regime foram tratadas no primeiro capítulo. Neste segundo capítulo, procura-se localizar o Brasil no regime tanto em relação aos doadores tradicionais quanto aos principais “novos” doadores, países de Renda Média que, nos anos recentes, assumiram maior protagonismo pela expansão de programas de assistência sob seu comando mas, ao mesmo tempo, não deixaram de ser receptores da assistência oferecida pelos países tradicionais.

Para atingir esse objetivo, é preciso fornecer uma descrição das atividades dos principais atores, tanto em Cooperação Norte-Sul (CNS), quanto em Cooperação Sul-Sul (CSS). Ainda que a descrição seja necessária, será dada maior ênfase às críticas e percepções em relação às duas modalidades de cooperação. A primeira seção tratará da descrição da CNS, das atividades dos seus principais atores e, por fim, apresenta-se um balanço das principais críticas à experiência desses atores. A segunda seção trata das linhas gerais da CSS, da dificuldade de se encontrar um conceito para aglutinar os seus distintos atores e da ausência de parâmetros institucionalizados e uniformes para mensurar a natureza dos projetos em andamento. São descritas as linhas gerais sobre os programas chineses, indianos e sul-africanos. É dada maior ênfase à China por ser esta o principal “novo” ator considerado pela literatura, e é também sobre os chineses que recaem as maiores críticas feitas pelos países tradicionais, apresentadas no final da seção. A terceira seção descreve as principais características do atual modelo de CSS executado pelo Brasil. Maior ênfase é dada à cooperação técnica brasileira em razão da facilidade de coleta de dados sobre esse tipo de cooperação, cuja coordenação e planejamento cabem à Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A última seção procura fazer um balanço das convergências e divergências entre a CNS e a CSS, como modo de retomar a perspectiva sistêmica que guia esta pesquisa.

2.1 Os doadores tradicionais: a cooperação Norte-Sul

A cooperação Norte-Sul é também denominada de cooperação tradicional porque seus atores foram os primeiros em maior volume de recursos destinados aos projetos e na formulação da institucionalização das práticas e são ainda dominantes na área de assistência internacional ao desenvolvimento. De acordo com o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, o grupo de países que segue os critérios da organização (e que ficou consagrado na literatura como “doadores tradicionais” ou doadores do CAD⁹ em oposição aos “novos” doadores, ou doadores que não fazem parte do CAD) deve atender a pelo menos quatro critérios para que suas iniciativas se configurem como Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD): (1) os recursos devem ser oriundos de uma agência do setor público (incluindo governos subnacionais), (2) os recursos devem ser destinados aos países listados como receptores pelo CAD (países em desenvolvimento) ou agências multilaterais; (3) o principal objetivo declarado da assistência deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar; (4) a assistência deve ser prestada sob a forma de doações (dinheiro, bens ou serviços) ou empréstimos a taxas concessionais iguais ou superiores a 25%, concedidos por prazo superior a um ano¹⁰ (LEITE, 2012, p.5).

Iara Leite (2012, p.6) explica que também se incluem na AOD gastos com cooperação técnica, incluindo-se gastos com treinamento e equipamentos e custos administrativos para a execução dos projetos. O CAD também contabiliza como AOD o perdão de dívidas, a assistência humanitária e os gastos com refugiados nos países doadores e programas para a conscientização em relação ao desenvolvimento nos países receptores da assistência. A autora esclarece, didaticamente, que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento estaria dividida, então, em três grandes categorias: aquela prestada pelos países que fazem parte da OCDE, e atendem aos critérios acima mencionados; aquela prestada pelos países que não seguem os critérios estabelecidos no âmbito da OCDE, caso em que se enquadram os chamados doadores não-CAD, ou novos doadores em cooperação sul-sul; e a chamada “assistência privada ao desenvolvimento”, realizada por organizações não governamentais, entidades religiosas, empresas e fundações, entre outros atores não estatais. É importante perceber que essa classificação expressa o atual estado descentralizado, fragmentado e pouco

⁹ Os países que fazem parte do CAD/OCDE são: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Coreia do Sul, Luxemburgo, os Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e os países membros da União Europeia.

¹⁰ Para saber mais sobre os critérios que tornam determinada oferta de recursos a ser classificada ou não como ODA, ver: <http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf>

vinculante do regime de assistência internacional ao desenvolvimento, conforme mencionado no capítulo 1 desta pesquisa. Kim e Lighfoot (2011, p. 712-713) explicam que o CAD/OCDE é percebido não apenas como um grupo de países ricos, mas também como uma comunidade de valores compartilhados, instrumental para definir termos e conceitos na assistência ao desenvolvimento, identificar o que consideram como “boas práticas” e promover uma rede na qual doadores bilaterais podem interagir com um maior grau de sinergia do que fariam se agissem por seus próprios mecanismos.

Como lembra Milani (2012, p.212), a política de competição estruturada na ordem bipolar da Guerra Fria foi fator decisivo para a institucionalização da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). Como visto no primeiro capítulo desta pesquisa, na história da CID se entendeu, por muito tempo, a ideia de progresso e crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento. Somente no final da década de 80, começou-se a priorizar uma perspectiva mais multifacetada nas discussões, incluindo-se aspectos políticos e uma visão mais humanista, com o estabelecimento de indicadores, como o IDH, que priorizavam outros elementos além dos econômicos. Ao mesmo tempo, administrar a crise da dívida externa era a principal preocupação na agenda de muitos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina.

O autor lembra que a década de 90 do século XX foi marcada pelo fim da bipolaridade e pela intensificação da globalização. Nesse contexto, dois relatórios no âmbito da ONU, produzidos pelo então Secretário Geral Boutros Boutros Ghali, apontavam para uma necessidade de se priorizar a cooperação para o desenvolvimento: a “Agenda para a paz”, de 1992, e a “Agenda para o Desenvolvimento”, de 1994. No campo da CID, houve uma ampliação da agenda: os doadores tradicionais passaram a privilegiar programas (com metas e estratégias) e políticas. Passou-se da “ajuda internacional” para a lógica de cooperação e de parcerias. A agenda de cooperação desses países passou a incorporar, nessa década, elementos políticos para a reforma dos Estados, como programas de governança pública (MILANI, 2012, p. 212-214). Nos anos 2000, houve uma preocupação com a qualidade e a eficácia da assistência internacional, enfatizada pela Declaração de Paris (2005) e pela Declaração de Acra (2008). Em suma, essas declarações indicam que a eficácia da CID é alcançada por uma maior prioridade ao desenvolvimento das capacidades nacionais, pela garantia de apropriação aos países em desenvolvimento (*ownership*), pela coordenação de programas e projetos dos diversos doadores bilaterais e multilaterais com os objetivos das políticas públicas dos países receptores (*alignment*), pelo reforço à responsabilidade mútua, pela implementação de ferramentas de gestão por resultados e pela harmonização de práticas e de estratégias dos

Estados doadores (MILANI, 2012, p. 216). É importante perceber que essas mudanças delineadas nas duas recentes declarações surgiram como reflexo das críticas aos doadores tradicionais na década de 1990, quando, no balanço final da década, se constatou que muitas das intervenções seguindo os parâmetros estabelecidos pela OCDE não provocaram os resultados desejados na melhoria da qualidade de vida e nos níveis de desenvolvimento das populações dos países receptores.

Antes de compreender o fundamento das críticas feitas aos doadores tradicionais, é importante entender como se estruturam as práticas de cooperação desses países. Milani, Suyama e Lopes (2013, p.9) explicam que, entre os membros do CAD/OCDE, a cooperação para o desenvolvimento está, como regra, integrada à política externa, e o departamento ou instituição governamental que trata do tema está sob a responsabilidade dos ministérios das relações exteriores nesses países. Segundo os autores, pode-se categorizar as iniciativas para cooperação nesses países em quatro modelos organizacionais: quando o ministério das relações exteriores do país assume a liderança e é responsável pela política e pela implementação dos projetos (caso da Dinamarca e da Noruega); quando o departamento de cooperação ou agenda dentro do ministério responsabiliza-se pela política e pela implementação (caso da Finlândia, da Grécia, da Suíça, da Irlanda, da Itália, dos Países Baixos e da Nova Zelândia); quando um ministério é o planejador geral das políticas e a execução é feita por uma agência independente (caso da Alemanha, da Áustria, da Bélgica, da Espanha, dos Estados Unidos, da França, do Japão, de Luxemburgo, de Portugal e da Suécia); e, por fim, um quarto modelo no qual um ministério próprio ou uma agência específica é responsável, para além do ministério das relações exteriores, como no caso do Canadá, do Reino Unido e da Austrália.

Dos países mencionados, certamente os EUA podem ser percebidos como o principal e mais tradicional ator. Como visto no capítulo 1, o ponto IV de Truman deu início a uma política estatal pensada para o desenvolvimento econômico em terceiros países. Essa política foi ampliada e estruturada por vários mecanismos institucionais. Milani, Suyama e Lopes (2013, p. 6-8 e p.54) oferecem uma boa síntese da estrutura da assistência feita pelos Estados Unidos. Eles explicam que os EUA centralizam as suas políticas por meio da USAID, uma agência federal independente que está sujeita às diretrizes de política externa do Presidente, da Secretaria de Estado e do Conselho Nacional de Segurança dos EUA. Além da USAID, outras instituições trabalham com assistência internacional ao desenvolvimento: o Departamento de Estado, os ministérios da Fazenda, da Defesa, de Serviços Humanos e de Saúde, o *Millenium Challenge Coprporation* e os *Peace corps*. A coordenação de todas essas

políticas é feita pelo Comitê de Coordenação de políticas, subordinado ao Conselho Nacional de Segurança. As atividades de assistência executadas pelos EUA têm como marco jurídico o *Foreign Assistance Act*, de 1961, emendado várias vezes desde sua criação. Os autores destacam que o legislativo norte-americano desempenha um papel central no debate público sobre a assistência internacional ao desenvolvimento, com diferentes grupos de pressão atuantes junto ao legislativo que tentam fazer valer seus interesses no momento de escolha de prioridades para o uso dos recursos. Os autores enfatizam ainda que, na década de 1960, na esteira do *Foreign Assistance Act*, os EUA apoiaram de maneira determinante a criação da *International Development Association* (IDA) no âmbito do grupo Banco Mundial. Na mesma época, o governo norte-americano apoiou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), lançou a Aliança para o Progresso, voltada à assistência para a América Latina, e criou o Peace Corps.

A USAID, criada em 1961, foi idealizada como uma agência que deveria dedicar-se à cooperação para o desenvolvimento como um esforço de longo prazo. A Agência trabalha de modo autônomo, mas com estreita relação com o Departamento de Estado. Conta com burocracia própria de cerca de 8 mil funcionários em mais de 80 escritórios internacionais. Sua estrutura organizacional é composta por cinco departamentos regionais (África; Ásia; Europa; Europa e Eurásia; América Latina e Caribe; Oriente Médio) e quatro temáticos (Democracia, conflito e assistência humanitária; crescimento econômico, educação e meio ambiente; segurança alimentar; saúde global), além dos departamentos funcionais (planejamento, avaliação, gestão de projetos, entre outros) e dos escritórios locais e regionais. Os autores citam que, em 2011, segundo dados da OCDE, o orçamento da Agência era de US\$ 30,92 bilhões e destacam ainda que a agência financia a sociedade civil e o setor privado e há a promoção da parcerias público-privadas em situações em que interesses de negócios coincidem com objetivos relacionados ao desenvolvimento.

Da descrição do histórico e da estrutura feita em relação à cooperação norte-americana para o desenvolvimento econômico, é possível traçar algumas reflexões. Os Estados Unidos usam a sua política de assistência como efetivo instrumento de política externa, moldando-a de acordo com os interesses de cada período. Se na Guerra Fria o objetivo era a contenção do comunismo, uma análise dos tempos mais recentes pode permitir a inferência de que atualmente há uma grande preocupação com a segurança, no contexto posterior aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Essa preocupação permanece no governo Obama, como descrevem Milani, Suyama e Lopes (2013, p.54), ao afirmar que houve “uma reafirmação do desenvolvimento como política de segurança nacional durante o governo

Obama, em diversas medidas”. Além disso, o alto volume de recursos destinado à Assistência ainda é, talvez, o maior diferencial dos EUA em relação aos demais doadores, pois permite uma real efetivação dos projetos planejados em longo prazo. Outro fator a ser considerado é que os escritórios locais e regionais da Agência, embora possam significar um aumento do custo operacional, permitem um acompanhamento *in loco* da execução dos projetos, o que lhes dá uma garantia adicional em relação à fiscalização e ao monitoramento do uso dos recursos para os fins estabelecidos.

A Alemanha, assim como os Estados Unidos, também segue os critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. Do ponto de vista da estrutura organizacional, o Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ, na sigla em alemão) é o responsável por conduzir e decidir o planejamento, a coordenação, a negociação e as formas de financiar o esforço de cooperação, definindo as diretrizes, as estratégias e os conceitos da política alemã de desenvolvimento. A Alemanha conta com uma empresa pública federal, de direito privado, a Agência de Cooperação Internacional Alemã (GIZ, na sigla em alemão), que presta serviços para o governo alemão, apoiando sua política de desenvolvimento em cooperação técnica. A cooperação alemã não conta com um marco jurídico específico, sendo sustentada pela lei orçamentária aprovada pelo parlamento alemão a cada ano e pelo Acordo de Coligação que abrange cada período legislativo. O financiamento alemão destinado à cooperação internacional para o desenvolvimento foi de US\$ 14,09 bilhões em 2011, de acordo com dados da OCDE. A política de assistência alemã é destinada a mais de 130 países e trata de temas como desenvolvimento econômico e geração de empregos, governança e democracia, segurança, reconstrução, construção da paz e gestão civil de conflitos, conservação de recursos e mitigação das mudanças climáticas, entre outros temas. A Alemanha publica vários tipos de relatórios em bases anuais, no esforço de dar maior transparência e prestação de contas às suas atividades. (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 51)

Na Noruega, o debate no legislativo sobre a cooperação internacional é muito dinâmico, dominado por argumentações de cunho humanitário e justificativas fundadas na ética da responsabilidade. Em 1965, foi criada a *Norwegian Development Agency* (NORAD). A Noruega recebeu críticas do CAD/OCDE na década de 1960 pelas baixas contribuições e, desde então, houve um aumento substancial nos aportes destinados ao financiamento. Em 1972, a Noruega ultrapassou a média dos doadores do CAD/OCDE e, nesse mesmo ano, foi definido pelo legislativo norueguês o patamar de 1% do PIB como meta a ser atingida. A NORAD funciona em subordinação ao Ministério das Relações Exteriores da Noruega e

organiza-se em torno de cinco grandes departamentos: Clima, energia e meio ambiente; Desenvolvimento econômico; Gênero e governança; Saúde global, educação e pesquisa; Sociedade civil e qualidade da ajuda externa. A maior parte dos recursos destinados pela Noruega à assistência ao desenvolvimento é designada a projetos de meio ambiente e energia. Em 2012, a Noruega forneceu US\$ 2,63 bilhões em assistência, e o Brasil foi o principal destinatário (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 11, p. 57)

No caso do Reino Unido, existe um ministério à parte, separado do Ministério das Relações Exteriores, mas com ele relacionado, dedicado aos programas de assistência, denominado “*Department for International Development*”. Esse ministério é apoiado por duas agências governamentais: a “*Commonwealth Scholarship Commission*” e a “*Independent commission for aid impact*”. As políticas são decididas em alto nível, e os planos operacionais são definidos com base em períodos de cinco anos, tanto em nível multilateral (40% da assistência britânica ocorre por meio da União Europeia, pelo Banco Mundial e por agências da ONU) quanto em nível bilateral. O marco regulatório britânico foi definido em 2002 pelo *International Development act*, documento que considerou a redução da pobreza como meta da ajuda externa e que proíbe a ajuda vinculada (*tied aid*), e pelo *Reporting and transparency act*, de 2006, que prevê um mecanismo de prestação de contas da ajuda prestada. O Reino Unido define suas políticas e estratégias priorizando boa governança e aplica condicionalidades em relação à prestação de contas, aos direitos humanos e em projetos para redução da pobreza. O volume total da assistência prestada foi, em 2011, de cerca de US\$ 13,8 bilhões. O principal destino dos projetos de assistência é a África Subsaariana e o Sudeste asiático. (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p.58)

Tomando como base a amostra de países citados, pode-se perceber que não existe uma homogeneidade de práticas e estruturas organizacionais nos países do Norte, nem mesmo entre os países que fazem parte do CAD/OCDE. Em verdade, a estrutura organizacional de gestão da assistência também é fragmentada dentro de cada país doador, o que aumenta o risco de políticas contraditórias e divergentes serem implementadas nos países receptores. Para citar apenas o caso dos Estados Unidos, ainda o principal contribuinte da Assistência Internacional ao Desenvolvimento, o ex-diretor da USAID Andrew Natsios admitiu o problema da fragmentação interna em um discurso perante o Senado norte-americano ao dizer que a assistência norte-americana para o desenvolvimento é prestada por vinte diferentes departamentos de governo, os quais

envergonham os Estados Unidos no exterior com programas contraditórios, altos custos transacionais na implementação dos programas, atrasos, discordância entre as agências e processo decisório pouco claro. Por exemplo, nos últimos 12 anos, dois departamentos federais escreveram Memorandos de Entendimento com vários países para promover assistência técnica sem terem fundos para executar os programas, sem *staff*, sem presença local e sem coordenação com as embaixadas ou com as missões da USAID. (NATSIOS *apud* HERBERT, 2012, p.73)

A falta de coordenação de políticas entre os doadores tem sido uma das críticas à modalidade de cooperação norte-sul, mas tem, paradoxalmente, também sido apontada pelos doadores tradicionais como um dos problemas decorrentes do ingresso de “novos atores” na assistência internacional ao desenvolvimento. Esse aspecto será aprofundado na última seção deste capítulo, quando será feita uma análise dos principais elementos de convergência e divergência dentro do regime fragmentado da CID, dando especial ênfase às iniciativas nas quais o Brasil se tem engajado. Antes disso e de tratar das principais características da cooperação sul-sul, é importante traçar uma síntese dos principais problemas e debates que surgiram como consequência da ação dos doadores tradicionais em projetos de assistência ao desenvolvimento econômico.

Ross Herbert (2012, p.67-94) faz uma análise bastante consistente sobre a experiência de sessenta anos de assistência ao desenvolvimento desempenhada pelos países tradicionais. O autor afirma que, apesar de cerca de US\$ 1,8 trilhões gastos em programas de assistência aos países africanos desde 1950, a pobreza continuou a intensificar-se na África, ao passo que diminuiu dramaticamente em comparação com áreas do leste e do sul da Ásia, que recebiam pouca ajuda. A partir dessa constatação, o autor aponta que estudos empíricos mostraram que a assistência ao desenvolvimento não produzia crescimento em países mal governados, mas que havia uma relação positiva entre ajuda e crescimento em países bem governados. Contudo, como ressalta o autor, esse fato ainda trouxe um problema: se a assistência funciona somente nos países bem governados, mas deveria trazer um maior crescimento aos países mais pobres (os quais tendem a ser mal governados), a inferência é de que a assistência acabará sendo reduzida ou mais limitada em muitos dos lugares em que é mais necessária, ou será ineficientemente gasta em Estados mal governados. Herbert assinala ainda que os anos de prática dos doadores tradicionais ensinaram que a assistência também pode ter efeitos colaterais. Um desses efeitos é a mudança nas dinâmicas dentro da sociedade. Ao promover fontes externas de recursos, reduz-se a necessidade de os governos justificarem-se aos contribuintes e, por isso, há uma redução da transparência na prestação de contas públicas. Além disso, Herbert menciona que, ao longo do tempo, a assistência pode mudar as

prioridades governamentais do país receptor porque é fungível: quanto maior a quantidade da ajuda, mais livre é o governo do país receptor para gastar os próprios recursos em quaisquer outras áreas. Desse modo, explica Herbert, um aumento da assistência pode ter o efeito de aumentar gastos em armamentos e incentivar a corrupção. A assistência poderia, assim, encorajar uma cultura de dependência e minar o planejamento estratégico nacional.

Herbert ressalta que desde meados da década de 1990, a maior parte da assistência não é destinada exatamente a medidas que promovem o crescimento e a geração de empregos nos países receptores, mas concentra-se em promover serviços básicos nesses países. O autor menciona que essa ênfase ocorreu porque, até então, a percepção era de que a assistência parecia ser ineficiente para gerar estabilidade ou um crescimento sustentado. A promoção de serviços sociais básicos como medida de êxito da assistência deixou, no entanto, as causas da pobreza intocadas. Como enfatizado pelo autor, as raízes da pobreza estão ligadas a problemas produtivos, quando a produção desses países não tem valor suficiente para proporcionar aumentos de renda consideráveis. O foco dos programas de assistência em melhoras nas escolas primárias ou em construção de clínicas de saúde não ataca, para o autor, o problema da pobreza em suas raízes. Em contraposição a esse cenário, Herbert acrescenta que alguns doadores tradicionais começaram a enfatizar o crescimento como foco de seus programas de assistência. O Reino Unido patrocina um centro de pesquisa voltado a medidas de promoção do crescimento, e os Estados Unidos, por meio da *Millenium Challenge Corporation*, criada em 2004 pelo congresso americano, fornece aportes financeiros a governos que alcancem padrões de boa governança e que tenham planos destinados a oferecer prospectos realistas e mensuráveis em áreas de promoção e facilitação do crescimento.

Herbert explica ainda que os problemas associados aos projetos de assistência são muitas vezes de concepção dos programas a serem implementados. Os doadores constantemente estão sob pressão substancial para entregar resultados rápidos. Há, pois, uma tendência a investir em propostas curtas e de rápida implementação, como construção de prédios, fornecimento de computadores e de maquinário agrícola, mas frequentemente se deixa de lado as conexões que permitem que os produtos circulem de modo mais eficiente dos produtores para os processadores, compradores de atacado, negociadores e exportadores. O autor explica que algumas formas de assistência continuam a ser populares entre os doadores, apesar da baixa eficiência decorrente da sua execução, como a assistência baseada na ajuda alimentar, a ajuda vinculada (*tied aid*) e a assistência técnica. Ele afirma, ainda, que as nações ricas subsidiam fortemente a sua agricultura, e seus governos geralmente armazenam grandes reservas que não podem ser vendidas domesticamente. Esses países muitas vezes doam os

excedentes para países pobres na intenção de ajudá-los, mas isso acaba por promover uma queda de preços no país receptor. A ação gera um problema, segundo o autor, de alteração dos níveis de oferta na região, já que, muitas vezes, quando uma determinada região está em crise, outras regiões ou países vizinhos têm excedentes para vender. A consequência é que a ajuda sob a forma de doação de alimentos atende às necessidades imediatas dos que passam fome, mas reduz a renda dos que estão nas regiões vizinhas, diminuindo os preços e fazendo que os agricultores das regiões vizinhas plantem menos porque acreditam que os preços continuarão menores.

Em relação à ajuda vinculada (*tied aid*), que significa a vinculação, em troca do provimento da assistência, do país receptor para que gaste com o país doador na compra de produtos e suprimentos deste, Herbert explica que, embora tenha sido condenada pela Declaração de Paris de 2005 e pela própria OCDE, muitos países continuam a praticá-la. Esse tipo de prática coloca os interesses próprios do doador acima dos do receptor e tende, a longo prazo, a reduzir o apoio dos países receptores para sustentar projetos que funcionam nessas bases. Quanto à cooperação técnica, o autor explica que muitos dos problemas em países em desenvolvimento são atribuídos a uma suposta falta de capacidade, e os doadores então fornecem especialistas para promoverem aconselhamento em gestão, planejamento e avaliação. O modo como a cooperação técnica é executada pelos doadores tradicionais é, frequentemente, alvo de críticas, por trazer embutida uma forma de *tied aid*, com a contratação de pessoal geralmente das agências de cooperação e desprezando, muitas vezes, a mão de obra local. Segundo o autor, embora os técnicos devam desenvolver a capacidade local, muitas vezes os especialistas contratados (estrangeiros) fornecem os relatórios sobre o acompanhamento dos projetos diretamente para as agências que pagam pelos recursos, minando a capacidade de gestão e controle do projeto por parte dos beneficiários.

Um outro fator que dificulta a execução bem sucedida de projetos, segundo a experiência dos doadores tradicionais é, segundo Herbert, o fato de que todas as agências de desenvolvimento recebem recursos periódicos e devem competir com outras agências/setores dentro de um governo por um compartilhamento dos recursos disponíveis. Essas agências enfrentam, então, pressão para utilizarem esses recursos diante do receio de que, caso estes recursos não sejam usados, os parlamentares podem concluir que é melhor destiná-los para outros fins. Ademais, o autor elucida que os doadores tradicionais há muito sabem que é necessário melhorar a governança nos países receptores para que os recursos sejam utilizados de modo a alcançar os fins propostos nos projetos, mas, na maior parte do tempo, esses doadores utilizaram-se de condicionalidades para resolver problemas administrativos e

políticos. O autor afirma que esses instrumentos se mostraram ineficazes, e as respostas criativas para fugir desse tipo de comportamento têm sido muito limitadas. O uso de condicionalidades e suas principais críticas serão analisados detalhadamente no próximo capítulo, por serem tema central desta pesquisa.

O autor adiciona ainda que os funcionários das agências responsáveis pela execução dos projetos em países em desenvolvimento muitas vezes creem que todos os obstáculos podem ser superados com verbas, inteligência e esforço, um posicionamento que leva ao planejamento dos projetos de modo isolado, sem contribuição significativa por parte dos governos dos países receptores e muito menos de suas populações. O autor diz que, como a posição dos doadores no sistema funciona como uma declaração de sua competência, é difícil para as agências refletirem sobre sua própria falta de habilidade, visão, conhecimento da realidade local ou mesmo senso comum. Nesse ponto da fala do autor, é importante perceber que o discurso brasileiro de cooperação por demanda (*demand-driven*) e apropriação (*ownership*), que será visto com maior detalhe no decorrer deste capítulo, pode ser percebido como um modo de se diferenciar das práticas dos atores tradicionais.

Herbert termina sua avaliação sobre sessenta anos de prática dos doadores tradicionais no regime da CID com uma tentativa de fornecer contribuições para a ação dos “novos doadores”. O autor explica que a falta de objetividade sobre o desempenho dos programas deve ser substituída por avaliações independentes. A ênfase excessiva em projetos sociais pode ser construtivamente complementada por uma ênfase nos setores econômicos produtivos, cadeias de valor, infraestrutura e políticas que possam alterar a competitividade dos países receptores. O autor avalia que a assistência ao desenvolvimento coloca doadores e recebedores da cooperação em uma relação de responsabilidade compartilhada, que atualmente é marcada por pouca transparência. As duas partes da relação de assistência compartilham controle sobre políticas de desenvolvimento, mas cada uma é relutante em ceder poder para a outra. O autor conclui sua análise afirmando que, a menos que os novos doadores compreendam que é necessário atentar para a efetividade das práticas, eles acabarão por perpetuar um sistema que não é eficiente e é excessivamente complexo.

2.2 Novos doadores ou parceiros: a cooperação Sul-sul

Muito tem sido falado sobre a emergência de novos atores como novos doadores ou parceiros na cooperação internacional para o desenvolvimento. Esses novos atores, na verdade, são países em desenvolvimento que cooperam entre si desde a década de 1950, mas

que, no início do século XXI, surgiram no debate econômico e midiático como atores relevantes ou “global players”, por sua proeminência econômica e consequente maior volume destinado às iniciativas de assistência ao desenvolvimento com terceiros países. Milani (2012, p.227) explica que as políticas da chamada cooperação sul-sul (CSS) ressurgem no final dos anos 1990 e início do novo século claramente associadas a um contexto de renovação dos países em desenvolvimento, principalmente dos que têm mais recursos de poder global e regional, com o objetivo de fortalecer a ideia de que os países em desenvolvimento podem, e devem, cooperar com outros países em desenvolvimento. A cooperação sul-sul tem como aglutinador um discurso que retoma as discussões sobre desenvolvimento em bases diferentes da cooperação tradicional, por meio da defesa do papel do Estado, em matéria de alianças entre os países do Sul, de defesa do princípio da não intervenção e de defesa da horizontalidade nos programas de cooperação, e que busca garantir uma inserção internacional diferenciada de alguns países do Sul no diálogo com os países desenvolvidos. Esse discurso fundamenta-se no histórico de identidades compartilhadas entre esse grupo de países: luta contra o colonialismo, status econômico semelhante, esforços comuns, interdependência e reciprocidade.

Esses “novos” atores fariam parte do que se convencionou chamar cooperação sul-sul (CSS), mas não existe uma definição precisa do termo. Leite (2012, p. 1-37) faz um estudo relevante sobre a área e explica que usualmente se usa cooperação sul-sul para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento que envolvem barganha coletiva em negociações multilaterais, intercâmbio de políticas, fluxos de comércio, entre outros. Para especialistas, contudo, a CSS pode ser entendida como uma modalidade da cooperação internacional para o desenvolvimento. A autora explica que, dentro dessa visão mais estrita, alguns autores têm optado por delimitar a discussão conceitual, denominando o tipo de cooperação de que trata a presente pesquisa como cooperação sul-sul para o desenvolvimento. Esse tipo de cooperação estaria, portanto, incluído na modalidade de cooperação entre os países em desenvolvimento (países de renda média e países de renda baixa, conforme explicado no capítulo 1), mas não responde pela totalidade dos fluxos em cooperação sul-sul, que é uma categoria mais abrangente do que a que trata propriamente de projetos de cooperação para o desenvolvimento em terceiros países. Milani, Suyama e Lopes (2013, p.32) afirmam que a cooperação desenvolvida por países não membros do CAD/OCDE ainda é pequena em relação aos tradicionais doadores (EUA, Alemanha, Japão e França), porém representou cerca de 9,3 bilhões em 2009. Existem estimativas de que o fluxo de contribuição dos doadores que não são membros do

CAD/OCDE possa atingir cerca de 20% das contribuições globais para a assistência ao desenvolvimento em 2015 (PARK *apud* MAWDSLEY, 2012, p. 85).

Embora a entrada de países de renda média na área de assistência ao desenvolvimento se enquadre na categoria geral de cooperação sul-sul, que, como será visto, tem um antecedente histórico distinto da cooperação tradicional, norte-sul, ela tem sido amplamente vista como uma ameaça à dominância dos atores tradicionais na área. A emergência de novos participantes em nível global pode levar a grandes mudanças no regime de assistência ao desenvolvimento, especialmente agora que o volume da assistência feita por países de renda média está estimado em cerca de US\$ 17 bilhões de dólares. Esse quantitativo tem crescido, com dados que confirmam que a China tem fornecido mais recursos aos países em desenvolvimento nos últimos anos do que o Banco Mundial (CHATURVEDI, 2012, p.14). A contabilidade dos recursos destinados pelos países de renda média no esforço da assistência ao desenvolvimento é, contudo, ainda complexa e difícil de ser medida em termos exatos, o que torna as discussões sobre o montante exato gasto por esses países em cooperação sul-sul para o desenvolvimento pouco preciso do ponto de vista da transparência de dados estatísticos. (CHATURVEDI, 2012; ECOSOC, 2008)

Os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE podem ser divididos em quatro grupos: 1) aqueles que são membros da OCDE, mas não fazem parte do CAD, como é o caso do México, da Turquia e de muitos países europeus; 2) novos membros da União Europeia que não são membros da OCDE; 3) países do Oriente Médio e da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), particularmente a Arábia Saudita; e 4) doadores que não fazem parte da OCDE e não se enquadram em nenhum dos grupos anteriores, categoria que inclui Brasil, China, Índia e Rússia, entre outros. Esse último grupo tem atraído muita atenção acadêmica, não somente pelos grandes aportes financeiros destinados à assistência nos últimos anos, como também pela diferenciada natureza do seu relacionamento com os atores beneficiários da cooperação sul-sul (KIM; LIGHTFOOT, 2011, p.713).

Alguns marcos históricos são importantes para diferenciar a trajetória dos países em desenvolvimento da trajetória dos países desenvolvidos como atores na cooperação internacional para o desenvolvimento. Como explicado, a cooperação sul-sul para o desenvolvimento é ramo da área maior de cooperação sul-sul, então entender como a aproximação entre os países em desenvolvimento se processou ao longo da história é parte essencial para compreender os princípios nos quais se fundamentam as iniciativas sul-sul de assistência ao desenvolvimento econômico. O discurso de posse do Presidente Truman, em seu ponto IV, analisado no capítulo 1 da presente pesquisa, pode ser considerado um marco

no sentido de que menciona, pela primeira vez, “áreas subdesenvolvidas”, dando certa unidade ao grupo de países que compõem essas áreas. Leite (2012, p. 13-14) menciona, além do discurso de Truman, a realização, em 1955, da Conferência afro-asiática, que ficaria conhecida como Conferência de Bandung, e, em 1961, a constituição do Movimento dos não-alinhados, na Conferência de Belgrado. A autora destaca que, embora os comunicados resultantes dessas conferências mencionem a necessidade de promover a cooperação econômica e técnica entre os países em desenvolvimento, na prática, a concretização da CSS restou limitada à retórica de união contra o imperialismo das grandes potências e contra o racismo, bem como à elaboração de uma posição conjunta a favor do pacifismo, do multilateralismo, da autodeterminação e da igualdade entre as nações.

Rist (2008, p.85) analisa que, na Conferência de Bandung, o tom do documento final em relação ao desenvolvimento foi tê-lo como necessário e vê-lo sob uma perspectiva de integração à economia mundial. Ainda pairava, à época da conferência, o entendimento, nela também refletido, de que o desenvolvimento deveria ser percebido sob a ótica de integração à economia mundial e, acima de tudo, como um objetivo essencialmente econômico, de produção e acumulação, baseado em investimento e assistência externa. Rist destaca que, na esteira das discussões do Terceiro Mundo e de perspectivas para o desenvolvimento, um grande número de instituições políticas foi criado. Em 1958, a ONU criou o SUNFED, sigla em inglês que designa o Fundo especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico, que mais tarde se juntou ao Programa expandido de assistência técnica (criado em 1939) para formar o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD). O Banco Mundial passou gradualmente a destinar a maior parte dos seus fundos para o terceiro mundo e, em 1956, montou a Corporação de Finanças Internacionais para promover o investimento privado. Bancos regionais foram criados na África, em 1964, e na Ásia, em 1966. O autor explica ainda que a necessidade de estabilização dos preços de *commodities* e de regulamentação para minorar problemas de transporte foram alguns dos motivos que levaram à criação da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em 1964.

Em 1962, na tentativa de dar um maior reconhecimento à cooperação sul-sul, os países em desenvolvimento se reuniram na Conferência do Cairo, que acabou por adensar o relacionamento entre os participantes e levar à fundação do G-77, em 1964. Em 1974, em reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas, um grupo de países em desenvolvimento escreveu suas aspirações por uma ordem econômica mais justa, baseada na reformulação de vários temas econômicos, incluindo-se comércio, medidas financeiras, sobre *commodities* e

relacionadas ao pagamento de dívidas. O conjunto dessas proposições ficou conhecido como “Nova Ordem Econômica Mundial” e ensejou vários debates em fóruns multilaterais nos anos seguintes, fortalecendo a articulação entre os países em desenvolvimento, apesar dos limitados resultados empíricos. Em 1978, delegações de 138 Estados adotaram o Plano de Ação de Buenos Aires para a Promoção e Implementação da Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento. O Plano de Ação de Buenos Aires retoma os princípios de Bandung, organizando uma rede conceitual e operacional de cooperação técnica entre os países em desenvolvimento. O conceito recebeu apoio formal da ONU quando, ainda em 1978, seguindo uma sugestão do G77, foi estabelecida na ONU uma unidade em cooperação sul-sul para promover o comércio entre esses países com o auxílio das agências da organização, sob os auspícios do PNUD. Desde então, os países em desenvolvimento têm reforçado as diretrizes do plano de ação de Buenos Aires em resoluções da Assembleia Geral da ONU, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e do Comitê de Alto Nível para Revisão da Cooperação Técnica entre países em Desenvolvimento (MAWDSLEY, 2012, p. 63-64; TORTORA, 2011, p.1-4).

Chaturvedi (2012, p.22-29) faz uma abordagem abrangente sobre as distintas concepções em relação à cooperação para o desenvolvimento quando se compara a cooperação tradicional (Norte-Sul) com a cooperação entre os países em desenvolvimento (cooperação sul-sul). O autor apresenta essas diferenças sob a forma de uma tabela didática:

Indicadores	Programa de assistência (Norte-Sul)	Parceria para o desenvolvimento (sul-sul)
Natureza e propósito do apoio	Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD)	Benefício mútuo e crescimento
Perspectiva filosófica	Abordagem em rede (<i>framework</i>)	Abordagem de acordo com o conteúdo (<i>ingredients</i>)
Participantes	Ao menos um dos participantes tem uma alta renda per capita	Ambos os parceiros podem ter baixa renda per capita
Nível de desenvolvimento	Grandes diferenças no estágio de desenvolvimento entre o doador e o receptor	Ambos os parceiros quase no mesmo estágio de desenvolvimento econômico
Papel dos participantes	Doador e receptor de AOD	Relação equitativa: ambos podem contribuir para o processo
Condicionabilidade	Condicionabilidade política “de cima para baixo” e sem previsibilidade	Cooperação por demanda e geralmente livre de condicionabilidades de qualquer tipo, respeitando-se

		o tempo de execução do projeto de acordo com o planejamento
Flexibilidade	Estruturas burocráticas de muitos níveis, o que gera grandes custos de transação	Altamente descentralizada e relativamente rápida com menores custos transacionais
Setores prioritários	Fornecer assistência e apoio orçamentário para setores sociais	Cooperação econômica e técnica em grande medida restrita
Aderência a redes de governança global, como a Declaração de Paris	Os doadores usam as diretrizes da Declaração de Paris, consideradas instrumento para a efetividade	Os provedores estão fora do alcance de quaisquer arranjos globais como a declaração de Paris, na qual não se envolveram. Baseia-se na confiança mútua entre os parceiros.
Dados, monitoramento e avaliação	Revisão pelos pares do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Há uma compilação de dados periodicamente feita e divulgada pelos governos e pelo CAD.	Não há mecanismos de monitoramento, exceto por relatórios ocasionais de dados.

Fonte: tradução livre de CHATURVEDI, 2012, p.24.

Alguns dos indicadores comparativos da tabela merecem ser tratados com mais atenção. O primeiro deles, que compara a natureza da ajuda, indica que os doadores tradicionais têm um parâmetro claro de classificação da sua ajuda, definido nos termos do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE. Isso significa que, ainda que os doadores tradicionais decidam seus projetos de cooperação em bases nacionais, eles têm um parâmetro de referência e de controle. Esse comitê também é responsável pelo monitoramento e avaliação dos relatórios, conforme citado no último item da tabela em análise. Os novos doadores, por sua vez, realizam os projetos de cooperação em bases estritamente nacionais, guiados pelos princípios de cooperação sul-sul e pelas discussões sobre o tema no âmbito principalmente das discussões coordenadas pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e por agências especializadas também no âmbito da ONU, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Não há, contudo, para os novos doadores, nenhuma instituição que os vincule ou os obrigue a reportar os esforços na assistência ao desenvolvimento prestados a terceiros países. Essa liberdade de ação, se por um lado é benéfica por ampliar a margem de liberdade dos atores envolvidos nos projetos, atendendo às suas necessidades sem seguir um modelo pronto ou engessado que ignoraria as

particularidades, por outro, torna a contabilidade da assistência e os parâmetros para análise de sua efetividade muito fluidos e difíceis de serem mensurados.

Em relação ao nível de renda dos participantes, a tabela comparativa indica que, na cooperação tradicional, há uma clara verticalização do ponto de vista financeiro, em que os doadores detêm um nível de renda *per capita* muito maior do que os receptores da ajuda. A tabela indica que, na cooperação sul-sul, os países doadores e receptores possuem nível de renda semelhante, mas é importante ressaltar que nem sempre isso se verifica na prática. Um olhar sobre os principais doadores em cooperação sul-sul indica que estes são, na verdade, países de renda média, portanto com renda *per capita* maior do que os receptores da ajuda, normalmente países de menor desenvolvimento relativo. Um exemplo prático é o da assistência em cooperação técnica agrícola prestada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) aos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali)¹¹. É preciso que haja um cuidado nas práticas dos novos doadores para que as assimetrias de renda em relação aos países beneficiários da assistência não signifiquem uma hierarquização da relação, o que minaria o princípio, por eles defendido, da horizontalidade da cooperação sul-sul e configuraria, na prática, uma reprodução da verticalização em moldes similares à cooperação tradicional, por eles criticada.

CORRÊA (2010, p.51) confirma essa percepção de que, do ponto de vista prático, o princípio da cooperação horizontal é difícil de ser verificado. A afirmação do autor ganha ainda mais relevo considerando-se que ele é um agente de política externa brasileira atuante na área:

O caráter horizontal das relações de cooperação sul-sul seria um dos seus principais condutores, mas realisticamente não pode ser considerado como presente em todas as situações, uma vez que os enormes desníveis existentes entre os próprios países em desenvolvimento resultam em situações onde (sic) o país cooperante assume um papel mais protagonista do que o do país parceiro da iniciativa da cooperação.

A cooperação sul-sul para o desenvolvimento guarda princípios e arcabouços históricos comuns entre os seus participantes, mas ainda há uma grande dificuldade em conceituá-la como uma categoria analítica homogênea, dadas as diferenças das práticas de cooperação entre os novos doadores. Quadir (2013, p.324) explica que, muitas vezes, os doadores do Sul nem sempre compartilham uma visão comum sobre desenvolvimento. Eles frequentemente perseguem uma ativa agenda de desenvolvimento baseada em sua distinta

¹¹ Ver maior detalhamento em: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o desenvolvimento internacional**: 2010. Brasília: IPEA, ABC, 2013. p. 36.

conceptualização do desenvolvimento, que, por vezes, dá pouca atenção a valores como justiça social, sustentabilidade ambiental, democracia e direitos humanos. Segundo o autor, os novos doares frequentemente enfatizam um número diferente de assuntos e temas que não necessariamente giram em torno de uma premissa ideológica central.

Uma visão detalhada sobre os principais países de Renda Média que mais contribuem no esforço de assistência ao desenvolvimento foge dos limites da presente pesquisa, mas é importante estabelecer uma percepção geral sobre o esforço de alguns países para colocar o Brasil em perspectiva, tanto em relação aos princípios gerais que guiam a cooperação praticada por esses países, quanto ao modo como esses países se articulam no que diz respeito ao regime de assistência internacional ao desenvolvimento. Desse modo, optou-se por tratar, nessa seção, de três importantes atores, além do Brasil, que será analisado em detalhe na próxima seção: China, Índia e África do Sul. Essa escolha não é aleatória: esses países têm tido destaque nos estudos geopolíticos mais recentes por terem economias pujantes, o que lhes proporciona maior oportunidade de recursos para se dedicarem à assistência ao desenvolvimento. Eles também ocupam uma posição dual no atual regime da CID: são ao mesmo tempo doadores e receptores de assistência. Ademais, o Brasil tem apresentado, pelo menos nos últimos dez anos, um adensamento das suas relações políticas e econômicas com esse grupo de países, a ponto de engajar-se na criação e no fortalecimento de iniciativas como os fóruns de concertação política e econômica IBAS e BRICS, o que torna a menção a esses países ainda mais relevante.

Dos países mencionados, certamente a China é o principal ator em cooperação sul-sul para o desenvolvimento econômico. A cooperação chinesa não é propriamente nova: estudos afirmam que desde pelo menos 1950, a China tem-se engajado na cooperação com outros países em desenvolvimento, a exemplo da construção da Rodovia de Tazara ou Tamzan, a qual liga um porto da Tanzânia a uma cidade na Zâmbia, com custo aproximado de US\$ 405 milhões, o que demonstraria a pretensão chinesa, já nessa época, de colaborar com os africanos em um modelo de desenvolvimento fora dos padrões ocidentais (QUADIR, 2013, p. 323). Nos anos recentes, a ascensão econômica chinesa tem-se refletido em uma maior expansão dos seus projetos de assistência ao desenvolvimento em outros países. Contudo, a China fornece poucas estatísticas oficiais dos seus programas de desenvolvimento, o que torna difícil saber com precisão o volume dos empréstimos chineses. É também difícil precisar a natureza da assistência feita pelos chineses, já que os dados divulgados não fazem uma distinção clara entre a cooperação para o desenvolvimento e investimentos diretos ou medidas para ampliação das exportações (KRAGELUND, 2010, p. 5; QUADIR, 2013,

p.329). Há estimativas de que os chineses possam dar até cerca de US\$10 bilhões em financiamentos por ano aos seus parceiros (QUADIR, 2013, p. 325).

O processo decisório e de implementação dos projetos relacionados à assistência ao desenvolvimento na China é compartilhado. O Ministério do Comércio chinês é a principal instituição gestora e promove análise de viabilidade dos projetos propostos, bem como coordena e apoia suas revisões, e é a principal responsável pelas subvenções. O Banco de Exportação e Importação da China administra os empréstimos concessionais. O Ministério das Relações Exteriores desempenha um papel mais proativo em cooperação humanitária, mas é de fato o Ministério do Comércio que assume a maioria das atividades após a assinatura e vigência dos acordos. Os governos provinciais têm relativa autonomia para formularem e implementarem políticas em relação aos interesses locais. A China prioriza a Ásia e a África na sua cooperação, e os temas centrais giram em torno do desenvolvimento industrial, da produção de recursos energéticos, da construção civil e da infraestrutura. Recentemente, os chineses têm envidado esforços para contabilizar a cooperação prestada, por meio de documentos como “A Política Africana da China”, de 2006, “A cooperação econômica e comercial China-África”, de 2010, e um documento específico sobre a ajuda externa da China, de 2011 (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p.36, p.52). Contudo, é importante ressaltar que a China tem um padrão muito específico de cooperação. Os chineses incluem na sua definição de ajuda externa empréstimos nos quais não são cobradas taxas de juro (administradas pelo Ministério do Comércio), taxas de juro subsidiadas para empréstimos concessionais (administradas pelo banco de exportação e importação chinês) e empréstimos garantidos com recursos naturais (MILANI; SUYAMA; LOPES, 2013, p. 26-27).

Ao contrário da prática dos doadores tradicionais, costuma-se afirmar que a assistência chinesa não se vincula a reformas políticas, ajustes econômicos estruturais ou medidas de boa governança. Ela é orientada principalmente pelo princípio de não ingerência nos assuntos internos dos países receptores. Muito da assistência chinesa ao desenvolvimento parece ser guiado ainda pelos princípios da Conferência de Bandung de 1955, com o respeito mútuo à soberania e à integridade territorial; a não agressão mútua, a mútua não interferência nos assuntos domésticos; o benefício mútuo e a coexistência pacífica (QUADIR, 2013, p. 325). Em verdade, a assistência chinesa ao desenvolvimento tem sido constantemente criticada, sobretudo por não levar em consideração violações de direitos humanos e práticas de boa governança nos países receptores da assistência, defendendo essa postura com base no histórico mencionado princípio da não intervenção e não ingerência e respeito à soberania. Essa crítica é comum sobretudo entre os doadores tradicionais (WOODS, 2008). Como

explica Hong (2012, p.159), transformações guiadas por orientações de mercado, reestruturação econômica, democracia, direitos humanos e boa governança têm sido usadas historicamente como requisitos para a assistência tradicional ao desenvolvimento. Em oposição, há críticas dos doadores tradicionais à não interferência chinesa, presumidamente porque seria uma ameaça a sua posição como doadores e degradaria os padrões por eles colocados.

Antes de tratar das críticas feitas ao modo de cooperação chinês e do receio existente em relação à entrada de “novos” doadores no regime da CID, é importante conhecer as características gerais da Índia e da África do Sul, de modo a ter uma perspectiva mais abrangente do contexto em que o Brasil se situa em relação a esses países também de renda média. A Índia, assim como a China, também tem um programa de assistência ao desenvolvimento que remonta à década de 1950, mas somente recentemente seu programa adquiriu mais consistência em termos de números de projetos e volume de recursos destinados. O engajamento da Índia em programas de assistência ao desenvolvimento foi visto pelo ministro das finanças indiano Jaswant Singh como um meio de a Índia ganhar maior proeminência econômica e ajudar na consecução de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Em essência, a assistência ao desenvolvimento indiana, oficializada pela *India Development Initiative*, de 2003, pode ser percebida como um meio de alterar o foco da atenção internacional dos problemas internos e desigualdade na Índia para perceber o país como uma economia emergente (KRAGELUND, 2010, p.9).

Historicamente, o principal programa de cooperação indiano é o *Indian Technical and Economic cooperation* (ITEC), criado em 1964 e ainda em funcionamento. É destinado ao entorno regional indiano, mas também beneficia alguns países africanos. O programa abrange diversas modalidades, como treinamento de pessoal na Índia, assistência técnica, viagens para estudos e assistência humanitária. As modalidades abarcam uma variedade de setores, incluindo-se numerosos cursos para aumentar a produtividade e a competitividade em empresas africanas de pequeno e médio porte, assim como cursos que focam em direitos de propriedade intelectual e preparação de projetos de infraestrutura. Há um grande foco em financiamentos, por meio de linhas de crédito, subvenções e empréstimos bilaterais. A política indiana de assistência não se fundamenta em condicionalidades políticas (fundamento nos princípios de respeito à soberania e não ingerência), e grande parte da assistência indiana é vinculada à compra de produtos e serviços da Índia. Em abril de 2008, ocorreu a Cúpula Índia-África, em Nova Délhi. O encontro marcou o ponto culminante do interesse renovado da Índia na África e, entre outros aspectos, também pode ser relacionado ao interesse indiano

em diversificar suas fontes energéticas, criar acesso a mercados para produtos indianos e abrir caminhos para os investimentos indianos na África. A Índia percebeu a importância dos países africanos na governança global, aumentando suas parcerias com os países africanos. Contudo, a assistência ao desenvolvimento indiano ainda é pequena em relação aos recursos fornecidos (segundo dados da OCDE, calcula-se em US\$ 730 milhões no ano de 2011), o que não significa que não é importante, pois pode criar espaço para o desenvolvimento de uma nova plataforma de diálogo em cooperação sul-sul fundada no discurso da parceria. Em uma análise genérica, pode-se dizer que a assistência indiana é um misto de ajuda vinculada e programas de capacitação que tem como alvo principalmente países africanos e asiáticos ricos em recursos ou que são destino de chegada de imigrantes indianos (KRAGELUND, 2010; MILANI, SUYAMA, LOPES, 2013).

Tal quais os demais “novos” doadores em cooperação sul-sul, a África do Sul tem um longo histórico de cooperação com outros países em desenvolvimento. Durante o *apartheid*, a África do Sul utilizou-se de seus programas de cooperação com terceiros países em desenvolvimento para angariar aliados e tentar diminuir as críticas internacionais ao seu regime. Hoje, ainda que se possa identificar um certo nível de ceticismo dos vizinhos da África do Sul em relação à aceitação do país como potência regional, a situação atual é melhor do que a anterior a 1994. Em verdade, a mudança de percepção em relação aos sul-africanos ocorreu quando Thabo Mbeki chegou ao poder em 1999 e ajudou a articular, em 2001, a “Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano” (NEPAD, na sigla em inglês). Essa iniciativa veio somar-se ao “Fundo de Cooperação Internacional e Renascimento Africano” (ARF, na sigla em inglês), de 2000. As três áreas mais importantes de atuação do Fundo são a construção de capacitação, a democratização e a reconstrução pós-conflito. Contudo, o Fundo canaliza menos de 5% do total da assistência sul-africana. A assistência sul-africana desenvolve-se de modo descentralizado, com inúmeras agências e entidades públicas coordenando e financiando os projetos nos demais países africanos. Os programas de assistência promovidos pela África do Sul guardam semelhança com os de outros doadores não tradicionais: não há um órgão central que coordene as iniciativas, e o montante exato da cooperação exercida é difícil de ser mensurado. Os programas estão ainda relacionados a outros objetivos de política externa, e essa ligação é diretamente refletida em escolhas setoriais e geográficas (KRAGELUND, 2010, p. 15-17). A África do Sul afirma não impor condicionalidades para a liberação de financiamento aos seus projetos e adota o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos países. Estima-se que os sul-africanos tenham contribuído com cerca de US\$ 91 milhões em 2011, no seu esforço de ajuda. As ações

políticas e consultivas ficam a cargo do Departamento de Relações Internacionais e Cooperação (DIRCO, na sigla em inglês), que funciona dentro do Ministério de Relações Exteriores do país. Todavia, como mencionado, não há um órgão centralizador das iniciativas (MILANI, SUYAMA, LOPES, 2013, p.50).

Em 2006, o então diretor do CAD/OCDE, Richard Manning, escreveu um artigo em que espelhava as preocupações dos doadores tradicionais em relação aos doadores que não faziam parte do grupo e que, nos anos recentes, estariam aumentando consideravelmente os seus aportes financeiros a projetos destinados à assistência ao desenvolvimento. O autor afirmou que os países receptores, ao fazer uso da assistência promovida pelos “novos” doadores, correriam o risco de prejudicar ainda mais a sua situação de devedores, ao pedir empréstimos em termos inapropriados, valer-se das poucas ou ausentes condicionalidades para adiar os ajustes necessários e gastar recursos em investimentos pouco produtivos (MANNING, 2006).

Em um artigo publicado na revista *Foreign Policy* em março de 2007, Moises Naím avaliou que a ascensão de um grupo de países composto por China, Arábia Saudita e Venezuela, entre outros, estaria promovendo “ajuda tóxica” por ignorar padrões estabelecidos pelo Banco Mundial ao fornecer recursos para países com altos níveis de corrupção. Nesse artigo, o autor cita o caso de construção e recuperação de estradas na Nigéria. As estradas existentes encontravam-se mal geridas e com fortes evidências de desvios de verbas nos contratos que as regulamentavam. O Banco Mundial tentava fornecer cerca de US\$ 5 milhões para o projeto de construção e restauração das vias, com um longo período de negociação para convencer o governo nigeriano a aceitar as condições necessárias, relacionadas ao combate à corrupção, para a liberação da verba. Próximo da conclusão da negociação, os chineses ofereceram cerca de US\$ 9 milhões para a mesma finalidade, sem requerer exigências quanto à gestão dos recursos. Segundo Naím, este é apenas um exemplo das práticas implementadas por uma série de “regimes ricos e não democráticos”, que começaram a minar as políticas de desenvolvimento por meio dos seus programas de assistência, que o autor chama de “*rogue aid*”: uma assistência ao desenvolvimento que não é democrática em sua origem e é pouco transparente em sua prática. Seu efeito seria diminuir o progresso real e prejudicar as populações nos países receptores. Para Naím, as motivações da China para engajar-se na assistência ao desenvolvimento relacionam-se a três fatores: abundância de recursos financeiros (a China acumula mais de US\$ 1 trilhão em reservas), a necessidade de acesso a matérias-primas e desejo de aumentar sua influência internacional. O autor cita ainda o caso do Irã e da Venezuela, e argumenta que, assim como a China, esses países não estariam

motivados pelo desejo de promover o desenvolvimento nos países receptores, mas sim por um desejo de ampliar seus próprios interesses nacionais, avançar em uma agenda ideológica ou enriquecer às custas desses países. O autor termina o seu artigo dizendo que, embora esses países não atuem conjuntamente como doadores, eles representam uma ameaça ao desenvolvimento saudável e sustentável. Por meio da ampla distribuição de recursos em seus termos, eles estariam retirando do mercado da assistência organizações responsáveis e bem intencionadas como o Banco Mundial, precisamente nos lugares em que elas são mais necessárias. Naím afirma ainda que, se esses países continuarem a ter êxito em promover um modelo de desenvolvimento alternativo, eles fortalecerão os incentivos para um mundo mais corrupto, caótico e autoritário. (NAÍM, 2007, s/p)

Os artigos de Manning (2006) e de Naím (2007) geraram grande repercussão entre os acadêmicos e operadores da área de cooperação internacional para o desenvolvimento. Mais do que isso, estimularam a formulação de pesquisas empíricas para avaliar se suas preocupações e afirmações categóricas tinham fundamento. Segundo Ngairé Woods (2008), as evidências disponíveis indicam que, no caso chinês, como resultado da intensificação das relações comerciais com a África, os Estados africanos têm apresentado maiores taxas de crescimento, melhora nos termos de troca, aumentado o volume das suas exportações e das suas receitas públicas. Para a autora, não há evidências claras de um “re-endividamento” em massa dos países classificados como altamente endividados (WOODS, 2008, p.2). Um outro importante trabalho nesse sentido é o de Dreher e Fuchs (2011). Tomando como base também o caso chinês, os autores confrontaram as argumentações críticas feitas à assistência chinesa com pesquisa empírica sobre projetos chineses realizados entre 1956 e 2005. Os autores encontraram evidências de que as motivações comerciais são um fator mais determinante nos anos recentes em relação à alocação de recursos para os projetos e que determinantes políticos também estão presentes (países que votam de acordo com a China na Assembleia Geral da ONU e não reconhecem Taiwan como Estado recebem mais ajuda chinesa). Os resultados da pesquisa dos autores demonstraram que a China leva em conta as demandas dos países receptores e favorece países com baixa renda *per capita* ao alocar seus recursos. De fato, a assistência chinesa parece ser comprovadamente independente das características institucionais dos países receptores, o que se coaduna com o princípio da não ingerência em assuntos domésticos, defendido pelos chineses.

Para colocar os resultados da pesquisa em perspectiva, Dreher e Fuchs compararam os motivos para a alocação dos recursos chineses no período em análise com os dos doadores membros do CAD/OCDE e com outros doadores que não fazem parte do CAD/OCDE. Não

foi encontrada evidência de que a assistência chinesa é inferior, do ponto de vista humanitário, quando comparada à de outros doadores. Os autores verificaram que a China não leva em conta a qualidade institucional ao decidir sua alocação de recursos, mas esta é uma prática comum na maioria dos doadores, inclusive tradicionais. Baseados nas evidências encontradas, Dreher e Fuchs concluem que o medo de que a China possa minar os esforços na promoção da democracia e da boa governança são exagerados. Embora os interesses comerciais sejam importantes na determinação do destino da assistência chinesa, as evidências mostraram que a China não prioriza mais esse fator (ou, ainda, a abundância de recursos naturais) do que outros atores o fazem. Para os autores, os outros doadores no regime da CID veem a China como um forte competidor, o que pode contribuir para a sua imagem negativa, uma vez que os outros doadores tendem a defender os seus próprios modelos de desenvolvimento. No entanto, há poucas evidências de que o modelo tradicional é efetivamente melhor. Enquanto a China, assim como os doadores do DAC/OCDE, utilizam-se da assistência por razões estratégicas, a China o faz mais abertamente, enfatizando a ideia de benefício mútuo na relação com os receptores (DREHER; FUCHS, 2011, p. 33-35).

2.3 A cooperação brasileira para o desenvolvimento econômico como cooperação sul-sul

A cooperação internacional para o desenvolvimento executada pelo Brasil classifica-se em sete grandes eixos, a saber: cooperação técnica; cooperação educacional; cooperação científica e tecnológica; cooperação humanitária; apoio e proteção a refugiados, operações de manutenção da paz e gastos com organismos internacionais. A cooperação entre os povos para o progresso da humanidade está no artigo 4º da Constituição Federal como um dos princípios que regem as relações internacionais do Brasil. Considera-se que o conhecimento da natureza e do alcance da cooperação internacional, em suas variadas formas, é um dos elementos estratégicos para o planejamento da inserção internacional do Estado brasileiro. Sem esse conhecimento, corre-se o risco de não se dimensionar o potencial de inserção do país e desperdiçarem-se recursos e esforços em processos de baixa relevância (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO [ABC], 2013).

Nesta pesquisa serão priorizadas as descrições e análises sobre a cooperação técnica realizada pelo Brasil, embora seja feita também alguma referência às demais modalidades de

cooperação praticadas pelo país. A escolha pela priorização da cooperação técnica justifica-se pela facilidade da coleta de dados: ainda que haja literatura sobre os demais tipos de cooperação prestada, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), principal instituição brasileira atuante na área de cooperação sul-sul, tem seu mandato restrito a essa modalidade de cooperação, o que, de certo modo, faz que os estudos sobre cooperação no Brasil tenham comumente mais referência às modalidades de cooperação de que cuida a Agência do que aos demais tipos de cooperação, que ocorrem de forma descentralizada, por intermédio dos diversos departamentos e secretarias dos ministérios da administração federal no Brasil. De todo modo, geralmente a cooperação técnica aparece associada a outros tipos de cooperação, especialmente em áreas nas quais o Brasil tem uma presença mais estruturada, como é o caso das iniciativas de cooperação com o Haiti, em função do comando militar brasileiro da operação de paz nesse país (MINUSTAH). Adicione-se que, por mais que se privilegie a análise sobre a cooperação técnica, os princípios adotados pelo Brasil, como a ausência de condicionalidades em cooperação sul-sul, também são extensivos às demais modalidades.

Pino e Leite (2009, p.17-18) explicam que, pelo menos desde o lançamento do Plano de Buenos Aires para a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, de 1978, essa modalidade de cooperação passou a ser vista como muito eficiente na promoção do desenvolvimento. Essa percepção pode ser atribuída, segundo os autores, a três razões principais: maior aplicabilidade de soluções concebidas nos países em desenvolvimento, a exemplo da tecnologia de produção de alimentos em zonas tropicais; pelo histórico de deslocamento de atividades de pesquisa nos países industrializados para o setor privado, o que inviabiliza o compartilhamento da tecnologia a custos baixos; a ausência ou grau reduzido de condicionalidades (macroeconômicas ou de governança) exigidas pelos países em desenvolvimento, em comparação com os países tradicionais. Os autores explicam que a contribuição brasileira para a CSS, de acordo com a visão de oficiais e de muitos analistas, ocorre sem visar lucro ou estabelecer condicionalidades, guiada pelo empenho do país em transferir técnicas acessíveis e eficazes para promover o desenvolvimento. Os autores afirmam ainda que, diferentemente dos dois maiores doadores que não fazem parte do CAD/OCDE, Índia e China, o Brasil não seria guiado por interesses políticos e econômicos de curto prazo, mas pela realização de interesses comuns em prol do desenvolvimento. Os autores ressaltam que as ações brasileiras não são, contudo, pautadas unicamente pela lógica da solidariedade. A ação brasileira guarda interesses com objetivos maiores, relacionados à abertura de mercados para produtos, serviços e investimentos brasileiros nos países receptores da assistência, à preservação de interesses nacionais e à busca de prestígio. A questão do

interesse nacional é central na explicação sobre os motivos que levaram ao maior engajamento do Brasil na CSS, bem como na explicação dos motivos pelos quais o Brasil adota, entre outros princípios, a ausência de condicionalidades para guiar essa cooperação. Essas questões serão tratadas com maior profundidade no próximo capítulo.

A CSS brasileira para o desenvolvimento não é novidade do governo Lula da Silva¹², mas em grande medida foi ampliada, tanto em volume de recursos fornecidos quanto na criação de iniciativas e projetos, como parte da estratégia de política externa desse governo, o que explica o maior número de estudos recentes sobre a matéria. Em 2003, apenas 23 novos projetos estavam sob o comando da ABC, mas com um aumento gradual ao longo dos anos, esse número subiu para 413 em 2009 (CABRAL; WEINSTOCK, 2010, p.4). O ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, explica que, desde o momento do discurso de posse do Presidente Lula, ficou claro que se iria priorizar a cooperação com outros países em desenvolvimento durante o seu governo. Além disso, o ex-chanceler destaca que a cooperação sul-sul não foi propriamente uma inovação do governo Lula, embora tenha sido por este aprofundada e dinamizada em outras vertentes, relembrando as iniciativas de criação do Mercosul e a tentativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) durante a década de 1990 (AMORIM, 2013, Apêndice A). A atual política externa, do governo Dilma Rousseff, pode ser considerada, ao menos em tese, como continuadora da política do seu antecessor no que tange à cooperação sul-sul¹³ (ÜLLRICH et al., 2013).

A política externa do governo Lula assentou-se no desejo tradicional da política externa brasileira de procurar maior reconhecimento do papel do Brasil nos assuntos internacionais. Essa tradição ganhou dinamismo no seu governo pela diversificação de parcerias com atores não tradicionais, principalmente por meio de um maior engajamento nas relações com os países africanos. Nesse contexto, o Brasil abriu mais de 15 novas embaixadas na África desde 2003 (KRAGELUND, 2010, p. 13). O engajamento brasileiro com países africanos ocorre tanto por meio de iniciativas bilaterais de cooperação, facilitadas por meio da

¹² Para estudos históricos sobre a cooperação brasileira com outros países em desenvolvimento, ver: LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a cooperação sul-sul em três momentos**: os governos de Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2011. Ver também: PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

¹³ É difícil estabelecer uma análise sobre a continuidade de políticas entre os dois governos porque os últimos dados oficiais, divulgados pelo IPEA em conjunto com a ABC, são referentes ao ano de 2010, último ano do governo Lula. De todo modo, existem estudos recentes que refletem um temor de que essa continuação esteja ameaçada, entre outros motivos, por falta de prioridade política do atual governo à temática. Ver: STUENKEL, Oliver. **Brazilian foreign policy: game over?** Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/>> . Acesso em: 28 jan 2014.

ampliação de sua rede diplomática, quanto por meio de iniciativas multilaterais, a exemplo do Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul (Fórum IBAS)¹⁴ e da Cúpula América do Sul-África (comumente chamada de AFRAS ou ASA)¹⁵. Os dados oficiais mais recentes sobre a cooperação técnica brasileira no mundo indicam que, em 2010, 53,3% dos gastos com esse tipo de cooperação foram destinados a países da América Latina e do Caribe, 39,5% a países africanos, 7% a países asiáticos e apenas 0,2% a países europeus. O país que mais recebeu cooperação técnica brasileira em 2010 foi o Haiti. É importante mencionar que, embora a cooperação técnica tenha grande relevo nos estudos sobre CSS, ela é, entre as modalidades praticadas pela Brasil, a de quarto maior custo, o que significa apenas 6,3% do total gasto com cooperação pelo Brasil em 2010, ganhando apenas da cooperação científica e tecnológica, cooperação educacional e apoio e proteção a refugiados. Em 2010 o maior gasto brasileiro com CSS foi destinado a operações de manutenção da paz, que representaram 36% dos gastos totais no período. Em seguida estão os gastos com organismos internacionais (33,7%) e cooperação humanitária (17,5%). Os gastos totais com a cooperação brasileira para o desenvolvimento são oriundos de fontes orçamentárias inscritas na Lei de Orçamento Anual no âmbito das despesas de custeio da administração pública e não configuram investimento ou subvenção a fundo perdido, exceto pelas doações. São áreas de destaque da cooperação técnica brasileira a cooperação em direitos humanos, a cooperação em saúde, a cooperação em agropecuária e a cooperação em educação e formação profissional. (IPEA; ABC, 2013, p. 14-37).

Uma possível explicação para o baixo custo da cooperação técnica em relação ao total gasto com CSS pelo Brasil pode ser atribuída ao fato de essa modalidade representar, em tese, menor necessidade de investimento do que as demais, pois sua execução ocorre fundamentalmente por meio de articulação e pagamento de funcionários brasileiros para capacitação de locais nos países receptores. Os recursos que envolvem transferência de maquinário e equipamentos são de responsabilidade da ABC, que tem orçamento limitado, uma vez que recebe apenas uma parcela do orçamento total destinado ao Ministério das

¹⁴ O IBAS foi estabelecido em 2003 e sua atuação é assentada em três pilares: cooperação política, cooperação setorial e Fundo IBAS. É definido como um agrupamento informal (sem sede ou secretariado fixo) que congrega três democracias multiétnicas e multiculturais na tentativa de construir uma nova arquitetura internacional, além de funcionar como mecanismo de coordenação de posições dos três países em fóruns multilaterais e aprofundar o diálogo entre eles (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, s/d, s/p).

¹⁵ Segundo o Itamaraty, “A Cúpula América do Sul – África (ASA) foi inaugurada em 2006, por iniciativa dos presidentes do Brasil e da Nigéria, que até hoje exercem a função de Coordenadores Regionais do mecanismo. Em 30 de novembro daquele ano, foi realizada a I Cúpula ASA em Abuja, Nigéria. A criação da ASA representou oportunidade histórica para as duas regiões constituírem os alicerces de um novo paradigma de cooperação Sul-Sul.” (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013, s/p)

Relações Exteriores. Em entrevista à autora desta pesquisa, o Coordenador de Cooperação Técnica da Embrapa, Alfredo Alves, explicou que a Embrapa fornece capacitação para os países africanos por meio de pagamento de “horas técnicas” dos seus trabalhadores enviados para atuar nos países receptores da assistência. O coordenador enfatizou ainda que o grande incentivo do governo Lula na melhoria das instalações da Embrapa, com a criação de uma estrutura física para atender as demandas da instituição no exterior e melhorar a capacitação – Alves destaca a construção do Centro de Capacitação e Treinamento (CECAT) e que a maioria dos pesquisadores hoje tem doutorado –, foi essencial para a expansão das atividades da Embrapa. Alves descreve em síntese como funciona o trâmite entre a solicitação do projeto pelo país receptor e a execução do projeto:

O país interessado que quer ter uma cooperação com o Brasil solicita assistência à embaixada do Brasil nesse país. Ela é quem recebe a demanda por esse problema. O país que quer a colaboração do Brasil, quando nos procura, ele já faz parte da [de um estudo sobre] cooperação técnica. O acordo é ratificado e aí a embaixada entra em contato com o Ministério das Relações Exteriores via ABC e a mesma comunica a Embrapa. (ALVES, 2014, Apêndice C)

A descrição feita pelo coordenador de cooperação técnica da Embrapa ilustra o princípio mencionado da cooperação por demanda (*demand-driven*). A Embrapa tem um escritório permanente em Gana que funciona como meio de centralizar e articular os pedidos de cooperação com o Brasil para os países africanos em pesquisa agropecuária. Alves menciona ainda que a instituição trabalha com projetos estruturantes e pontuais. Os projetos pontuais são de curto prazo, com menos envolvimento de recursos, de mão de obra, e são focados em uma transferência de tecnologia específica. Com uma abrangência menor, desenvolvem a parte de melhoramento das condições de infraestrutura local ou um melhoramento no modelo da gestão de pesquisa institucional. Os projetos estruturantes visam transferir para as instituições dos países receptores os conhecimentos para que possam fazer um modelo de gestão e de pesquisa próprios. Há um reforço institucional e o fortalecimento de infraestrutura ou a criação de novas, como laboratórios, que são solicitados ao governo brasileiro (ALVES, 2014, Apêndice C).

Um grande exemplo de projeto estruturante é o de apoio ao desenvolvimento do setor algodoeiro nos países do Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Chade e Mali). A meta do projeto é promover mudanças significativas nos paradigmas tecnológicos do setor algodoeiro, que é estratégico para esses países. O objetivo é aumentar a produtividade do setor, gerar diversidade genética e aprimorar a qualidade do algodão cultivado nesses países, para

contribuir com o desenvolvimento e com o fortalecimento econômico autônomo dos membros do grupo. As atividades do projeto estão centralizadas na Estação do Centro de Pesquisa Agrícola de Sotuba, que fica em Bamako, capital do Mali (IPEA; ABC, 2013, p.36). Como será visto no próximo capítulo, além da solidariedade com os países do Cotton-4, o Brasil tinha interesse em fortalecer esses países para ampliar sua base de apoio no contencioso contra os subsídios norte-americanos ao algodão na Organização Mundial do Comércio.

Outra área de destaque da cooperação técnica brasileira é a cooperação em saúde. No ano de 2010, os principais campos de atuação da cooperação brasileira nesse setor foram: banco de leite humano, vírus da imunodeficiência humana (HIV), dengue, sangue e hemoderivados, vigilância ambiental, sistemas de informação em saúde, gestão hospitalar e assistência farmacêutica, entre outros. A cooperação em HIV é o principal tema de demanda entre os países africanos, e é tida como reflexo do êxito da política brasileira de acesso universal ao diagnóstico, ao tratamento e aos cuidados, além das estratégias de prevenção (IPEA; ABC, 2013, p. 35). Em 2012, o Brasil inaugurou uma fábrica de antirretrovirais em Moçambique, denominada Sociedade Moçambicana de Medicamentos. As operações da fábrica, em um primeiro momento, consistem na embalagem, na armazenagem e no controle de qualidade e distribuição do medicamento Niverapina. A iniciativa faz parte do acordo de cooperação entre Brasil e Moçambique e deve beneficiar cerca de 2,7 milhões de pessoas que vivem com HIV no país receptor. A estratégia de cooperação brasileira prioriza o fortalecimento da política de assistência farmacêutica de Moçambique. A tecnologia para desenvolvimento e produção dos medicamentos será transferida de modo gradual pelo Instituto Brasileiro de tecnologia em Fármacos, Farmanguinhos. Além dos antirretrovirais, há previsão de fabricar outros medicamentos, entre os quais antibióticos, antianêmicos, anti-hipertensivos, anti-inflamatórios, hipoglicemiantes, diuréticos, antiparasitários e corticosteróides. Espera-se que a fábrica produza cerca de 371 milhões de unidades farmacêuticas por ano (FIOCRUZ, 2012, s/p).

Em uma análise geral sobre a estruturação e modo de funcionamento da cooperação técnica brasileira, Lídia Cabral e Julia Weinstock (2010, p.18-20) apontam alguns problemas e possíveis meios de minorá-los. Para as autoras, é preciso revitalizar a função de planejamento da CSS dentro da ABC, com ênfase em planejamento estratégico para dar um maior enfoque e orientação estrutural aos países receptores nos quais o Brasil pode fornecer melhor sua *expertise*; construir uma equipe profissional de especialistas em desenvolvimento; criar as orientações técnicas e jurídicas necessárias para a operacionalização mais efetiva da cooperação; promover uma maior coordenação entre todos os participantes; melhorar a

interface com os países receptores da assistência; disseminar as boas práticas em cooperação, tanto dentro da ABC quanto em relação às demais instituições que atuam na cooperação brasileira, e, também, externamente; e engajar-se mais ativamente nos debates globais sobre o desenvolvimento.

2.4 Convergências e divergências em um regime fragmentado

Como apontado ao longo desta pesquisa, o atual regime internacional de cooperação para o desenvolvimento econômico apresenta características de fragmentação, dada a multiplicidade de atores envolvidos e a descentralização das normas e das práticas. O regime também pode ser caracterizado como pouco vinculante, uma vez que as normas do CAD/OCDE atingem apenas os países que dele fazem parte e, mesmo a esses, é apenas *soft law*, o que, nas palavras de Paulo e Reisen *apud* Kim e Lightfoot (2011, p.713), “significa que é difícil assegurar o seu cumprimento efetivo”. Neste capítulo, essa fragmentação ficou mais evidente pela descrição das práticas de alguns atores. Pôde-se perceber que mesmo entre os membros do CAD/OCDE, não há uma uniformidade de práticas nem do modo de institucionalização de suas políticas internamente e externamente. Mesmo com a baixa coordenação entre os tradicionais doadores nas atividades que desempenham em terceiros países, há uma comum preocupação entre aqueles de que os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE estariam minando anos de boas práticas e tentativas de sistematização de padrões para o desenvolvimento (MANNING, 2006; NAÍM, 2007).

Soyeun Kim e Simon Lightfoot (2011, p.715-717) explicam que os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE estariam, segundo a visão dos doadores tradicionais, fragmentando ainda mais o regime de assistência ao desenvolvimento, violando padrões de governança, exercendo o que denominam *free-riding* em relação ao perdão de dívidas nos países receptores da assistência, e fazendo uma corrida em busca de direitos de exploração dos recursos nas áreas receptoras da cooperação. Os autores analisam que uma clara mensagem que se pode perceber como decorrência dessas críticas é que os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE estão sendo julgados com base naquilo que não são ao invés de naquilo que de fato são, uma análise feita do ponto de vista vantajoso das atuais normas e princípios dominantes. Os autores lembram que, no entanto, há de se ter cuidado com o discurso normalmente atribuído aos novos atores de celebrar a sua recente maior participação no regime como uma alternativa ao modelo do CAD/OCDE, com o fundamento de que o

modelo tradicional incorreu em muitas falhas ao longo da história, e que a chegada de novos atores representaria uma alternativa melhor. Os autores ressaltam que as preocupações com os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE devem ser consideradas nas análises sobre o grupo, especialmente em termos de seu potencial impacto negativo em termos políticos, econômicos, sociais e ecológicos nos países receptores dos projetos de assistência. Kim e Lightfoot destacam também que os dados sobre os impactos dos novos doadores nos países receptores são ainda muito limitados, mas o que tem sido ressaltado na literatura é que, tanto quanto no caso dos doadores do CAD/OCDE, há exemplos em que as ações de assistência feitas pelos “novos doadores” promovem maiores benefícios e outras em que houve alguma deterioração dos níveis de desenvolvimento nos países receptores. Parece haver, segundo os autores, três possíveis cenários para o regime da CID: 1) convergência global, 2) coexistência pacífica ou 3) colisão e conflito. A hipótese de colisão e conflito dar-se-ia pelo crescente afastamento de posições entre os doadores que fazem parte do CAD/OCDE e os que dele não fazem parte e defendem uma cooperação em bases distintas, conforme explicitado na seção 2.2 deste capítulo. Em contraposição à polarização entre os dois grupos de atores, serão também examinadas nessa seção possíveis tendências à convergência entre as duas modalidades de cooperação ou, ao menos, a sua coexistência dentro do regime fragmentado da CID.

Em um *paper* divulgado pela OCDE, Piera Tortora (2011, p. 1-4) explica que há espaço para convergência entre as políticas de cooperação Norte-Sul e Sul-Sul. No artigo é lembrado que as duas modalidades de cooperação surgiram de diferentes históricos, apresentam características distintas e desenvolveram-se em paralelo sem muito contato ao longo da história, mas compartilham um objetivo comum: aumentar o bem-estar das pessoas nos países em desenvolvimento. Tortora explica que na Declaração de Paris, de 2005, há uma menção ao uso do princípio de *ownership* (apropriação, em tradução livre), quando se lê “Países parceiros exercem uma liderança efetiva sobre suas políticas e estratégias de desenvolvimento e coordenam suas ações em desenvolvimento”. Essa menção representa, segundo a autora, uma base comum com o que foi afirmado no Plano de ação para a cooperação técnica de Buenos Aires, de 1978, ao “estimular a autonomia dos países em desenvolvimento pelo estímulo a sua capacidade criativa de encontrar soluções para outros problemas de desenvolvimento, respeitando suas próprias aspirações, valores e necessidades especiais”. A autora cita, para sustentar sua comparação, além da referida Declaração de Paris, o parágrafo 12 da Declaração de Acra, de 2008, que afirma: “os países em desenvolvimento determinam e implementam suas políticas de desenvolvimento para atingir

seus objetivos econômicos, sociais e ambientais”. Tortora identifica ainda outros elementos de convergência entre as duas modalidades de cooperação. A ideia de cooperação baseada na demanda (*demand driven capacity*) aparece na declaração de Nairóbi, documento final assinado na Conferência de Alto Nível das Nações Unidas para a cooperação sul-sul, de 2009, que menciona, em seu parágrafo 13, “a necessidade de ampliar a capacidade local nos países em desenvolvimento, em contribuição com prioridades de desenvolvimento nacionais, com base na demanda dos países em desenvolvimento”. A Agenda de Declaração de Acra, de 2008, traz uma provisão semelhante em seu parágrafo 14, ao dizer que “sem uma capacidade robusta – instituições e sistemas fortes e *expertise* local – os países em desenvolvimento não podem dominar e gerir completamente seus processos de desenvolvimento. (...) O apoio dos doadores na capacitação para o desenvolvimento será feito por demanda e pensado para apoiar a apropriação”.

A autora identifica ainda que os esforços para monitoramento do impacto da cooperação para o desenvolvimento são reconhecidos como relevantes pelos países que praticam CSS e pelos que praticam CNS. O reconhecimento dos países em desenvolvimento foi expresso no parágrafo 18 da declaração de Nairóbi, que afirma que o “impacto da cooperação sul-sul deve ser avaliado segundo uma visão de melhora da qualidade, quando apropriado, de modo voltado a percepção de resultados” e que os parceiros em CCS “reconhecem a necessidade de aumentar a efetividade da cooperação sul-sul ao continuar a aumentar sua transparência e mútua prestação de contas”. O reconhecimento pelos países da CNS está expresso no parágrafo 22 da Declaração de Acra, que diz que o julgamento das políticas será feito pelo impacto que os esforços coletivos terão na vida das pessoas pobres” e que “uma maior transparência e melhor uso dos recursos destinados ao desenvolvimento são fortes motores do progresso”. É importante lembrar que, no caso do Brasil, a publicação dos dois relatórios recentes sobre cooperação internacional para o desenvolvimento (o de 2010, que mede os gastos com cooperação entre 2005 e 2009, e o de 2013, que exhibe os gastos feitos no ano de 2010), elaborados por meio da parceria entre o IPEA e a ABC, representam um esforço para dar maior transparência às iniciativas implementadas. Piera Tortora afirma, por fim, que o novo e diversificado cenário de cooperação para o desenvolvimento oferece aos países em desenvolvimento uma ampla gama de opções de escolha, com grandes benefícios em potencial para os seus processos de desenvolvimento. Para evitar que esses benefícios sejam minados pelos custos de uma complexidade crescente, os parceiros em desenvolvimento precisam encontrar modos de prover a cooperação de modo coordenado e coerente.

É relevante assinalar que, embora a coordenação de políticas entre os parceiros para o desenvolvimento seja uma necessidade e tenha sido apontada como objetivo, ela não tem ocorrido na prática, mesmo entre os doadores tradicionais, que possuem um foro institucionalizado (o CAD/OCDE). A cooperação entre os doadores que fazem parte do CAD e os que não fazem, como é o caso do Brasil e da China, é ainda mais difícil de ser estabelecida. Ngaire Woods (2008, p.14) constata que o sistema multilateral de assistência criado pelos doadores tradicionais é crescentemente disfuncional. Para a autora, a proliferação de agências – governamentais e não governamentais – tem levado a um sistema que é fragmentado e pouco eficiente, o que coloca um fardo pesado de gerenciamento para os países receptores. Cada agência de assistência ao desenvolvimento requer aos governos locais encontros, resposta a demandas e relatórios (em formatos específicos) sobre os projetos, além de requisitar muitas vezes que seja alterado o curso dos projetos de acordo com as intenções dos doadores. O resultado é, frequentemente, uma imposição de grandes custos de transação, que às vezes excedem o valor dos benefícios da assistência. Woods explica, ainda, que a OCDE reconhece esse problema e tem incentivado processos de negociação e consulta entre os membros do CAD para que haja uma melhor coordenação entre eles e uma maior harmonização de suas práticas, mas pouco progresso tem sido alcançado. A autora constata que há um grande abismo entre, de um lado, o discurso sobre coordenação de práticas e apropriação, e, de outro, as reais ações dos doadores, que não são nem coordenadas, nem ligadas a instrumentos ou instituições dentro dos países receptores.

Para a autora, o paradoxo sobre a coordenação de políticas é que os doadores têm criado instituições para facilitar a coordenação entre eles mas, ao mesmo tempo, deixam-nas de lado. Em tese, o Banco Mundial deveria centralizar as informações e os recursos na tentativa de reduzir custos, mas os principais doadores que incentivaram a criação do Banco Mundial não fazem uso dele na hora de coordenar e melhor programar suas políticas em relação aos demais atores. Em vez disso, as iniciativas são descentralizadas em várias agências e organizações internacionais. Como resultado desse cenário, a autora considera que, embora muitos percebam a maior coordenação entre atores como forma de lidar com a maior fragmentação causada pela entrada de novos atores no regime da CID, há pelo menos dois objetivos a serem alcançados para que essa coordenação seja mais efetiva: um aumento real na coordenação dos atores tradicionais e uma maior participação dos novos atores nas instituições de coordenação (WOODS, 2008, p.15). Esse último cenário proposto por Woods está inserido no contexto de reforma da governança financeira em fóruns como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Em 2010 houve uma reforma que daria mais

quotas a um grupo de países em desenvolvimento, inclusive ao Brasil, e consequente maior participação nas decisões a esse grupo de países, mas até agora a reforma não entrou em vigor, e uma negativa do congresso norte-americano à ratificação do tratado de reforma em janeiro de 2014 torna, até o momento, difícil saber quando a reforma será efetivada (STUENKEL, 2014a, s/p).

Fahimul Quadir (2013, p. 328, p.332) comenta que à medida que os doadores que não fazem parte do CAD/OCDE aumentam sua contribuição a projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento, eles enfrentam o complexo desafio de coordenar, administrar, monitorar e avaliar os seus programas de modo sistemático. O autor explica que não tem sido feito muito esforço direcionado à criação de redes regulares de coordenação entre os novos atores. Em vez disso, a preferência tem sido por arranjos *ad hoc* para resolver problemas imediatos. Parte da relutância em estabelecer mecanismos permanentes de monitoramento aos novos doadores deve ser atribuída, segundo o autor, à ausência de amplas estratégias nacionais baseadas em preferências e políticas concretas. A maioria dos novos doadores não tem uma estrutura interna clara para lidar com medidas de monitoramento, revisão de suas políticas e avaliação da efetividade dos projetos implementados. É importante destacar, ainda em uma perspectiva de convergência dentro do regime fragmentado da CID, o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento da ONU, que foi formalmente lançado em 2007 como uma nova instituição sob os auspícios do ECOSOC. O fórum pode representar uma janela de oportunidade para uma maior concertação dos países em desenvolvimento em relação às suas políticas de cooperação sul-sul. No entanto, ele apresenta uma estrutura organizacional muito fluida e um papel muito limitado quanto à sua atividade de gestor de medidas de monitoramento das práticas de desenvolvimento. Esses fatores já têm causado dúvidas quanto à sua habilidade enquanto plataforma válida para congregar os países do Sul na tentativa de influenciar ativamente e de modo eficaz a agenda de desenvolvimento global. (QUADIR, 2013, p.332). Ademais, o autor menciona como única iniciativa concreta de uma agenda compartilhada em desenvolvimento o caso do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza.

O Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza foi criado em março de 2004 pelos Chefes de Estado/Governo que compõem o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), no contexto de iniciativa conduzida pelo Brasil em paralelo à 58ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em setembro de 2003. Cada um dos três países do IBAS comprometeu-se a destinar US\$ 1 milhão anuais ao Fundo. O Fundo foi idealizado para financiar boas práticas e projetos bem-sucedidos que possam ser ampliados e reproduzidos em outros países em

desenvolvimento. Funciona no âmbito do PNUD e é por ele administrado. Tem por objetivo propiciar a adequada implementação dos Objetivos do Milênio da ONU. Já foram aprovados e finalizados vários projetos, a exemplo do projeto para a Agricultura e Pecuária em Guiné-Bissau; um para Coleta de Lixo Sólido no Haiti; Projeto de Reabilitação do Posto Sanitário de Covoada, comunidade carente de recursos e de difícil acesso na ilha de São Nicolau, em Cabo Verde. Estão em andamento projetos nos Territórios Palestinos Ocupados (complexo esportivo em Ramallah); no Camboja (centro médico e intercâmbio de especialistas) e em Burundi (infraestrutura para combate a HIV/AIDS). Em 2010, o Fundo IBAS recebeu prêmio concedido pelo “Millennium Development Goals Awards Committee”, organização não governamental que busca a promoção das Metas do Milênio e a divulgação dos esforços de governos, organismos multilaterais, organizações não governamentais e indivíduos que colaboram para a consecução das Metas do Milênio. Em 2012, o Fundo foi agraciado com o prêmio “*South-South and Triangular Cooperation Champions Award*”, concedido pelas Nações Unidas (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010, s/p; STUENKEL, 2014, s/p).

Quadir (2013, p.332) acrescenta, em relação ao Fundo IBAS, que o escopo do seu financiamento é ainda muito pequeno se comparado a outras iniciativas de doadores que são membros do CAD/OCDE. Oliver Stuenkel (2014b, s/p) reforça essa perspectiva, ao afirmar que mesmo os entusiastas do Fórum IBAS admitem que os recursos envolvidos na iniciativa são extremamente limitados em comparação com outras instituições dedicadas ao desenvolvimento. Segundo o autor, enquanto os agentes de política externa valorizam o Fundo IBAS como a peça central do grupo, diplomatas antigos admitem que falta de vontade política é o único modo de explicar por que os recursos do fundo continuam tão limitados, especialmente ao se considerar que os países membros do IBAS gastam muito mais em ajuda bilateral e ajuda humanitária. Com poucos recursos, argumenta-se que é difícil medir os seus reais impactos em escala quanto ao objetivo de desenvolver um novo paradigma ou modelo de desenvolvimento. Fala-se ainda que as atividades do Fundo são pouco transparentes, o que dificulta o monitoramento dos projetos e o engajamento da sociedade civil nas iniciativas.

O IBAS pode ser considerado, principalmente por meio de seu Fundo para alívio da Fome e da Pobreza, uma iniciativa trilateral que promove o engajamento de países em desenvolvimento de renda média que são parceiros na promoção de projetos em países de menor desenvolvimento relativo. Representa, pois, uma tentativa de convergência de políticas dentro do regime fragmentado da cooperação internacional para o desenvolvimento. Uma outra modalidade de cooperação trilateral que pode ser percebida como convergência dentro

do regime da CID é a cooperação triangular. Não há ainda uma definição comum para o termo, mas, de modo geral, a cooperação triangular pode ser entendida como uma modalidade de cooperação que envolve um grupo de parceiros com três papéis fundamentais e complementares: países doadores, que agem como facilitadores de suporte financeiro, operacional ou técnico (geralmente membros do CAD/OCDE); os países provedores de assistência técnica (geralmente países de Renda Média, como o Brasil), também conhecidos como países essenciais (*pivotal countries*); e os países receptores da assistência. A cooperação triangular é vista como um meio efetivo de congregar os pontos fortes dos diferentes parceiros com uma clara divisão do trabalho, aprimorando as capacidades dos países em desenvolvimento como provedores de cooperação, fortalecendo o relacionamento entre os doadores que são membros do CAD/OCDE e os países provedores e, ainda, ampliando as relações entre os parceiros em cooperação sul-sul.

O Brasil, como *pivotal country*, tem sido um importante ator na cooperação triangular, com parcerias com diversos atores, como Japão, Reino Unido, Suécia e com o PNUD. Há projetos em andamento em países caribenhos, em países da América do Sul e em alguns africanos. Na Ásia, pode-se citar o exemplo da parceria entre a JICA (agência de desenvolvimento japonesa) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para treinar, no Timor Leste, tutores em educação em saúde pública. Embora as relações bilaterais possam ser mais facilmente administradas do que a cooperação triangular para alcançar os interesses nacionais brasileiros no exterior, a cooperação triangular pode ser considerada, no caso brasileiro, como uma tática específica de promoção da imagem do Brasil, sob uma perspectiva maior de política externa. A cooperação triangular ajuda o Brasil a ter um maior engajamento com os países do Norte e com os países recipiendários. No cenário complexo da política internacional, esse tipo de cooperação pode ser útil para promover a imagem do Brasil como ator global junto aos países desenvolvidos, sem sacrificar a solidariedade com os países do Sul ou o princípio da soberania (ABDENUR *apud* MAWDSLEY, 2012, p. 200-201). A posição oficial brasileira é de que a efetivação das parcerias em cooperação triangular depende do respeito aos princípios da cooperação técnica brasileira, uma cooperação que atua guiada pela demanda dos países receptores, sem condicionalidades, a partir do uso de recursos locais e sem fins lucrativos (IPEA; ABC, 2013, p.27).

Como explicam Walz e Ramachandran (2010, p. 22-24), uma análise geral que pode ser feita do quadro de fragmentação do regime da CID é que há uma tentativa, por parte dos doadores tradicionais, de trazer os doadores emergentes para seguir as normas do CAD/OCDE, tentativa expressa oficialmente por meio de grupos de trabalho nessa

organização dedicados a tal tarefa e a encorajar os “novos” doadores a divulgar relatórios sobre os seus projetos de acordo com os padrões do CAD. Ao mesmo tempo, percebe-se que muitos dos novos doadores estão determinados a exercer seus projetos de assistência de acordo com seus próprios desígnios. Na opinião dos autores, para haver um engajamento entre os dois grupos, é preciso afastar-se do arcabouço do CAD/OCDE e tentar essa aproximação por meio da ONU, por meio do mencionado Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, ou ainda por meio da Iniciativa para a Transparência da Assistência Internacional (IATI, na sigla em inglês), lançada em 2008 no Fórum de Alto Nível em Acra, cujo objetivo principal é tentar uniformizar os relatórios sobre os projetos e monitorar a sua eficácia.

3 AS CONDICIONALIDADES E O INTERESSE NACIONAL NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO: A POSIÇÃO BRASILEIRA

Como exposto ao longo desta pesquisa, a cooperação brasileira para o desenvolvimento econômico é estruturada e apresentada de modo distinto da Cooperação Norte-Sul (CNS). Dentro do regime fragmentado da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), o Brasil identifica-se com os parâmetros gerais do que se convencionou chamar de Cooperação Sul-Sul (CSS), conforme detalhado no capítulo 2. Com base neles, o Brasil enfatiza que sua cooperação é horizontal, isenta de condicionalidades e baseada na solidariedade. Entender os motivos que levam o Brasil a adotar esses princípios é importante para situá-lo em relação aos outros atores dentro do regime, bem como perceber quais as consequências da adoção desses princípios na ação brasileira de política externa, tanto para a imagem do Brasil como “novo” doador (perspectiva externa), quanto em relação à justificativa adotada pelo país para engajar-se na CSS como estratégia de inserção internacional. Nesta pesquisa, privilegia-se um enfoque integrado do estudo dos princípios de política externa brasileira, a fim de perceber como eles estão interrelacionados e como, em conjunto, eles formam uma unidade coesa que serve de fundamento para a atuação do país no exterior na área de cooperação para o desenvolvimento econômico.

Em função da literatura estudada e da pesquisa empírica realizada, argumenta-se que os motivos que levam o Brasil a afirmar que pratica uma cooperação isenta de condicionalidades estão relacionados ao histórico do país como receptor da assistência – e, portanto, polo passivo (e crítico) quanto ao uso de condicionalidades pelos doadores tradicionais – e a uma percepção estratégica de que o discurso de ausência de condicionalidades oferece uma vantagem competitiva ao Brasil como novo ator em relação aos doadores tradicionais. Para fundamentar esses dois argumentos, este terceiro capítulo aprofunda o estudo sobre as condicionalidades em cooperação internacional para o desenvolvimento e o relaciona com o interesse dos agentes do Estado brasileiro em promover o país como novo ator em CSS. A primeira seção deste capítulo discorre sobre o significado das condicionalidades no regime de cooperação para o desenvolvimento, o seu uso pelos doadores tradicionais e os principais questionamentos e as críticas quanto à experiência decorrente da implementação dessas condicionalidades nos países receptores dos projetos de assistência. A segunda seção trata do interesse nacional no engajamento na CSS. Esse interesse é analisado primeiro do ponto de vista geral, avaliando a cooperação internacional

como instrumento de política externa dos países e, em seguida, como isso ocorre no Brasil. Procura-se mostrar que a cooperação brasileira não é isenta de interesses, embora estes sejam alcançados de modo indireto, sendo a CSS executada pelo Brasil um meio de ganhar maior influência e adensar o relacionamento junto aos países receptores da assistência. A terceira seção tenta congrega os principais elementos das seções anteriores no esforço criativo de entender quais os motivos que levam o Brasil a adotar, como opção de política externa, o princípio da ausência de condicionalidades, ao atuar como “novo doador” ou “parceiro” no regime da CID, problemática central desta pesquisa. A última seção faz um balanço, fundamentado principalmente nas entrevistas realizadas com os agentes de política externa brasileira em cooperação sul-sul, sobre os principais desafios e entraves à consolidação da cooperação sul-sul brasileira.

3.1 O debate sobre o uso de condicionalidades na cooperação internacional para o desenvolvimento econômico

O termo “condicionalidade” representa o aspecto regulatório do relacionamento entre as partes envolvidas em um programa de financiamento internacional, tanto entre Estados quanto por intermédio de Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e os Estados receptores do financiamento para projetos de assistência. Usa-se a expressão “condicionalidade” para referir-se às condições específicas de regulação dos programas de assistência financiados, tanto em nível setorial quanto nacional. As condicionalidades políticas ou programáticas não são especificadas nos acordos legais de financiamento dos projetos, mas descritas em documentos separados incorporados a esses acordos. Como outras obrigações em contratos de origem financeira, o princípio da condicionalidade contém uma obrigação de natureza fiduciária, destinada a minimizar os riscos de “calote” pela parte receptora ou mau uso dos recursos destinados ao projeto. A diferença em relação aos demais contratos financeiros reside no fato de que a doutrina de condicionalidades é mais ampla e mais intrusiva do que as relações contratuais tradicionais. Em particular, o conteúdo das práticas abarcadas pelo termo condicionalidade vai muito além da supervisão dos aspectos financeiros do acordo ao centralizar-se principalmente em mudanças de políticas governamentais e reformas institucionais no país receptor. Entende-se que essa situação é reflexo não apenas da desproporcional diferença entre o poder de barganha do doador e o do receptor na relação de assistência, mas também do

objetivo “disciplinar” dos programas de financiamento ao desenvolvimento como um todo: levar o Estado receptor a prosseguir com reformas domésticas na persecução de objetivos sociais, econômicos e políticos da instituição ou Estado financiador do programa (TAN, 2010, p. 2-3).

Céline Tan (2010, p.4-6) explica que o uso de condicionalidades está presente em grande parte dos programas de Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD). As condicionalidades ligam os dois componentes da relação de assistência: normativo e operacional. O componente normativo refere-se, de modo amplo, à influência sobre a organização social, política, econômica e ideológica nos países receptores, e o operacional às atividades concernentes à implementação dos projetos de assistência, incluindo-se assistência técnica, desenvolvimento de infraestrutura e assistência emergencial.

Andrea Schmitz (2006) faz um estudo relevante e abrangente sobre o significado do uso das condicionalidades na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. A autora explica que o uso de condicionalidades, entendidas como formas vinculantes de apoio para a implementação de reformas nos países em desenvolvimento, segundo moldes dos países doadores, tem sido alvo de críticos que argumentam que, como instrumento de cooperação, o uso de condicionalidades não tem levado aos resultados esperados e tem apenas contribuído para um grau limitado de desenvolvimento econômico e social e melhora da governança nos países receptores da assistência. Ao mesmo tempo, os países doadores justificam seu uso com base na preocupação com a eficiência administrativa, transferência e bom uso dos recursos como elementos centrais da boa governança nos seus próprios países e que devem guiar o relacionamento com os países receptores.

Schmitz elucida que o paradigma da Teoria da Modernização¹⁶, que ainda fundamenta o conceito de desenvolvimento, baseia-se na crença de que o progresso econômico e social nos países em desenvolvimento passa pela necessidade de modernização de suas instituições. O uso de condicionalidades nos programas de assistência ao desenvolvimento é usado como meio para, fundamentando-se no modelo ocidental, atingir essa modernização por meio de reformas. Schmitz ensina ainda que a condicionalidade econômica, que foi dominante durante a década de 1980, foi suplantada, nos anos 90, por condições que tinham por objetivo trazer reformas políticas nos países afetados. Em ambas as fases, o uso de condicionalidades nos programas de assistência foi baseada em uma lógica de incentivos fundamentada na perspectiva de que a concessão de empréstimos em termos favoráveis deveria motivar os

¹⁶ Para uma visão mais abrangente sobre as teorias e ideias que formaram a base dos programas de Assistência ao Desenvolvimento, incluindo-se a Teoria da Modernização, veja as seções 1.2 e 1.3 desta pesquisa.

receptores a implementar certas políticas definidas pelos doadores. Uma contínua onda de críticas sobre as condicionalidades, particularmente as gestadas por meio das instituições de Bretton Woods, acarretou, no final da década de 90, um movimento em prol de uma reformulação da relação entre doadores e receptores e, conseqüentemente, uma reformulação das práticas do uso de condicionalidades. Antes de discorrer sobre esse movimento, é importante detalhar um pouco a trajetória do uso de condicionalidades, majoritariamente econômicas, em um primeiro momento, e posteriormente políticas.

Schmitz esclarece que, no final da década 1980, as políticas de ajuste estrutural foram uma reação política às crises da dívida que atingiram principalmente os países latino-americanos e africanos. Essas medidas de ajuste estrutural foram consubstanciadas no que se convencionou chamar de “Consenso de Washington”, cujos elementos essenciais eram: disciplina orçamentaria; liberalização das taxas de juros; desvalorização das moedas nacionais; liberalização das importações dos investimentos estrangeiros; reforma tributária e redução dos gastos públicos, diminuição da intervenção estatal na economia, privatizações e desregulamentação geral da economia. Bancos regionais e de desenvolvimento exigiam como requisitos para a concessão de créditos para países em desenvolvimento que estes cumprissem pactos de ajuste estrutural com as instituições financeiras internacionais. A autora explica ainda que o uso de condicionalidades associado aos programas de ajuste estrutural foi alvo de muitas críticas porque sua implantação teve conseqüências sociais graves, enquanto o crescimento econômico desejado não se materializou e não se sabia se essa situação poderia melhorar em um futuro próximo. Como conseqüência, houve resistência à continuidade dessas medidas nos países em desenvolvimento, e os doadores perceberam que reformas macroeconômicas, isoladamente, não eram suficientes para superar os déficits estruturais das economias dos países em desenvolvimento. Como resultado, passou-se a priorizar a dimensão política nos programas de assistência.

Schmitz lembra que durante a década de 1990, doadores dos países membros da OCDE passaram a adotar o conceito de boa governança como condicionalidade na condução de suas políticas de assistência ao desenvolvimento, usando o termo de modo amplo, incluindo aspectos referentes a processos decisórios, comportamento governamental, defesa do Estado de direito, economia orientada para o mercado, respeito aos direitos humanos e participação popular no processo político. Para a autora, a condicionalidade política é problemática por duas razões. Por um lado, o entendimento tecnocrático sobre a governança é muito limitado porque ignora a questão central das relações de poder. Em regimes autoritários ou semiautoritários com os quais muitas vezes se lida para a concessão de assistência ao

desenvolvimento, o poder é concentrado de tal modo que o sistema de freios e contrapesos, comum e essencial nas democracias, encontra-se bloqueado. Diante de tais condições, reformas induzidas de maneira exógena têm apenas um impacto superficial sobre o problema da má governança, pois não alteram a situação de monopolização do uso dos recursos públicos pelas elites dominantes no país receptor da assistência. Outro ponto levantado pela autora diz respeito à rejeição, por parte dos países receptores, de demandas externas por reformas sistêmicas que afetam profundamente os sistemas políticos, legais e administrativos dos Estados, com base no princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados soberanos.

Schmitz elucida que a alocação dos recursos para projetos de assistência é largamente determinada por considerações de interesse nacional, incluindo-se elementos estratégicos, e objetivos de política comercial por parte dos países doadores. Isso cria um problema de credibilidade, pois enquanto a condicionalidade política tem por fundamento normas universais e valores, elas são descreditadas por sua aplicação inconsistente pelos doadores, que as flexibilizam como barganha para conseguir seus objetivos. A autora adiciona que, embora as condicionalidades possam levar a mudanças políticas de curto prazo, especialmente em casos de países que guardam extrema dependência em relação aos doadores, isso não necessariamente resulta em uma transformação qualitativa da política, especialmente dada a volatilidade e reversibilidade dos processos de reforma. Schmitz relaciona esse fator à verticalização da relação entre doadores e receptores, ao dizer que, em virtude da assimetria estrutural existente entre os partícipes da cooperação, as condicionalidades são percebidas tipicamente como resultado de pressões externas, mesmo quando os receptores concordam com elas. Outro ponto abordado por Schmitz diz respeito aos efeitos colaterais ou não intencionais das condicionalidades. A autora cita que o uso de condicionalidades, por um lado, mina os esforços de autoajuda e solidifica uma relação de dependência em relação aos doadores. Por outro, o sistema convencional de incentivos motiva os receptores a desenvolver estratégias para manipular o fluxo dos recursos. Para Schmitz, as condicionalidades são especialmente contraproducentes quando se dirigem a um governo que já se encontra em processo de reforma. Nesses casos, o processo de reforma em andamento pode ser interrompido por uma insistência em atender condições definidas pelos doadores que, em última análise, são difíceis de serem alcançadas por falta de capacidade.

Márcio Corrêa (2010, p.78-81), diplomata brasileiro, apresenta as condicionalidades como um elemento característico da Cooperação Norte-Sul e explica que elas têm, em tese, duas funções básicas: a de criar bases institucionais e de gerenciamento que possibilitem um

desenvolvimento mais propício das iniciativas de cooperação e a de mobilizar o país receptor a assumir compromissos de contrapartida que contribuam para um impacto de longo prazo dessas iniciativas. O autor explica que existem condicionalidades que são restritas a fatores concernentes à viabilidade e à sustentabilidade de um projeto de cooperação e existem condicionalidades que visam moldar a configuração institucional, econômica e social de um país receptor da cooperação, com base em valores defendidos pelo país doador. O primeiro caso refere-se às medidas administrativas, normativas e operacionais que o governo do país receptor precisa organizar para assegurar as condições necessárias para uma execução eficiente dos projetos e para a sustentação dos ganhos obtidos ao longo do tempo. O beneficiário da cooperação deve fornecer medidas de ordem administrativa, orçamentária e institucional para que o conhecimento, a tecnologia ou experiência oriundos do exterior sejam incorporados de forma autônoma. Em uma análise crítica, o autor defende que os requisitos elencados pelo doador junto ao receptor da assistência para assegurar uma execução eficiente e sustentada dos projetos não deveriam ser tomados necessariamente como condicionalidades caso fossem negociados de modo transparente como contrapartidas a serem providas pelo beneficiário da cooperação, desde que não resultassem em danos sociais, institucionais ou econômicos para este.

No caso do segundo tipo de condicionalidades, que exigem do país receptor, para que possa acessar os programas, o compromisso de alterar seu marco legal interno, com o objetivo de regular determinados aspectos de sua política interna, Corrêa julga que a proposição de mudanças na realidade econômica e social de um país não deveria ser feita de fora para dentro, uma vez que o caráter artificial dessas iniciativas tende a comprometer sua efetividade. Para o autor, a imposição de modelos definidos no exterior pode causar danos à estabilidade social e econômica de uma sociedade, caso provoquem rupturas em equilíbrios locais assentados na produção econômica de subsistência ou em costumes culturais ou religiosos. Corrêa cita que são ainda exemplos de uso de condicionalidades quando o país beneficiário é instado a adquirir bens e serviços do país doador, ainda que estes não correspondam, na percepção do país receptor, à totalidade das suas necessidades, ou quando o país receptor tem que prestar conta dos recursos recebidos pelo doador conforme os procedimentos deste, ainda que disponha de sistemas contábeis, financeiros e de controle em nível local.

Corrêa conclui sua análise sobre o significado do uso das condicionalidades estabelecendo uma relação entre estas e o princípio da apropriação (*ownership*). O autor afirma que a despeito dos argumentos “técnicos” que encapsulam as condicionalidades, parte

dos efeitos práticos delas decorrentes é nociva ao pleno exercício da soberania e da apropriação do processo de cooperação internacional pelos países receptores. Para o autor, os países doadores e organismos internacionais podem evitar essas condicionalidades nocivas caso se disponham a alterar sua postura negociadora afastando-se da crença de que determinados modelos de desenvolvimento econômico e social – e principalmente valores e ideologias – que são válidos para países desenvolvidos podem ser facilmente reproduzidos e assumidos pelas nações em desenvolvimento. Corrêa entende ainda que, em alguns casos, as condicionalidades poderiam ser transformadas em contrapartidas negociadas abertamente com o país receptor da assistência. A crença em seguir com determinados modelos como válidos e únicos possíveis, como mencionado por Corrêa, ainda que tenha sido relativizada pelos novos discursos em prol da apropriação, parece ser de difícil execução por parte dos doadores tradicionais dada a inércia de anos de prática sob um modelo que envolve diversos níveis de burocratização e uma multiplicidade de agentes, conforme explicitados por Herbert (2012) no segundo capítulo desta pesquisa.

Ajit Singh (2004, p.85) faz uma reflexão sobre o uso de condicionalidades na assistência ao desenvolvimento sob o ponto de vista dos países em desenvolvimento. Segundo o autor, para esses países, a assistência deveria ser baseada nas necessidades dos países receptores e livre de condicionalidades intrusivas, particularmente em relação a políticas e governança. Em relação a condicionalidades técnicas e administrativas, como em qualquer assistência financeira, o autor explica que é difícil a elas se opor. Quanto à natureza da condicionalidade, o autor explica o seu argumento central por meio de uma analogia a um indivíduo como agente econômico, ao tentar um empréstimo para a compra de uma casa ou para custear outros gastos com sua família. Nesse exemplo, o emprestador pode pedir ao agente que forneça garantias quanto ao empréstimo, e pode fixar os termos de pagamento ao levar em consideração a situação financeira do agente. Para o autor, esse tipo de condicionalidade é geralmente percebida como legítima. Contudo, se o emprestador exigir que o agente se divorcie da esposa, ou ainda algo plausível, como direitos iguais para todos os membros da família, isso seria visto como uma interferência indevida. De modo similar, para Singh, os países em desenvolvimento entendem que condicionalidades intrusivas, que extrapolam aspectos técnicos, particularmente em referência às instituições políticas e econômicas de um país, são ilegítimas.

O exemplo dado por Singh (2004) pode parecer excessivamente simplista, mas além de cumprir a função didática de explicar a diferença entre os tipos de condicionalidades, ele guarda, de fato, fundamento quanto à opinião dos países em desenvolvimento ao relacionar

ausência de condicionalidades na implementação de suas políticas e o princípio da não intervenção, também defendido por esses países. Para citar o exemplo do Brasil, país central nesta pesquisa, o ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, quando entrevistado pela autora, disse: “Como o Brasil era, até pouco tempo atrás, há 20 ou 30 anos, [majoritariamente] receptor da cooperação, nós temos a noção de como certas intrusões são indesejáveis” (AMORIM, 2013, Apêndice A). A fala do ex-chanceler pode ser interpretada de modo a fornecer um dos elementos explicativos pelos quais o Brasil usa como princípio, em cooperação sul-sul, a ausência de condicionalidades. Baseando-se em seu histórico como receptor dos programas de assistência oferecidos pelos países tradicionais, o Brasil criticou as condicionalidades por considerá-las intrusivas. Como “novo doador” em cooperação sul-sul, parece natural que defenda a não aplicação dessas mesmas condicionalidades em terceiros países, fundamentando-se no princípio da não ingerência em assuntos internos e no respeito à soberania.

De maneira mais técnica, essa perspectiva de necessidade de mudança dos parâmetros sobre o uso de condicionalidades aparece, também sob a perspectiva brasileira, em um artigo escrito pelo ex-secretário do Tesouro Nacional no Brasil, Joaquim Levy, em que este expõe a sua análise sobre as alterações necessárias no trato da matéria no âmbito do FMI. Para Levy, o Fundo não deve usar condicionalidades em áreas em que estas diminuem a chance de implementação dos programas; não deve haver condicionalidades associadas com iniciativas políticas ou medidas estruturais que desnecessariamente constroem as autoridades políticas (o autor cita como exemplo a definição de metas para variáveis que dependem essencialmente de demanda de mercado); e discussões aprimoradas sobre o uso de condicionalidades baseadas em resultados devem ocorrer antes da implementação dessas condicionalidades (LEVY, 2005, p. 118-119).

Andrea Schmitz (2006) explica que as críticas em decorrência do uso de condicionalidades nas décadas de 1980 e 1990 levaram a uma tentativa de reformulação do seu uso. Muitos estudos fundamentados na experiência dos doadores tradicionais chegaram à conclusão de que reformas econômicas e políticas não podem ser induzidas ou forçadas externamente. Elas devem partir dos próprios receptores. Essa percepção motivou a criação do conceito de *ownership* (apropriação), entendido como controle do processo de reforma pelos receptores – agora percebidos como “parceiros” – como precondição para uma política de desenvolvimento mais efetiva. A autora explica que esse termo é parte de um campo semântico que inclui conceitos-chave como parceria, participação, redução da pobreza e sustentabilidade. Esse vocabulário evoca um novo consenso sobre a política de

desenvolvimento em bases normativas, que tende a tornar o debate menos político, na visão de Schmitz. A autora lembra que um primeiro passo na busca de atender a essas demandas foi a introdução do *Poverty Reduction Strategies* (PRS) pelas instituições financeiras internacionais (IFIs), em 1999. Por meio desse mecanismo, os países mais pobres devem elaborar um *paper*, a ser atualizado a cada três anos, que contenha uma estratégia para que possa receber empréstimos e doações de doadores bilaterais e multilaterais. Caso o *paper* seja aprovado pelas instâncias decisórias do FMI e do Banco Mundial, o país pode receber empréstimos para ajuste estrutural de ambas instituições. Schmitz explica que as novas condicionalidades, desenvolvidas ainda sob a liderança das IFIs, também dão as bases para a cooperação pela via bilateral. Para a autora, o princípio da “parceria gerenciada pelos países” objetiva fortalecer a harmonização e a coordenação dos programas nos países doadores e alinhá-los com as estratégias de desenvolvimento dos parceiros. Essa medida tende a se contrapor à fragmentação e à duplicação das atividades dos doadores dentro de um mesmo país, uma situação que vai contra o princípio da apropriação.

No entanto, Schmitz destaca que, no entendimento da apropriação como condição essencial para o êxito das políticas de reforma, há o problema de mensuração dessas medidas de apropriação. A autora chama a atenção para o fato de que não há critérios objetivos para diferenciar países com boas ou más políticas. A maioria dos países receptores dos programas de assistência encontra-se em algum lugar entre esses dois extremos e tem um histórico misto na condução das suas políticas. Schmitz explica ainda que o debate sobre o uso de condicionalidades, após as críticas do modelo aplicado nas décadas de 1980 e 1990, tem-se concentrado em duas abordagens de modo a garantir a eficácia e a lógica de parceria entre os partícipes da cooperação. Há uma abordagem que investe em uma crescente seletividade na escolha dos receptores da assistência e que opera com critérios definidos sob a lógica de apropriação. Nessa abordagem, os doadores determinam de antemão quais condições devem existir e o que deve ser alcançado para que o país possa receber o projeto de assistência. A intenção dessa abordagem é fornecer um sinal claro para os receptores de que a boa governança é especialmente valorizada. Como esclarece a autora, a estratégia da seletividade contrasta com a abordagem inclusiva que toma a rigor o preceito da parceria, assim entendendo a cooperação para o desenvolvimento como um diálogo e clamando pela redução das condicionalidades a um nível mínimo. Schmitz interpreta que enquanto a estratégia da seletividade focaliza no eficiente uso dos recursos por meio dos incentivos “corretos”, o modelo de diálogo depende dos processos de negociação e aprendizagem como pré-requisitos para uma assistência ao desenvolvimento efetiva. O programa dos Estados Unidos intitulado

Millenium Challenge Account (MCA) é exemplo da primeira abordagem, enquanto a estratégia recente – estruturada depois de anos de críticas – da União Europeia de combinar uma política de condicionalidades que é produto de diálogo e focada nos resultados é exemplo da segunda abordagem descrita pela autora. No caso norte-americano, ela explica que a aplicação estrita do critério da seletividade resulta no fato de poucos países receptores receberem uma maior quantidade de recursos (concentração da assistência), o que contribui pouco para o combate à pobreza global e às desigualdades distributivas. No caso europeu, Schmitz enfatiza que a estratégia de conceber as condicionalidades de modo dialogado demanda dos doadores que baixem seus padrões em termos de eficácia da assistência, ao menos em curto prazo, e que assumam os riscos de um mau uso dos recursos.

Andrea Schmitz, na conclusão do seu estudo, resume o debate atual sobre o uso de condicionalidades nos programas de assistência ao desenvolvimento. A autora explica que a problemática é resultado de um dilema político de se tentar seguir dois imperativos, simultaneamente: o da parceria, que serve ao propósito de prover aos receptores autocontrole sobre as reformas, e o da eficiência, que implica um controle e regulação mais fortes por parte do doador. Na tentativa de resolver esse dilema, as abordagens mencionadas (seletividade e uso dialogado de condicionalidades) têm oferecido campo para a experimentação de novas políticas, como as executadas pelos Estados Unidos e pela União Europeia. Céline Tan (2010) tem uma opinião bastante crítica sobre as políticas recentes de reformulação das condicionalidades. Para a autora, a nova arquitetura da assistência ao desenvolvimento expandiu o papel regulatório das condicionalidades. Em vez de abandonar as práticas passadas, as novas modalidades de condicionalidades foram alteradas para servir como uma forma mais profunda e intrusiva de “controle disciplinar” sobre os países em desenvolvimento que estão a elas sujeitos. Na visão da autora, além de reforçar a natureza assimétrica do direito internacional econômico que rege essas relações, o novo regime exacerba as fraturas normativas internas nos países receptores dos programas de assistência, no contexto da globalização (TAN, 2010, p. 2).

Tony Killick (2005, p. 261) explica que o debate sobre o uso de condicionalidades evoluiu, mas não há um consenso formado ainda sobre um novo modelo substitutivo em relação à década de 1990. O autor entende que se perdeu a fé no modelo dos anos 1980 e 1990 em virtude de sua ineficácia, mas não se sabe ainda qual a alternativa viável. As práticas exemplificadas por Schmitz (2006) são indicativas de que as críticas ao modelo tiveram repercussão junto aos doadores tradicionais, mas a sua estratégia de ação ainda é fragmentada e descoordenada, conforme explicitado na última seção do segundo capítulo desta pesquisa.

Emma Mawdsley (2012, p.140-142) argumenta que, para os doadores tradicionais, a ausência de condicionalidades pode facilitar a distorção, o desvio e a captura dos recursos destinados à assistência ao desenvolvimento pelas elites locais dos países receptores. Esse argumento é válido, mas, para a autora, os doadores tradicionais comumente tratam a questão como se fosse de natureza técnica, quando, na verdade, se trata de escolhas políticas. Mawdsley explica que a despeito das críticas ao modo como as condicionalidades foram usadas nas décadas de 1980 e 1990 e da sua recente reformulação, algumas perguntas ainda permanecem sem resposta exata, como saber se as condicionalidades nos termos dos países membros do CAD/OCDE são essenciais para assegurar a efetividade dos programas de assistência ou se elas continuam a minar a soberania dos países receptores, com a parca evidência de que alcançam as mudanças necessárias. Outro ponto é saber se os “novos doadores” em Cooperação Sul-Sul estão agindo corretamente em assegurar o respeito à soberania ou se a falta de condicionalidades é um reflexo da sua necessidade de assegurar recursos e mercados nos países receptores sem maiores preocupações com os impactos mais amplos dos seus programas de assistência. Em relação a esses questionamentos, a autora apresenta dois importantes aspectos. Um deles diz respeito ao fato de que as críticas muitas vezes se referem a alvos inapropriados. Empréstimos comerciais e créditos à exportação são equivocadamente classificados como assistência ao desenvolvimento e criticados por não atingirem os mesmos padrões da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). Mawdsley explica que, do mesmo modo que não se espera que as empresas ocidentais demandem condicionalidades políticas, empresas indianas ou brasileiras também não devem fazê-lo. Para a autora, empresas do setor público ou privado devem seguir as regras de padrões internacionais de responsabilidade social corporativa, mas a área delas não é a de condicionalidades políticas tal qual entendido na assistência ao desenvolvimento desempenhada por Estados. Mawdsley destaca ainda outro aspecto. Os “novos doadores”, na prática, estabelecem “condições” para a maioria dos seus projetos que envolvem aportes financeiros, mas estas dizem respeito a prazos para pagamento e garantias de que os projetos sejam financeiramente viáveis. A autora destaca que essa abordagem é comumente preferível à dos doadores tradicionais, porque o diálogo é percebido pelos receptores como mútuo.

O fato de a situação atual representar um momento em que as opções e os modelos de programas de assistência ao desenvolvimento estão em discussão é significativo do ponto de vista da emergência de novos doadores, que podem propor outras maneiras de lidar com a questão das condicionalidades e têm maior espaço de atuação diante do contexto de incertezas sobre quais modelos de assistência ao desenvolvimento são mais viáveis. Nas próximas

seções, oferece-se uma tentativa de localizar o Brasil nesse contexto.

3.2 O interesse nacional e a cooperação internacional para o desenvolvimento econômico

Carlos Puente (2010, p. 51-59) sumariza as principais motivações que levam os Estados a engajar-se e investir na cooperação para o desenvolvimento em terceiros países. O autor explica que a posição oficial dos países doadores tende a enfatizar os motivos éticos, altruístas e humanitários, mas frequentemente há outras motivações, nem sempre admitidas, como interesses políticos, geoestratégicos e de segurança nacional, ou econômicos e comerciais. As motivações de natureza moral, altruística ou humanitária têm origem filosófica e religiosa, decorrentes da percepção de que o indivíduo com mais posses e melhor condição financeira deve ajudar os menos favorecidos. Desse modo, os países desenvolvidos deveriam ajudar os países em desenvolvimento como “caridade” ou “altruísmo”. Puente lembra que os países em desenvolvimento não se sentem, em geral, confortáveis com essa percepção da assistência como caridade e entendem, na verdade, que têm direito a uma parcela mais equitativa dos recursos globais. O autor lembra também a ideia, discutida no primeiro capítulo desta pesquisa, de que o desenvolvimento humano é um direito, consagrado na Conferência de Direitos Humanos de Viena, em 1993, entre outras ocasiões. Puente entende, ainda, que se pode considerar a predominância de motivação ética e altruística na assistência promovida por meio de agências e entidades sob a égide da ONU.

Ao tratar dos motivos relacionados aos interesses políticos e geoestratégicos dos países doadores, Puente enfatiza que estes não costumam fazer parte da posição oficial dos Estados doadores da assistência com esses fins, mas, para o autor, não resta dúvida de que, na prática, o interesse político e geoestratégico tem papel considerável na definição, no volume, no destino e no modo de execução dos programas de assistência. Como mencionado no primeiro capítulo desta pesquisa, a assistência ao desenvolvimento surgiu oficialmente como política estatal no contexto da Guerra Fria. Após o fim da ordem bipolar, a assistência não cessou. Ao contrário, expandiu-se e consolidou-se como instrumento estratégico dos Estados doadores. Como explica Puente, as motivações político-estratégicas sofrem alterações conforme mudam o cenário internacional e as dinâmicas internas dos países.

De modo semelhante, os motivos comerciais e econômicos são relevantes no provimento da AOD. Puente assinala que, mesmo no caso da cooperação existente entre

algumas ex-potências coloniais e suas antigas colônias, ainda que os vínculos históricos e culturais sejam bastante marcados, a motivação econômica aparece como um dos principais fatores determinantes para a concessão da assistência, uma vez que se entende que uma das razões da AOD é garantir a manutenção (ou recuperação) do acesso privilegiado aos mercados dos países receptores. Evidentemente, a associação entre interesse econômico e provimento de programas de assistência não é prerrogativa das ex-potências coloniais e está também presente nas relações de Estados Unidos, Canadá, Japão e mesmo dos “novos atores”, como China, Índia e Brasil com os países recipiendários da assistência.

Puente destaca ainda os vínculos históricos e culturais (incluindo-se o fator religioso) existentes entre o país doador e o receptor como motivações constantemente empregadas na fundamentação da cooperação para o desenvolvimento. O autor explica que, muitas vezes, trata-se de meio para garantir a continuidade dos vínculos e reforçar um sentimento de comunidade existente entre o doador e o receptor. Essas motivações estão presentes principalmente na relação entre antigas metrópoles e ex-colônias, a exemplo da França e seus antigos domínios africanos, asiáticos e caribenhos francófonos ou, ainda, do Reino Unido em relação aos países integrantes da *Commonwealth*, por exemplo. O autor explica também que as motivações históricas e culturais não são resumidas às relações estabelecidas em decorrência de um passado colonial. Também são aplicáveis a um conjunto de países que compartilham uma região ou continente, nos quais as relações de proximidade geográfica implicam a necessidade de uma rede de cooperação mais efetiva para encontrar soluções a problemas comuns. Esse contexto é particularmente caro à rede de cooperação sul-sul, como será apresentado mais adiante.

Carlos Puente ressalta, por fim, outros motivos menos preponderantes ou determinantes que os anteriores na condução dos programas de assistência. O autor menciona a questão ambiental e as preocupações com fluxos migratórios. A preocupação com o meio ambiente passou a ter papel mais expressivo junto às políticas de cooperação para o desenvolvimento a partir dos anos 80, com iniciativas como a publicação do Relatório Brundtland, de 1987, que reconhece a interdependência entre os Estados e a necessidade de tratamento global das questões ambientais, e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. Puente assinala que, desde então, os países doadores passaram a destinar parte da cooperação para o desenvolvimento a projetos e programas que visam à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável e incorporaram a questão ambiental em suas fundamentações para a AOD.

A. Maurits Van der Veen (2011) explica que os programas de assistência ao

desenvolvimento contemporâneos são multifacetados, o que significa que podem servir a múltiplos propósitos almejados pelos agentes de política externa. O autor acredita que o estudo da assistência internacional ao desenvolvimento é intrigante porque não é óbvio de antemão qual o objetivo de política externa que será perseguido por meio da assistência. Esta pode servir a razões que variam de segurança (combate ao terrorismo) a ganhos financeiros (como a promoção comercial, aumento das exportações e investimentos estrangeiros) ou, ainda, razões humanitárias. Um erro comum, segundo o autor, é presumir que algumas razões predominam sobre outras, quando, na verdade, os agentes de política externa são motivados por um conjunto de fatores, nem sempre explícitos ou facilmente mensuráveis.

Ross Herbert (2012, p.82-84) explica que os países doadores se engajam em programas de assistência ao desenvolvimento por uma série de motivos, sejam esses “duros” (*hard motives*) ou brandos (*soft motives*). Exemplos do primeiro tipo de motivação são a ampliação de alianças estratégicas, a possibilidade de reduzir a imigração ilegal, o tráfico de drogas e de ampliar o combate ao terrorismo, manter o controle em uma esfera de influência, ganhar o acesso a recursos naturais ou manter a paz em áreas de conflito. São exemplos de motivações “brandas” a busca por prestígio e o fato de a assistência ao desenvolvimento representar um modo de os países menores ou menos poderosos ganharem mais poder nas negociações internacionais, como fazem os países desenvolvidos. A assistência promove uma imagem nacional positiva, afirma um senso de moralidade superior e, ao colocar o doador como um “bom cidadão global”, ajuda a diminuir tensões relativas a trocas comerciais e, no caso dos doadores tradicionais, ajuda a contrabalançar a visão de que as nações ricas dominam de modo egoísta as questões internacionais. Para o autor, a competição por prestígio e influência no país receptor é um força poderosa que tende a favorecer a falta de cooperação entre os doadores e uma preferência por abordagens individuais que destaquem o prestígio individual do doador. Esse fator é um dos elementos que compõem o cenário de fragmentação do regime de cooperação internacional para o desenvolvimento, tema abordado no segundo capítulo desta pesquisa.

Emma Mawdsley (2012, p. 145-171) faz uma importante análise sobre as questões de discurso e de imagem na cooperação feita pelos países que não são membros do CAD/OCDE. A autora elucida que, a despeito de constituir um grupo heterogêneo, os “novos doadores” apresentam características comuns em relação à sua postura no regime de cooperação internacional para o desenvolvimento. Mawdsley destaca o discurso baseado em uma experiência compartilhada de exploração colonial ou opressão, desigualdade na era pós-colonial e atual vulnerabilidade no contexto de globalização assimétrica, o que conforma um

sentimento comum de identificação entre os países em desenvolvimento. Os “novos doadores” argumentam – com fundamento, nessa identidade compartilhada, em experiências comuns, em laços históricos e, em alguns casos, em similaridades geográficas e socioeconômicas – que apresentam uma *expertise* específica em abordagens e tecnologias de desenvolvimento apropriadas. Os “novos doadores” também rejeitam explicitamente as relações hierárquicas e defendem uma forte articulação dos princípios de respeito, soberania, e não interferência. Há ainda uma ênfase na abordagem de benefícios mútuos da cooperação sul-sul (ideia de relações de soma positiva). A autora traça um comparativo entre a simbologia da linguagem usada por doadores tradicionais nos programas de assistência e a linguagem utilizada pelos “novos doadores” (ou parceiros, como preferem ser chamados) em Cooperação Sul-Sul. Para os primeiros, a linguagem da cooperação baseia-se, de modo geral, em noções de caridade, de obrigação moral em relação aos menos afortunados, em uma *expertise* baseada em conhecimento, instituições, ciência e tecnologia superiores, em simpatia por aqueles que são diferentes e distantes da sua realidade e na ausência de reciprocidade. No caso dos “novos” atores em Cooperação Sul-Sul, a relação de cooperação é por eles apresentada como oportunidade, fruto de solidariedade em relação aos outros países também em desenvolvimento, baseada na lógica da *expertise* fundada em experiências para alcançar o desenvolvimento nos seus próprios países e na virtude do benefício mútuo estabelecido por meio de relações recíprocas.

Mawdsley entende, ainda, que os “novos” atores em cooperação sul-sul têm priorizado interesses próprios nas relações de assistência e continuarão a fazê-lo, mesmo que venham a entrar em conflito com os interesses dos país receptores. Para a autora, enquanto o Ocidente emprega um regime simbólico de caridade e benevolência para obscurecer esse truísmo, os “doadores” do Sul invocam uma retórica de solidariedade, benefício mútuo e identidades compartilhadas para fazê-lo. A autora explica que a simbologia da linguagem que embasa os programas de assistência dos doadores tradicionais e também dos “novos” doadores em Cooperação Sul-Sul tende a esconder interesses próprios de natureza comercial e geopolítica; interesses de setores ou classes em nível doméstico e/ou internacional; concepções alternativas ou em competição sobre o desenvolvimento (quanto aos objetivos e mecanismos); questões de superioridade e virilidade nacionais; bem como hierarquias culturais e raciais; e, no caso dos doadores tradicionais, esconder diferenças e divisões entre os doadores e não obediência às regras do CAD/OCDE e, no caso dos “doadores” em Cooperação Sul-Sul, esconder as diferenças e divisões dentro do grupo G-77.

A Cooperação Sul-Sul brasileira para o desenvolvimento ganhou forte impulso no governo Lula, como mencionado no segundo capítulo desta pesquisa. O Brasil utiliza, na linguagem que molda os seus programas de cooperação, vários dos elementos citados pelos autores nesta seção. Essa linguagem comumente não deixa explícitas quais as motivações ou interesses do Estado brasileiro em investir tempo, energia e recursos nos programas de assistência destinados a terceiros países. Os agentes de política externa entrevistados nesta pesquisa expuseram sua opinião sobre o que consideram como principais razões para essa opção de política externa. Para o ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), Marco Farani, o Presidente Lula e o Ministro Celso Amorim perceberam que, pela via da cooperação com assistência a outros países, o Brasil poderia ganhar um maior espaço na política internacional e, ao mesmo tempo, conquistar a confiança de países em desenvolvimento. O ex-diretor destaca ainda que o Brasil prefere não usar o termo “ajuda” porque, em sua percepção, esse termo pressupõe uma relação verticalizada, de benevolência em relação ao país mais pobre. Em vez de “ajuda”, opta-se pelo termo “parceria”, que significa uma “relação entre iguais, em que alguém tem algo a oferecer, e o outro país pode aproveitar para construir, em termos de boas práticas, seu acervo de políticas para enfrentar o subdesenvolvimento” (FARANI, 2013, Apêndice B).

Inoue e Vaz (2012, p. 508-510) explicam que a preferência do governo brasileiro pelos termos “parceria”, “Sul-Sul” e “cooperação horizontal” objetiva sugerir que a assistência brasileira ao desenvolvimento é qualitativamente diferente do padrão de relações Norte-Sul. Para os autores, a preferência do governo brasileiro por referir-se à sua cooperação técnica, científica, tecnológica e financeira como “cooperação internacional” em vez de usar a terminologia Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou “ajuda internacional”, não é apenas uma questão filosófica mas também acurada, no sentido que os programas brasileiros não enfatizam os componentes de empréstimos e financiamentos tais qual a definição de AOD pela OCDE¹⁷. Na opinião dos autores, essa distinção feita pelo governo brasileiro é reveladora do desconforto dos agentes de política externa brasileira em relação à ideia de hierarquia entre doadores e receptores presente nas relações com os doadores tradicionais. Inoue e Vaz entendem que o Brasil tem consistentemente tentado dissociar-se do paternalismo, do uso de condicionalidades e da interferência política comumente associada à imagem dos doadores tradicionais. Essa fala dos autores é significativa para perceber que a opção brasileira pela ausência de condicionalidades pode ser entendida como um recurso de

¹⁷ Para um melhor explicação do que consiste a AOD, segundo os membros do CAD/OCDE, ver o capítulo 2 desta pesquisa.

vantagem competitiva do Brasil diante dos doadores tradicionais junto aos países receptores dos projetos de assistência.

Para o atual diretor da ABC, Fernando Abreu, o maior engajamento do Brasil em cooperação com outros países é uma consequência natural do crescimento do país, de ampliação das suas capacidades, entre elas a de cooperação. O diretor destaca ainda a atual situação de “perfil misto” do Brasil, que passou a prestar cooperação mais intensamente a partir do governo Lula, mas ainda é receptor de projetos de assistência (ABREU, 2014, Apêndice D). Quando indagados sobre as vantagens e os interesses brasileiros no engajamento da Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento, os agentes de política externa entrevistados para esta pesquisa apresentaram respostas que vão além, em certa medida, da posição oficial de cooperação baseada na solidariedade. Percebe-se que a solidariedade é um dos elementos que compõem o discurso brasileiro de engajamento na CSS, mas ela não é fator único ou mesmo determinante. Nesse sentido, o ex-Chanceler Celso Amorim afirma que “não existe falta de interesse. O que existe, em virtude da formação cultural, do momento em que o Brasil surge no cenário internacional, e de vários fatores desse tipo, é a possibilidade de fazer uma coisa mais flexível, que realmente tem um elemento de solidariedade bastante marcado”. Amorim afirma ainda que “não há dúvida de que a médio e longo prazo há um interesse de ter apoio dos países, que as nossas teses sejam bem recebidas, que a nossa visão do mundo seja bem recebida” (AMORIM, 2013, Apêndice A).

Em perspectiva complementar, o atual diretor da ABC explica que as vantagens do maior engajamento brasileiro na CSS estão relacionadas ao adensamento das relações com os países beneficiados pela cooperação e com um possível maior apoio às demandas brasileiras em instâncias internacionais, em consequência desse adensamento:

As vantagens são de aproximação. Os países, com a política externa, procuram criar áreas de consonância, de maior concordância, de interesses comuns. Essa é uma área evidentemente positiva e que nós avançamos. E na medida em que você cria áreas de concordância, de cooperação, de colaboração, você terá um parceiro mais disposto a te apoiar em demandas que você faça, falando teoricamente. Então, por exemplo, se você tem uma rede diplomática ampla de embaixadas, como nós temos na África; se nós temos boas relações com esses países; se nós temos um modelo de cooperação que funciona, é muito natural que um país tenda a reagir mais favoravelmente a um pedido de acordo a candidatura brasileira, do que um país que não esteja presente lá [no país receptor], que não tenha projetos de cooperação e não tenha tanta proximidade (ABREU, 2014, Apêndice D).

Grande parte da literatura sobre a Cooperação Sul-Sul brasileira para o desenvolvimento atribui como uma das principais causas para esse maior engajamento do Brasil com terceiros países a busca por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (INOUE E VAZ, 2012; KRAGELUND, 2010; STOLTE, 2012; DUARTE, 2013, entre outros). Embora não se possa afirmar que essa perspectiva esteja equivocada, parece haver um certo exagero na ênfase atribuída a essa motivação em específico. A assistência ao desenvolvimento executada pelo governo brasileiro, fortalecida principalmente nos últimos dez anos, atende a múltiplos propósitos que frequentemente extrapolam a questão ou não estão relacionados à busca por um assento permanente no CSNU. A fala supracitada do atual diretor da ABC, embora argumentada em termos teóricos, pode ser fundamentada com dois exemplos empíricos. Em 2011, o brasileiro José Graziano foi eleito para a direção da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO, na sigla em inglês). Em 2013, depois de intensa campanha brasileira, foi eleito para a Direção-Geral da Organização Mundial do Comércio (OMC) o Embaixador brasileiro Roberto Azevêdo. Evidentemente, esses ganhos multilaterais não podem ser atribuídos exclusivamente ao maior empenho do Brasil nos projetos em cooperação sul-sul, mas é possível afirmar que esse desempenho pode ter contribuído para fortalecer uma imagem fundada em dados concretos do engajamento brasileiro na tentativa de resolução de problemas de desenvolvimento nos países receptores da assistência, o que pode ter contribuído para esses países se sentirem representados pelo Brasil nessas instâncias.

O ex-Chanceler Celso Amorim explicou que o ativo engajamento brasileiro na construção de uma fazenda modelo de algodão no Mali, junto aos países membros do grupo Cotton-4 (Benin, Burkina Faso, Mali e Chade), foi importante para fortalecer a posição desses países na OMC, no caso do contencioso do Brasil contra os Estados Unidos em relação aos subsídios norte-americanos ao algodão:

Em 2005, houve uma reunião em Hong Kong, entre o ministro brasileiro e os ministros do Cotton-4. Nessa reunião, ficou acertada uma coordenação com o grupo e que o Brasil prestaria assistência técnica para melhorar a qualidade da produção de algodão dos países do grupo. O resultado material mais evidente dessa conversa foi o apoio do Brasil à fazenda modelo de algodão no Mali, porque era o país que possuía condições técnicas mais favoráveis. A fazenda ficou no Mali, mas era voltada aos 4 países. A embaixada aberta no Mali deu apoio ao projeto. Havia um interesse do Brasil na questão dos subsídios domésticos (apoio doméstico) e mais especificamente na questão do contencioso com os EUA. Os subsídios prejudicavam pequenos países que não tinham mais isso como fonte principal de exportação em decorrência da distorção de comércio. Era

importante fortalecer o apoio a esses países africanos para que não aceitassem propostas de outros Estados que podiam pressioná-los a desistir do pleito (AMORIM, 2013, Apêndice A)

A fala do ex-Chanceler confirma o argumento de que a cooperação sul-sul brasileira é instrumento para servir aos objetivos de política externa do país em diversas instâncias, inclusive para angariar apoio aos interesses brasileiros em fóruns multilaterais, a exemplo da parceria supracitada do Brasil com o Cotton-4 contra os subsídios norte-americanos à produção de algodão, que também eram prejudiciais aos produtores brasileiros. O ex-diretor da ABC, Marco Farani, destacou outros aspectos decorrentes da maior aproximação: a possibilidade de ganhos econômicos, principalmente comerciais, juntamente com o ganho de prestígio e maior participação ativa do Brasil no cenário internacional:

Eu penso que isso [a cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento] é um instrumento de política externa importantíssimo. Ele cria relações de confiança, de agradecimento, de reconhecimento do papel do Brasil. Ao mesmo tempo, abre um canal de diálogo político e também de oportunidades comerciais para o Brasil. Por que não dizer que isso pode vir naturalmente depois? As empresas brasileiras podem naturalmente colher os dividendos depois das políticas [dos canais abertos]. Essa política de cooperação é muito importante para poder contribuir com a política externa brasileira efetiva, com a política externa brasileira que atua de fato no mundo real; que ajuda e se dispõe a mudar a realidade, a mudar para melhor. O Brasil deveria continuar fazendo isso muito mais. Acreditar muito nesse caminho, nessa via. Essa via, inclusive, permite às instituições brasileiras aprimorarem-se, aprenderem muito com esse diálogo. Permite que elas também virem atores da política externa brasileira e que [a] influenciem para melhor, contribuindo com mais conteúdo para a nossa política externa (FARANI, 2013, Apêndice B).

A fala do ex-diretor da ABC é reveladora no sentido de perceber uma relação entre os esforços de cooperação para o desenvolvimento e a expansão das empresas brasileiras com investimentos no exterior. Essa relação não é, contudo, estabelecida em termos diretos, como o fazem alguns países ao explicitar condicionalidades de natureza política ou econômica ou, ainda, ao executar a cooperação em bases de *tied aid* (ajuda vinculada), como exposto no segundo capítulo desta pesquisa. Como expresso por Farani, as empresas podem colher depois os “dividendos” da política de canais abertos promovida pelos programas de cooperação. Gladys Lechini (2013, p.11-13) mostra que os dados de intercâmbio comercial com países africanos que também são receptores de projetos de assistência brasileiros representam uma vinculação entre os dois temas. A autora assinala que, em dez anos, a corrente de comércio

entre o Brasil e o continente africano aumentou 9 vezes em relação ao ano-base de 2000. Para a autora, a presença crescente de empresas brasileiras na África se beneficiam do impulso que o governo brasileiro deu às relações com o governo africano. Há um componente privado que foi motivado pelas oportunidades de mercado e pela “marca país” que é reconhecida na África.

Faria e Paradis (2013, p.13, p.29) entendem que a política de cooperação sul-sul brasileira não é reflexo de um “altruísmo internacional”, mas sim da articulação de interesses próprios e definidos. Essa abordagem poderia levar à percepção do Brasil como uma grande potência que maximiza os recursos de *soft power* (poder brando). Os autores explicam que o termo “não indiferença”, usado pelo ex-Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim para justificar inicialmente o maior engajamento brasileiro na liderança militar da operação de paz no Haiti (MINUSTAH), foi apresentado posteriormente por autoridades diplomáticas brasileiras para legitimar não apenas a assistência humanitária, mas também o perdão de dívidas e a cooperação técnica, com o objetivo de promover o desenvolvimento social em outros países em desenvolvimento. Na opinião de Menezes e Ribeiro (2013, p. 18) há, na Cooperação Sul-Sul brasileira, uma “solidariedade interessada”, por meio da qual o Brasil “exercita a cooperação como instrumento de política externa e entende como um investimento os recursos humanos, físicos e financeiros aportados nos projetos de cooperação para o desenvolvimento”. Para os autores, isso é indicativo de uma certa visão realista das relações internacionais na formulação da ajuda internacional prestada pelo País. Para Christina Stolte (2012, p.18), o fortalecimento de relações com os países africanos por meio da provisão de assistência ao desenvolvimento aumentou o poder de barganha do Brasil e seu *status* internacional. Para a autora, esse engajamento fez que o Brasil se juntasse ao “prestigioso clube de países doadores” e demonstrasse sua capacidade e habilidade de prover contribuições para a solução de problemas globais. Desse modo, a estratégia brasileira pode ser percebida não apenas em termos econômicos, mas como um reflexo das ambições do país em ser reconhecido como um dos *key players* em política internacional.

3.3 A ausência de condicionalidades em cooperação sul-sul brasileira para o desenvolvimento econômico: motivações

Em entrevista concedida à autora desta pesquisa, o Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, Celso Amorim (2013, Apêndice A), explicou sua visão sobre o uso das condicionalidades, fundamentando-se em sua experiência de trabalho em reuniões do

Conselho de Segurança das Nações Unidas e em outros fóruns multilaterais. Quando indagado sobre como responder às críticas de países da OCDE de que a assistência sem condicionalidades pode ser danosa por não promover os ajustes econômicos necessários e desconsiderar fatores como altos níveis de corrupção e violações aos direitos humanos nos países receptores¹⁸, Amorim disse que, quando as condicionalidades aparecem sob a forma de determinadas “receitas do FMI” e são aplicadas rigorosamente, levam, em muitos casos, a um agravamento da situação de crise nos países que estão em conflito, ao invés de minorá-la. O ex-Ministro das Relações Exteriores relata que vivenciou tentativas nesse sentido, quando os membros do CSNU recebiam relatórios do FMI e, mesmo sem a capacidade técnica para analisá-los, viam-se sob a responsabilidade de recomendar o uso de condicionalidades (políticas e/ou econômicas) para alguns países em conflito, como o Haiti e a Guiné Bissau.

Aprofundando o exemplo da Guiné Bissau, Amorim afirmou que, há cerca de quatro anos, a ajuda internacional teria sido essencial para o país sair de um círculo vicioso de golpes e presença militar – que depois acabou por envolver participação do narcotráfico –, mas como havia um pouco a percepção, na sua visão, sobretudo da União Europeia, de que certas condições tinham de se realizar plenamente antes, a ajuda nunca se efetivava. A ajuda teria sido útil para concretizar um aspecto fundamental da estabilização da Guiné Bissau: a reforma do Exército no país. Em termos simplificados, um dos aspectos da reforma implicava a aposentadoria de oficiais que insistiam em permanecer no poder. A sua aposentadoria promoveria uma espécie de “reciclagem” do quadro político, colocando outros grupos no poder e facilitando um processo de renovação política, que seria essencial para a estabilização dos conflitos internos. Essa reforma, no contexto de crise, somente seria feita com recursos externos para o custeio das aposentadorias. Amorim explica que, nas discussões multilaterais sobre a temática, em 2008 e 2009, achava-se que esses recursos deveriam vir da União Europeia, mas o bloco exigia condicionalidades políticas, como o julgamento de pessoas acusadas de ilícitos e envolvimento com corrupção, para a liberação das verbas. O ex-Ministro relata ainda que, como não se conseguiu chegar a um consenso, a reforma não foi implementada e, em longo prazo, o quadro de instabilidade se agravou no país. Na visão do ex-Chanceler, ainda que o uso de condicionalidades tenha seus méritos, em alguns casos, como no exemplo da Guiné Bissau, é preciso “haver pragmatismo para romper com o ciclo vicioso” e introduzir as reformas que possibilitem a normalização da situação (AMORIM, 2013, Apêndice A).

¹⁸ Como explicado no segundo capítulo desta pesquisa, esses receios foram expressos por Manning (2006) e Naím (2007), entre outros.

Em um recente e importante estudo sobre o envolvimento brasileiro com o processo de estabilização na Guiné Bissau, Abdenur e Souza Neto (2013, p. 104-117) reforçam, de certo modo, a visão de Amorim e oferecem um quadro amplo das iniciativas de engajamento do Brasil com o país africano. Em termos gerais, os autores explicam que, na Guiné Bissau, o Brasil adentra na democracia e na promoção de direitos humanos por meio de três canais interrelacionados: pela via multilateral, especialmente por meio da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e por meio da ONU; pela via da cooperação bilateral, coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC); e por meio de esforços de cooperação trilateral, principalmente com os Estados Unidos. Os autores destacam que talvez a principal diferença entre a abordagem brasileira para a promoção da democracia e dos direitos humanos no país por meio da assistência ao desenvolvimento, em comparação com os países do Norte, seja que o Brasil não usa condicionalidades políticas para a implementação dos seus projetos. Em vez disso, os projetos de iniciativa brasileira são apresentados como parte de um esforço mais amplo de reconstrução institucional do Estado, baseado na demanda.

Abdenur e Souza Neto retomam a discussão sobre o uso de condicionalidades políticas como meio de promoção da democracia e explicam que esta é uma prática associada aos doadores tradicionais em cooperação para o desenvolvimento, tanto pela via multilateral, por instituições internacionais ainda dominadas por seus valores, como as de Bretton Woods, quanto por meio de iniciativas bilaterais. Os autores elucidam que a assistência específica para promover abertura em países não democráticos ou para auxiliar na transição democrática em países que vivenciaram a abertura pode tomar diversas formas, como o apoio a iniciativas em andamento ou o incentivo a novos esforços em prol da democratização. Nesses programas de assistência, os esforços em prol da democratização podem ser requeridos tanto como parte de condicionalidades políticas apresentadas como requisitos para a ajuda econômica ou como parte de esforços mais amplos. Os autores citam, como exemplo, que, na década de 1990, a União Europeia tornou a promoção de instituições democráticas e a defesa do Estado de Direito como objetivo e condição para o fornecimento de assistência aos países em desenvolvimento. O Banco Mundial, de modo semelhante, ao preocupar-se com a efetividade dos programas de assistência, colocou a ideia de boa governança como requisito para a liberação dos financiamentos aos projetos. Os autores explicam que, na conjuntura atual, alguns analistas argumentam que a democratização como condicionalidade política perdeu espaço no contexto da assistência internacional ao desenvolvimento, seja em razão de sua ineficácia, de perda de legitimidade ou seja pela pressão competitiva de provedores de

Cooperação Sul-Sul, que não exigem essas condicionalidades ao oferecer financiamento a projetos nos países em desenvolvimento.

Ao mencionar o papel dos países de renda média como “novos” doadores no regime da CID, Abdenur e Souza Neto esclarecem que há um crescente interesse na comunidade internacional em relação à função desses Estados quanto à promoção da democracia e dos direitos humanos. Os autores explicam que os governos de países democráticos como Índia, África do Sul e Brasil têm enfatizado em seus discursos a necessidade de democratização da governança global. Os autores explicam que parece haver uma divergência desses países em comparação com a Rússia e com a China quanto à promoção de aspectos democráticos e de direitos humanos por meio de sua política exterior. Embora o primeiro grupo também defenda a soberania nacional e a não intervenção, o segundo grupo o faz mais fortemente, sem a ênfase dada pelo primeiro na promoção de instituições democráticas e defesa dos direitos humanos.

É possível traçar algumas inferências com base na fala dos autores quanto às diferenças de abordagem entre os “novos” doadores. Como visto no segundo capítulo desta pesquisa, Brasil, Índia e África do Sul articularam-se oficialmente por meio do Fórum IBAS para ampliar sua concertação política e ampliar a Cooperação Sul-Sul. Um dos pilares do grupo é o Fundo IBAS, dedicado à execução de projetos de desenvolvimento em terceiros países que têm níveis mais baixos de desenvolvimento do que os países membros. Esta iniciativa pode ser entendida, como explicado, como um exemplo de convergência dentro do regime fragmentado da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Os países que compõem o IBAS formam, juntamente com Rússia e China, o grupo BRICS. Este grupo não têm, contudo, uma plataforma semelhante ao Fundo IBAS. Fahimul Quadir (2013) chega a afirmar que a presença da China junto ao Fundo IBAS poderia aumentar significativamente os aportes financeiros do Fundo, contribuindo para sua maior projeção global, mas não chega a elaborar as razões pelas quais isso não ocorre. Uma possível explicação para essa “ausência” de uma plataforma similar ao Fundo IBAS no BRICS ou a não participação da China junto ao Fundo IBAS pode ser atribuída a uma distinta visão que esse grupo de países têm em comparação com a China, em relação à assistência ao desenvolvimento. O elemento da promoção da democracia e da promoção dos direitos humanos mencionado por Abdenur e Souza Neto (2013) pode ser considerado um dos componentes dessa visão distinta. Ademais, alguns dos agentes de política externa entrevistados para esta pesquisa, quando indagados sobre as diferenças entre a cooperação chinesa e a brasileira, pediram para não serem citados nominalmente quanto ao assunto, mas afirmaram que a política externa chinesa é muito

“agressiva” e têm interesses econômicos e comerciais muito claros e expressos na sua atitude ao prestar cooperação com outros países em desenvolvimento. Como visto ao longo deste estudo, o Brasil tem uma abordagem distinta, que objetiva atingir seus interesses econômicos e geopolíticos de modo indireto, sem atrelar explicitamente os projetos de desenvolvimento à consecução desses interesses.

A análise do parágrafo anterior também é importante no sentido de entender que as práticas de Cooperação Sul-Sul são ainda muito incipientes e, por isso, é difícil traçar generalizações sobre elas, tanto em relação aos projetos de um mesmo doador quanto em comparação entre diferentes projetos por parte de países em desenvolvimento. De todo modo, estudos de caso como o de Abdenur e Souza Neto (2013) servem de parâmetro para entender as principais diretrizes e linhas de ação que o Brasil, centro do estudo nesta pesquisa, escolhe como guia para seus projetos de assistência em outros países em desenvolvimento. Ainda detalhando o caso brasileiro, os autores explicam que há certa ambiguidade no comportamento de política externa do Brasil, o que leva a tensões entre o compromisso de manutenção da democracia em nível doméstico e um engajamento em prol da democracia no exterior mais complexo, ainda marcado por forte defesa do princípio da soberania. Na visão dos autores, a ação brasileira é explicada por uma agenda realista: a defesa e promoção dos direitos humanos é, muitas vezes, subordinada aos interesses políticos e econômicos do país. Os autores destacam, em outro contexto, que a ambiguidade de posições não é exclusiva do comportamento brasileiro, chegando o Brasil a criticar os Estados Unidos e a União Europeia por se apresentarem como defensores da democracia e dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, violarem ambos em momentos-chave.

Em relação às iniciativas de cooperação brasileira para a Guiné Bissau, os autores afirmam que vários acordos foram assinados durante a década de 1980 e 1990 entre ambos os países, mas houve aumento sem precedentes do comércio bilateral nos anos 2000, como parte da política do governo Lula de incremento das relações com o continente africano. Esse comércio cresceu de US\$181 mil em 2002 para mais de US\$11 milhões em 2009. Abdenur e Souza Neto explicam que os esforços brasileiros de cooperação com o país aumentaram substancialmente a partir de 2007, com a criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP), na ONU, específica para a Guiné Bissau e que, atualmente, é presidida pelo Brasil. Os autores adicionam que novas questões de segurança fazem da Guiné Bissau um país importante para a política de defesa do Brasil. A contribuição para a estabilidade do país é crucial por razões geoestratégicas. O interesse brasileiro na região pode ser em parte atribuído à preocupação maior do Brasil de segurança no Atlântico Sul, considerada uma das áreas prioritárias pela

Estratégia de Defesa Nacional em 2008. Cita-se como exemplo a preocupação brasileira com o crescente papel da Guiné Bissau como ponto de transporte para traficantes de cocaína com bases na América Latina. A fragilidade institucional do país gerou um ambiente que favoreceu a presença e a expansão do tráfico de drogas.

Abdenur e Souza Neto explicam que para fortalecer os laços com Guiné Bissau, o Brasil tem implementado muitos programas de Cooperação Sul-Sul, principalmente destinados ao fortalecimento das instituições locais e construção de capacidades. Os autores indicam que, de certo modo, a Guiné Bissau constitui um caso especial para a cooperação brasileira porque o Brasil tem trabalhado para ocupar o vazio deixado pelos países europeus que, à exceção de Portugal, abandonaram os programas de assistência ao desenvolvimento no país em razão da instabilidade local. Os projetos atingem áreas diversas, a exemplo da Academia Militar de São Vicente e da Academia de polícia em João Landim, e de programas variados nas áreas de treinamento profissional, agricultura, inclusão social e direitos humanos, inclusive por meio do Fundo IBAS. Abdenur e Souza Neto avaliam que o Brasil usa a sua cooperação bilateral no país para aumentar a eficácia do mandato da CCP. A instabilidade crônica do país compromete os interesses econômicos brasileiros na região. Uma empresa brasileira chegou a participar da construção de um porto local de iniciativa conjunta de Angola e Guiné Bissau, mas a conjuntura após o golpe de 2012 levanta dúvidas sobre a ampliação de investimentos na região, ao menos em curto prazo. A Guiné Bissau beneficiou-se, em 2013, de uma decisão da Presidenta Dilma Rousseff de perdoar as dívidas de 12 países africanos, medida justificada com o argumento de que o Brasil não poderia estabelecer acordos de investimento com esses países, financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), caso ainda estivessem endividados.

Abdenur e Souza Neto concluem seu estudo de caso sobre a ação brasileira junto à Guiné Bissau afirmando que a situação de instabilidade no país ainda permanece, a despeito dos esforços da comunidade internacional e principalmente do Brasil em fortalecer institucionalmente o país. Em relação à promoção da democracia e dos direitos humanos, os autores lembram que os esforços internacionais continuam a enfatizar a importância do monitoramento das eleições. Os autores esclarecem, contudo, que as eleições têm um histórico de pouco impacto no país, marcado por alianças neo-patrimonialistas. Para os autores, esse contexto pede por uma abordagem que privilegie a construção institucional do Estado em bases locais em vez de tentar aplicar modelos externos. Abdenur e Souza Neto explicam que, nessa situação, em contraste com a abordagem dos Estados Unidos e da União Europeia, o Brasil não reduz o país a um Narco-Estado, embora se reconheça que o problema

do tráfico constitui obstáculo ao desenvolvimento. Os autores defendem a postura brasileira de privilegiar o desenvolvimento estrutural e social do país para evitar a insurgência de violência.

Como em todo estudo de caso, as conclusões decorrentes do estudo feito por Abdenur e Souza Neto não podem ser generalizadas para a presença do Brasil em outros contextos junto aos países africanos. No entanto, o estudo é válido para perceber, de forma prática, como a questão das condicionalidades ocupa um lugar central nas diferenças de abordagem entre os países envolvidos na tentativa de reconstrução institucional da Guiné Bissau. Dos diversos pontos abordados pelo estudo, destacou-se, em razão dos fins a que se propõe esta pesquisa, a resistência brasileira em optar pelo caminho das condicionalidades ao prestar assistência, tanto pela preocupação em distanciar-se das práticas dos doadores tradicionais, quanto pelo entendimento de que as condicionalidades podem ser ineficazes em algumas situações, a exemplo da tentativa de reconstrução e fortalecimento do Estado na Guiné Bissau, conforme apontado por Amorim (2013) no início desta seção.

O atual diretor da ABC, Fernando Abreu (2014, apêndice D), ressaltou, em entrevista para esta pesquisa, que a questão da não condicionalidade é um critério rigoroso aplicado pelo Brasil, pois o entendimento brasileiro é de que não se deve misturar interesses comerciais, econômicos e financeiros que existem entre os países. Em sua visão, a cooperação brasileira “é uma cooperação pura, que não representa interesses de empresas, por não haver uma vinculação direta das empresas aos projetos de cooperação”. Contudo, o diretor afirma que, “na medida do possível, até pelos serviços serem mais baratos, nós procuramos adquirir, quando tem, equipamentos e material do Brasil. Como nós cooperamos em parceria com o PNUD, nós seguimos as regras do PNUD e eles têm os critérios de licitação deles, então não há nenhuma imposição nesse sentido”. A fala do diretor traz dois elementos importantes. O primeiro deles reforça a análise feita ao longo desta pesquisa de que a ausência de condicionalidades não significa ausência de interesses e que existe a possibilidade concreta de ganhos materiais para empresas e instituições brasileiras em decorrência da cooperação, ainda que pela via indireta. Um outro fator é que a cooperação técnica executada por meio do PNUD confere parâmetros mais seguros do ponto de vista de possíveis críticas quanto aos problemas de execução na cooperação, uma vez que é feita segundo as regras da agência da ONU. É importante ressaltar, porém, que, como visto no segundo capítulo desta pesquisa, a cooperação técnica representa apenas uma parte limitada do total de gastos brasileiros com a cooperação. As outras modalidades nem sempre contam com um parâmetro multilateral

específico, e muitas vezes são acertadas pela via bilateral, nos termos de livre acordo entre o Brasil e o país receptor.

Ao comentar a opção de política externa feita pelo Brasil de ausência de condicionalidades nos programas de assistência a outros países em desenvolvimento, o ex-diretor da ABC, Marco Farani, afirmou que

Trabalhamos livre de condicionalidades e no campo eminentemente técnico; achando que contribuindo para o fortalecimento das instituições, estávamos contribuindo para, futuramente, a democracia verdadeira nos países em desenvolvimento que estão convivendo com períodos de ditadura, de autocracia. Nós procuramos desviar dessas interpretações e dessas condicionalidades, para poder atuar mais livremente. Com isso, o Brasil acabava também ocupando espaço que outros países desenvolvidos abandonaram. Isso também poderia ser bom para o Brasil, porque poderia permitir ao Brasil uma posição de interlocutor privilegiado para (sic) os países. (...) A não condicionalidade não necessariamente alimenta a corrupção ou alimenta o abuso de direitos humanos, desde que você esteja trabalhando para consolidar instituições saudáveis desses países. Essas instituições saudáveis, juntamente, vão contribuir para combater abusos coletivos. Depende, claro, da forma de abordar. (FARANI, 2013, Apêndice B)

A fala do ex-diretor da ABC é significativa para uma melhor compreensão das motivações pelas quais o Brasil afirma não usar condicionalidades em sua política de Cooperação Sul-Sul. O primeiro ponto reforça a percepção apontada por Amorim (2013, Apêndice A) de que o Brasil pode contribuir com outra abordagem, distinta do uso de condicionalidades, para a reconstrução do Estado democrático nos países, conforme a análise de Abdenur e Souza Neto (2013), também exposta nessa seção, no caso de Guiné Bissau. Outro aspecto é que essa escolha é um modo de se distanciar das críticas, discutidas na seção 1 desta pesquisa, sobre o uso de condicionalidades feitas pelos países tradicionais. Com esse distanciamento, o Brasil consegue, ao se apresentar como novo parceiro, construir um discurso mais horizontal e “privilegiado”, como exposto por Farani, junto aos beneficiários dos programas de assistência.

3.4 A Cooperação Sul-Sul brasileira para o desenvolvimento: desafios

O Brasil tem sido, juntamente com a China, a Índia e outros países de renda média, apontado como um dos principais novos atores no regime de cooperação internacional ao desenvolvimento. Esse novo *status* pode ser atribuído a diversos fatores, como visto ao longo

desta pesquisa. A posição de país de renda média, contudo, se oferece vantagens do ponto de vista da imagem do Brasil junto aos países receptores, por enxergarem no Brasil um exemplo de país em desenvolvimento com problemas semelhantes e capaz de oferecer soluções de modo menos verticalizado do que os doadores tradicionais, oferece também desafios para a consolidação dessa política em longo prazo. Como país de renda média, o Brasil tem uma “sociedade muito demandante” (AMORIM, 2013, Apêndice A), o que envolve uma maior necessidade de recursos para resolução de problemas domésticos, em comparação com doadores tradicionais, que apresentam mais recursos disponíveis para gastos com assistência a terceiros países. Um dos desafios da política externa brasileira de Cooperação Sul-Sul é conseguir mais recursos para a sua expansão, a despeito das necessidades brasileiras internas de uso dos recursos para outros fins.

A limitada disponibilidade orçamentária destinada aos gastos com cooperação é um dos principais desafios que precisam ser resolvidos para que essa política se consolide em longo prazo. Para o diretor atual da ABC, o Embaixador Fernando Abreu (2014, Apêndice D), esta é atualmente a maior dificuldade, de fato, enfrentada pela CSS brasileira. O diretor explica que se a Agência tivesse um orçamento três ou quatro vezes superior ao atual, teria condições de executar todos os projetos demandados. Abreu avalia que há uma demanda reprimida muito grande pela cooperação brasileira, o que significa, em sua visão, também a comprovação da excelência do modelo brasileiro de cooperação. Outro desafio mencionado pelo Embaixador é a limitada quantidade de funcionários com que trabalha a agência. Em sua opinião, deveria ser criada uma quarta carreira no serviço exterior. Abreu explica que atualmente há três carreiras: a diplomática, a de oficial de chancelaria e a de assistente de chancelaria. A quarta carreira do serviço exterior brasileiro seria composta por técnicos e analistas de cooperação. Abreu explica que essa ideia, que ainda necessita da criação de um projeto de lei para avaliar sua viabilidade, já foi levada ao Ministério do Planejamento e não foi descartada. O diretor adiciona que esses novos servidores, quando estivessem no Brasil, trabalhariam na ABC e, quando estivessem no exterior, trabalhariam em postos em que houvesse setores de cooperação nas embaixadas e projetos que justificassem a presença deles. Um outro desafio mencionado por Abreu diz respeito à questão do marco jurídico da cooperação brasileira. Para Abreu, é preciso criar um marco legal consolidado que ampare a cooperação: “Como não tem uma legislação que preveja, que ampare, todas as atividades, o Brasil encontrou esse caminho alternativo de operar por meio dos organismos internacionais. E os organismos internacionais têm custos que nós temos de cobrir e que por limitação nossa,

e de mercado, impõe-se um custo que não ultrapasse 5% (cinco por cento) [do orçamento destinado ao projeto] para projetos de execução nacional” (ABREU, 2014, Apêndice D).

Outra questão também de natureza regulatória diz respeito à regularização das atividades dos funcionários das agências brasileiras que atuam no exterior e não fazem parte do quadro diplomático. Alfredo Alves, coordenador de cooperação técnica da Embrapa, explica que os funcionários da Embrapa que precisam ficar mais tempo no exterior para gerenciar os projetos de cooperação não estão protegidos por um marco jurídico específico que regule essa situação, o que faz que seu tempo de estadia no exterior seja curto e impeça a continuidade de alguns projetos. Alves menciona que este foi um dos motivos do recente fechamento do escritório da Embrapa na Venezuela e que, outros projetos, a maioria em países africanos, estão ameaçados de descontinuidade por causa da situação desses funcionários, que precisam retornar porque o regime jurídico atual não lhes permite ficar por mais tempo (ALVES, Apêndice C).

Além das dificuldades mencionadas, existem ainda as que estão fora do controle do país doador, pois dizem respeito a elementos da dinâmica interna do país receptor da assistência. Um exemplo diz respeito à contribuição feita pelo Brasil no montante de US\$40 milhões ao Fundo de Reconstrução do Haiti, em maio de 2010. Amorim (2013, Apêndice A) explica que a doação foi feita sem condicionalidades, apenas com a exigência de que os recursos fossem utilizados para a construção de uma estação de energia hidrelétrica no país, pois o Brasil considerava, diante das demandas haitianas, que este seria um projeto estruturante para ajudar no esforço de reconstrução do Estado haitiano. O Brasil fez também o projeto de construção da hidrelétrica. A contribuição brasileira não seria suficiente para a execução total do projeto (orçado em cerca de US\$ 200 milhões), mas esperava-se que, com a contribuição de outros doadores, o projeto pudesse ser executado. O Banco Mundial foi o agente fiduciário da quantia, que até hoje não foi utilizada em virtude de discordância política interna haitiana. As reuniões com o novo governo haitiano ainda continuam, na expectativa de que se possa dar seguimento ao projeto.

A maioria dos desafios apresentados nessa seção envolve, contudo, a necessidade de fortalecer a cooperação internacional como política de Estado, atribuindo a ela a prioridade política como instrumento para a consecução dos diversos objetivos de política externa. Quanto aos demais desafios, muitas vezes decorrentes das dificuldades operacionais de campo, um diálogo mais aprofundado com outros “doadores” ou “parceiros” em cooperação pode ser útil para enxergar semelhanças e diferenças nas práticas de cooperação e, talvez,

encontrar modos de resolver os desafios que se apresentam como barreira à consolidação da cooperação brasileira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta pesquisa, procurou-se oferecer uma visão ampla sobre os principais aspectos que constituem a dinâmica de cooperação sul-sul brasileira, centralizando-se a análise sob o ponto de vista das motivações para o engajamento do país nessa vertente de política externa ao adotar, entre outros princípios, a ausência de condicionalidades. Observou-se que, embora o Brasil não apresente de modo explícito ou direto os seus interesses ao perseguir sua agenda diversificada de cooperação, essa cooperação faz parte do objetivo maior de inserção internacional do Brasil e do aumento de sua projeção, tanto para angariar maior poder decisório nas instâncias globais quanto para expandir sua rede de interesses comerciais e políticos. Pode-se entender que a opção política pela ausência de condicionalidades é um instrumento, apresentado como princípio, para alcançar esses objetivos. A abordagem brasileira de uma cooperação isenta de condicionalidades, horizontal e por demanda é uma vantagem competitiva do Brasil em relação aos doadores tradicionais no diálogo com os países em desenvolvimento, por proporcionar, ao menos em tese, o estabelecimento de um relacionamento em bases mais igualitárias (benefícios mútuos) do que o oferecido pelos doadores do CAD/OCDE. Ademais, a escolha por praticar uma cooperação sem condicionalidades também pode ser fundamentada, como visto, na percepção brasileira de que as condicionalidades, tal qual aplicadas pelos países tradicionais, são excessivamente intrusivas e nem sempre levam à melhora das condições de vida nos países beneficiários da cooperação que se veem obrigados a assentir a elas para angariar a liberação dos recursos para o custeio dos projetos.

Como mencionado, este trabalho centralizou-se na análise da formulação de política externa brasileira, na tentativa de compreender os motivos e interesses que levam o Brasil a fazer, entre outros possíveis caminhos, a escolha de engajar-se na cooperação sul-sul sem o uso de condicionalidades. Entende-se que, para uma análise mais ampla, são necessários estudos que abordam outras questões que fogem do escopo deste trabalho, como a verificação, em termos empíricos, de como o Brasil implementa a política de ausência de condicionalidades ou, ainda, como a prática brasileira difere, de fato, dos doadores tradicionais. Espera-se que essa pesquisa sirva de estímulo para estudos que investiguem essas e outras questões pertinentes à cooperação sul-sul brasileira, tema recente, ainda com poucos estudos publicados, mas de importância crescente para o país.

No primeiro capítulo dessa pesquisa, viu-se como a teoria de regimes pode ser uma boa lente na tentativa de melhor compreender a complexa dinâmica dos diferentes atores que compõem o regime fragmentado da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Argumentou-se que a característica de fragmentação do regime é decorrente, entre outros fatores, do histórico de criação desse regime. A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) apresenta-se com parâmetros específicos que seguem um conjunto de regras moldadas pelos interesses dos doadores tradicionais. Esses doadores têm uma concepção bastante particular sobre o significado do desenvolvimento econômico, e, embora as discussões sobre desenvolvimento tenham acrescentado novos elementos desde a década de 1950, ainda há uma nítida relação de assimetria entre os doadores tradicionais - ainda que tenham incorporado às suas práticas os elementos de apropriação (*ownership*) e o discurso de parceria - e os beneficiários da assistência quanto à gestão e concepção de políticas. Como visto, nos últimos anos, um grupo de países de renda média usualmente tido como receptor de programas de assistência ao desenvolvimento passou também a oferecer assistência, nos seus termos e regras, com uma abordagem apresentada como distinta da cooperação tradicional. O regime de cooperação atual é, então, fragmentado pela presença de diferentes atores com diferentes objetivos e modalidades. Relembrando a afirmação de Young (1983), apontada no primeiro capítulo, de que os regimes nunca são neutros em relação aos seus participantes, pode-se inferir que a existência de um regime fragmentado e pouco vinculante atende, em certa medida, aos interesses dos doadores tradicionais e dos novos em executar a cooperação internacional para o desenvolvimento de acordo com as regras que julgam mais convenientes aos seus objetivos.

Como explica Ngaire Woods (2008, p.13) o consenso dos doadores tradicionais sobre o modo de executar a cooperação é visto há muito, pelos países em desenvolvimento, como desalinhado das suas prioridades. A autora explica que, ao longo dos anos de prática de cooperação tradicional, os doadores trataram, por exemplo, as críticas ao uso de condicionalidades como reclamações de um paciente resistente a tomar uma medicação que é boa e necessária para eles. Essa atitude favoreceu um ressentimento dos países beneficiários em relação aos doadores tradicionais e tornou-os mais receptivos à abordagem diferenciada adotada pelos países de renda média, que estão dispostos a fazer uma cooperação sem condicionalidades econômicas e políticas específicas. Woods explica que essa é “uma revolução silenciosa” porque os “novos doadores” não estão abertamente contestando as regras e criando novas para repô-las. Em vez disso, ao oferecer uma abordagem alternativa, os projetos de assistência desses países estão introduzindo pressões competitivas dentro do

regime. A autora acredita que o aumento de coordenação entre os doadores, nesse cenário, é uma perspectiva desejável, mas pouco realista. Há uma grande falta de coordenação de práticas e políticas entre os próprios doadores tradicionais, e isso também acontece entre os “novos doadores”. Estes não têm incentivos na atual estrutura de governança multilateral para engajar-se adotando os princípios condutores da cooperação nas bases do CAD/OCDE. As práticas descritas no capítulo dois desta pesquisa ilustram a tendência maior à fragmentação do que à convergência no atual regime.

No último capítulo aprofundou-se a visão sobre a posição brasileira dentro desse regime fragmentado, com base na análise sobre as motivações para a ausência de condicionalidades em CSS brasileira. Pode-se concluir que a característica de fragmentação do regime, pelos motivos expostos, contribui para a boa aceitação, nos países receptores da abordagem brasileira de cooperação sem condicionalidades, por demanda e horizontal. Essa estratégia confere vantagem competitiva aos projetos brasileiros em comparação com os doadores tradicionais. Como apontado, encoraja-se a realização de estudos para avaliar qual o impacto da CSS brasileira junto aos países receptores em comparação com a cooperação feita pelos doadores tradicionais. O último capítulo também abordou a importância de se incentivar a CSS brasileira como instrumento para alcançar diversos objetivos de interesse nacional.

Peter Dauvergne e Déborah Farias (2012, p. 913) explicam que, ainda que o Brasil não seja uma “grande potência” no sentido militar tradicional, a sua influência nos assuntos globais atualmente é considerável. Os autores explicam que o Brasil tem uma tradição de atrair aliados e apoio às suas demandas com comportamento de *soft power*, ao enfatizar a cooperação, as iniciativas multilaterais e a diplomacia. A CSS brasileira para o desenvolvimento é um instrumento central nessa estratégia, particularmente para promover maior adensamento na relação com outros países em desenvolvimento. Para consolidar-se e ter um impacto que favoreça o *status* de *global player* do Brasil no sistema internacional, contudo, o Brasil precisa acreditar na CSS como instrumento efetivo e adotá-la como política de Estado. Os recursos destinados à essa vertente de política externa aumentaram consideravelmente durante os oito anos de governo Lula, mas há um receio fundamentado de que essa prática não tenha continuidade. Oliver Stuenkel (2014c, s/p) afirma que enquanto o Presidente Lula abriu várias embaixadas no continente africano - fator que foi essencial para dar apoio logístico ao incremento dos projetos de cooperação - há rumores de que a gestão atual da Presidente Dilma Rousseff considera fechar várias delas, uma ação que enviaria um sinal desastroso para comunidade internacional. Esse rumor não surgiu de um contexto isolado. Em outras instâncias, o governo atual parece não dedicar o mesmo empenho que o

anterior na condução de política externa, inclusive em sua vertente sul-sul. Em 2013, ano que completou dez anos de criação do grupo IBAS, o encontro de Cúpula anual foi cancelado pelo Brasil e não foi remarcado até a data de publicação desta pesquisa. Em um outro exemplo de descontinuidade, o coordenador de Cooperação Técnica da Embrapa, Alfredo Alves, informou que o escritório de cooperação da instituição na Venezuela encontra-se fechado porque não se resolveu ainda a questão do *status* jurídico dos funcionários da instituição no exterior, o que impediu a permanência de pessoal no local e ocasionou o fechamento. O coordenador explica que o mesmo pode ocorrer com outros pontos de apoio da Embrapa a projetos em países africanos, caso essa questão jurídica não seja resolvida (ALVES, Apêndice C). De todo modo, é difícil ter uma análise objetiva de continuidade entre a política de cooperação sul-sul feita no governo Lula e a feita no governo Dilma, pois, até a conclusão desta pesquisa, os últimos dados oficiais de gastos consolidados com cooperação que foram publicados pelo IPEA e pela ABC em 2013, no relatório “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional”, referem-se ao ano de 2010, último ano do governo Lula.

Como afirmado no último capítulo, o Brasil, por ser um país de Renda Média, enfrenta em maior medida do que os doadores tradicionais o desafio de competição para alocação dos recursos do seu orçamento. Diante dos motivos expostos ao longo desta pesquisa, pode-se argumentar que resolver os problemas internos e ter uma ação dinâmica em política exterior não são objetivos excludentes, a despeito de uma competição por recursos orçamentários em curto prazo. A política externa é também política pública e, como tal, deve servir ao desenvolvimento do país. Nesse sentido, uma estratégia de cooperação sul-sul bem articulada, com objetivos definidos, é algo que o país deve investir para ampliar os seus recursos de poder e seus ganhos econômicos em médio e longo prazo. A expansão da rede diplomática e da carteira de projetos de cooperação durante o governo Lula trouxe ganhos tangíveis. É preciso consolidar a ideia de que esses ganhos dependem de uma política de Estado forte, resistente a transições de governo, em prol do fortalecimento da CSS para o desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. South-South cooperation and democracy in Africa: Brazil's role in Guinea Bissau. **Africa Review**, v. 5, n.2, p. 104-117, 2013.
- AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto internacional**. Rio de Janeiro: 2011, v.33, n.2, p. 265-275.
- CABRAL, Lúcia; WEINSTOCK, Julia. **Brazilian technical cooperation for development: drivers, mechanisms and future prospects**. Overseas Development Institute, 2010.
- CHATURVEDI, Sachin. Development cooperation: contours, evolution and scope. In: CHATURVEDI, Sachin et al. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** London: Zed books, 2012.
- CORRÊA, Márcio Lopes. **Prática comentada da cooperação internacional: entre a hegemonia e a busca de autonomia**. Brasília: [s/n], 2010.
- DAUVERGNE, Peter; FARIAS, Déborah. The rise of Brazil as a global development power. **Third World Quarterly**, v. 33, n.5, p. 903-917, 2012.
- DAVIES, Penny. **Aid effectiveness and non-dac providers of development assistance: consultative findings document**. Informal working group on non-DAC providers of development assistance, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/southlearning/penny.pdf>> Acesso em 15 jan 2013.
- DORAN, Charles. The two sides of multilateral cooperation. In: ZARTMAN, William; TOUVAL, Saadia (orgs.). **International cooperation: the extents and limits of multilateralism**. Cambridge University Press, 2010.
- DREHER, Axel; FUCHS, Andreas. Rogue aid? The determinants of China's aid allocation. **CESifo working papers series**, n. 3851. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1932086>>. Acesso em 19 fev 2014.
- DUARTE, Rubens. Brazilian cooperation is not a free lunch: an analysis of the interests contained in the international development cooperation strategy. In: **Geopolítica(s). Revista de estudos sobre espacio y poder**. vol. 4, n. 1, p. 137-157. 2013. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/40363>>. Acesso em: 14 fev 2013.
- ECOSOC. **Background study for the development cooperation forum**. Trends in South-south and triangular cooperation, 2008. Disponível em: <www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf> Acesso em: 10 dez 2012.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and solidarity under Lula (2003-2010): Theory and Practice. **Brazilian Political Science Review**, v.7, n.2, p.8-36, 2013.
- FIOCRUZ. **Sociedade Moçambicana de Medicamentos**. 23 de julho de 2012. Disponível em: <http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/index.php?option=com_content&view=article&id=513&catid=53&Itemid=94>. Acesso em 5 mar 2014.
- HERBERT, Ross. Sixty years of development aid: shifting goals and perverse incentives. In: CHATURVEDI, Sachin et al. (Eds.). **Development cooperation and emerging powers: new partners or old patterns?** London: Zed books, 2012.

HIRST, Monica. Países de renda média e a cooperação sul-sul: entre o conceitual e o político. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica (Orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

INOUE, Cristina Yumie Aoki; VAZ, Alcides Costa. Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation? **Cambridge Review of International Affairs**, v.25, n. 4, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA [IPEA]; AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO [ABC]. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005 a 2009**. Brasília: IPEA, ABC, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: IPEA, ABC, 2013.

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

KILLICK, Tony. Concluding remarks. In: KOEBERLE, Stefan; SILARSZKY, Peter; VERHEYEN, Gero (eds.). **Conditionality revisited: concepts, experiences, and lessons learned**. World Bank, 2005.

KIM, Soyeun; LIGHTFOOT, Simon. Does 'Dac-ability' really matter? The emergence of non-DAC donors: introduction to policy arena. In: **Journal of International development**, n. 23, p.711-721, 2011.

KRAGELUND, Peter. The potential role of non-traditional donors' aid in Africa. Issue paper n. 11, **ICTSD**, 2010. Disponível em: < <http://ictsd.org/downloads/2011/03/the-potential-role-of-non-traditional-donorse28099-aid-in-africa.pdf>>. Acesso em: 3 fev 2014.

KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1995.

LANCASTER, Carol. **Foreign aid: diplomacy, development, domestic politics**. Chicago: the university of Chicago Press, 2007.

LECHINI, Gladys. La política Africana de Lula en el contexto de la Cooperación Sur-Sur. **Observador on-line**, v.8, n.3, 2013. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_8_n_03_2013.pdf>. Acesso em: 15 jan 2014.

LEITE, Iara Costa. Cooperação sul-sul: conceito, história e marcos interpretativos. In: **Observador on-line**, v.7, n. 03, mar. 2012. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_03_2012.pdf>. Acesso em: 12 dez 2013.

LEON L, Jorge. **Describing and explaining a foreign aid regime: A Panamanian case study**. MA thesis, Ming Chuan University, 2008. Disponível em: < <http://microdata.worldbank.org/index.php/citations/1616>> . Acesso em 17 jun 2013.

LEVY, Joaquim F. The experience of Brazil. In: KOEBERLE, Stefan; SILARSZKY, Peter; VERHEYEN, Gero (eds.). **Conditionality revisited: concepts, experiences, and lessons learned**. World Bank, 2005.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil com país intermédio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Índia, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales**. 1ª ed. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. A iniciativa IBAS e a cooperação sul-sul: desafios conceituais e possibilidades políticas. In: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST,

Monica (Orgs.). **Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

LUMSDAINE, David Halloran. **Moral vision in international politics: the foreign aid regime, 1949-1989**. Princeton: Princeton University press, 1993.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e sociedade**, v. 17, n. 1. Campinas: abril de 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a03v17n1.pdf>> . Acesso em 5 jan 2014.

MANNING, Richard. **Will emerging donors change the face of international cooperation?** 2006. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/36417541.pdf>>. Acesso em 17 dez 2013.

MANTEGA, Guido. Teoria da dependência revisitada: um balanço crítico. 1997. Disponível em: <http://www.eaesp.fgvsp.br/AppData/GVPesquisa/P00187_1.pdf> . Acesso em 23 jul 2013.

MAWDSLEY, Emma. **From recipient to donors: emerging powers and the changing development landscape**. London: Zed books, 2012.

MELLO, Natália Nóbrega de. **Do desenvolvimento global ao paradigma da ordem e da estabilidade: representações dos países pobres na teoria do desenvolvimento político norte-americana**. Dissertação de mestrado em Ciência política. Universidade de São Paulo, 2009.

MENEZES, Roberto Goulart; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. A Cooperação Sul-Sul revisitada: a Política Externa do Governo Lula da Silva e o Desenvolvimento Africano. In: 37º Encontro Anual da ANPOCS. ST-32 Teoria e Prática das Relações Sul-Sul.

MIKESELL, Raymond Frech. **The economics of foreign aid**. Aldine transaction, 2007.

MILANI, Carlos R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da cooperação nortesul e atuais desafios à cooperação sul-sul. **caderno CRH**, v. 25, n.65, p.211-231, maio/ago 2012.

MILANI, Carlos R. S.; CARVALHO, Tassia C. O. Cooperação sul-sul e política externa: Brasil e China no continente africano. **Estudos internacionais**, v.1, n.1, jan-jun 2013, p. 11-35. Puc Minas. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/5158>> . Acesso em 3 fev 2014.

MILANI, Carlos R.S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Luara L. **Políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento no norte e no sul: que lições e desafios para o Brasil?** São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung (FES) Brasil, 2013. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10532-20140207.pdf>>. Acesso em: 7 fev 2014.

MORAES, Reginaldo C. de. **Estado, desenvolvimento e sociedade**. São Paulo: UNESP, 2006.

NAÍM, Moisés. Rogue Aid: what's wrong with the foreign aid programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They are enormously generous. And they are toxic. In: **Foreign Policy**, março de 2007. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/02/14/rogue_aid>. Acesso em 19 fev 2014.

PICKUP, Megan. **South-south cooperation: a rights-based approach to aid effectiveness?** University of Ottawa, 2012. Disponível em: <www.e-ir.info/2012/03/26/south-south-cooperation-and-aid/> . Acesso em: 10 jan 2013

PINO, Bruno Ayllón; LEITE, Iara Costa. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: contribuições e desafios. **Meridiano** 47, n. 113, dez. 2009.

PINTO, Denis Fontes de Souza. **OCDE: uma visão brasileira**. Brasília: FUNAG, 2000.

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

QUADIR, Fahimul. Rising donors and the new narrative of ‘south-south’ cooperation: what prospects for changing the landscape of development assistance programmes? **Third World Quarterly**, v.34, n. 2, pp. 321-338, 2013.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a situação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento (USAID) no Brasil**. Dissertação de mestrado. 96 p. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

RIST, Gilbert. **The history of development: from western origins to global faith**. 3.ed. London: Zed books, 2008.

RODRIK, Dani. Estratégias de desenvolvimento para o novo século. In: ARBIX, G. et al. **Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois**. São Paulo: Unesp e Edusp, 2002.

SANTOS, Ulisses P. dos; OLIVEIRA, Francisco Horácio P. de. Três fases da teoria cepalina: uma análise de suas principais contribuições ao pensamento latino-americano. In: **Revista Análise**. Porto Alegre, v. 19, n.2, p. 4-17, jul-dez, 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do séc. XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2007.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Revista eletrônica de comunicação, informação e inovação em saúde**. Rio de Janeiro: v. 4, n.1, p. 1-13, jan 2010.

SCHMITZ, Andrea. Conditionality in development aid policy. **SWP Research paper**. 2006. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2006_RP07_smz_ks.pdf> . Acesso em 17 fev 2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SINGH, Ajit. Aid, Conditionality and Development. In: PRONK, Jan P. et al. **Catalysing development? A debate on aid**. Blackwell Publishing, 2004.

SIX, Clemens. The Rise of postcolonial states as donors: a challenge to the development paradigm? **Third World Quarterly**, vol. 30, n. 6, 2009, p.1103-1121.

SMOUTS, Marie-Claude. A cooperação internacional: da coexistência à governança mundial. In: **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

STOLTE, Christina. **Brazil in Africa: just another BRICS country seeking resources?** Briefing paper. Chatham House, 2012. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Africa/1112bp_brazilafrika.pdf>. Acesso em 14 jan 2014.

STUENKEL, Oliver. **Institutionalizing South-South cooperation: towards a new paradigm?** Background paper submitted to the High Level Panel on the Post-2015 Development Agenda.

2013. Disponível em: < http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/Stuenkel_Institutionalizing-South-South-Cooperation-Towards-a-New-Paradigm.pdf> . Acesso em 15 nov 2013.

_____. **The death of the IMF reform?** Disponível em: < <http://www.postwesternworld.com/2014/01/17/the-death-of-imf-reform/>>. Acesso em: 22 jan 2014.

_____. **South-South cooperation: does the IBSA Fund Matter?** Disponível em: < <http://www.postwesternworld.com/2014/01/27/south-cooperation-matter/>>. Acesso em 22 jan 2014.

_____. **Brazilian foreign policy: game over?** Disponível em: <<http://www.postwesternworld.com/2014/01/28/brazilian-foreign-policy/>> . Acesso em: 28 jan 2014.

TAN, Celine. The New Disciplinary Framework: Conditionality, New Aid Architecture and Global Economic Governance. In: FAUNDEZ, J.; TAN, C. (eds.). **International Law, Economic Globalization and Developing Countries**. Edward Elgar, 2010. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1749531>>. Acesso em: 20 fev 2014.

THE ECONOMIST. **Brazil's foreign aid programme**. Speak softly and carry a blank cheque. Disponível em: < <http://www.economist.com/node/16592455>>. Acesso em: 13 fev 2014.

TORTORA, Piera. **Common ground between South-south and North-south cooperation principles**. 2011. Disponível em: < <http://www.oecd.org/dac/stats/49245423.pdf>> . Acesso em: 10 fev 2014.

ÜLLRICH, Danielle Regina; MARTINS, Bibiana Wolkmer; CARRION, Rosinha Machado. A cooperação sul-sul como estratégia de política externa brasileira: análise dos governos Lula e Dilma. XXXVIII encontro da ANPAD. Rio de Janeiro: 7 a 11 de setembro de 2013.

VEEN, A. Maurits Van der. **Ideas, Interests and Foreign Aid**. Cambridge University Press, 2011.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís Lemos. **Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática**. São Paulo: Annablume, 2013.

WOODS, Ngaire. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. **International affairs**, 84:6, 2008.

YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). **International regimes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1995.

ZARTMAN, William; TOUVAL, Saadia (orgs.). **International cooperation: the extents and limits of multilateralism**. Cambridge University Press, 2010.

APÊNDICE A

Transcrição da entrevista feita com o Ministro Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores nos governos do Presidente Itamar Franco e do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e atual ministro da defesa no governo da presidente Dilma Rousseff, realizada em 25/11/2013 no gabinete do Ministro no Ministério da Defesa em Brasília-DF.

Mariana Klemig: Ministro, o meu tema central da dissertação de mestrado é a ausência de condicionalidades em política externa brasileira de cooperação sul-sul para o desenvolvimento econômico. Há pouca coisa escrita sobre a cooperação-sul executada pelo Brasil, fenômeno recente, e isso torna essa etapa de entrevistas muito importante, no sentido de complementar a literatura. Muito obrigada por me receber. A minha primeira pergunta é para introduzir o tema. Por que durante o governo Lula resolveu-se ter como uma das prioridades a cooperação com outros países em desenvolvimento? O senhor considera que a diplomacia presidencial teve um papel essencial nesse sentido?

Ministro Celso Amorim: Bom, posso começar pela segunda parte da pergunta. Acho que, obviamente, a diplomacia presidencial teve muita importância não só na afirmação, já o discurso de posse dele faz menção à cooperação com os países em desenvolvimento, fala de América do Sul, fala de África e então, obviamente não só na concepção, mas também na execução. O fato de o presidente Lula ser um entusiasta dessa cooperação facilitou muito, porque uma coisa é um ministro querer fazer, outra é o presidente querer fazer, não só em teoria, mas se dispor a tudo que implica você fazer, porque é cansativo, é trabalhoso, toma tempo do presidente... Isso vale aliás, para muitos assuntos, mas especificamente para esse seu tema de estudo, tempo que seria dado para outros assuntos. Então foi isso, agora, sem absolutamente querer puxar nenhuma brasa pra minha sardinha, eu também sempre achei, como ministro, se você acompanhar, por exemplo, no governo Itamar Franco, nós já fizemos algumas coisas. Por exemplo, no governo Itamar Franco eu assinei a adesão do Brasil ao acordo do South Centre, em Genebra, que levou dez anos para entrar em vigor, só veio a entrar em vigor no governo Lula, porque no meio tempo não houve nenhum entusiasmo, nenhum interesse... houve dificuldades práticas também, de pagamento, que tivemos que contornar, mas obviamente houve menos entusiasmo. Então, estou assinalando que, já naquela época, em 1993, havia muito interesse. O próprio presidente Itamar Franco, no curto tempo em que foi presidente, tratando dos problemas de integração, não só apoiou muito o

Mercosul, pelo Protocolo de Ouro Preto, que é também cooperação sul-sul, embora seja só na região... ele também lançou a ideia de uma ALCSA, uma área de livre comércio sul-americana. Não era necessariamente em contraposição à ALCA porque acho que o nome ALCA mesmo surgiu um pouco depois da ideia dele... Então, digamos que eu era imbuído dessas ideias, mas evidentemente que uma pessoa como o presidente Lula, com o carisma dele, tornou esse objetivo muito mais alcançável, tanto pela presença que ele tinha no mundo e também pelo impulso que ele ajudou a dar. Então eu diria que não se deve só a isso, mas se deve muito a isso, à diplomacia presidencial.

- Na literatura não é muito preciso o conceito de cooperação sul-sul. Para o senhor, quais são as diferenças entre o modelo tradicional de cooperação que os países da OCDE executam e o modelo que é defendido e executado pelo Brasil?

- Olha, eu não sou um técnico para fazer uma comparação item por item, mas eu acho que é uma cooperação, no nosso caso, baseada na solidariedade. É claro que os países sempre têm interesses, eu não vou negar que o Brasil não tenha interesse também, como tem os países da OCDE, mas eu acho que você já tinha tocado num ponto essencial que é o das condicionalidades. Não temos criado condicionalidades para os nossos apoios. Inclusive muito deles se passam através de organismos internacionais, através da FAO, através da OIT... até mesmo quando é aqui na região, por exemplo, com o Paraguai. A maior, digamos assim, ação de cooperação, que foi a construção da rede elétrica, até isso nós fizemos através do FOCEM, do fundo do Mercosul, que dá uma certa multilateralidade. Também não vou esconder que fizemos isso porque era mais prático na realidade, porque até internamente era mais prático pagar o FOCEM, mas muitos países não aceitam, querem fazer isso bilateralmente. Por exemplo, no caso do Haiti não se materializou até agora, especificamente, uma cooperação de 40 milhões de dólares, colocamos em fundo lá em que a única condicionalidade nossa era que fosse para um projeto específico de construção de uma hidrelétrica, porque isso seria essencial para resolver o problema haitiano de abastecimento de eletricidade. Não dissemos que teria que ser com uma empresa brasileira nem nada, teríamos interesse que uma empresa brasileira fizesse, não tanto pelo lucro comercial, mas para realmente fazer e marcar, mas se surgissem outras, não teríamos nenhuma objeção, entraríamos da mesma forma. Esse projeto ainda não se concretizou, principalmente por problemas políticos internos haitianos. Na transição de governo do Préval para o Martely, ou melhor, depois da vitória do Martely, este não quis, de início, dar continuidade ao projeto,

pois achava que era uma herança do governo anterior. Um pouco depois ele entendeu que seria bom continuar, mas até agora não se conseguiu levantar todo o dinheiro necessário para custear a obra. As reuniões ainda estão acontecendo e a nossa contribuição segue depositada no Banco Mundial enquanto isso.

Eu diria que, indiretamente, empresas e interesses brasileiros podem ser beneficiados também, mas eu diria que não houve, digamos assim, *strings attached*, não houve amarras específicas. Posso citar alguns exemplos: os centros do SENAI, em vários países de língua portuguesa, e em outros países como no Haiti... já tínhamos aqui no Paraguai; a fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, que é uma coisa muito importante. Foram várias ações que o Brasil tomou. Na Palestina, por exemplo, não houve nenhum condicionante de ordem comercial, nem política, nem nada. Se você me perguntar ‘ah, bom, mas você não ficou na expectativa de que isso iria influenciar a posição deles em relação ao Conselho de Segurança?’ ‘Olha, pode ser que sim, pode ser que não, porque alguns países de alguma maneira são sensíveis a essa presença maior do Brasil e outros continuam tendo as posições que têm e nem por isso nós temos deixado de cooperar com eles. Então, eu diria que essa é certamente uma das diferenças, talvez a mais importante. Outra é a maneira de fazer a cooperação, aí é uma questão mais cultural, não é chegar lá e dar a impressão de que você está sabendo tudo, que vai fazer tudo, mas é conversar, e por isso também que a cooperação brasileira é tão bem recebida. Um outro exemplo muito importante de caso de cooperação do Brasil, você deve ter ouvido falar, não sei. Na África há 4 países, todos eles de Menor Desenvolvimento Relativo, que são muito dependentes da exportação de algodão...

- O Cotton-4...

- Exatamente, o Cotton-4. Para esses países, o Brasil estabeleceu não uma fazenda, porque a fazenda já existia no Mali, mas uma área de excelência para experimentação de novas espécies de algodão. Você vai dizer: temos interesse nisso? Financeiro, comercial, nenhum. A Embrapa que fez. Se algum dia algum desses países vier a pedir, sei lá, que alguma empresa brasileira de tecidos ou confecções vá pra lá, não sei, pode acontecer, mas não foi feito pensando nisso. Agora, nós tínhamos interesse em fortalecer alguns países, inclusive a posição política deles nas negociações da OMC, mas não fortalecer da maneira que alguns países fazem ‘te dou uma ajuda aqui pro seu orçamento e você vota com a gente’. Não. Nós estamos ajudando naquilo que para eles é importante, que é a produção de algodão. Eu tive

até a ocasião de colher lá uma amostra inicial da primeira produção do algodão no Mali. Em 2005, houve uma reunião em Hong Kong, entre o ministro brasileiro e os ministros do Cotton-4. Nessa reunião ficou acertada uma coordenação com o grupo e que o Brasil prestaria assistência técnica para melhorar a qualidade da produção de algodão dos países do grupo. Como resultado dessa reunião, vieram ministros da agricultura do Cotton-4 para a Embrapa e, também, Roberto Azevêdo, na época diretor da área econômica no Itamaraty, chegou a visitar países africanos. O resultado material mais evidente dessa conversa foi o apoio do Brasil a fazenda modelo de algodão no Mali, porque era o país que possuía condições técnicas mais favoráveis. A fazenda ficou no Mali, mas era voltada aos 4 países. A embaixada aberta no Mali deu apoio ao projeto. Havia um interesse do Brasil na questão dos subsídios domésticos (apoio doméstico) e mais especificamente na questão do contencioso com os EUA. Os subsídios prejudicavam pequenos países que não tinham mais isso como fonte principal de exportação em decorrência da distorção de comércio. Era importante fortalecer o apoio a esses países africanos para que não aceitassem propostas de outros Estados que podiam pressioná-los a desistir do pleito.

Então são alguns exemplos do que tem sido, mas não é só isso. A visão sul-sul eu expandiria para outro lado, às vezes até nos acordos comerciais. Para ter um acordo comercial entre o Mercosul e os países do grupo andino, que foi o que na realidade contribuiu para criar a base comercial e econômica do que viria a ser a Unasul, nós tivemos que fazer mais concessões, saber que, por exemplo, o Paraguai e o Uruguai iriam se beneficiar antes do que nós nas liberações. Por outro lado nós não poderíamos ser tão exigentes. Então aí também entrou aquela noção que a gente sempre cobrou, fora, de tratamento diferenciado, procurávamos dar a países que não eram nem tão pobres, apenas não tinham a musculatura industrial, a capacidade agrícola que o Brasil já tem. Países de renda média como Peru, Colômbia, são países de renda média parecida com a do Brasil, mas nós achamos que isso era importante para incentivar o comércio. Esses são alguns exemplos. Nós ajudamos a criar, por exemplo, a cooperação trilateral na OIT com países em desenvolvimento, coisa que eles não estavam habituados – eu sei disso porque minha filha trabalha lá – ela dizia que, de vez em quando, os próprios funcionários diziam ‘nós estamos mais acostumados a trabalhar com países desenvolvidos’. Eles não queriam, uma coisa inacreditável, não é?

- é, uma resistência institucional, até...

- É, então, mas conseguimos fazer. Agora a cooperação-sul na OIT virou um tema geral, mais amplo etc. Então eu diria que essas são algumas diferenças: atitude, uma atitude de não-superioridade, uma abertura a ouvir as necessidades de cada um e não criar condicionalidades, sobretudo essas condicionalidades de natureza política ou econômica imediata, vota dessa maneira, vota daquela maneira, enfim nada vinculado. Agora, se inclui também, no médio prazo, isso faz parte do *soft power* dos países, aí é outra questão.

- Bom, a minha pergunta central da pesquisa é exatamente em relação aos motivos pelos quais o Brasil, na concepção da cooperação sul-sul, costuma afirmar que pratica uma cooperação sem condicionalidades e até que ponto é viável uma cooperação sem condicionalidades.

- Bom, acho que eu já te expliquei, o Brasil deve ter uma visão de longo prazo. Até porque é uma potência que surgiu depois, as maneiras de agir dela não são as mesmas das potências que surgiram em outras circunstâncias históricas. Até para o nosso próprio benefício acho que agir dessa maneira valoriza o Brasil aos olhos dos outros países. Não vou dizer que somos melhores do que ninguém porque o ser humano é o ser humano, mas enfim, a nossa situação geográfica, histórica, permite um pouco pensar dessa forma.

- E, em relação à viabilidade da cooperação sem condicionalidades? Em relação à *accountability* e às críticas que têm sido feitas por outros países?

Não, mas aí não são bem condicionalidades, mas está um pouco ligado. É lógico que nós queremos que a ajuda que a gente dê seja bem utilizada. Isso é um outro aspecto que não propriamente a questão dos *tied loans*. Se você olha o SENAI, e o SENAI está funcionando, eu acho que é o que interessa. Agora depois a ingerência tem que ser dos países, não podemos ficar eternamente conduzindo as coisas. E eu acho que muitas vezes essa questão da *accountability* acaba servindo de pretexto pra uma ingerência maior.

- O senhor considera a ausência de condicionalidades como fator essencial para a execução dos projetos de cooperação em países com dificuldades institucionais, como o Haiti, por exemplo?

- Acho que são duas coisas diferentes. Uma é a exigência de que o dinheiro seja bem usado, isso devemos fazer também. A maneira de fazer pode ser diferente, mas temos que fazer também. Outra coisa é condicionalidade política ou econômica para tirar um benefício. Acho que ninguém pode dar o dinheiro e não saber o que fazer. Agora, você tem que respeitar a soberania do país. É um equilíbrio, entre ver se está sendo bem usado, você tem responsabilidade em relação ao seu contribuinte, mas também respeitar a soberania do país. Uma vez, no Haiti, eu ouvi de uma ministra: “o Haiti é um país, não é uma coleção de projetos”.

- Como o senhor responderia as críticas de países da OCDE de que a assistência sem condicionalidades é danosa por não promover os ajustes econômicos necessários e desconsiderar fatores como altos níveis de corrupção e violações aos direitos humanos nos países receptores?

- Olha, quando a condicionalidade é respeitar uma determinada receita do FMI, quando você vê um país como o Haiti, se você for aplicar aquilo rigorosamente, como eu vi no conselho de Segurança tentativas sobre isso, o Conselho de Segurança recebia os relatórios do FMI, bom, primeiro que o Conselho de Segurança nem conseguia analisar porque as pessoas não são especialistas nisso, mas segundo que torna impossível. A situação sempre se reproduzia, sempre se agravava. Uma prova é que, nos anos 90 isso ocorreu e no início deste século foi necessária uma ação que teoricamente não teria sido necessária se lá atrás tivesse tido algo que ajudasse mais o desenvolvimento do país. Então acho que precisa ver com um “grão de sal” algumas dessas coisas. A Guiné Bissau é um outro caso. Nós tivemos um momento, quatro anos atrás, em que a ajuda internacional teria sido fundamental pro país sair da situação de um círculo vicioso de golpes e presença militar, que depois teve participação do narcotráfico etc, mas como havia um pouco a percepção, na minha opinião, sobretudo da União Europeia, que certas condições tinham que se realizar plenamente antes, nunca realizava. Então a situação hoje tá muito pior do que estava naquela época e hoje, mesmo que você use os mesmos instrumentos, você vai ter dificuldade de levar adiante. Um aspecto fundamental para a estabilização da Guiné Bissau era a reforma do Exército, que aposentaria os oficiais que insistiam em continuar no poder e permitira, com isso, uma renovação do quadro político. Em 2008/2009 achava-se que os recursos deveriam vir da UE, mas os europeus criavam condicionalidades política, como o julgamento de pessoas acusadas de ilícitos, para a liberação das verbas, o que inviabilizou a reforma. Em longo prazo, a situação

se agravou. Acho que ainda que as condicionalidades tenham seus méritos, é preciso ver com um pouco mais de pragmatismo essas coisas, para romper com o ciclo vicioso e promover as reformas necessárias. Eu acho que naturalmente há situações extremas, não estou querendo generalizar, mas por exemplo, a República Democrática do Congo, que é um país que a gente ajudou em um projeto específico. O país tem problemas de direitos humanos, não sei, possivelmente tem, ou não tem, não sei, não quero fazer esse julgamento agora. Estávamos ajudando em um projeto muito específico, junto com as Nações Unidas, para evitar violência contra a mulher, sobretudo violência sexual contra a mulher. Então aquele projeto eu tinha certeza que ia ser bom, ia ser junto com a ONU inclusive. Então eu acho que não dá pra você fazer uma generalização. Em certos lugares a receita do FMI pode até funcionar e em outros ela é desastrosa. Acho que devemos ter um pouco mais de flexibilidade, acho que essa é uma das características do Brasil, olhar com um pouquinho mais de flexibilidade. Não quer dizer que você vá oferecer algo que possa ser usado diretamente contra a população, algo assim, não.

- Em uma perspectiva sistêmica, como o senhor percebe as diferenças entre o tipo de cooperação sul-sul praticado pelo Brasil e o de outros países emergentes, como a China?

- Bom, eu não conheço bem a cooperação que a China pratica. O que me dizem é que a dela está sempre relacionada com muitos interesses, mas eu seria injusto se eu for dizer, porque eu não conheço, nem fiz um estudo sobre isso. Posso falar da nossa, a da China você vai ter que pesquisar mais para chegar às suas conclusões. O que ouço dizer é que, veja, mesmo quando há um interesse de investimento privado, há uma tendência das empresas brasileiras a usar, por exemplo, mão-de-obra local de uma maneira muito mais extensa do que outros países fazem. Eu ouço dizer isso em comparação com a China, mas nunca fiz um estudo de minha parte.

- Essa minha pergunta foi mais no sentido de perceber se essas eventuais diferenças seriam uma barreira para a consolidação de regras e princípios unificados em cooperação sul-sul, como já existe uma cooperação institucionalizada, feita pela OCDE.

- Quando há essa preocupação, você faz a cooperação por meio de organismos internacionais, mas mesmo assim você tem que influenciar nessas regras, porque elas foram traçadas por países desenvolvidos, países ricos, que têm uma visão diferente, os momentos históricos são

outros. Como o Brasil era, até pouco tempo atrás, há 20 ou 30 anos, receptor da cooperação, nós temos a noção de como certas intrusões são indesejáveis.

- Complementando a pergunta anterior, existe uma visão, nessas coalizões, como o IBAS, o BRICS, para que se fortaleça a cooperação sul-sul como um todo mais coeso ou isso é ainda é muito embrionário?

- Não posso falar muito do BRICS, porque até o momento em que eu estava no ministério não havia muita coisa voltada pra outros países, embora não deixe de ser cooperação sul-sul porque são cinco países emergentes cooperando entre si, mas o IBAS, desde o início, uma das coisas que ele tentou fazer foi cooperar com países mais pobres, o FUNDO IBAS. Haiti, Palestina, alguns países da África. Aí esse espírito que eu descrevi pra você já estava presente desde o início.

- Na literatura é recorrente a caracterização da cooperação internacional como vinculada a interesses nacionais, como o fortalecimento de relações institucionais e o aumento do comércio entre os países. Como o senhor avalia essa questão do interesse em relação ao discurso brasileiro de cooperação solidária e desinteressada?

- É, desinteressada, totalmente, eu não poderia dizer. Eu sou um político, diplomata. Não quero soar... em inglês tem uma palavra, *disingenuous*, quer dizer, falsamente ingênuo, porque não existe falta de interesse. O que existe, em virtude da formação cultural, o momento em que o Brasil surge no cenário internacional, e vários fatores desse tipo, é a possibilidade de fazer uma coisa mais flexível, que realmente tem um elemento de solidariedade bastante marcado. Também não posso dizer que o contribuinte holandês que tá pagando não tem espírito de solidariedade. Mas mesmo eles, bem, têm que ter tudo certinho, do jeito que eles acham que tem que ser e... o Brasil tem uma visão um pouco mais diferente.

- O senhor poderia falar um pouco mais dessa visão, ainda em relação a o interesse de longo prazo?

- Não há dúvida de que a médio e longo prazo há um interesse de ter apoio dos países, que as nossas teses sejam bem recebidas, que a nossa visão do mundo seja bem recebida. Agora, não posso medir isso estritamente dessa forma, interesse, porque os países com os quais

cooperamos mais às vezes são aqueles que têm menos poder pra nos ajudar, no que quer que seja, mercado pequeno... Vou dar o exemplo da Guiné Bissau. O mercado da Guiné Bissau não era interessante. Era ajudar por ajudar e durante muito tempo foram um dos maiores receptores da ajuda brasileira. Depois mudou, até porque a situação política lá ficou difícil. Mas mantivemos o SENAI, é um benefício para a população, não diretamente pro governo que está lá. No longo prazo acho que vamos trabalhando dessa forma, sem ter um objetivo específico. Gera-se uma melhor percepção, maior boa vontade com o Brasil no longo prazo. Agora, se as empresas brasileiras não se comportam direito, não é isso que vai mudar.

Quais as maiores dificuldades de operacionalização da cooperação sul-sul brasileira e de sua consolidação em projetos de longo prazo?

Na minha opinião o que é mais difícil é a continuidade para recursos. Nada disso se faz sem dinheiro. Obviamente você precisa de boas ideias, boa atitude e presença política, mas há uma massa de recursos que deve ser envolvida nisso. Hoje em dia há muito outros órgãos, além do Itamaraty, que estão envolvidos nisso, a Embrapa, a Fiocruz, mas evidentemente isso requer recursos. O Brasil tem uma situação difícil porque não é um país rico e tem uma sociedade muito demandante.

APÊNDICE B

Transcrição de entrevista com o ex-diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o diplomata Marco Farani. Entrevista feita por meio de chamada telefônica (Brasília-Tóquio) em 27/11/2013.

Mariana Klemig: Na sua opinião, por quais motivos, durante o governo Lula, resolveu-se ter como prioridade a cooperação com outros países em desenvolvimento?

Marco Farani: O fato de, durante o governo Lula, o governo brasileiro ter dado tanta atenção à cooperação internacional é que o presidente Lula e o ministro Celso Amorim, ambos, perceberam que por essa via, pela via da cooperação, da ajuda à terceiros países, o Brasil poderia ganhar um espaço grande na política internacional e, ao mesmo tempo, conquistar a confiança de países em desenvolvimento. Nós não chamamos “ajuda” porque ajuda pressupõe uma relação vertical de alguém que ajuda de uma forma meio benevolente; ajuda o país mais pobre. Nós não nos referíamos a cooperação como ajuda, mas, sim, como parceria. Como uma relação entre iguais, em que alguém tem algo a oferecer, e o outro país pode aproveitar para construir, em termos de boas práticas, seu acervo de políticas para enfrentar o subdesenvolvimento. O presidente Lula e o ministro Celso Amorim perceberam que pela cooperação internacional o Brasil poderia ganhar um espaço grande na política internacional e, ao mesmo tempo, conquistar a confiança de países em desenvolvimento.

O Brasil é uma potência emergente que precisa encontrar seu espaço de atuação na comunidade internacional. Pela cooperação, o Brasil pode fazer isso de forma muito positiva, frutífera e virtuosa; ou seja, disponibilizando um arsenal de conhecimentos que o Brasil desenvolveu com os países em desenvolvimento e com os países em crescimento. Desenvolveu o que são políticas, soluções técnicas e políticas e instituições, que são recentes e contemporâneas, que tem uma validade muito grande, porque nelas está encerrado uma série de problemas contemporâneos.

Portanto, o Brasil passou a oferecer essas políticas e as suas instituições para os terceiros países. Sempre que solicitado por aqueles países. De maneira a construir um vínculo de parceria; a abrir um canal de diálogo com países em desenvolvimento; fortalecer a sua posição no contexto das nações em geral, como um país que tem o que trazer para o diálogo

com esses países; e, ao mesmo tempo, com isso, ocupar um espaço que vinha sendo ocupado exclusivamente pelas grandes potências.

Muitas dessas grandes potências utilizaram a cooperação como instrumento de garantir fidelização das suas antigas colônias, das suas antigas áreas de influência. Esse mundo da cooperação é totalmente ocupado, ainda hoje, pelos países desenvolvidos. O Brasil ao entrar nisso estava abrindo, pela cooperação sul-sul, uma outra alternativa.

O Brasil vinha crescendo muito. O presidente Lula percebeu isso. O ministro Celso Amorim também. Estimularam muito a cooperação internacional. A gente foi conquistando espaço e isso era claramente percebido pelos países desenvolvidos. Inclusive, estimulado, também, porque de qualquer maneira é mais um país a contribuir para a paz entre países, para a solução de problemas que diz respeito a todo o planeta. Por exemplo, problemas de epidemias, problemas da fome, problemas de todo tipo. Era um país que o mundo desenvolvido via com certa preocupação com a entrada de um competidor; mas, ao mesmo tempo, também, achava que o Brasil podia fazer muito. Acha ainda que podia fazer muito, por todas as características de o Brasil ser uma nação multicultural, multiétnica, nossa história, pela sua simpatia e pelo seu *soft power* natural; simpatia que o Brasil detém; pelas boas práticas que o Brasil tem pra oferecer; pelo sucesso da sua agricultura, fundamental para a solução da fome. É um instrumento, e continuará a ser durante um bom tempo, fundamental para o Brasil colocar-se no mundo: o Brasil fazer isso de forma positiva, de forma muito válida, de forma muito construtiva.

O presidente Lula percebeu que nós tínhamos um instrumento de política externa fundamental para uma afirmação do Brasil, para a conquista de prestígio, de respeito. Ao mesmo tempo que o Brasil passava a ser um *player* mais consistente e mais ativo nas relações internacionais.

- A minha segunda pergunta é no sentido de especificar melhor o conceito de cooperação sul-sul. Como é algo muito recente ainda, eu tenho tido dificuldade em encontrar na literatura um conceito uniforme. Eu queria que o senhor me explicasse quais são as principais diferenças que o senhor considera entre o modelo tradicional de cooperação, que é o atualmente feito pelos países da OCDE, e o modelo defendido e executado pelo Brasil.

- As diferenças são relativamente importantes, do ponto de vista de política, e são nuances que fazem toda a diferença. A cooperação norte-sul, que é praticada países desenvolvidos – países membros da OCDE -, é uma cooperação que nasceu da vontade e da determinação dos países desenvolvidos em garantir o seu *lebensraum*, o seu espaço vital no novo mundo. Esse espaço vital estava muito ligado ao período colonial. Há, também, interesses em matérias primas, em ter uma relação privilegiada entre países do norte com países do sul – que são ricos em matérias primas –, garantir a implantação desses produtos e garantia de mercado para maquinaria dos países desenvolvidos.

É uma cooperação que, embora tenha muito de uma fachada de benevolência, ela tem um aspecto de responsabilidade dos países desenvolvidos. A cooperação técnica, a cooperação financeira, ajuda ao desenvolvimento de um modo geral. Ela ajuda a atenuar problemas. Ela ajuda a, pelo menos, não deixar que a situação deteriore-se tanto. Há muitos Estados falidos no mundo e Estados muito pobres, em que se morre de fome e problemas de caráter humanitário são muito flagrantes. Então, há também um pouco de conteúdo e de responsabilidade humanitário, etc. Também há interesses: interesses comerciais, interesses políticos, etc.

A entrada de outra cooperação, da cooperação sul-sul, a entrada do Brasil... O Brasil foi o único país que fez cooperação sul-sul de forma mais ativa durante um período. A Índia nunca chegou a ser grande coisa e a China a gente não pode chamar mais de cooperação sul-sul, porque é um outro tipo, de uma atuação muito grande, que envolve muitos recursos. Ela é muito, de fato, interessada e não esconde os seus interesses comerciais. Ela faz parte da estratégia muito mais ampla, da China, de conquista. Por exemplo, no caso da África, de espaços para fornecimento de matéria prima, que eles não fazem nenhum segredo quanto à isso.

Tirando a China, como parte dessa classificação sul-sul, o Brasil era o único país que estava praticando essa modalidade de cooperação. O que diferencia, basicamente, é que nós não estávamos transferindo modelos de desenvolvimento ou práticas fechadas, caixas fechadas, a partir de experiência já testada – no caso de países desenvolvidos –, e transferidas de forma quase impositivamente.

A cooperação sul-sul caracteriza-se por uma cooperação fundada muito mais no diálogo entre países, entre iguais, entre países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a nossa cooperação sempre foi baseada na demanda. Nós sempre reagimos à demanda de países em desenvolvimento. Nós transferíamos basicamente conhecimento. Não transferimos recursos. Não transferimos máquinas. Não transferimos programas (certo tipo de programas fechados). Nós transferimos, basicamente, conhecimento e esse conhecimento é discutido. Ele é construído entre os dois países.

No caso do Brasil, pelo menos nos tempos que eu estava aí na ABC, ele era muito fundamentado na relação pessoal, entre pessoas. Nós mandávamos técnicos de várias instituições brasileiras para o exterior para executar, elaborar projetos - em conjunto com instituições locais - e transferir os conhecimentos para os técnicos locais.

Não é bem assim que funciona em muitos países. Em muitos países desenvolvidos, eles não têm mais população para fazer isso. São países cujas populações estão em decréscimo. Muitas vezes, esses países desenvolvidos contratam empresas de consultoria locais ou internacionais para transferir uma política. No nosso caso não. Nós levamos as instituições brasileiras.

A cooperação nossa, embora ainda um pouco empírica, tem um efeito muito forte nos países subdesenvolvidos porque fazemos essa construção conjunta dos projetos, construção conjunta, com técnicos dos dois países. Ao mesmo tempo, ela não tá circundada de suspeita. Há muita suspeita dos países em desenvolvimento, sobretudo países africanos e países da América Latina também, em relação à cooperação recebida dos países ricos. Eles têm desconfianças. Acham que é um instrumento imperialista dos países ricos. No caso do Brasil, não havia isso porque nós estabelecemos um diálogo muito franco.

Houve durante o período um grande reconhecimento por parte de todo o mundo, do mundo em desenvolvimento e desenvolvido, do papel do Brasil nesse campo. Era hora de o Brasil continuar investindo, continuar expandindo e atuando cada vez mais nesse caminho.

Eu penso que isso é um instrumento de política externa importantíssimo. Ele cria relações de confiança, de agradecimento, de reconhecimento do papel do Brasil. Ao mesmo tempo, abre um canal de diálogo político e também de oportunidades comerciais para o Brasil. Por que

não dizer que isso pode vir naturalmente depois? As empresas brasileiras podem naturalmente colher os dividendos depois das políticas [dos canais abertos].

Essa política de cooperação é muito importante para poder contribuir com a política externa brasileira efetiva, com a política externa brasileira que atua de fato no mundo real; que ajuda e se dispõe a mudar a realidade, a mudar para melhor. O Brasil deveria continuar fazendo isso muito mais. Acreditar muito nesse caminho, nessa via. Essa via, inclusive, permite às instituições brasileiras aprimorarem-se, aprenderem muito com esse diálogo. Permite que elas também virem atores da política externa brasileira e que influenciem para melhor, contribuindo com mais conteúdo para a nossa política externa.

É algo que o Brasil tem que explorar ainda muito mais e acreditar – estamos falando da construção de prestígio – e, ao mesmo tempo, participar também da construção do mundo, de um mundo melhor, mais seguro, com menos inequidade e com menos sofrimento.

Eu queria perguntar o que é que o senhor considera como as maiores dificuldades da operacionalização da cooperação sul-sul em longo prazo e a consolidação dos projetos em longo prazo.

O maior problema para isso, em primeiro lugar, é uma questão política: de acreditar que esse é o caminho que o Brasil tem que trilhar. Essa é a primeira coisa. Tem que compreender e acreditar nesse caminho. Segunda coisa, é construir uma instituição no Brasil, que seria uma agência de cooperação, muito bem estruturada, com recursos, com carreira, para atuar nesse campo de forma consistente e a longo prazo.

A sensibilidade que o presidente Lula e que o ministro Celso Amorim tinham era muito grande para isso. Eles sabiam que isso era uma ferramenta para ser utilizada no trabalho deles e que essa ferramenta daria força e credibilidade à política externa brasileira.

A gente tem que botar a mão na massa. Tem que sair do discurso e passar para a prática e mergulhar na piscina. Entrou na água é pra se molhar. Esse negócio de entrar, depois sair, “*a água tá muito fria*”, “*a água tá muito quente*”. Isso não dá. Entrou na água, tem que se molhar. O Brasil ganharia muito com isso e o mundo também, porque a gente contribuiria também para colocar em cheque certas práticas dos países desenvolvidos. Nem todas são tão

pródigas quanto parecem e nem tão virtuosas quanto parecem. O caso dos países em desenvolvimento parece ideal, ainda mais também, que nos países emergentes, nos BRICS, por exemplo, e outros, eles já têm que participar da política internacional. A participação tem que ser além de Nações Unidas e organizações internacionais. Tem que ser no campo mesmo.

A minha pergunta central na pesquisa, na verdade, é por que que o Brasil na concepção e na execução da cooperação sul-sul costuma afirmar que pratica uma cooperação sem condicionalidades. Eu queria que o senhor me explicasse melhor o que quer dizer exatamente praticar essa cooperação sem condicionalidades.

A nossa política sempre foi sem condicionalidade. A condicionalidade tem de dois tipos: tem a condicionalidade política e tem a condicionalidade comercial. A comercial é mais simples. Você transfere recursos e ao mesmo tempo acerta a compra de equipamentos seus, que aquele país vai precisar e por conta da sua [país desenvolvido?] própria indústria. Ela já é uma cooperação amarrada, sobretudo a cooperação financeira. A comercial é muito simples de entender. É você transferir recursos ou doa recursos ou quando empresta a juros muito baratos a 0,5%. Muitas vezes a cooperação financeira está ligada à venda de produtos, por parte do país doador.

A condicionalidade política é outra. Essa é muito mais difícil de perceber. Ela está escondida, muitas vezes, atrás de grandes princípios, como por exemplo: democracia, direitos humanos e muitas coisas. São grandes princípios, com os quais todo mundo concorda. Definir muito bem: o que é a democracia e como ela deve funcionar; e o que é direitos humanos, questão de direitos humanos. Muitas vezes essa definição é feita a partir de critérios políticos e não a partir de critérios objetivos. A condicionalidade política para doação de recursos para a cooperação, ela levava em consideração interesses políticos de países doadores, que nem sempre é puramente democracia. Tem inúmeros exemplos de ajuda a países, a autocracias, por parte de países desenvolvidos, e depois a não ajuda a outro tipo de autocracias. É muito utilizado assim.

O Brasil vinha praticando, praticou durante um período, não sei como tá agora, uma cooperação sem condicionalidade política, nem comercial e eminentemente técnica. Nós evitávamos a condicionalidade política, justamente para não cair na armadilha da interpretação de acordo com interesses. Trabalhamos livre de condicionalidades e no campo

eminentemente técnico; achando que contribuindo para o fortalecimento das instituições, estava contribuindo para, futuramente, a democracia verdadeira nos países em desenvolvimento que estão convivendo com períodos de ditadura, de autocracia. Nós procuramos desviar dessas interpretações e dessas condicionalidades, para poder atuar mais livremente. Com isso, o Brasil acabava também ocupando espaço que outros países desenvolvidos abandonaram. Isso também poderia ser bom [para] o Brasil, porque poderia permitir ao Brasil uma posição de interlocutor privilegiado para os países.

Então é algo que tem um efeito e que depois esse efeito tem que ser trabalhado no campo da política.

A minha próxima pergunta é na continuidade desse tema de condicionalidades. Eu queria saber se o senhor considera que a ausência de condicionalidades é um fator essencial para executar projetos de cooperação em países que têm grandes dificuldades institucionais, como o Haiti, por exemplo, que teria dificuldade de cumprir com uma lista de exigências normalmente feita por países da OCDE.

Sim. A ausência de condicionalidades não quer dizer isenção de critérios e nem quer dizer isenção de cumprir objetivos, de alcançar objetivos. Não é simplesmente: *“não tem condicionalidade e vamos fazer de qualquer jeito”*. Não, *“Não tem condicionalidade política, nem comercial; mas vamos trabalhar, vamos nos propor a alcançar objetivos concretos”*. Não é bem só ausência de condicionalidade e trabalhar de qualquer jeito, [é] também com critérios objetivos e práticos.

A minha próxima pergunta vai nesse sentido, do que eu tenho lido, a literatura, de crítica dos países da OCDE em relação à essa política nova praticada sem condicionalidades. Eu tenho visto, mesmo nos relatórios oficiais da OCDE, opiniões de que a assistência sem condicionalidades é danosa porque não promoveria os ajustes econômicos necessários e desconsideraria fatores como níveis de corrupção e violações dos direitos humanos no países receptores. Qual a sua visão em relação à resposta a essa crítica?

É natural que a OCDE pense assim porque eles praticam uma cooperação com condicionalidades. Dentro desse argumento, da condicionalidade, você tem elementos éticos e

critérios objetivos; também tem a distorção disso tudo pela política, por interesses políticos, por interesses estratégicos, por alianças, por lobbies de terceiros países contra outros. Tem tudo isso.

A não condicionalidade não necessariamente alimenta a corrupção ou alimenta o abuso de direitos humanos, desde que você esteja trabalhando para consolidar instituições saudáveis desses países. Essas instituições saudáveis, juntamente, vão contribuir para combater abusos coletivos. Depende, claro, da forma de abordar.

Nesse sentido mesmo de complementar, eu queria ter uma visão mais prática do que significa mesmo a ausência de condicionalidade quando um projeto é executado e que o senhor me desse um exemplo nesse sentido.

Você tem condicionalidade comercial e condicionalidade política. Você está se referindo à política, não é isso? [sim] A comercial é óbvia, acertar a venda de produtos para os países, mas quando se trata da condicionalidade política... Você queria saber um exemplo prático de que? [de como o senhor mencionou, no caso do Brasil a cooperação é mais técnica e eu queria saber um exemplo prático que o senhor possa me dar de projeto de cooperação em que realmente eu possa fazer essa distinção entre o que são critérios e o que realmente é a ausência da condicionalidade]

Na verdade, há inúmeros projetos de cooperação em inúmeros países. O caso brasileiro serve para fortalecer instituições de outros países. O IBGE muitas vezes, ou a EMBRAPA, ou o Ministério da Saúde com o banco de leite, por exemplo.

Nós montamos bancos de leite em toda a América Latina, independente do tipo de governo que esteja no país. Montamos também em países africanos. Os bancos de leite salvam vidas das crianças e, também, ajuda: forma uma série de conhecimentos que aquele governo se apropria e pode depois disseminar. Os bancos de leite são muito baratos. Você pode montar em vários hospitais e salvar muitas vidas. Isso não tem nada a ver com: “*não vou fazer isso lá na Somália porque a Somália não respeita direitos humanos*”. Você, ao mesmo tempo que está forçando a Somália a respeitar os direitos humanos, então você está contribuindo com [prejudicando a população] a morte de crianças.

Assim era com a Embrapa: ela transfere conhecimentos agrícolas em várias áreas para países africanos cujos governos são ditaduras. Você fala *“Não vou fazer porque tem ditadura e tem corrupção”*, então você não transfere conhecimento agrícola. *“Não vou transferir dinheiro porque lá é uma corrupção”*. Nunca foi problema. *“Porque lá é uma ditadura, não vamos trabalhar com aquele país”*; então você não trabalha com país nenhum porque todos os países pobres carecem de parâmetros para você avaliar uma boa democracia. *“Esse país é um país com ditadura, então não vou transferir conhecimento. A Embrapa não vai ensinar esse país a plantar arroz”*, então o país vai continuar pobre e as pessoas vão continuar passando fome. Se a Embrapa envolve-se intensamente num país desse e transfere conhecimentos agrícolas, as pessoas passam a poder cultivar e produzir. Isso tudo o que estamos falando não é a curto prazo, é a longo prazo. As pessoas, as instituições vão ganhando conhecimento, vão aumentando a sua produtividade e vão resolvendo problemas comuns de fome e da pobreza extrema, está contribuindo para a democracia saudável e para o futuro daquele país. O governo está trabalhando certo.

Eu queria voltar um pouco naquela questão que o senhor chegou a mencionar, da diferença entre o tipo de cooperação sul-sul que é praticado pelo Brasil e o de outros países emergentes como a China. Eu pergunto isso porque na minha pesquisa eu tenho que ter uma visão mais sistêmica, como o senhor mencionou, e queria saber se essas diferenças entre o que o Brasil faz e outros países fazem, como a China, são uma barreira para consolidar regras e princípios consolidados em relação à cooperação sul-sul e caminhar para uma institucionalização maior da cooperação sul-sul, do mesmo jeito que a cooperação norte-sul é institucionalizada hoje.

Poucos países, ou, digamos, quase nenhum país trabalha só com a cooperação sul-sul, exceto o Brasil. Os outros países não fazem praticamente nada e a China a gente não pode caracterizar como cooperação sul-sul nos termos da cooperação feita pelo Brasil. Nenhum outro país, de fato, está trabalhando nisso. Embora vários países digam que estão e suas agências até dizem a mesma coisa, na verdade é tão pouco que é quase insignificante. O que o Brasil faz também, se não crescer, ficará insignificante a longo prazo.

O fato de não haver uma práxis da cooperação sul-sul difundida, contribui para essa situação. É preciso que outros países se engajem e que, com o tempo, vá-se criando, definindo, aquelas

suas práticas que caracterizam efetivamente a cooperação sul-sul. Para isso é preciso ter um certo volume de cooperação sul-sul em andamento.

A China, como eu falei, não é exemplo. Eles fazem outra coisa, não é nem norte-sul, nem sul-sul, é mais basicamente um apoio à uma política comercial. Eles usam a cooperação como apoio a uma política comercial e de garantia de reserva de mercados para seus produtos e compra de matéria prima.

A minha última pergunta é em relação ao que eu tenho lido sobre a parte de teoria geral mesmo de cooperação internacional e em relação aos interesses nacionais. É recorrente, quando a gente lê e quando vê outros discursos também de outros países, a caracterização da cooperação internacional como uma ferramenta estratégica que é vinculada a interesses nacionais, como fortalecimento de relações institucionais e o aumento de comércio entre os países. Como o senhor avalia essa questão do interesse em relação ao discurso brasileiro de cooperação solidária e desinteressada?

Nós falamos de cooperação solidária. Outros países também falam de cooperação solidária. Ninguém admite que a cooperação é para garantir o aumento de comércio e garantir espaço privilegiado para suas indústrias. Ninguém fala. Todo mundo fala em solidariedade. Por trás de toda ação, sempre tem um interesse estrutural. Esses interesses todos os países têm e o Brasil tem também.

APÊNDICE C

Transcrição da entrevista feita com o Coordenador de Cooperação técnica da Embrapa, Alfredo Augusto Cunha Alves, na sede da Embrapa (Brasília/DF) em 10/02/2014.

Mariana Klemig: Gostaria que o senhor falasse mais um pouco de como surgiu o engajamento da Embrapa na cooperação internacional. O senhor acha que teve um impulso maior com o governo Lula?

Sr. Alfredo Alves: A Embrapa começou na década de 90 a ter um cenário de cooperação internacional, pela própria demanda da parte de intercâmbio científico de conhecimento. O grande impulso da Embrapa, que hoje faz com que ela seja uma empresa de reputação mundial, foi o investimento altíssimo na capacitação de seus pesquisadores. Hoje, de 85 a 90% dos pesquisadores tem doutorado pela lei. No início na década de 70 quando o IMPAR foi criado basicamente não tinha doutorado e hoje nós temos esse cenário em que a Embrapa já contrata com doutorado.

E depois começaram a surgir as demandas do próprio governo, do Ministério das Relações Exteriores via ABC, aí se criou na época a Assessoria de Relações Internacionais - ARI, que posteriormente virou SCI – Secretaria de Cooperação e, hoje, tem um cunho mais de Secretaria de Relações Internacionais da Embrapa, ligada diretamente a Presidência, como se fosse uma unidade central da Embrapa. Hoje a Embrapa executa projetos junto a ABC.

Teve um impulso grande porque o Presidente Lula, nas viagens dele pra África, sempre estimulou a cooperação com a África, tanto é que esse centro que foi criado aqui da Embrapa – CECAT (Centro de Capacitação de Estudos da Embrapa), ele basicamente financiou esse prédio para construir e capacitar africanos. Parece-me que quase 40 Ministros de Estado da África vieram para cá, para a Embrapa, para conversar com técnicos da Embrapa visando cooperação. Então, ele teve um fator muito importante nesse estímulo que resultou na criação dessa unidade para receber pessoas de fora e é um prédio com uma característica uma estrutura muito boa para fazer cursos via internet, vídeo conferência, e encontros presenciais também.

Eu não estava aqui na época desse “boom” do presidente Lula, com o compromisso que ele assumiu com os africanos e que hoje continua.

Eu gostaria de saber quais as vantagens que o senhor percebe para o Brasil em relação aos projetos de cooperação Sul-Sul que são executados aqui pela Embrapa?

Eu vejo que cooperação técnica não é apenas em um sentido, sabe? Às vezes as pessoas pensam que só os países beneficiários estão recebendo e a Embrapa não está aumentando a pesquisa brasileira, não está tendo nenhuma vantagem. Para mim, a cooperação técnica está atrelada à cooperação científica e ao intercâmbio de conhecimentos. Porque não é a Embrapa que tem uma tecnologia, digamos, uma cultura, um sistema de cultivo de feijão ou variedades tolerância a uma doença do feijão nós podemos simplesmente dizer: “use essa variedade, plante o feijão assim que dará certo na África”. Mesmo tendo a similaridade agroecológica do Brasil com a África, tem que fazer ajustes e é aí, na questão de tecnologia, que o pesquisador vai testar e validar esse feijão em outro país. Isso pra mim é troca de ciência, intercâmbio científico, porque o local do país, tanto o produtor como o cientista que está indo para lá em uma missão dentro de um projeto de cooperação técnica ele pode descobrir coisas *in loco* que não tem aqui no Brasil. De repente ele vai lá descobrir uma variedade que é tolerante a uma doença aqui no Brasil. Então, a vantagem que eu vejo, pra mim, é essa, que cooperação técnica não significa meramente nós passarmos a tecnologia para o país beneficiado e sim tirar vantagem de descobrir novas coisas, novos materiais genéticos locais. O grande desafio da Embrapa ter a variedade dela e competir comparativamente com a espécie local, que em tese é mais resistente.

O senhor considera alguma desvantagem, algum problema que tem enfrentado?

Não vejo desvantagem do lado institucional porque isso aumenta a parceria e o desenvolvimento de projetos colaborativos, aumenta a troca de conhecimento. Os problemas que existem em projetos desse tipo ocorrem em qualquer projeto entre países de primeiro mundo ou em países em desenvolvimento. Sempre ocorrem problemas de compra de material, transferência de material genético, problemas de legislação, de cultura, transferência de mão de obra pra lá. Eu não vejo desvantagem mesmo que nós não apliquemos o princípio da condicionalidade.

Era isso que gostaria de saber. Já que o Itamaraty afirma que prática uma cooperação sem condicionalidades, eu gostaria de saber, pela sua vivência de coordenação dos projetos, como o senhor diferencia essas condicionalidades das exigências que são feitas para aprovar os projetos para os países que recebem a cooperação da Embrapa, as exigências que vocês fazem na hora de instalar ou de enviar técnicos?

As exigências que fazemos não é de troca, não é bem “exigência”. Seria uma solicitação/recomendação de que possamos instalar as unidades demonstrativas, os testes de validação de tecnologia com o apoio local e com os recursos já pré-estabelecidos, já que quando a ABC nos solicita para participar de uma missão de prospecção para realizar um projeto subentende-se que a ABC possui recursos financeiros para isso. A contrapartida da Embrapa são as nossas horas técnicas que estaremos disponíveis em um país ou aqui no Brasil dando cursos para os técnicos que vêm de fora. A Embrapa utiliza pesquisadores para executar esses projetos de uma, três ou quatro unidades de todo o país. Então, a única exigência/ requisitos como executor é que tenhamos condições de fazer lá. Ter o apoio local, sempre tem os contrapartes locais, são os técnicos que também participam da prospecção, da elaboração do projeto e, para que tudo possa ser executado, aí são os cursos, treinamentos, materiais, os insumos, equipamentos, o apoio da ABC ou de outra instituição quando é bilateral, trilateral. Nós não prestamos serviços, não somos uma empresa privada.

Na literatura não está muito claro o conceito de cooperação Sul-Sul, então, eu queria saber de acordo com a sua vivência, o que o senhor consegue perceber de diferença entre o que o Brasil faz em relação a outros países.

Eu vejo que a cooperação sul seria a cooperação técnica entre países em desenvolvimento, a troca de tecnologia, mas podendo ter também o apoio de um país do norte.

Eu queria que o senhor falasse um pouco mais dos projetos, o que o senhor considera de destaque dos projetos da Embrapa. Eu li sobre o ProSavana e o Cotton Four.

Esses projetos são os estruturantes. Além desses, temos projetos pontuais que são projetos de educação, mas com uma transferência de tecnologia bem específica. O estruturante, além de fazer isso, ele também melhora a infraestrutura local de laboratório, campo experimental para que no fim do projeto eles tenham condições de fazer seus trabalhos *in loco*.

Certo! Para eles fazerem isso *in loco* fica um tempo lá enquanto ocorre o treinamento. Mas, atualmente, a Embrapa tem sedes ou fica uma pessoa permanentemente nesses países?

No caso do ProSavana tinham dois pesquisadores em Moçambique e eles ficavam um período lá com o coordenador do projeto, que é da Embrapa. É aberto um edital, todos os pesquisadores podem participar, tem seleção e aí ele continua ligado a Embrapa. Quando acaba o projeto ele volta. Essa é a estrutura da Embrapa. O escritório de Gana é mais para fazer articulações com outras instituições visando à prospecção de potenciais projetos de cooperação. O cara vai pra lá pra fazer uma coisa específica, tem que ter a proposta da África.

Eu queria saber qual é o passo a passo de um projeto? Quais são as dificuldades que o senhor vê de operacionalização da cooperação Sul-Sul brasileira para que ela possa se consolidar em longo prazo? Entendo que já existem essas iniciativas expandindo a atividade da Embrapa, mas estou certa de que existe alguma dificuldade.

O país interessado que quer ter uma cooperação com o Brasil solicita assistência à embaixada do Brasil nesse país. Ela é quem recebe a demanda por esse problema, o país que quer a colaboração do Brasil, quando nos procura, ele já faz parte da cooperação técnica, o acordo passa a ser ratificado e aí a embaixada entra em contato com o Ministério das Relações Exteriores via ABC e a mesma comunica a Embrapa.

Mas antes de tudo vocês também participam do acordo para verificar se tem viabilidade ou não?

Isso. Aí a embaixada comunica a Embrapa - Botswana, na África, tem interesse em mandioca na parte de processamento e sistema de cultivo. Aqui analisamos a possibilidade de colaborar, respondemos “okay, temos condições de prestar colaboração técnica e nos colocamos a disposição”. Aí a ABC articula uma viagem de prospecção a esse país a ABC juntamente com a Embrapa localmente vê as condições dos produtores e do *status* científico e técnico que essa cultura é cultivada lá, vê os principais problemas que ele tem, as condições de sol, de clima, faz um diagnóstico e faz a elaboração de uma proposta de projeto juntamente com a ABC.

Ao voltar dessa missão de prospecção o projeto é finalizado e avaliado pela ABC. Ao ser aprovado tem uma pessoa aqui que é o ponto focal desse projeto e na ABC também, aí as articulações são feitas para executar. No formato de projeto da ABC já ficam claros os resultados das atividades, as missões que devem ir de brasileiros pra lá ou de pessoas de lá para o Brasil. E sempre que tiver em missão a gente contacta a SRI aqui com as unidades da Embrapa que estão envolvidas nessa cultura, as áreas de pesquisa, as linhas de pesquisa e solicita ao chefe dessa unidade para indicar pessoas para participarem dessa missão.

Dificuldades são as que todo projeto enfrenta, de aquisição de materiais, de compra de equipamento. O que é natural, isso ocorre em todo projeto aqui no Brasil como fora. Os de fora com um fator a mais que tem os problemas de alfândega, transferência de material vegetal e tem que respeitar as leis etc.

Uma pergunta em relação ao financiamento. Quando vai um pesquisador da Embrapa nesses projetos porque no caso do que eu já li no Cotton Four, foi feita uma fazenda modelo lá, aí levou-se tratores brasileiros, toda estrutura de produção brasileira?

Depende. Em ProSavana, por exemplo, tivemos dificuldades de comprar uma plantadeira. Às vezes não tem no mercado local, mas tem no Brasil. Foi dificultado, mas a Embrapa conseguiu alguém que doasse a plantadeira. Mas aí como era uma doação não incluía a entrega em Moçambique. Aí foi via ABC para fazer essa transferência, o que foi uma dor de cabeça. São problemas administrativos.

E aí o senhor consegue perceber diferença entre a cooperação brasileira e chinesa?

Olha eu imagino que a diferença seja a seguinte: a China quer e vai se estabelecer lá a Embrapa não vai lá para se apossar, se estabelecer no país. Fazemos cooperação e saímos. Por quê? Porque a China pode ter outros interesses comerciais, o envolvimento comercial desse estilo de projeto não é o da Embrapa. A Embrapa é transferir tecnologia, conhecimento ou o nosso modelo de gestão de pesquisa, por exemplo, que eles cheguem ao nosso modelo já que acham um modelo bom de se seguir. Mas envolvimento de alguma empresa particular como se fosse uma expansão da fronteira agrícola, nós não queremos isso na África e nem tampouco ter benefícios de vender equipamentos lá, isso é uma consequência. O objetivo da China é chegar lá e se estabelecer por lá. Embrapa não, ela sai, deixa as pessoas locais

seguirem sozinhas. Por exemplo, no caso do Cotton Four tem um laboratório em que temos condições de fazer análise de solo ou produzir inimigos naturais para as pragas. Fizemos testes de variedades do algodão. Testamos tecnologia de cultivo mínimo. Essas tecnologias tem a necessidade de ter algum tipo de equipamento ou adubação. Então, cabe às empresas que produzem esses insumos saberem que existe essa tecnologia que eles estão querendo plantar lá e vender os seus produtos, mas não é a Embrapa, é uma consequência.

Mas aí não há ligação da Embrapa para que o produto que eles irão precisar usar seja comprado aqui?

De jeito nenhum!!

Eu queria saber se o senhor vê também como o Brasil poderia se fortalecer mais em longo prazo, se é o problema de recurso ou só capacitação, para expandir a cooperação?

Eu acho que em termos de cooperação técnica a palavra de ordem é capacitação, aumentar a capacidade do país, dos técnicos dos países locais. Porque temos pessoas qualificadas, mas eles não têm laboratórios e precisam de treinamento. Então, a lei da parte de capacitação pode ter também projetos de cooperação científica onde pesquisadores da África possam trabalhar aqui. Então, eu vejo fortalecimento nesse sentido, da capacitação, desenvolver capacitação e reforçar o intercâmbio de conhecimento entre os polos, instituições do pesquisador sênior para dar suporte a essa capacitação desenvolvida.

No caso o problema não é o recurso, mas sim recursos humanos?

Sim, exatamente! Porque em tese quando a ABC pede um projeto ela diz que vai colaborar com um país é porque tem recurso. Claro que no decorrer do projeto os contingenciamentos ocorrem e algumas atividades podem ser não cumpridas, mas a ideia da ABC é sempre fazer esses cortes sem perde o mínimo da qualidade da condição de trabalho.

E aí o senhor acha que há projetos então que não foram para frente?

Existem projetos que são paralisados por questão de recurso e depois recomeçam, existem projetos que começam um pouco depois. Pra Embrapa isso não é um problema dela, mas gera um desconforto, pois para todos os efeitos quem está na linha de frente executando é a Embrapa. Então, quando há um problema na missão de um projeto que não vai é ruim.

E tem acontecido isso. Então, a ABC no momento está fazendo um ajuste na programação dela contando com a nossa ajuda para ver quais são os pontos que podem ser evitados, programados sem que haja um dano irreversível ao projeto.

Quais as diferenças entre esses projetos estruturantes e os pontuais? Por que existem essas duas linhas de frente?

Os projetos pontuais são de curto prazo, com menos envolvimento de recursos, mão de obra, são focados numa transferência de tecnologia, com uma abrangência menor, desenvolvem a parte de melhoramento das condições de infraestrutura local ou um melhoramento no modelo da gestão de pesquisa institucional. Os estruturantes visam transferir para a instituição os conhecimentos para que possam fazer um modelo de gestão, de pesquisa, como se diz, um fortalecimento institucional e o fortalecimento de infraestrutura, ou seja, revitalização de novos/construção de novos do que já existe de infraestrutura como laboratório e ai eles pedem para o governo brasileiro.

Nesses projetos estruturantes então, naturalmente, envolve-se uma quantidade maior de recursos. Ainda assim o Brasil não faz exigências, o Brasil dá os recursos como se fosse doação?

O Cotton Four, depois que terminou isso, já tá se fazendo outro projeto que é o Cotton Four mais Togo, de fortalecimento, tudo estruturante. Esse está relacionado a um recurso contencioso da OMC que o Brasil ganhou a causa contra os Estados Unidos. Essa parte do recurso que foi para o Cotton Four, Cotton Four mais Togo. Uganda, Tanzânia, Burundi e Quênia também querem ampliar projetos na área de algodão.

E da mesma forma que existe o escritório em Gana tem um na Venezuela também?

Nós estamos vendo se ele continua ou não. Por enquanto está fechado, porque o prazo expirou e não podemos abrir um edital para saber quem irá ficar lá. Porque tem um problema da norma dos “expatriados” da Embrapa que está sendo discutido. Então todas as pessoas que vão para fora do país... tem que ser revisada essa norma não só pra lá, mas nos demais. Esse problema é jurídico e interno e não político com esse país para o projeto não ter dado certo.

APÊNDICE D

Entrevista com o atual diretor da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o embaixador Fernando Abreu. Entrevista realizada em 10/01/2014 na sede da ABC (Brasília/DF).

Mariana Klemig: Por que durante o governo Lula resolveu-se ter como uma das prioridades a cooperação com outros países em desenvolvimento?

Embaixador Fernando Abreu: Isso é, mais ou menos, uma tendência natural. O Brasil não deixou de receber cooperação. Ainda, se você for fazer o balanço, nós ainda recebemos mais cooperação do que prestamos. Mas, isso é uma evolução natural. Com o passar do tempo, os países vão crescendo, vão se desenvolvendo e evidentemente desenvolvem capacidade de cooperação. Hoje, nós temos um perfil misto. O Brasil recebe cooperação e, basicamente, a partir do início do governo Lula, passou a prestar cooperação. O nosso modelo de cooperação é um modelo que se a acopla aos princípios da cooperação Sul-Sul e que, conforme você sabe, tem alguns critérios, princípios, que são importantes. Um deles é a não condicionalidade. Outro é realizar a cooperação em razão da demanda. Outro ainda é a não-ingerência em assuntos internos dos outros países, ou seja, não impor condições políticas, contrariamente ao que fazem os países desenvolvidos, como: “Vocês terão a nossa cooperação, se vocês adotarem políticas específicas de direitos humanos, ou de maior transparência, ou de melhor governança”. Isso não quer dizer que o Brasil não tenha uma política externa ou linhas de política externa para essas e outras questões também, mas nós não mesclamos com cooperação. Outros princípios também são importantes: da horizontalidade, da apropriação, da cooperação no final, o reforço da capacidade institucional.

Então, são todos os critérios que conforme a cooperação Sul-Sul e que se você for examinar, criteriosamente, você verá que nem todos os países, que se incluem como parceiros de cooperação Sul-Sul, seguem esses critérios. A China, por exemplo, não segue tão à linha a questão da condicionalidade.

Verificou-se que nós tínhamos condições, em alguns setores, de passar a cooperar, passar a prestar cooperação aos nossos parceiros. O nosso modelo de cooperação é um modelo eficiente e barato. Barato por quê? Porque nós, contrariamente aos países do norte, não pagamos consultoria. O que nós fazemos é usar a capacidade institucional das organizações

brasileiras que estão envolvidas na cooperação que não cobram horas técnicas. O nosso custo básico de cooperação é o que nós chamamos de custo operacional, que são as diárias e passagens que nós pagamos aos técnicos que vão aos outros países prestar cooperação ou que quando vêm missões estrangeiras estão aqui para treiná-los e capacitá-los. Então, basicamente, essa é a linha base que explica uma das diferenças, explica a nossa possibilidade de cooperação.

Se nós fossemos cooperar como o modelo norte-sul, além das inconveniências políticas, nós não teríamos capacidade financeira para pagar: consultores, instituições e empresas que cobram horas técnicas e até o custo de oportunidades. Não tem um estudo detalhado sobre isso, mas eu calculo que o nosso custo operacional não supere 10% (dez por cento), por exemplo, do custo real que você teria. Por exemplo, se o país X chegasse a EMBRAPA e dissesse: *“olha eu quero uma consultoria na área de beneficiamento de arroz, por exemplo”*. Daí a EMBRAPA diria: *“Está bom. Eu sou uma empresa e vou te cobrar X”*. Esse X custaria: o valor do custo operacional, viagens e passagens; o valor das horas técnicas, que seria o quanto a EMBRAPA precisa remunerar os seus técnicos; e mais o custo de oportunidade, que é o mais intangível, mas é o custo de mercado.

Então, desenvolveu-se esse modelo que permite que com baixo orçamento nós tenhamos a capacidade de cooperar. Pouco à pouco, foi crescendo. O Presidente Lula é o entusiasta da cooperação. Envolveu-se muito. Teve uma atividade internacional muito intensa. Visitou muitos países. É natural que, pouco à pouco, os países familiarizassem-se com a cooperação brasileira, com os bons resultados, com a excelência do nosso modelo, e passassem a pedir mais. Então, pouco à pouco, foi crescendo e chegou ao ápice de desempenho em 2010. Depois, não que tenhamos recebido cortes e nem restrições orçamentárias - mas se manteve o orçamento -, os compromissos cresceram muito e nós não conseguimos executar toda demanda corrente dos compromissos.

A questão da não condicionalidade é um critério rigoroso que nós aplicamos. Nós entendemos que não devemos misturar interesses comerciais, econômicos e financeiros que existem entre os países. A nossa cooperação é uma cooperação pura, que não representa interesses de empresas. Não vinculamos empresas. Claro que, na medida do possível, até pelos serviços serem mais baratos, nós procuramos adquirir, quando tem, equipamentos e material do Brasil. Não necessariamente só aqui. Como nós cooperamos em parceria com o PNUD, nós

seguimos as regras do PNUD e eles têm os critérios de licitação deles, então não há nenhuma imposição nesse sentido.

-O que significa, na prática, não fazer condicionalidade?

-É um pouco disso que eu disse. Os nossos critérios são técnicos, então, reagimos a demandas. Primeira parte do processo: tem que abrir uma demanda. Nós não impomos nada. Nós não temos nenhum projeto preparado de antemão para oferecer aos países.

Um país X, por exemplo, quer desenvolver sua agricultura (teria que ser basicamente tropical). O país solicita o desenvolvimento da sua capacidade institucional na produção de arroz, por exemplo. O que nós fazemos basicamente é (quando recebida essa demanda que tem que ser feita por canais oficiais, ou seja, apresentada a nossa embaixada, aprovada pela chancelaria local ou por intermédio das embaixadas estrangeiras aqui) analisar essa solicitação. Se nós, ABC, acharmos que temos condições de reagir, consultamos as instituições brasileiras, nesse caso a EMBRAPA, por exemplo. Se a EMBRAPA considerar que pode reagir, normalmente tem capacidade para isso, nós organizamos uma missão de prospecção aos países. Chegando lá, nós verificamos as condições das capacidades das instituições locais, as necessidades e, conjuntamente com os técnicos locais e coordenação com as autoridades, nós preparamos um projeto que é específico para aquela demanda.

O que alguns países fazem é o seguinte: *“Vocês querem construir hospital ou escola? Nós vamos construir, mas nós queremos que vocês reduzam as tarifas da pauta de importação de produtos eletrônicos”*, por exemplo [produtos que eu exporto e que aqui estão protegidos]. *“Ou eu quero uma concessão para explorar bauxita”*. Então, isso são condicionalidades que nós não fazemos e que outros países fazem.

Uma vez identificada essa possibilidade, nós preparamos um projeto, assinamos o projeto e o ajuste complementar ao acordo de cooperação e passamos a implementar as atividades, de acordo com o cronograma, sem nenhum envolvimento e sem nenhuma condição imposta para cooperar.

Qual a sua opinião sobre a ausência de condicionalidades como um fator essencial para executar os projetos em cooperação com alguns países que tem maior fragilidade

institucional, como é o caso do Haiti? Pergunto isso porque eu tenho lido que às vezes chega uma lista de imposições dos países que tende a agravar ainda mais a situação.

Exatamente. Antes de responder especificamente a questão, eu queria dizer que não é por falta de modéstia, mas, realmente, o modelo brasileiro é muito apreciado. Uma das razões é por isso. Outras das razões é que quando você impõe condicionalidade, você pode causar prejuízos nas mais diversas áreas.

Por exemplo: eu imponho uma condição para construir uma escola e para treinar os professores; ou para construir um hospital e equipar. Eu irei receber uma concessão da área de minas, e eu vou explorar e, muito possivelmente, ocasionar alguns danos ambientais, já que esse país possui uma fragilidade institucional e não tem condições de fazer um estudo prévio de impacto ambiental.

Alguns países, nessa parte de condicionalidade também, importam os materiais e equipamentos de [sua] origem, levam os seus técnicos, seus operários para construir. Ou seja, não gera transferência de conhecimento, de tecnologia, não gera empregos, não gera renda e, em muitas vezes, não é necessariamente o que os países [receptores] querem. Normalmente, tende a ser. Não era assim antes. Foi influência dos países do norte, que tinham lá suas pautas de suas políticas e chegavam já com o projeto pronto. *“Olha aqui você Ministro da Cooperação ou Ministro do Planejamento você assina aqui, nós vamos treinar 50 (cinquenta) médicos na área de combate a tuberculose”* e, não necessariamente, a tuberculose era a prioridade de política de saúde. Podia ser a malária, por exemplo. Normalmente, eram técnicos dos países do norte que iam lá, com salários muitas vezes superior à média do país receptor. Os recursos, evidentemente, retornam ao país de origem. Às vezes, impondo equipamentos muito mais caros que o preço de mercado, vinculando o país de origem. Esse é outro tipo de condicionalidade também.

Qual seria a diferença entre a ajuda vinculada e a cooperação com condicionalidade?

A ajuda vinculada é um pouco mais desse exemplo que eu te disse. Você vincula a ajuda à prestação de consultorias por nacionais de seu país. Você é quem seleciona, determina os salários dos técnicos, escolhe as instituições (universidades, empresas), você vincula os equipamentos; ou seja, eu vou te estender um crédito em condições concessionais para cobrir

as demandas desse país. Às vezes são doações, às vezes são créditos/concessões, mas os equipamentos têm que ser do meu país. Isso é a ajuda vinculada. As condicionalidades são mais amplas, são mais a primeira linha do que eu já te expliquei.

Para os países que tem uma maior dificuldade institucional, como o Sr. responderia às críticas dos países da OCDE de que a assistência sem condicionalidades é danosa porque não promove os ajustes econômicos necessários ou desconsidera os fatores como níveis de corrupção e violação dos direitos humanos dos países receptores?

Conforme eu disse, nós não vinculamos. A nossa cooperação é técnica. Essa é uma crítica mais ampla, que engloba a cooperação técnica ou é mais direcionada ao que eles chamam de cooperação econômica ou financeira. Sendo estes empréstimos que são concedidos e que não há, às vezes, estudos prévios que liguem às políticas que são prioritárias, às áreas que precisam de uma maior demanda, ao seguimento e ao desvio.

O nosso modelo de cooperação é impossível, praticamente impossível, a corrupção porque não há uma contribuição financeira. Nós não doamos recursos, não repassamos recursos aos outros países. Nós treinamos pessoas, desenvolvemos a capacidade institucional. Não há desvio para dinheiro. É impossível porque nós pagamos técnicos. A única possibilidade, teórica, que não ocorre porque nós somos muito rigorosos, é que os técnicos dos países X viessem ao Brasil para serem treinados; e em vez de serem treinados aqui, ficassem uma semana de férias. Normalmente, quer dizer, é no interior do Brasil. Não é no Rio de Janeiro.

Eu não digo que teoricamente é impossível. Na prática é impossível este tipo de acusação de corrupção. Isso é uma virtude também do nosso modelo. Essa crítica da OCDE eu não descarto, mas é muito mais uma crítica ao modelo deles ou a algumas condições do modelo deles que poderiam ser adotadas pelo modelo de cooperação Sul-Sul e que não são, no nosso caso.

O mandato da ABC é em relação à cooperação técnica, mas existem outras áreas em que o Brasil faz a cooperação. Então, esse critério da ausência de condicionalidades vale para todas as áreas?

Vale para todas áreas, mas eu não posso responder pelas outras áreas. Eu respondo pela ABC, mas eu me arrisco a dizer que nós seguimos esse princípio sim.

Essa foi uma dúvida que surgiu porque talvez para a cooperação técnica a ausência de condicionalidade fizesse mais sentido do que quando há um aporte financeiro maior.

Nos aportes financeiros, você tem que cuidar das suas análises. Quando há o crédito concessional, é natural que se exijam garantias e condições. Uma coisa são as condições do empréstimo, outra coisa são as condicionalidades da cooperação. São coisas diferentes.

É evidente que quando você está emprestando dinheiro a alguém, você quer ter a certeza que o dinheiro vai ser bem empregado e que você receba a remuneração de volta, quando é um empréstimo. Quando é uma doação, também, você tem que ter o cuidado, pois se não tiver cuidado, não que você não vá receber o reembolso do beneficiado, mas você tem que prestar conta para os órgãos de controle, sejam os órgãos técnicos de controle, seja a sociedade brasileira, seja o congresso brasileiro, por exemplo. São coisas diferentes. Eu acho que no teu trabalho você tem que explicitar isso.

Isso eu queria deixar bem marcado essa diferença porque, como o Sr. mencionou, eu vejo que na cooperação técnica o limite de aporte financeiro é bem mais reduzido.

Exatamente.

Mas como o meu trabalho trata de cooperação em geral, eu fiquei com essa dúvida: se em outras áreas a cooperação com maior aporte financeiro também seguiria isso.

É, mas nas outras áreas não tem grandes aportes financeiros.

A ajuda para o FOCEM, por exemplo, vai por qual canal?

Não é por aqui. É uma área do Itamaraty que é coordenada pelo departamento do Mercosul, Coordenação de Assuntos Econômicos da América do Sul.

Eu queria voltar um pouco numa questão que é conceitual. O Sr. já mencionou bastante na conversa e eu já consegui captar algumas coisas. Mas eu queria deixar mais claro, para usar o conceito correto porque como o meu trabalho trata de cooperação brasileira e na literatura não é muito preciso, o conceito de cooperação Sul-Sul.

Não há um conceito preciso. Isso é um debate em evolução. Inclusive eu tenho participado de alguns eventos, o último foi em Istambul, agora em dezembro, coordenado pela ONU. Nós estamos procurando definir um quadro. Nós já temos algumas ideias, conforme eu te disse. Muitos países que estão lá e se nomeiam parceiros da cooperação Sul-Sul, não necessariamente seguem todos os princípios ou se tem aplicação homogênea.

O Sr. poderia mencionar o conceito que o Sr. entende que a cooperação Sul-Sul brasileira se encaixa mais e em que a diferenciaria?

Eu acho que nós nos aproximamos muito do conceito teórico ideal de cooperação Sul-Sul. São aqueles modelos que eu te mencionei. Nós reagimos à demanda. Não impomos condicionalidade. Não interferimos em assuntos de políticas internas, não há ingerências. Nós seguimos o princípio da horizontalidade. Nós, na medida do possível, mantemos uma relação de benefício mútuo. Eventualmente, nós aprendemos com a cooperação também. Beneficiamo-nos de dados de experiências agrícolas, por exemplo, com testes de novas diversidades de sementes. Nós procuramos fazer com que ao final da implementação dos projetos, tenha havido uma apropriação e que não seja uma mera transferência - que terminado o projeto não tenha seguimento, que não tenha havido nada apropriado para os técnicos. Nós procuramos fazer com que a instituição dos técnicos que estão sendo treinados tenha um reforço na sua capacidade. Então, são estes os grandes princípios que são parte desse conceito ainda em formação da cooperação Sul-Sul. Eu me arrisco a dizer que nós estamos muito próximos do conceito ideal. Fazemos esforços para seguir essa linha.

O Sr. considera que as diferenças entre a cooperação Chinesa e a Brasileira são uma barreira para consolidar as regras e princípios em cooperação Sul-Sul?

Não porque a China não reconhece. Se você ouvir um chinês nessas reuniões que eu tenho ido, eles jamais tocam nisso. Eles, por outro lado, têm apoio dos países africanos, basicamente, que, embora não apreciem a integralidade, tem interesses também.

Então, eu sou o governo africano X e estou recebendo investimento chinês e eu tenho interesses políticos. Mal ou bem eu quero construir estradas, quero desenvolver determinadas regiões, quero construir uma praça no meio da capital, um teatro na capital e uma escola. Eu sei que tem um custo. Eu estou pagando esse custo. O nosso custo é menor. Nós impomos um custo muito mais baixo. Por outro lado, nós não temos a mesma magnitude, a mesma capacidade do chinês. Hoje, nós não temos condições de construir escolas e hospitais. Já tivemos alguns projetos muito exitosos com o SENAI, centros de capacitação e treinamento. Hoje já não temos. Mesmo isso comparado com a capacidade chinesa é muito pequeno.

Normalmente, se caracteriza, na literatura geral de cooperação internacional, a cooperação como instrumento de política externa e como vinculado, também, a interesses nacionais, como fortalecimento de relações institucionais e o aumento do comércio entre os países. Então, eu queria entender melhor como o Sr. avalia essa questão do interesse em relação ao discurso brasileiro de cooperação solidária e desinteressada?

Desinteressado, a gente não usa esse termo, solidário sim. O que nós vemos é que não há condicionalidades. Agora, evidentemente que a cooperação é com os países prioritários para a política externa brasileira. A política de cooperação é um instrumento importante e forte da nossa política externa. Nós temos as nossas prioridades de política externa, são: América Latina, Caribe e a África, por exemplo. Não que nós descartemos as outras áreas, mas são áreas de menor prioridade. Então, com recursos limitados, nós vamos concentrar a nossa cooperação nessas áreas que eu mencionei e não em outras.

Também há alguns matizes. Nós procuramos desenvolver projetos de cooperação com países de menor desenvolvimento relativo. Então, eu disse: *“Olha, temos recursos limitados. Então a nossa prioridade passará a ser, é preferencial, para países de menor desenvolvimento relativo”*. Não faz muito sentido eu usar o pouco recurso que eu tenho para cooperar com o México, Colômbia e deixar de cooperar com Haiti, Guiana, Paraguai ou Bolívia.

Mesmo na África, também, nós temos prioridades políticas, que são as prioridades óbvias, como os países da Costa Ocidental. Não é a mesma coisa a cooperação com a República Centro-Africana, por exemplo.

Eu queria só que o Sr. explicasse um pouco mais quais os interesses e os objetivos do Brasil em fomentar a cooperação?

O objetivo, conforme eu disse, da política de cooperação é um instrumento para política externa. A política externa tem várias vertentes e uma delas é a cooperação, que é a que apresenta resultados palpáveis, concretos. Então, é uma área em que você pode até quantificar, se for o caso. Não se faz, mas são resultados, objetivos concretos. Também, por outro lado, é uma questão de solidariedade. O Brasil já recebeu e ainda recebe.

Nós ainda somos mais receptores do que doadores.

Sim, se você for fazer o balanço, comparar as estatísticas da OCDE. São os critérios deles, que não necessariamente são os mesmos critérios nossos, mas nós ainda recebemos uma quantia considerável, se nós formos comparar o que nós prestamos. Você pode cruzar os dados, se for o caso, da OCDE com o COBRADI. Embora, repito, as bases, os conceitos, sejam muito diferentes. Você não pode fazer uma comparação pura e simples. Tem que ter muito cuidado, se não esse é um erro crasso, principalmente numa tese. Então, é isso, nós temos essa orientação. Não é gratuito.

O Sr. mencionou um pouco dos resultados da cooperação e em relação ao retorno para o governo brasileiro em diversas áreas, como o aumento do fortalecimento institucional das próprias instituições brasileiras. O Sr. poderia falar um pouco mais sobre isso?

O retorno é bastante inferior ao que nós prestamos, na cooperação Sul-Sul. Conforme eu disse, nós procuramos manter uma relação horizontal, não há imposição. Nós procuramos que seja uma relação de benefício mútuo. Em alguns casos, por exemplo, citando o Projeto Cotton 4, nós estamos testando diversidades brasileiras de algodão lá, mas também diversidades africanas. Segundo os técnicos, você precisa de um período de 10 anos para fazer um teste em uma variedade de sementes, desde o projeto inicial até o final da aprovação. Se os países africanos fossem fazer isso, eles precisariam de todo esse período. Nós já fizemos essa pesquisa, então estamos adaptando às variedades. Estamos testando as variedades deles. Então, do quê que os africanos vão se beneficiar? Além do evidente aumento de produtividade e técnicas de plantio, eles terão: abreviado o tempo de 10 anos e terão todo o

custo de pesquisa e desenvolvimento reduzido. Por outro lado, nesse caso específico, vamos testar algumas diversidades que, embora algumas não tenham uma base científica, um discurso de tese, nós vamos testar e comparar com as nossas. Assim, eventualmente, poderíamos utilizar variedades africanas aqui, caso se mostrem mais eficientes ou com algumas características específicas que seriam adaptáveis as nossas demandas.

Em termos de política externa macro, quais as vantagens que o Sr. percebe do fortalecimento da cooperação com os países?

As vantagens são de aproximação. Os países, com a política externa, procuram criar áreas de consonância, de maior concordância, de interesses comuns. Essa é uma área evidentemente positiva e que nós avançamos. E na medida em que você cria áreas de concordância, de cooperação, de colaboração, você terá um parceiro mais disposto a te apoiar em demandas que você faça, falando teoricamente.

Então, por exemplo, se você tem uma rede diplomática ampla de embaixadas, como nós temos na África; se nós temos boas relações com esses países; se nós temos um modelo de cooperação que funciona, é muito natural que um país tenda a reagir mais favoravelmente a um pedido de acordo a candidatura brasileira, do que um país que não esteja presente lá [país receptor], que não tenha projetos de cooperação e não tenha tanta proximidade.

Quais as maiores dificuldades que o Sr. percebe de operacionalização da cooperação Sul-Sul brasileira e da sua consolidação em projetos a longo prazo, quais as barreiras e os entraves?

Hoje, a maior dificuldade é na limitação de recursos orçamentários. Nós, se tivéssemos um orçamento três ou quatro vezes superior ao atual, teríamos condições de executar todos os recursos. Quer dizer, há uma demanda reprimida muito grande. Isso é, por outro lado, a comprovação da excelência do nosso modelo de cooperação. Nós só não fazemos mais porque não há recursos. Isso, se você for verificar, foi um dos pontos que a Presidente Dilma declarou em Adis Abeba.

Outra dificuldade que nós temos é o limitado quadro de pessoal na agência. Nós precisamos de mais técnicos e analistas. Outra dificuldade, desafio, é um marco legal consolidado que

ampare a cooperação. Hoje você sabe que nós temos que operar por intermédios dos organismos internacionais. Isso além de aumentar a burocracia e agregar uma certa ineficiência, tem a questão do custo.

Era isso que eu iria perguntar, porque o Sr. havia mencionado anteriormente que nós tínhamos um custo menor do que os países desenvolvidos, mas ao mesmo tempo nós terceirizamos via PNUD.

Não é terceirizar, na prática. Nós usamos a estrutura e o modelo do PNUD, embora nós façamos tudo aqui. A dificuldade é legal. Como não tem uma legislação que preveja, que ampare todas as atividades, o Brasil encontrou esse caminho alternativo de operar por meio dos organismos internacionais. E os organismos internacionais têm custos que nós temos de cobrir e que por limitação nossa, e de mercado, impõe-se não mais que 5% (cinco por cento) para projetos de execução nacional.

Esse limite já está sendo questionado em muitos organismos, pois argumentam que a remuneração já não é suficiente para cobrir os custos deles. Então, é todo um debate que esta ocorrendo nas Nações Unidas, de um modo geral. O PNUD, PNUMA, UNESCO, todos querem aumentar e muitos já estão indo para 13% (treze por cento).

Aí teria que aprovar uma nova legislação?

Hoje, o governo brasileiro não paga mais que 5% (cinco por cento). A outra possibilidade, que não seria mais a questão de cooperação prestada e sim recebida, é que o PNUD, por exemplo, argumenta que os custos dos escritórios são muito elevados e que 5% (cinco por cento) não é o suficiente. Então, eles gostariam de fazer mais projetos. Com isso eles teriam o montante que se elevaria e, embora o percentual ficasse o mesmo, você teria um valor absoluto maior para cobrir todos os custos. Agora eu não posso sair por aí forçando os ministérios, estados brasileiros, municípios a fazerem mais projetos porque estamos precisando de mais dinheiro.

Eu cheguei a ver na mídia um discurso da Presidente Dilma falando da ampliação da ABC, no sentido de criar uma nova agência e eu queria saber como o Sr. percebe isso?

Isso não avançou, conforme eu te disse. Eu percebo bem que os três pontos que ela mencionou em Adis Abeba são os mesmos pontos colocados de referência aqui que seriam os principais desafios: primeiro, maiores recursos orçamentários; segundo, um quadro permanente de pessoal e na minha ideia eu acho que deveria ser criada uma quarta carreira no serviço exterior. Hoje, nós temos três carreiras que são: a diplomática, a de oficial de chancelaria e a de assistente de chancelaria. Eu acho que deveria ser criada uma quarta carreira. Nós já conversamos com o [Ministério do] Planejamento e eles não descartaram essa ideia. Só que isso tem que ser feito por um projeto de lei, mas eu acho que deveríamos ter uma carreira de técnicos e analistas de cooperação, que trabalhariam com cooperação. Quando estivessem no Brasil trabalhariam na ABC e quando estivessem no exterior seria em postos que haja setores de cooperação nas embaixadas e em projetos que justificariam a presença deles. Algumas embaixadas tem setor de cooperação mas não há projeto.

E a questão do marco jurídico consolidado, ela também se referiu a isso. Ela disse: “*Nós queremos continuar com as relações de cooperação com os organismos internacionais, mas de um modo diferente, com parceria*”. Ela falou sobre tendências, mas de um modo diferente.

Então haveria uma modificação nos princípios ou seria mais uma modificação estrutural?

Não estrutural, de meios. Não vejo nenhuma vontade de mudar os princípios da cooperação Sul-Sul.